

INFORME 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 (CEI 5).

HONORABLE CÁMARA:

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, pasa a informar sobre la materia respectiva.

I. INTRODUCCIÓN

1. Competencia de la Comisión.

La Cámara de Diputados, en su sesión 14ª celebrada el 18 de abril de 2018, en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c), de la Constitución Política de la República; 53 de la ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y 313 y siguientes del Reglamento de la Corporación, prestó su aprobación a la solicitud de 74 diputadas y diputados, para crear una Comisión Especial Investigadora, tomando en consideración los siguientes antecedentes.

a. Generalidades.

El crédito con garantía estatal, mejor conocido como CAE, es creado el año 2005 por medio de la ley 20.027. La transformación del sistema de educación superior ocurrida en las décadas de los 80-90, tuvo como consecuencia la expansión significativa de la cobertura del sistema producto de la creación de nuevas instituciones privadas. Frente a ello, el año 2003 se propone la creación de un crédito garantizado por el Estado con el objeto de hacer frente al aumento de las necesidades de financiamiento de los estudiantes, principalmente en estas nuevas instituciones. Es por ello que se diseña un crédito universitario construido sobre los supuestos de escasez de los recursos fiscales y de la necesidad de sostener el crecimiento del acceso a un sistema cada vez más hegemónico por las instituciones privadas.

b. Funcionamientos del Crédito.

El estudiante postula al CAE, por medio de la Comisión Ingresas, la cual elabora una nómina de estudiantes. La Comisión Ingresas licita y posteriormente adjudica el CAE a los bancos que ofrecen los mejores términos para el Estado (menor porcentaje de recompra de los créditos y menor porcentaje de recarga sobre los mismos). De este modo, se financian los estudios, emitiendo créditos por un monto del crédito que oscila entre el total o una parte del valor referencial del arancel de la carrera o programa de estudios. Este dinero es pagado a las instituciones directamente por los bancos.

Adjudicados los créditos a los bancos, estos suscriben con el estudiante un contrato de apertura, abren una línea de crédito y generan pagares del mismo. De este modo, se comienzan a devengar los intereses del 2% (antes del año 2013 era del 5,8%) desde el inicio de la carrera, calculados sobre el valor del crédito, expresados en UF.

Para el pago del CAE, hay que distinguir dos situaciones: la situación de los egresados y la de los desertores. Los egresados comienzan a pagar 18 meses desde el momento en que egresan, por medio de sistemas de cobranza judicial y extrajudicial, haciendo efectivo el aval ante la mora del estudiante. El estudiante debe pagar una cuota que no puede superar el 10% de su sueldo (modificación realizada durante el primer gobierno de Sebastián Piñera), la que se podrá deducir de su remuneración mensual si ello es requerido por el banco, en atención a un mandato especial e irrevocable que el estudiante entregó al mismo al momento de suscribir el CAE. Asimismo, para asegurar el pago, la Tesorería General de la República podrá retener impuestos para el pago de las cuotas morosas. Como todo sistema de cobranza, se puede trabar embargo sobre los bienes del deudor si este está moroso.

c. Formas de garantizar el pago del crédito.

i. Se dispone que el estudiante deberá otorgar un mandato especial e irrevocable, que faculte la deducción de sus remuneraciones para el pago de las cuotas del crédito.

ii. La Tesorería General de la República está facultada para retener la devolución de impuestos a la renta en caso que hubiera cuotas impagas.

iii. Se establece que el secreto tributario no será aplicable a la información relativa a los ingresos de los deudores de los créditos garantizados por el Estado, de tal modo que la Comisión Ingresos, y terceros encargados de la cobranza de los créditos tenga esta información.

d. Formas de hacer atractivo el crédito para los bancos.

i. En un comienzo, se establecía una tasa con un interés anual real de 5,8%. Sin embargo, tras las movilizaciones de 2011, estos son rebajados al 2% (a quienes estuviesen morosos), por lo que actualmente el Estado subsidia el porcentaje sobre ese 2%.

ii. Como se estimaba que dicha tasa de interés no era lo suficientemente atractiva para los bancos (cuyos intereses anuales puede superar el 15%), se establece la posibilidad de recompra de un porcentaje de créditos por parte del estado, que se esperaba que llegara al 25% del total al año.

iii. Para ser aún más atractiva la entrega de créditos por parte de los bancos, se establece un sobreprecio que se calculaba sobre la recompra de los créditos, que se esperaba que alcanzara cerca del 6% del valor de cada crédito.

e. Consecuencias del CAE.

Al año 2016 se habían aprobado 2.543.374 CAE tanto para alumnos nuevos como para renovantes. Estos créditos fueron licitados y adjudicados a los bancos, quienes entregaron créditos por un monto equivalente a 4,1 billones (millones de millones), los que han sido transferidos a distintas instituciones de educación superior, principalmente privadas (90% de los créditos). Del total de créditos entregados el Fisco ha comprado un total de

1.107.681 créditos a los bancos, equivalentes a 2,07 billones, representando el 50,6% del total (superando el 25% esperado). Estos créditos fueron adquiridos por el Estado por un total de 2,63 billones de pesos, lo que equivale a un 26,6% de sobreprecio (\$552.459 millones) más que cuadruplicando el 6% esperado.

En cuanto a los estudiantes, al 2011, la relación deuda/ingreso anual de los beneficiarios del CAE era de un 174%, realidad muy distinta a la de países de la OCDE como Alemania (14%), Holanda (31%) o Estados Unidos (57%), e incluso a la del país sudamericano que le sigue directamente a Chile (Colombia, con un 94%).

El endeudamiento y el gasto privado de las familias contrastan, a su vez, con los exorbitantes niveles de ganancia de la banca privada. Solo tres bancos se han adjudicado el 90% de los créditos. Estos son Scotiabank (ex Banco del Desarrollo), Estado e Itau-Corpbanca. A su vez, en cuanto a los porcentajes de recompra, entre Corpbanca, Itau, Santander y Scotiabank, representan más del 50% de los créditos adquiridos por el Fisco, y en cuanto al recargo, destaca el BCI, al que se le ha pagado un sobreprecio de 55,6% por los créditos adquiridos.

En cuanto al tipo de institución, cerca del 90% de los Créditos con Aval del Estado han sido asignados a planteles privados, contribuyendo así a la expansión del sistema por esta vía. Especialmente paradigmático ha sido el caso del Grupo Laureate, compuesto por cinco instituciones que en total han captado el 17% de los CAE, y cuya matrícula se ha casi triplicado desde 2005 hasta la actualidad al punto de sobrepasar desde 2014 en adelante el total de estudiantes de todas las instituciones estatales. Resulta particularmente expresivo el ejemplo de Laureate por cuanto se trata de un conglomerado que a nivel internacional ha reconocido públicamente el carácter lucrativo de su actividad educacional.

Por lo anterior, resulta imperioso investigar la situación actual de dicho crédito en particular y de los créditos universitarios en general, con la finalidad producir antecedentes que sirvan, entre otros propósitos, a la futura discusión del proyecto de ley que reemplace el CAE. Si bien existe información sobre el funcionamiento sistémico del crédito, como la que se entrega en este escrito, falta aún analizar las consecuencias de ciertas características que afectan directamente al endeudado y la manera en que estas se han comportado, especialmente: la condición de los deudores morosos, la retención de impuestos para el pago de créditos universitarios, la inclusión en registros públicos de deudores, la venta de créditos y externalización del cobro junto a la posible existencia de prácticas abusivas atentatorias contra el derecho de los consumidores: inversión de la carga de la prueba en juicio; espacios en blanco que no son llenados con anterioridad a la suscripción del contrato de crédito, como pagarés en blanco; mandatos en blanco delegables e irrevocables; y en general cualquiera que sea contraria a la buena fe.

Por lo anterior, los suscritos reiteramos la solicitud para que la Cámara de Diputados acuerde crear una Comisión Especial Investigadora para fiscalizar los actos de gobierno de la Presidencia de la República, los Ministerios de Educación, Secretaría General de la Presidencia y Hacienda, la Controlaría General de la República, la Comisión Ingresos, y demás organismos de gobierno vinculados a la implementación de la ley N°20.027 que crea el Crédito con Aval del Estado y las demás que la modifiquen, y en general la

legislación relativa al sistema de créditos para el financiamiento de la educación superior, para que investigue el apego de los actos de gobierno a la Constitución Política de la República y las legislación vigente, que recabe información sobre la situación actual de la deuda universitaria y proponga las soluciones que estime pertinente, citando para tales efectos a los Sres. Ministros de Estado que correspondan, Contralor General de la República, Director del Servicio Nacional del Consumidor, Director de Presupuestos, Vicepresidente Ejecutivo Corto, y convocar a los representantes de los bancos que presten créditos universitarios, rectores del Cruch, Cuech y Cup, organizaciones gremiales y de consumidores, entre otras; y, luego, remita sus conclusiones, una vez aprobadas, a los órganos administrativos y jurisdiccionales que correspondan proponiendo las medidas que sean conducentes para corregir las presuntas irregularidades que se descubran.

2. Plazo.

El plazo otorgado en el mandato fue de 60 días. Ese plazo venció el día 20 de julio de 2018.

Con fecha 21 de junio, la Comisión acordó pedir a la Sala una prórroga por 45 días, a lo que ésta accedió, en sesión 31^a, de fecha 6 de junio, hasta el 12 de septiembre de 2018.

3. Integración.

La Comisión Investigadora se constituyó, originalmente, con los siguientes señores y señoras diputados y diputadas:

- Sr. Jaime Bellolio.
- S. Ricardo Celis.
- Sr. Sergio Gahona.
- Sra. María José Hoffmann.
- Sr. Marcos Ilabaca.
- Sr. Carlos Kuschel.
- Sr. Manuel Monsalve.
- Sr. Diego Paulsen.
- Sr. Leopoldo Pérez.
- Sr. José Pérez.
- Sra. Camila Rojas.
- Sra. Camila Vallejo.
- Sr. Mario Venegas.

Reemplazos permanentes.

1) Oficio de Secretaría de fecha 9 de mayo de 2018, por el cual comunica que los diputados señores Pardo, Rey y Schalper, reemplazarán en forma permanente a los diputados señores Pérez, don Leopoldo; Kuschel y Paulsen, respectivamente.

2) Oficio de Secretaría de fecha 10 de mayo de 2018, por el cual comunica el reemplazo del diputado señor Celis, don Ricardo por la diputada señora Girardi.

3) Oficio de Secretaría de fecha 10 de mayo de 2018, por el cual comunica que el diputado señor Bobadilla reemplazará en forma permanente al diputado señor Gahona.

4) Oficio de Secretaría de fecha 10 de mayo de 2018, por el cual comunica que el diputado señor Santana reemplazará en forma permanente al diputado señor Ilabaca.

5) Oficio de Secretaría de fecha 17 de mayo de 2018, por el cual comunica que el diputado Mellado, don Cosme reemplazará en forma permanente al diputado señor Auth.

II. RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.

La Comisión, en el cumplimiento de su cometido, procedió a escuchar las opiniones y las declaraciones de las personas invitadas, cuya nómina se detalla; recibió los documentos que se individualizan como anexos y que forman parte de este informe.

1. Sesiones efectuadas.

La Comisión se constituyó con fecha 9 de mayo de 2018 y eligió por unanimidad como Presidenta a la diputada señora Camila Rojas Valderrama. En esa misma ocasión acordó celebrar sus sesiones ordinarias los días lunes, de 11:30 a 14:00 horas.

Se celebraron quince sesiones, una reunión en comité y tres reuniones de la Subcomisión¹ encargada de redactar las conclusiones y proposiciones que debía contener el informe a la Sala.

2. Personas recibidas.

-En la sesión 2^a, de fecha 28 de mayo, se recibió al Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, señor Rodrigo Cerda Norambuena; al Director Ejecutivo de la Comisión Ingresas, señor Tomás Bayón Zúñiga, y al Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, señor Juan Eduardo Vargas Duhart.

-En la reunión en Comité, de fecha 30 de mayo, expusieron el Subsecretario de Educación, señor Raúl Figueroa Salas, y el exdirector de la Comisión Ingresas, señor Christian Larraín Pizarro.

-En la sesión 4^a, de fecha 4 de junio, se recibió al Tesorero General de la República, señor Hernán Frigolett Córdova; al Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, señor Mario Farren Risopatrón, y al Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, señor Segismundo Schulín-Zeuthen Serrano.

-En la sesión 5^a, de fecha 11 de junio, se recibió al Ministro de Educación, señor Gerardo Varela Alfonso; al Abogado patrocinante de demandas civiles, señor Belisario Prats; al abogado señor Sebastián Weinborn, y al Coordinador Nacional y Fundador de Deuda Educativa, señor Juan Pablo Rojas.

-En la sesión 6^a, de fecha 18 de junio, se recibió al Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), señor

¹ Compuesta por el diputado Jaime Bellolio, la diputada Camila Vallejo y la Presidenta de la Comisión, diputada Camila Rojas.

Manuel Riesco, y a la integrante del Directorio, señora Roxana Pey y al Director Ejecutivo de Acción Educar, señor Daniel Rodríguez.

-En la sesión 7^a, de fecha 9 de julio, se recibió al Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto; al Director del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), señor Lucas del Villar Montt, y al Profesor de Derecho Civil de la Universidad de Chile, señor Mauricio Tapia Rodríguez.

-En la sesión 8^a, de fecha 30 de julio, se escuchó al Director de la Fundación Nudo 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.

-En la sesión 9^a, de fecha 6 de agosto, se escuchó a la Analista del Área Legislativa de la Fundación Jaime Guzmán, señora Macarena Bravo.

-En la sesión 10^a, de fecha 13 de agosto, se escuchó nuevamente al Director Ejecutivo de la Comisión Ingres, señor Tomás Bayón Zúñiga.

-En la sesión 11^a, de fecha 20 de agosto, se escuchó al Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), señor Alfonso Muga Naredo; al Vicepresidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), Rector de la Universidad de Valparaíso, señor Aldo Valle Acevedo, y a la Vocera de la CONFECyP y Presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECh), señorita Karla Toro Inostroza.

-En la sesión 12^a, de fecha 3 de septiembre, se escuchó al ex Ministro de Educación, señor Sergio Bitar Chacra; al ex Ministro de Hacienda y de Educación, señor Nicolás Eyzaguirre Guzmán, y a la ex Directora Ejecutiva de la Comisión Ingres, señora Alejandra Contreras Altmann.

-En la sesión 13^a, de fecha 10 de septiembre, se recibió al Jefe División de Educación Superior del Ministerio de Educación, señor Juan Eduardo Vargas; a la Directora de CIPER, señora Mónica González Mujica; al Abogado Patrocinante de Demandas Civiles, señor Belisario Prats Palma; a la integrante de Deuda Educativa y deudora del CAE, señorita Tania Zamora, y a la Deudora del CAE, señora Dominique Fonseca.

3. Documentos recibidos.

A) Documentos constitutivos de la Comisión y antecedentes previos.

-Oficio N° 13.873, de fecha 18 de abril de 2018, del Secretario General de la Cámara de Diputados, mediante el cual comunica que la Cámara de Diputados ha prestado su aprobación a la solicitud de 74 diputadas y diputados, para crear una 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.

-Oficio N° 13.910, de fecha 8 de mayo de 2018, del Secretario General de la Cámara de Diputados, por el cual comunica la integración de la citada Comisión.

-Oficio N° 13.995, de fecha 6 de junio de 2018, del Secretario General de la Cámara de Diputados, por el cual comunica que se acordó por unanimidad acceder a la solicitud de prórroga del plazo de vigencia de la

comisión por 45 días, esto es, hasta el 12 de septiembre de 2018, para dar cumplimiento a su cometido.

B) Documentos proporcionados por las personas que se indican.

-En la sesión 2ª, de fecha 28 de mayo, se recibió la presentación del Director de Presupuestos, señor Rodrigo Cerda, y la exposición del Director Ejecutivo de la Comisión Ingresos, señor Tomás Bayón.

Asimismo, se recibieron dos documentos elaborados por analistas de la Biblioteca del Congreso Nacional, denominados "Recursos fiscales involucrados en el CAE: 2006-2016" y "Beneficiarios, egresados y desertores con CAE: 2006-2017".

-En la reunión en Comité, de fecha 30 de mayo, se recibió la presentación del exdirector de la Comisión Ingresos, señor Christian Larraín.

-En la sesión 4ª, de fecha 4 de junio, se recibió la presentación del Tesorero General de la República, señor Hernán Frigolett; la exposición del Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, señor Mario Farren, y la presentación del Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, señor Segismundo Schulín-Zeuthen.

-En la sesión 6ª, de fecha 18 de junio, se recibió la presentación del Director Ejecutivo de Acción Educativa, señor Daniel Rodríguez.

-En la sesión 7ª, de fecha 9 de julio, se recibió la presentación del Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, y la exposición del Director del Servicio Nacional del Consumidor, señor Lucas del Villar.

-En la sesión 8ª, de fecha 30 de julio, se recibió la presentación del Director de la Fundación Nodo XXI, señor Víctor Orellana y del Investigador señor José Miguel Sanhueza; y de un documento que dejaron a disposición de la Comisión; la presentación de los investigadores de la Fundación Sol, señores Marco Kremerman y Alexander Páez, y la exposición de los profesionales del Programa de Educación del Instituto Igualdad, señores Willy Kracht y David Rojas.

Del mismo modo, se recibió un documento remitido por el Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Luis Larraín.

-En la sesión 9ª, de fecha 6 de agosto, se escuchó la presentación de la Analista del Área Legislativa de la Fundación Jaime Guzmán, señora Macarena Bravo.

-En la sesión 10ª, de fecha 13 de agosto, se escuchó una nueva exposición del Director Ejecutivo de la Comisión Ingresos, señor Tomás Bayón.

-En la sesión 11ª, de fecha 20 de agosto, se escuchó la exposición del Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, señor Alfonso Muga; la presentación del Vicepresidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), señor Aldo Valle, y la exposición de la Vocera de la CONFEC y Presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECh), señorita Karla Toro.

-En la sesión 12ª, de fecha 3 de septiembre, se escuchó la exposición del ex Ministro de Educación, señor Sergio Bitar; la presentación del ex Ministro de Hacienda y de Educación, señor Nicolás Eyzaguirre, y la

exposición de la ex Directora Ejecutiva de la Comisión Ingres, señora Alejandra Contreras Altmann.

-En la sesión 13ª, de fecha 10 de septiembre, se recibió la presentación del Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, señor Juan Eduardo Vargas, y la exposición de la integrante de Deuda Educativa y deudora del CAE, señorita Tania Zamora.

C) Testimonios de estudiantes endeudados.

El día 2 de agosto la comisión investigadora del Crédito con Aval del Estado abrió un canal para recoger las denuncias de personas que hayan sido víctimas del endeudamiento para financiar sus estudios: **¿Te endeudaste por estudiar?** El objetivo es incorporar estos testimonios de abusos y agobio por las deudas, al informe final que debía elaborar.

La Comisión habilitó una casilla de correo electrónico para recibir testimonios de quienes hayan adquirido en alguna oportunidad un crédito educacional del Estado (CAE, Fondo Solidario, Corfo) y consideren que hayan sufrido agobio, apremio o abuso por parte del banco, institución educacional o el Estado. Los testimonios constan de textos de un máximo de una plana, permitiendo libertad para que la persona que contrajo alguno de estos créditos exprese su situación particular.

La campaña se realizó entre el 2 de agosto y el 10 de septiembre y se recibieron 802 testimonios. El 65% de los testimonios recibidos fueron de mujeres (524 correos) y el 35% de hombres (278 correos). En relación a los casos expresados, el 62% de los correos se concentró en situaciones respecto al Crédito con Aval del Estado, el 12% sobre el Fondo Crédito Solidario Universitario, el 8% sobre el Crédito Corfo. El 15% restante de los casos relata situaciones de uso simultáneo de alguno de las tres fuentes de financiamiento señaladas anteriormente, y del uso de otros créditos (créditos bancarios para financiar educación, créditos internos de las universidades).

Se realizó una lectura de los 802 testimonios utilizando técnicas de análisis cuantitativo de texto (análisis de *cluster* y análisis factorial) que permitieron cuantificar las palabras más utilizadas y en función de ellas, reducir los testimonios a dimensiones presentes en la mayoría de ellos. Mediante este análisis se identificaron tres ejes presentes en gran parte de los testimonios:

a) Descripción del contexto familiar y socioeconómico en el momento que el estudiante firma el crédito y las expectativas relacionadas con ingresar a la educación superior. Dentro de las palabras más utilizadas en esta dimensión que le entregan su significado son: “carrera”, “trabajo” “estudios”, “familia”, “casa”.

b) Descripción del momento en que el crédito tiene que comenzar a pagarse, donde se explicitan los montos de la deuda, las cuotas, la relación entre el estudiante y la banca como institución administradora del crédito, para el caso del CAE y CORFO, y la situación laboral en la que se encuentra la persona que escribió el testimonio. En esta dimensión, las palabras recurrentes que le otorgan sentido a la dimensión son: “años”, “pagar”, “deuda”, “universidad”, “banco”, “intereses”, “pesos”, “millones”

c) Manifestación de una voluntad para solucionar los agobios, abusos y apremios, y una descripción de la carga que representa la deuda educacional

para enfrentar otros desafíos personales. En esta dimensión las palabras más significativas son: “política”, “educación”, “superior”, “gratuidad”, “beneficios”.

Los 802 testimonios recibidos serán incorporados como [anexo](#) digital al informe de la Comisión.

III. LISTADO DE OFICIOS DESPACHADOS Y DOCUMENTOS DE RESPUESTA RECIBIDOS POR LA COMISIÓN EN EL MARCO DE SU INVESTIGACIÓN.

Durante el ejercicio de su cometido la Comisión ha despachado los siguientes oficios, formulando las consultas o requiriendo la información que a continuación se detalla con sus respectivas respuestas, cuyos anexos se encuentran en la Secretaría de la Comisión y forman parte de este informe:

Sesión y fecha	N° Oficio	Destinatario	Materia	Respuesta
N° 1, 14 de junio de 2018	2	Director de la Biblioteca del Congreso Nacional	Solicita disponer la realización de dos informes relevantes para el desarrollo de la investigación	28 de mayo de 2018
N° 2, 29 de mayo de 2018	11	Señor Fernando Gillmore	Remite cuestionario respecto del concepto de “comisión de administración” que cobran al deudor los bancos acreedores del CAE, que es un cobro adicional a la tasa de interés y la cuota de capital comprendida en el préstamo	18 de junio de 2018
N° 2, 29 de mayo de 2018	12	Director Ejecutivo Comisión Ingresos	Remite las consultas que quedaron pendientes de respuesta durante el curso de la sesión.	30 de julio de 2018
N° 5, 11 de junio de 2018	19	Director Ejecutivo Comisión Ingresos	Solicita remitir un desglose del número de estudiantes beneficiarios del CAE, indicando la carrera e institución de educación superior en la cual se matricularon, entre otras materias	30 de julio de 2018
N° 5, 11 de junio de 2018	20	Director de Presupuestos	Solicita informar respecto del porcentaje que representa el CAE en el presupuesto anual total de educación superior, desde 2006 al 2018	9 de julio de 2018
N° 5, 11 de junio de 2018	22	Superintendente Bancos Instituciones Financieras	Solicita informar respecto de bancos e instituciones financieras que han solicitado decreto de embargo judicial en contra de deudores, y número de deudores cuyos bienes han sido objeto de embargo desde el año 2010	10 de octubre de 2018
N° 5, 11 de junio de 2018	24	Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación	Solicita remitir la información que especifica, relativa a la acreditación de las instituciones de educación superior que señala	9 de julio de 2018
N° 5, 11 de junio de 2018	25	Ministro de Educación	Solicita informar en relación con la legalidad de determinadas cláusulas contractuales, teniendo en cuenta la ley N° 19.496 de Protección a los Consumidores y	2 de octubre

			su modificación por la ley N° 20.555 ("Sernac Financiero")	
N° 5, 11 de junio de 2018	29	Director Ejecutivo Comisión Ingresa	Solicita informar 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 ("Sernac Financiero")	30 de julio de 2018
N° 7, 9 de julio de 2018	55	Ex Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar	Remite cuestionario de consultas sobre el diseño y justificación de la política de CAE, así como la existencia de alternativas, y respecto de la evaluación de su implementación, en relación con la participación de los bancos en el sistema, con la expansión de la matrícula y con los deudores	3 de septiembre de 2018
N° 8, 30 de julio de 2018	60	Superintendente Bancos Instituciones Financieras	Solicita informar acerca de las razones que justifican el cobro de una comisión de administración y mantenimiento por parte de los bancos e instituciones financieras	30 de julio de 2018
N° 8, 30 de julio de 2018	61	Pdte. Asociación de Bancos e Instituciones Financieras	Solicita informar acerca de las razones que justifican el cobro de una comisión de administración y mantenimiento por parte de los bancos e instituciones financieras	30 de julio de 2018
N° 10, 13 de agosto de 2018	66	Director Ejecutivo Comisión Ingresa	Solicita remitir la información que señala, solicitada durante el curso de la sesión	30 de julio de 2018
N° 13, 13 de septiembre de 2018	72	Director Ejecutivo Comisión Ingresa	Solicita informar acerca de la mecánica de recuperación de los créditos que utilizan los bancos, precisando el monto sobre el cual realiza la recuperación; efectuando además un desglose de cómo se calcula el crédito	2 de octubre
N° 13, 13 de septiembre de 2018	73	Superintendente Bancos Instituciones Financieras	Solicita informar acerca de si se encuentra en conocimiento sobre la inexistencia de un estándar común y completo respecto de los modelos de entrega de información de parte de los bancos a los deudores CAE	Sin respuesta

IV. ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LA MATERIA DEL ENCARGO².

En este acápite se describe la participación de estudiantes con Crédito con Aval del Estado (CAE) en el crecimiento de la matrícula de la educación superior. Esto permitirá poder dimensionar la magnitud de este grupo de personas, así como determinar las instituciones en que se concentran y los años donde se ubican los mayores crecimientos.

² Antecedentes aportados por los investigadores Mauricio Holz y Mario Poblete, de la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

En este sentido, la mirada longitudinal de los datos, alcanzado a años previos donde el CAE aún no se había diseñado ni menos implementado, resulta relevante de poder observar cómo el CAE modifica el panorama de la matrícula de la educación superior³.

Entre los años 1995 y 2017 la matrícula de estudiantes de educación superior creció en 839.022 personas, lo que representó un aumento de 2,5 veces para todo el período. De las instituciones que más crecieron, están los IPs (en más de 8 veces) y las universidades privadas no CRUCH (más de 4 veces). Al observar un quinquenio en particular, de 2005 a 2010, la situación es similar, quines más concentran el aumento son los IPs y las universidades privadas no CRUCH.

Asimismo, estudiantes con CAE, en términos generales, tienen su peak en 2010, para todo el sistema de educación superior. Sin embargo, en el caso de las universidades privadas no CRUCH, el porcentaje de estudiantes con CAE alcanza su máximo en 2015 con un 30,11%. En este mismo sentido, es en 2015 donde la matrícula de estudiantes sin CAE de este tipo IES es menor (considerando el decenio 2007-2017), y la de estudiantes con CAE alcanza su punto más alto con 27.087 ingresantes.

En conclusión, se pueden distinguir un período inicial, luego de la implementación del CAE, donde la matrícula de alumnos ingresantes con CAE no es comparativamente alta (2007 a 2008), para posteriormente comenzar un crecimiento mucho más acentuado, a partir de 2009. Este crecimiento tiende a estabilizarse en 2013, alcanzando una meseta, que se extiende hasta el 2016, año que comienza a decrecer el número de estudiantes con CAE.

I. Crecimiento de la matrícula de educación superior, período 1995-2017.

Determinar estadísticamente el efecto del CAE sobre la variación de la matrícula no es posible con los datos disponibles, lo que se debe a, por ejemplo, la imposibilidad que presentan las propias condiciones del análisis, es decir, donde no se cuenta naturalmente con un grupo de control ni con un grupo experimental (experimento natural) el cual recibiría el estímulo, en este caso la posibilidad de optar al CAE. Asumiendo, además, el *cæteris paribus* de las demás variables y del contexto. Sin embargo, puede distinguirse cierta evidencia que permitiría asociar la aparición del CAE con el aumento de la matrícula. No obstante, en primer término, es pertinente observar en qué tipo de instituciones, y cuándo, ocurre el crecimiento de la matrícula.

Tabla N°1. Cantidad de nuevos matriculados en la educación superior según quinquenios, 1995-2017

	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2017	1995-2017
CFT	-20.092	10.533	65.390	17.974	-9.763	64.042
IP	39.613	33.953	109.755	148.870	1.539	333.730
U. CRUCH	46.276	31.215	49.331	23.140	14.018	163.980
U. Privada	32.382	83.442	118.655	37.764	5.027	277.270
Total	98.179	159.143	343.131	227.748	10.821	839.022

Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES)
(<http://www.mifuturo.cl/index.php/academicos-einvestigadores>).

³ Para llevar a cabo este análisis, se utilizó la información oficial disponible de la Comisión Ingesa, en www.ingresa.cl y en el SIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior), en <http://www.mifuturo.cl/index.php/academicos-einvestigadores>.

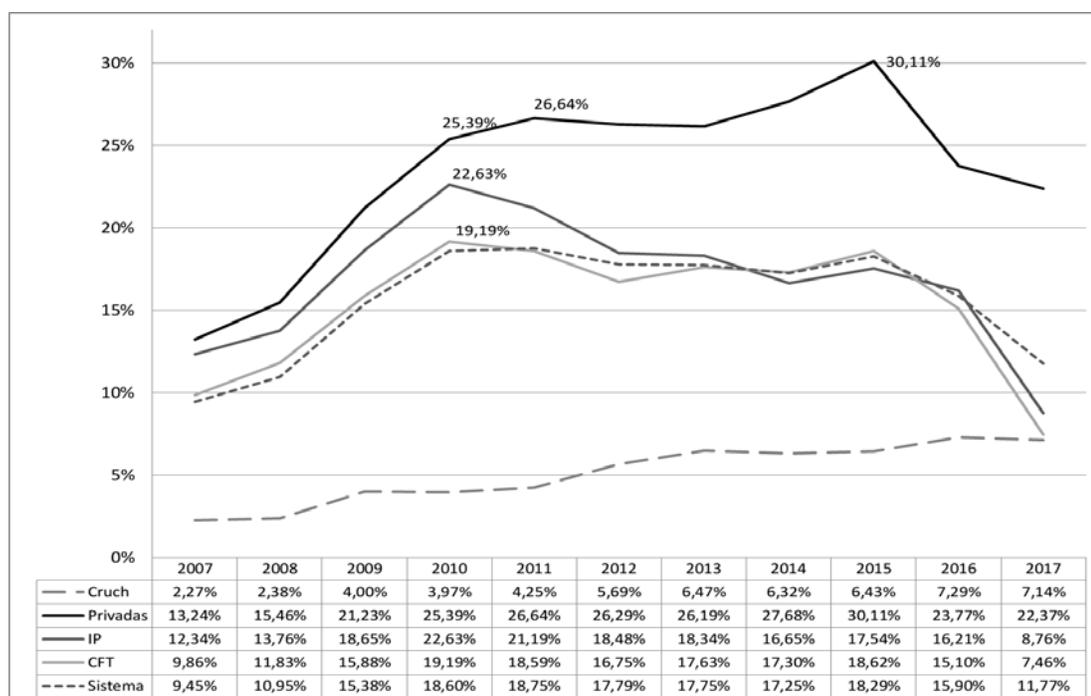
En efecto, en la tabla anterior, se presenta el crecimiento en número de estudiantes, en la educación superior, entre los años 1995 y 2017, segmentada en quinquenios, a excepción del período de 2015 a 2017. En todo el periodo se observa que la matrícula en educación superior aumentó de 337.705 a 1.176.727 estudiantes. Lo anterior implica un aumento, tal como indica la tabla, de 839.022 estudiantes, lo que representó un crecimiento de casi 2,5 veces en todo el período. El tipo de IES que más creció en el período fueron los IPs, en más de 8 veces, seguido por las universidades privadas que lo hicieron en poco más de 4 veces.

En relación con el objeto del documento, es pertinente destacar que, fue en el quinquenio 2005-2010, el periodo en que más creció la matrícula de educación superior, incorporándose 343.131 estudiantes al sistema. En otras palabras, en 5 años se produjo el 41% del crecimiento total de la matrícula de educación superior registrada en Chile durante un período de 22 años, desde 1995 a 2017. Además, cabe agregar que es en dicho quinquenio cuando se comienza a implementar el CAE, específicamente en el año 2016. Asimismo, es posible sostener que parte importante de este incremento lo absorbieron los IPs y las universidades privadas.

II. Participación del CAE en el crecimiento de la matrícula de educación superior, período 2007-2017.

Una manera de observar la relevancia del sistema de créditos CAE sobre el crecimiento de la matrícula en educación superior, es estimando el porcentaje de alumnos de primer año que ingresaron, utilizando como mecanismo de financiamiento el CAE. Para realizar el cálculo antes señalado, se obtiene la matrícula total de primer año, y en conjunto con el número de los estudiantes beneficiarios del CAE que ingresaron a primer año, se obtiene el porcentaje de beneficiarios CAE respecto del total de matriculados de primer año. Lo anterior, se puede observar en el Gráfico N°1 a continuación, según IES y para el decenio 2007-2017.

Gráfico N°1. Porcentaje de estudiantes de primer año con CAE según IES, 2007-2017



Fuente: Ingesa. Sistema de créditos de estudios superiores (www.ingresa.cl).

Así, se observan cambios importantes en el porcentaje de estudiantes de primer año matriculados y con CAE. En efecto, la incidencia del CAE se observa principalmente en universidades privadas, IPs y CFTs, no así para las universidades del CRUCH. Además, es especialmente notorio como, en el año 2010, la incidencia del CAE es muy alta en IPs y CFTs, cayendo suavemente hasta 2015, para luego tener una caída mucho más abrupta a partir de 2016.

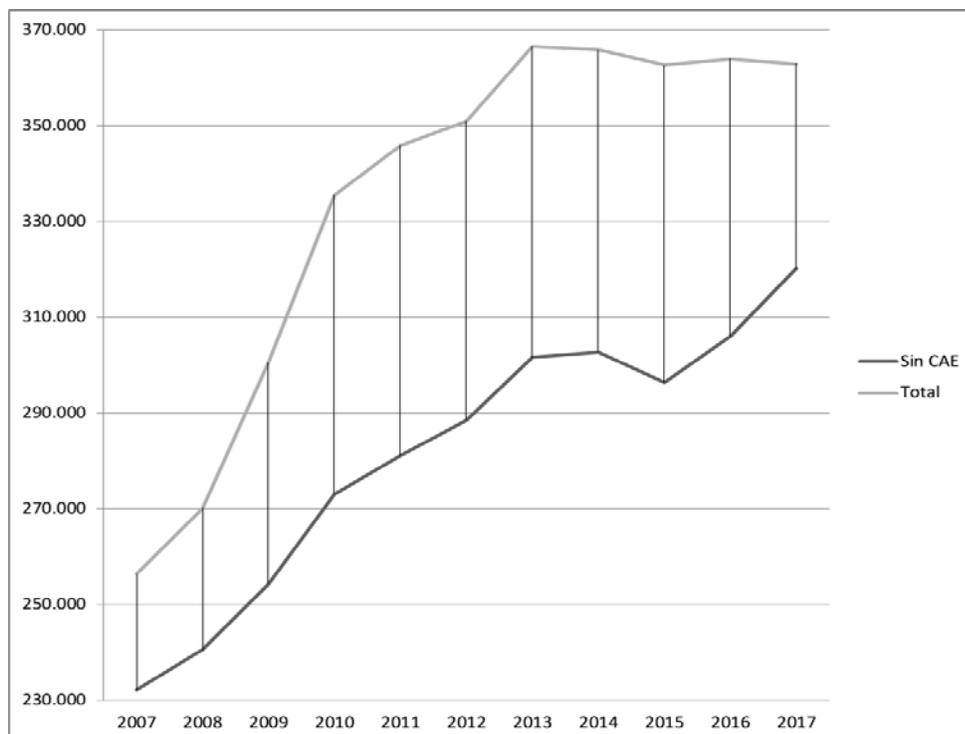
A diferencia de los IPs y CFTs, los matriculados de primer año con CAE de universidades privadas no detienen su crecimiento en 2010, sino que continúan su aumento hasta 2015, donde alcanzan más del 30% de la matrícula total en universidades privadas ese año. Luego, al igual que en IPs y CFTs, esta cae fuertemente, pero aun conservando altos porcentajes en 2016 (23,77%) y 2017 (22,37%).

En el Gráfico N° 2, por su parte, se observa que la matrícula de estudiantes de primer año sin CAE crece sostenidamente en el decenio 2007-2017. Sin embargo, la cantidad total de estudiantes de primer año matriculados (sin CAE y con CAE) crece de manera aún más acentuada. Esto se explicaría por un crecimiento importante de los alumnos de primer año con CAE.

En este gráfico, la distancia entre la curva de estudiantes sin CAE y la curva del total de estudiantes matriculados, representa el crecimiento del CAE y como es este último el que acentúa el crecimiento de la matrícula total, para todo tipo de IES en el decenio estudiado.

En efecto, dicha distancia en el gráfico, en los años 2007 y 2008, es todavía menor en relación a los años que le van a proseguir (de 2010 a 2015). Luego en 2016 y 2017 la cantidad de estudiantes con CAE de primer año, en todo el sistema, comienza a disminuir, mientras que la de estudiantes sin CAE acentúa su crecimiento, siendo este un posible efecto de la implementación del Financiamiento Gratuito de Instituciones de Educación Superior.

Gráfico N°2. Cantidad de estudiantes de primer año matriculados en todas las IES, 2007-2017



Fuente: Ingesa. Sistema de créditos de estudios superiores (www.ingresa.cl).

III. El crecimiento de la matrícula CAE en las universidades privadas.

En el Gráfico N°3, se observa la situación particular de las universidades privadas, las cuales, a su vez, son las que presentan mayor número de matrícula de primer año con CAE en el decenio analizado.

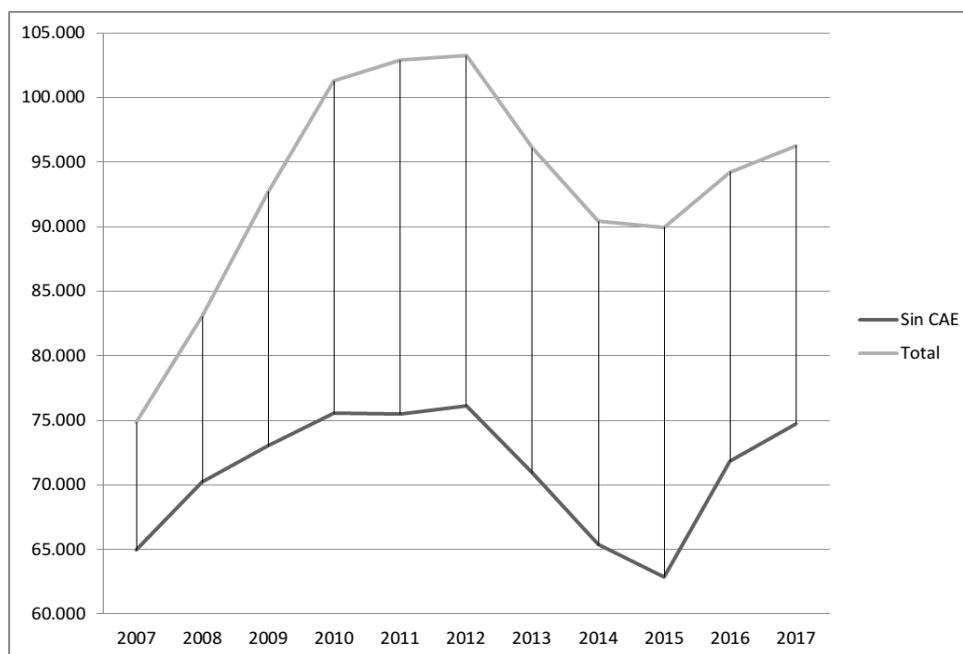
Así, el crecimiento de la matrícula total y de estudiantes con CAE, se da particularmente a partir de 2009 y se sostiene hasta 2012.

Luego, en un segundo momento, la matrícula de estudiantes de primer año sin CAE disminuye, alcanzando su punto más bajo en 2015, sin embargo, estudiantes con CAE son quienes mantienen la matrícula total de primer año por sobre los 90 mil ingresantes, alcanzando, precisamente, en 2015, su número máximo de 27.087 estudiantes.

En un tercer momento, la matrícula de estudiantes sin CAE crece, en 2016 y 2017, haciendo crecer la matrícula total de primer año, ya que el número de estudiantes con CAE se mantuvo estable por sobre los 20 mil ingresantes.

Esta disminución de los estudiantes con CAE y consiguiente aumento de los sin CAE se podría estar debiendo, entre otras cosas, al comienzo de la ya mencionada política de Financiamiento Gratuito de Instituciones de Educación Superior.

Gráfico N°3. Cantidad de estudiantes de primer año matriculados en universidades privadas, 2007-2017



Fuente: Ingesa. Sistema de créditos de estudios superiores (www.ingresa.cl).

V. EXPOSICIONES EFECTUADAS POR LAS PERSONAS CITADAS O INVITADAS A LA COMISIÓN.

En este acápite se resumen brevemente las exposiciones y presentaciones de las personas que concurrieron a exponer a la Comisión. Copia íntegra de sus respectivas exposiciones se encuentra en el acta de la sesión o sesiones a las que acudieron y en sus presentaciones (cuyo link está disponible en las páginas 7 y 8), en el caso de que las hayan acompañado.

1. *Director Ejecutivo de la Comisión Ingres, señor Tomás Bayón Zúñiga.*

El señor **Bayón** asistió a la sesión 2^a, de fecha 28 de mayo, y a la sesión 10^a, de fecha 13 de agosto, acompañado por la Jefa de Comunicaciones y Participación Ciudadana, señora Antonieta Viteri; el Jefe del Departamento de Presupuesto y Análisis Financiero, señor Rodrigo Hernández, y el Abogado Jefe señor Sebastián Spolmann.

Señaló que el CAE es una política pública que se integra, inserta y opera de manera complementaria con el sistema de ayudas estudiantiles del Estado, como son las gratuidad, las becas y el Fondo Solidario de Crédito Universitario.

Está a cargo de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores -Comisión Ingres-, auditada por la Contraloría General de República y cuya principal función consiste en administrar el sistema de créditos mediante un mecanismo de licitación pública de los recursos del sistema financiero, destinados a proveer los créditos solicitados por los estudiantes. Además de verificar y coordinar la actuación y operación de los distintos actores de este sistema, como son la Tesorería General de la República, las instituciones de educación superior, los bancos y los propios estudiantes beneficiarios de este sistema de financiamiento.

Acotó que el Crédito con Aval del Estado como mecanismo de crédito propiamente tal consiste en el derecho a una línea de financiamiento, con desembolsos anuales de un monto máximo equivalente al arancel de referencia y otorgados con una tasa de interés subsidiada de un 2% anual, permitiéndose de ese modo financiar la totalidad de una carrera e incluso ejercer el derecho a un cambio de carrera sin perder este financiamiento, como también financiar opciones de continuidad de estudios, por ejemplo, de una carrera con grado técnico a una carrera con grado profesional.

Resaltó que no existe calificación ni exigencia financiera del estudiante o de su familia como requisito para acceder o mantener el CAE. Asimismo, este mecanismo de crédito contempla:

1) Un período sin pago equivalente a todos los años de estudios más dieciocho meses a partir de la fecha en que se declara formalmente el egreso del estudiante.

2) Plazos máximos de pago que van desde los cinco hasta los veinte años, dependiendo del monto del crédito, del tipo de carrera y de la situación académica del deudor, según se trate de un desertor o de un egresado de sus estudios.

3) Beneficios de pago que consisten en: a) La opción de solicitar cuotas no mayores al 10% de la renta mensual del deudor; b) La posibilidad de suspender el pago por cesantía o desempleo, en caso de encontrarse en esa situación, por períodos de seis meses renovables en la medida o tantas veces sea necesario si persisten las circunstancias, y c) Para aquellos estudiantes que decidan desenvolverse laboralmente en las comunas de menor desarrollo en el país, existe el reembolso de lo pagado por un plazo determinado de hasta tres años en general.

Para materializarse este mecanismo de crédito, se exige la firma de una documentación que consiste básicamente un contrato de línea de financiamiento redactado y elaborado exclusivamente por Comisión Ingres,

no siendo posible que algún banco intervenga en su redacción o modificación, y sujetos al control de legalidad de la Contraloría General de la República.

El contrato contiene los siguientes mandatos: 1) Para el pago de los créditos directo a las instituciones de educación superior, sin que algún dinero pase por el estudiante o su grupo familiar directo; 2) Para prepago de excedentes, porque en algunas ocasiones un estudiante no hace uso de todo su año académico y se retira por motivos de fuerza mayor, entonces se le autoriza a que la institución pueda imputar ese excedente a la deuda del estudiante en la institución financiera; 3) Para la suscripción y llenado de pagarés, que solo puede ser llenado por el banco administrador en caso de ejercer la cobranza judicial de un determinado deudor en caso de incumplimiento prolongado del pago de sus cuotas, 4) Para el descuento de remuneraciones, en conformidad al artículo 16 de la ley N° 20.027.

Respecto de la situación actual de los deudores del crédito, mostró la siguiente tabla:

QUINTIL	TOTAL DE BENEFICIARIOS (*) (1)+(2)+(3)+(4)	NÚMERO DE ESTUDIANTES EN ETAPA DE ESTUDIO O GRACIA		NÚMERO DE ESTUDIANTES CON CUADROS DE PAGO		SALDOS Millones de Pesos			
		EN ETAPA DE ESTUDIO (1)	EN PERÍODO DE GRACIA (2)	CON CUADRO DE PAGO ACTIVO (3)	CON GARANTÍA EJECUTADA O CRÉDITO ACELERADO (4)	EN ETAPA DE ESTUDIO O GRACIA (6)	CON CUADRO DE PAGO ACTIVO (7)	CON GARANTÍA EJECUTADA O CRÉDITO ACELERADO (**) (8)	SALDO TOTAL INCLUIDO LAS GARANTÍAS PAGADAS (6)+(7)+(8)
quintil 1	255.555	74.772	27.057	111.662	42.064	902.129	592.495	198.921	1.693.545
quintil 2	224.901	110.919	20.769	71.015	22.198	741.621	399.761	112.933	1.254.315
quintil 3	160.441	73.130	16.627	55.373	15.311	593.612	345.864	85.617	1.025.093
quintil 4	152.332	77.215	15.511	49.116	10.490	639.965	334.969	62.037	1.036.971
quintil 5	81.064	61.664	6.409	11.411	1.580	376.660	85.072	10.544	472.276
TOTAL	874.293	397.700	86.373	298.577	91.643	3.253.986	1.758.162	470.052	5.482.200
%		45%	10%	34%	10%	59%	32%	9%	100%
Bancos	481.267	193.994	51.499	181.439	54.335	1.412.147	995.811	278.400	2.686.358
%		40%	11%	38%	11%	53%	37%	10%	100%
Fisco	393.026	203.706	34.874	117.138	37.308	1.841.839	762.351	191.653	2.795.842
%		52%	9%	30%	9%	66%	27%	7%	100%

(*) Los beneficiarios que han postulado y obtenido el CAE en más de una ocasión son contados como beneficiarios distintos. El total de rut son 861.955.

(**) No corresponde la aplicación de garantía estatal sobre créditos financiados por el fisco, sean egresados o desertores.

En cuanto La distribución de quintiles, expresó que básicamente por el aumento progresivo del número de becas y la entrada en vigencia de la gratuidad, a partir del año 2016, ha significado una menor participación de los quintiles 1 y 2 en la asignación del Crédito CAE, y en cambio, una mayor participación del quintil 5 en los últimos dos años.

En resumen, concluyó que:

1) El CAE es un crédito con características especiales, en el marco de una política pública de financiamiento a la educación superior, inserto en las ayudas estudiantiles. Tanto es así que no tiene ninguna similitud con algún producto del sistema financiero, ya sea crédito hipotecario o créditos de consumo. Además, para su pago tiene plazos extensos de gracia, tasas subsidiadas y beneficios asociados al pago de las cuotas, que los hacen contingentes a las realidades de cada deudor en el futuro.

2) La Comisión Ingresos administra, coordina y verifica los montos cobrados por los bancos, uno por uno, incluyendo las cuotas que deben ser beneficiadas o suspendidas, y también las garantías que son pagadas tanto por el Fisco como por las instituciones de educación superior.

3) Pese a que existe un diseño de cobro judicial, para efectos del CAE, no se realizan embargos dado que las garantías del sistema no lo exigen, y

solo se requiere la presentación de demanda y notificación o certificación de búsquedas negativas en el domicilio del deudor.

Consultado sobre el monto de las retenciones de impuestos, respondió que carece del dato de las retenciones históricas año por año, pero sí cuenta con la del año pasado, oportunidad en que se retuvieron excedentes de impuestos a la renta por un monto total de 2.015 millones de pesos, correspondientes a 15.769 deudores del sistema, de los cuales 10.500 habían egresado de sus estudios y los 5.000 restantes que habían abandonado sus estudios (desertores). Esto da un monto promedio de retención del orden de 120.000 pesos por deudor. El monto ascendió a la suma de 2.015 millones de pesos, lo que en términos del saldo o el monto de crédito adeudado es bastante menor.

Respecto de si hubo otra forma o instrumento mejor que el CAE, expresó que como todo sistema y con la experiencia acumulada, todo es perfectible y pudo haber otras formas de haberlo hecho mejor. Decir lo contrario sería un acto de soberbia. Pero la ley en su diseño y contenido contempló que estos eran recursos provistos por privados. Atendida la circunstancia de que en esa época había escasez de recursos fiscales, se diseñó el otorgamiento de garantías. Algo inédito hasta ese momento es que las instituciones de educación superior garantizaban el riesgo de deserción, situación que no está cubierta en otros sistemas de ayudas.

En respuesta a la pregunta sobre si las instituciones de educación superior han aumentado en mayor cuantía de recursos con el CAE, expresó que cuando comienza el sistema de financiamiento del CAE en 2006, ya había una situación de necesidades de financiamiento insatisfechas para aproximadamente la mitad de la matrícula de educación superior. En esa época solo había sistemas de financiamiento, como el fondo solidario o becas, asociados a las 25 universidades pertenecientes al CRUCh.

Una demanda ciudadana muy importante era alguna alternativa de financiamiento para estudiantes que cursaban estudios de educación superior en otros organismos, como institutos profesionales o centros de formación técnica, y en las universidades privadas. Entonces, el CAE vino a satisfacer esa necesidad, y en menor medida en las universidades del CRUCh, porque ahí se complementa con otras ayudas estudiantiles, como las becas y los créditos solidarios.

En la sesión del 13 de agosto el señor Bayón se refirió a la participación de las instituciones de educación superior en el Sistema del Crédito con Garantía Estatal, al año 2007 versus la que tuvieron al cierre de 2017, de las principales veinte instituciones de educación superior y la distribución de su matrícula según los años de acreditación, en conformidad a la información obtenida del Sistema de Información de Educación Superior (SIES), del Ministerio de Educación.

Asimismo, explicó las estadísticas de la situación de los beneficiarios en etapa de pago y el costo del Fisco en el Sistema de Crédito CAE.

2. Director de Presupuestos, señor Rodrigo Cerda Norambuena.

El señor **Cerda** asistió a la sesión 2ª, de fecha 28 de mayo, acompañado por la Jefa del Sector Pasivos Contingentes, señora María José Huerta, y el Jefe de la División de Finanzas Públicas, señor José Pablo Gómez.

Expresó que presupuestariamente hay dos grandes clasificaciones. En primer lugar, la recuperación de préstamos que tiene que ver con los ingresos que va obteniendo el Fisco en la medida en que los estudiantes van pagando su crédito. En segundo lugar, la línea de gastos, que está compuesta por los subtítulos: 24 sobre transferencias corrientes, 30 sobre adquisición de activos financieros y 34 de servicio de la deuda.

Estimó importante hacer esta separación en subtítulos, ya que cuando se miran los gastos dentro del déficit o superávit fiscal, generalmente se está refiriendo al subtítulo 24.

Al respecto mostró la siguiente tabla sobre ejecución del CAE, según las leyes de Presupuestos, años 2006 a 2017:

		MILES DE \$U.V.I.											
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
12	RECUPERACIÓN DE PRÉSTAMOS	.	202.097	347.382	343.679	3.414.752	9.937.654	13.674.636	17.471.181	27.377.754	46.916.722	68.044.807	70.702.070
10	Ingresos por Percibir	.	202.097	347.382	343.679	3.414.752	9.937.654	13.674.636	17.471.181	27.377.754	46.916.722	68.044.807	70.702.070
001	Créditos de Educación Superior	.	202.097	347.382	343.679	3.414.752	9.937.654	13.674.636	17.471.181	27.377.754	46.916.722	68.044.807	70.702.070
GASTOS		6.771.800	15.801.104	38.382.522	29.682.549	348.415.121	288.633.431	322.480.944	381.381.219	400.785.519	485.297.788	560.154.595	487.403.575
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	.	.	.	.	.	.	.	2.622.259	5.129.402	9.478.107	13.030.427	17.201.719
805	Aplicación Ley N° 20.634	.	.	.	.	.	.	.	2.622.259	5.129.402	9.478.107	13.030.427	17.201.719
30	ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS	6.771.800	15.801.104	38.382.522	29.682.549	348.252.106	287.525.448	319.804.013	352.877.869	386.717.759	441.178.716	471.902.914	404.452.001
01	Compra de Títulos y Valores	6.771.800	15.801.104	38.382.522	29.682.549	348.252.106	287.525.448	319.804.013	352.877.869	386.717.759	441.178.716	471.902.914	404.452.001
34	SERVICIO DE LA DEUDA	.	.	.	.	163.016	1.107.983	2.686.932	5.881.091	8.938.358	34.640.966	75.221.254	65.749.855
01	Amortización Deuda Interna	.	.	.	.	157.122	1.008.982	2.533.432	5.483.824	7.367.825	30.247.830	67.416.415	57.405.676
03	Intereses Deuda Interna	.	.	.	.	5.892	99.001	153.500	397.266	1.570.733	4.393.136	7.804.839	833

Acotó que generalmente en la adquisición de activos financieros, que se refiere a las compras de títulos y valores, hay dos partes: una que corresponde a la cantidad de créditos que compra el Fisco a las instituciones y otra es la recarga que cobran dichas instituciones al Fisco. En otras palabras, en el subtítulo 30 hay una cantidad, "Q" multiplicada por un precio, que es la recarga que cobra la institución financiera.

Explicó que esa recarga tiene que ver con costos de administración de la institución financiera, sobre todo en lo que se refiere a administración y venta, pero también tiene que ver con un costo de capital que el Fisco termina pagando, porque para adjudicar se licita -más que a un menor precio, a un menor P por Q; es decir, una menor cantidad y una menor recarga-, y eso es lo que, finalmente, se termina adjudicando.

El subtítulo 34 Servicio de la Deuda, corresponde, básicamente, al pago que se les hace a los bancos por la ejecución de la garantía estatal. Entonces, como hay ciertos deudores que no pagan, tanto egresados como desertores, el Fisco se hace cargo de pagar, de servir esa deuda.

El gasto total presupuestario fue de cerca de \$487.000 millones en 2017. De esa cifra, cerca de 404.000 corresponde a la adquisición de activos financieros, que se les hace a los bancos; 17.200 corresponden a transferencias corrientes, por la aplicación de la ley N° 20.634 y casi 66.000 corresponden a servicio de la deuda; es decir, al pago por la ejecución de la garantía estatal.

Desde el 2013, donde se produce la segunda fase de implementación del crédito con aval del Estado y se rebaja la tasa de interés a los estudiantes

al 2%, el Fisco debió comenzar a subsidiar la diferencia de tasas entre la tasa que fijaba el banco que en promedio andaban entre el 5,5 y 6% y el 2% que fijó la ley.

Adicionalmente, se debió empezar a subsidiar el beneficio de la contingencia de renta del 10%. Esto quiere decir que cuando las cuotas representaban más de un 10% de la renta, se rebajaban a ese monto.

En términos de beneficiarios, en 2012 se estabilizó en cerca de 90.000 nuevos beneficiarios y hasta el período 2016. Destacó que ese año es el primero en que se observa una caída significativa en estos nuevos beneficiarios, alrededor de 66.000, posiblemente atribuible a la gratuidad.

En relación a los pasivos contingentes a raíz de la garantía que otorga el Fisco a las distintas instituciones financieras, para el caso de que los estudiantes no puedan pagar, para el período 2016 se estimó en prácticamente 77.000.000 de UF, es decir, 1,22% del PIB, y en 2017, en 84.000.000 de UF, es decir, el 1,27% del PIB.

Destacó que estos números no son los montos totales de los créditos que se han otorgado, solo lo que eventualmente puede ser con cargo al Fisco, que corresponde a un tope de 90% y en los tres primeros años parte importante de eso es de garantía de las instituciones de educación superior.

3. Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, señor Juan Eduardo Vargas Duhart.

El señor **Vargas** asistió a varias sesiones de la Comisión, en las cuales respondió algunas consultas de los diputados, acompañado por la asesora de la División, señora Verónica Retamal. Expuso en la sesión 2ª, de fecha 28 de mayo y en la sesión 13ª, de fecha 10 de septiembre.

Sostuvo que es necesario hacer una evaluación, un diagnóstico, por cuanto para construir un sistema de crédito que reemplace el CAE se requiere evaluar cuáles son las cosas positivas y cuáles las cosas negativas, en términos muy generales, respecto del Crédito con Aval del Estado.

Entre los efectos positivos mencionó la cantidad de estudiantes que pudieron acceder a la educación superior, y que supuso un despegue, desde el punto de vista del acceso, en comparación al tradicional ingreso al sistema de educación superior chileno.

También, por otra parte, hasta el 2006, había básicamente un sistema de crédito: el del Fondo Solidario, que operaba respecto de las universidades del Cruch. Por lo tanto, había un grupo muy importante de estudiantes que por acceder a otro tipo de instituciones, no tenía ningún tipo de ayuda estudiantil o eran muy limitadas.

Desde ese punto de vista se debe reconocer que el CAE permitió un acceso mucho mayor y masivo de un grupo de gente a distintos tipos de instituciones, pero en particular a los IP y CFT, que no tenían mayores ayudas estudiantiles, y también a las universidades privadas e incluso del Cruch, que a pesar de tener el Fondo Solidario, sus estudiantes también tienen acceso al CAE.

Algunos de esos estudiantes, por no tener acceso a ningún sistema formal de ayuda estudiantil o de crédito, muchas veces terminaron financiando

sus estudios con créditos comerciales, con créditos de la banca, con endeudamientos personales de la familia.

Respecto de las cuestiones negativas del CAE, y que hay que resaltar es que ha sido un sistema caro. Al Fisco esto le ha significado una cantidad de recursos que probablemente no se contempló por quienes diseñaron este sistema. Mirándolo ex post, el desembolso ha sido mayor de lo esperado. No hubiese alcanzado para financiar a todos quienes finalmente estudiaron.

Por las razones que sean, porque estuvo la crisis *subprime* entre medio, porque los bancos no se han interesado mayormente. Pero, finalmente ha sido un sistema de financiamiento que ha recaído mucho en el Fisco, desde el punto de vista de su costo. Eso es algo que se tiene que considerar a futuro. Es decir, el nuevo sistema de crédito saca a la banca del esquema de financiamiento, como ha sido parte de la propuesta.

Adicionalmente, comentó que en el caso de los desertores, dada la mecánica de los bancos, respecto del crédito se les acelera su cobro, y eso, en la práctica, lo hace inviable desde el punto de vista de todo tipo de cobranza.

Y lo otro es que hay un sobreendeudamiento de parte de algunas personas. No son la mayoría; son unos pocos casos, como un estudiante que ha renovado once veces el crédito: estudió una carrera de cinco años, después estudió otra y, probablemente esa persona está destinada al no pago.

Con todo, se debe reconocer que el 70% de los egresados que tiene CAE paga una cuota que, en promedio, es de menos de 1,5 UF. Se trata de una cifra razonable, aunque también hay otro porcentaje menor afortunadamente, pero existente, de alumnos que terminaron con una carga superior a la razonable.

En ese contexto, en el gobierno pasado del Presidente Piñera se propuso una rebaja a la tasa de interés y el acceso a un pago contingente al ingreso, que no estaba contemplado originalmente. Los créditos con aval del Estado que se emiten actualmente están todos al 2%, por imposición legal.

Comentó que todos estos elementos se han tenido en consideración al momento de hacer este nuevo diseño y propuesta de crédito que reemplace al Crédito con Aval del Estado. Por cierto, incluyéndose a aquellos alumnos que están en el sistema actual del CAE, ya sea en condiciones de egresados o como desertores.

En sesión de fecha 10 de septiembre, expresó que en su presentación abordará los motivos por los cuales es necesario un sistema de crédito para la educación superior y realizar una mirada crítica del CAE.

Para el primer punto expresó que tal y como está mandatado en el artículo 122 de la ley N° 21.091, Ley de Educación Superior, un sistema de créditos no solo es pertinente, sino que además es totalmente necesario porque la gratuidad actualmente llega solo hasta los estudiantes pertenecientes al 60% más vulnerable en instituciones adscritas.

Adicionalmente hay instituciones que han decidido no incorporarse, por lo que hay que ser conscientes de que, en términos financieros, los recursos no alcanzan para que todos los estudiantes.

En un escenario medianamente optimista y respondiendo a la realidad presupuestaria del país, con un crecimiento del PIB tendencial de 3%, la gratuidad avanzaría de la siguiente manera: 2031 (decil 7), 2042 (decil 8), 2060 (decil 9), 2084 (decil 10).

De esta forma, el sistema debe contar con un conjunto robusto de becas y créditos para apoyar a aquellos estudiantes que no pueden acceder al beneficio de la gratuidad o que, habiendo accedido a él, lo pierden por las razones establecidas en la misma ley de Educación Superior.

Acotó que diversos estudios, como el informe *Education at a Glance* 2017, concluyen que en Chile, quienes asisten a la educación superior reciben en promedio sueldos que son más del doble si se comparan con los de aquellos que solo completaron la educación media, lo cual corresponde al premio salarial más alto de los países de la OCDE. En ese sentido, expresó que, sin desconocer el beneficio social que genera la educación superior, sus beneficios privados hacen que un sistema de créditos cumpla con los criterios de equidad y de justicia.

Chile no es el país donde más se utiliza un sistema de financiamiento de esta naturaleza. Diversos países de la OCDE cuentan con sistemas de créditos para cubrir los costos de su educación superior, ya sea en cuanto a aranceles o mantención. El desarrollo de los créditos públicos se inició entre 1960 y 1980, y coincide con el crecimiento masivo de la matrícula de educación superior (no es una situación específica de Chile).

Los sistemas de créditos están muy desarrollados en países como Australia, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos, donde más del 70% de los estudiantes accede a un préstamo. También están presentes en países como Nueva Zelanda (64%), Islandia (63%) y Suecia (40%).

Lo anterior, permite aseverar que el sistema de financiamiento es algo necesario por partida doble, esto porque lo establece la ley y porque no hay otra manera de financiar los estudios si se pretende mantener las tasas de acceso a la educación superior que actualmente exhibe Chile y que son comparables con las de los países más desarrollados de la OCDE.

Respecto de la segunda materia que abordó en su intervención, relativa a la mirada crítica del Crédito con Aval del Estado o Crédito con Garantía Estatal, expresó que antes de su creación, sólo existían dos alternativas para quienes necesitaran cubrir parcial o totalmente el arancel de sus carreras:

1) El Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), consiste en un crédito blando y sin intermediación de los bancos y de carácter exclusivo para los estudiantes de instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores que se encontraran dentro del 80% más vulnerable.

2) Los Créditos Corfo para estudiantes de pregrado con intermediación bancaria que exigía aval personal y tenía una tasa de interés promedio superior al 8%.

En este contexto, la creación del CAE en 2006, durante el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos, representó una mejora en las condiciones del crédito al que podrían acceder los estudiantes que asistían a instituciones fuera del CRUCH. Además, de que en comparación con los créditos Corfo ofrecía una disminución de la tasa de interés (cercana al 6%) y eliminaba la necesidad de contar con un aval. Finalmente, el programa de créditos Corfo

para estudiantes de pregrado fue eliminado en 2011 por el Presidente Piñera, por lo que hasta la actualidad han convivido el CAE y el FSCU.

Todo lo señalado que no obsta a que el CAE se encuentre afectado por una serie de problemas:

En su origen el CAE presentó problemas de diseño que fueron determinantes en el nivel de endeudamiento actual de algunos estudiantes, que se manifiesta en la incapacidad de establecer una tasa de interés baja; y en la existencia de cuotas que no tienen relación con el ingreso de los egresados, es decir, un egresado podía estar ganando el ingreso mínimo, haciendo frente a una cuota que podía exceder con creces del 10, 15, 20 o 50%, incluso de éste. Adicionalmente, no había protección frente a períodos de cesantía y el plazo de pago era de hasta 20 años, sin condonación alguna.

La creación del CAE en sus condiciones originales reforzó además la idea de que existían dos categorías de estudiantes. Por una parte, aquellos que asistían a universidades del CRUCH tenían la oportunidad de tomar un crédito con menor tasa de interés, contingente al ingreso y con plazo de extinción de la deuda, y por otra, el resto compuesto por la gran parte de los estudiantes que accedían a instituciones, como centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades privadas.

Por último, por la manera en que estaba diseñada la licitación de las nóminas, el CAE terminó siendo también muy caro no solo para los estudiantes, sino para el Estado, que debió pagar cuantiosas sumas a la banca para que postularan y finalmente entregarán créditos a sus estudiantes.

Desde 2006 hasta 2010 las condiciones del CAE se mantuvieron inalteradas, siendo el Presidente Piñera el primero en introducir cambios y mejoras para los estudiantes con la rebaja de la tasa de interés al 2% (similar a la del FSCU), la fijación de que la cuota que no podía exceder el 10% del ingreso y la suspensión de pago por cesantía.

Además, durante la administración anterior del Presidente Piñera, se trató de reemplazar el CAE por un proyecto de ley ingresado en 2012 que establecía un crédito estatal único sin intermediación de los bancos, que por distintas razones, no prosperó, pese a que si hubiese sido aprobado en su oportunidad, una cifra cuantiosa de estudiantes, cerca de 500 mil, hubiese podido estudiar con un sistema distinto y no con el CAE.

Apuntó que en total han estudiado y financiado sus estudios con Crédito con Aval del Estado, aproximadamente, 935 mil estudiantes. Además, de que en la medida en que se ha incrementado la gratuidad los alumnos pertenecientes a los quintiles 1 y 2, ha ido disminuyendo su participación respecto al CAE, incrementándose proporcionalmente la participación de estudiantes pertenecientes a quintiles superiores.

Por último, una breve mirada a la distribución de los deudores según el tramo del valor de la cuota, indica que un porcentaje muy relevante de los estudiantes enfrenta cuotas de monto razonable, es decir, cerca de 300 mil deudores hoy pagan cuotas cuyo monto es de hasta 3 UF, lo que no obsta a que existan casos con cuotas difíciles de pagar, que aunque son pocos porcentualmente, su número no deja de ser significativo.

En términos de la situación de pagos, destacó que el comportamiento de pago es razonable en el caso de un egresado y es un comportamiento de

pago malo en el caso de un desertor. De hecho cerca del 70% de los egresados está al día o prácticamente al día en el pago de sus cuotas, lo cual baja al 30% en el caso de los desertores.

Consultado sobre la acreditación de las instituciones de educación superior, respondió que la ley de Educación Superior establece un parámetro más exigente haciéndola obligatoria, lo que si bien podría no ser suficiente como garantía de calidad, como ya ha ocurrido, no se debe olvidar que la ley tiene un componente interesante, porque propende o propicia que el sistema, como un todo, vaya hacia instituciones con mayor nivel de acreditación, es decir, hacia instituciones acreditadas a nivel avanzado o de excelencia (4 años hacia arriba). Es más, establece que si hay acreditación por dos periodos consecutivos en el nivel básico, se pasa a ser supervisado por el Consejo Nacional de Educación.

4. Subsecretario de Educación, señor Raúl Figueroa Salas.

El señor **Figueroa** expuso en la reunión en Comité, de fecha 30 de mayo. Destacó que es fundamental contar con un buen sistema de créditos, como mecanismo de ayuda estudiantil para el acceso a la educación superior. En su momento, el CAE se hizo cargo de la necesidad de contar con instrumentos de apoyo que permitiesen el acceso a la mayor cantidad posible de jóvenes a la educación superior, y desde ese punto de vista, fue a todas luces exitoso, duplicándose la matrícula en educación superior prácticamente desde los inicios del CAE hasta la fecha.

También es importante distinguir el inicio del sistema donde imperaba el crédito Corfo, que adolecía de una serie de dificultades que fueron corregidas con el diseño del CAE; y luego cómo en 2012 se volvieron a corregir las deficiencias ya identificadas del mismo, fundamentalmente en lo relativo a la sobrecarga financiera para los profesionales o para quienes deben pagarlo, con la incorporación de un seguro que apuntó a que ningún deudor del CAE pague cuotas mensuales que excedan el 10% de sus ingresos.

En esa misma lógica, expresó que el desafío del país es seguir haciéndose cargo de las deficiencias del sistema mediante su corrección, porque incluso bajo la idea de gratuidad aprobada en la ley de Educación Superior, no se puede dejar de contar con un sistema de créditos. Tal sistema es fundamental incluso para aquellos alumnos que acceden a instituciones adheridas a la gratuidad, ya que, debido al cronograma de avance de esa política, no todos alcanzarán a recibirla, como ocurre con los alumnos del séptimo decil en adelante que no tienen gratuidad, así como para los alumnos que deciden estudiar en instituciones de educación superior no adheridas a la gratuidad, pero que están acreditadas.

Afirmó que es innegable la necesidad de que coexistan la gratuidad y un sistema de crédito, lo que lleva a tomar medidas concretas y hacerse cargo del mejor diseño de ese sistema de crédito, que no sea solo un mecanismo eficaz, sino también eficiente desde el punto de vista fiscal. La pregunta es cómo asegurar que los recursos que el Fisco destine a ese sistema de crédito se traduzcan en un gasto lo más eficiente posible.

Aseguró que en esa lógica se está avanzando. De hecho, en el primer gobierno del Presidente Piñera se presentó un proyecto de ley que apuntaba precisamente en esa línea, a compatibilizar adecuadamente un mecanismo de crédito que fuese beneficioso para los estudiantes y que, desde el punto de

vista fiscal, también fuese eficaz y eficiente. En esa lógica, la intermediación de la banca privada dejó de ser un beneficio.

Adicionalmente, existe el desafío de cómo lograr que los nuevos estudiantes puedan acceder a un mecanismo de crédito ventajoso para ellos, y cómo incorporar a quienes ya estudiaron con el CAE, estén o no morosos, a una nueva lógica que los saque del sobreendeudamiento que hoy tienen.

A continuación, expresó que no es efectivo que con lo que hoy el Fisco destina al Crédito con Aval del Estado, sobre la base de la recarga y la recompra, se podría llegar hasta 500.000 jóvenes estudiando gratuitamente, pues si se destina esa misma cantidad de recursos a la gratuidad, se restringe a solo 180.000.

5. *Exdirector de la Comisión Ingres, señor Christian Larraín Pizarro.*

El señor **Larraín** expuso en la reunión en Comité, de fecha 30 de mayo. Expresó, en cuanto al diseño del CAE, que se trabajó estrictamente apegado al marco definido por la ley N° 20.027, que en su artículo 2 impide al Fisco otorgar créditos, es decir, por construcción es un diseño público-privado que no admite la posibilidad de una agencia pública, otorgando y gestionando los créditos, y artículo 6 incorpora explícitamente a los bancos en el otorgamiento.

En segundo lugar, destacó que el CAE, para los economistas, ha sido eficaz en el cumplimiento de su principal objetivo: dar acceso a estudios superiores a sectores de ingresos medios y bajos, lo que constituye un claro avance respecto de lo que existía previamente, al margen de la evaluación que se puede hacer ex post.

En tercer término, aseveró que sin embargo, mirando el período 2007-2011, en algunos años el CAE no ha sido eficiente. Por un lado, porque para un porcentaje relevante de los estudiantes (33%) significó una carga financiera excesiva (superior al 10%) y por otro, porque en algunos años tuvo costos no justificados para el erario fiscal. Cuando la tasa baja al 2%, los deudores con carga financiera elevada llegan al 4% (cuenta pública Ingres 2017).

Finalmente, sostuvo que los problemas de eficiencia entre 2007 y 2011 se explican porque instituciones clave para el buen funcionamiento del sistema no hicieron bien su trabajo en algunos años. A su juicio, y en orden de importancia, estas instituciones son: la Comisión Ingres, no su *staff* técnico, sino de su consejo directivo; la Comisión de Acreditación; el rol de BancoEstado y las instituciones de educación superior, más que universidades.

A continuación, llamó a considerar que las decisiones se adoptan con los antecedentes que hay en los momentos en que se desarrollan las cosas y no con la información que se tiene ex post.

En ese sentido, la situación previa al CAE, era que solo desde el octavo decil de ingreso familiar la familia pagaba una fracción menor a 25% de su ingreso y que solo el décimo decil pagaba una fracción inferior a 7% solo el 10% de la matrícula pertenecía al primer quintil; las tasas de créditos Corfo rondaban entre 8,5% y 9% anual y las tasas de créditos no Corfo podían llegar a 10 o 12%; los bancos pedían avales a la familia, y en el 2005, el PIB per cápita de Chile era 7.606 dólares.

En cuanto a los beneficios del CAE comparados con los del crédito Corfo, precisó que, hasta el 2011, la tasa de interés en los créditos Corfo fluctuaba entre 8,5 y 9%, mientras que en el CAE entre 5,2 y 5,8%. Además, de que en los créditos Corfo el banco elegía a quien prestaba y, en los créditos CAE, la selección la hace la Comisión Ingres a partir de las propuestas de las instituciones de educación superior; sin contar que en los Corfo es el banco quien decide la tasa de interés y pide garantía a los familiares, a diferencia del CAE en que el banco acepta la tasa de interés fijada por Ingres a (teóricamente fijada año a año) y solo tiene garantía estatal.

A continuación, citó un párrafo de un estudio del Banco Mundial sobre evaluación del CAE, del año 2012 (página 9), que prescribe: *“El Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile se ha posicionado excepcionalmente para ayudar a miles de chilenos, que reúnen los requisitos necesarios pero necesitan apoyo financiero, a acceder a la educación superior y culminar sus estudios. A pesar de las muchas virtudes en el diseño y la ejecución del programa, ésta necesita mejoras en áreas clave para convertirse en un elemento sostenible de la política para la educación superior de Chile. El presente informe propone cómo lograrlo.”*

Lo que permite afirmar que el CAE fue eficaz y pero no necesariamente eficiente. El CAE fue eficaz porque permitió un fuerte incremento en la matrícula de educación superior (universitaria y técnica), llegando a 357 mil alumnos en 2011, la mayoría por primera vez en su familia. Al año 2017 los receptores del crédito llegaban a 870 mil, según los datos de la Comisión Ingres a. Además, la mayor parte del acceso se concentró en sectores de ingresos medios y bajos, lo que era justamente el objetivo buscado y, de acuerdo con los antecedentes del mismo estudio del banco mundial, y otros, permitió reducir la tasa de deserción de los estudiantes.

En cuanto al rol de la Comisión Ingres a, expresó que uno de los temas menos entendidos es cómo funcionaba el mecanismo o diseño de licitación, que se asignaba por menor costo fiscal, es decir, los bancos enfrentan un conjunto de estudiantes a los cuales debían financiar a una cierta tasa. Tanto los estudiantes como la tasa son definidos por Ingres a y no susceptibles de modificación.

La licitación busca proteger el interés fiscal y la variable de asignación era el riesgo. Esto significó que el banco vendía una parte de los créditos a la Comisión, y ésta asignaba al mejor postor.

Esto suponía que la Comisión Ingres a definía un precio de reserva, o sea, en todas las licitaciones se debe decir cuál es el límite desde el punto de vista del interés fiscal, cuestión que en la práctica no ocurrió. Una forma de calcularlo es usando un ponderador de 6% sobre la cartera con que se queda el banco. Obviamente, ese 6% varía en función del porcentaje de la cartera que el banco ceda al Fisco.

El Fisco al incorporar a los bancos potencialmente ganaba que: 1) Si los bancos se quedan con la propiedad de la cartera, el Fisco se ahorra el costo financiero (del 3% de la cartera en VPN debido a que en los 4 a 7 primeros años no recibe nada); 2) Transferir el 10% del riesgo. Asumiendo en régimen un no pago de 30% (representa un 3% de la cartera en VPN); 3) El Fisco gana del orden del 6% si los bancos financian el 100% de la cartera. Con este criterio, se debe establecer el sobreprecio máximo por la cartera cedida.

A mayor nómina cedida al Fisco, menor el sobreprecio que se puede pagar; 4) Si el porcentaje cedido al Fisco es 25%, entonces el sobreprecio puede ser de 18% a 20%. Si el porcentaje cedido es elevado (40%), el sobreprecio no puede superar el 9% a 10%.

En materia de precio de reserva, leyó del informe N° 175 de la Contraloría General de la República, de 2013, la siguiente cita: *“En relación con esta anualidad (se refiere al 2009) y las siguientes, cabe hacer notar que el punto 6.2, de las bases administrativas, establece que la Comisión Ingresas podrá declarar desierta la licitación cuando las ofertas no resulten convenientes al interés fiscal, facultad que no fue utilizada, no obstante los altos porcentajes ofrecidos por las instituciones financieras, por concepto de venta de cartera y recargo.”*

Luego, ante la pregunta si existe un problema de diseño, expresó que el diseño del sistema de licitación admitía tanto recargas como descuentos, y así ocurrió algunos años. De hecho, hubo bancos que no solo no pidieron recargas, sino que pidieron un precio negativo. O sea, le ofrecieron vender al Fisco a un costo inferior a lo que a ellos le costaba.

Añadió que el diseño del sistema considera posible para el Fisco pagar una recarga y aun así obtener una ganancia. Hubo años en que algunas entidades (BCI y Falabella) vendieron cartera a un costo inferior a la par (recarga negativa). Considerando el año 2006 como un costo de puesta en marcha, los años malos para el Fisco fueron el 2009 y 2010; en 2007 y 2011 el resultado fue favorable. En 2008 estuvo cercano al equilibrio.

El sistema siguió funcionando en base a licitaciones a bancos después de 2012, con tasa al 2%, lo que prueba que el sistema podía funcionar con distintas tasas. Manifestó no haber evaluado el funcionamiento de la recarga con posterioridad a 2011.

A continuación, se refirió al rol de Ingresas en la tasa de interés, que es uno de los aspectos más conflictivos. Al respecto citó el artículo 42 del reglamento de la ley, de 7 de septiembre del 2005, que señala:

“Artículo 42. Las bases de licitación deberán contener, a lo menos, las siguientes materias: Condiciones financieras para el otorgamiento de los créditos, incluida la tasa de interés máxima de referencia, la que será condición para su adjudicación. Con respecto a las condiciones financieras, el acuerdo de la Comisión deberá contar con el voto favorable del Tesorero General de la República y del Director de Presupuestos.”

Es decir, que la Comisión Ingresas, año tras año, debe fijar la tasa de interés en las bases de licitación y le da “poder de veto” al Tesorero General de la República y al Director de Presupuestos, porque ellos son miembros por derecho propio del Consejo de la Comisión Ingresas.

Los criterios para la primera fijación de tasa, dependiendo de las condiciones del año, estuvo entre un 5,2 y 5,8%, y consistieron en rebajar la tasa de los créditos CORFO, que había llegado hasta el 10%; que estudiantes no pagarán más de un 10% de carga financiera (en base a Futuro Laboral), y que el Fisco no tuviera que incurrir en costos excesivos frente a los bancos. A menor tasa de interés, se achica el *spread* bancario, y requerirán mayor compensación.

Entonces, dado el objetivo de esta carga financiera no superior al 10%, el criterio básico de la tasa fue proteger las finanzas fiscales. Por eso no hubo contingencia. No fue la rentabilidad de los bancos el criterio para fijar la tasa.

En cuanto a por qué era aconsejable bajar la tasa en los años siguientes, expresó que para una parte importante de los estudiantes la carga financiera superaba el 10%. Además, de la enorme cantidad de estudiantes que ingresaron al sistema, elevando fuertemente la probabilidad de que un porcentaje relevante no tuviera condiciones de empleabilidad/ingreso adecuadas. La tasa original contempló 12.000 alumnos, no más de 300 mil, y finalmente, la mejor situación fiscal y del país como un todo, lo fue permitiendo.

A pesar de lo cual la Comisión Ingresos nunca modificó las tasas, habiendo tenido la oportunidad de hacerlo cada año con la publicación de las bases de licitación, tal como el reglamento así lo requería. El sistema funcionó con tasas del 2% de 2012 en adelante.

En cuanto al rol de la Comisión de Acreditación, destacó que uno de los “beneficios” que tuvo la ley del CAE consistió en incentivar a las instituciones de educación superior a acreditarse. Sin embargo, cuando se observa donde se ubican los mayores problemas de carga financiera y de no pago, pareciera que, en la práctica, la acreditación no funcionó tan bien.

La acreditación tiene mucho que ver, porque la carga financiera (cuota/ingreso) no es más que la otra cara de la medalla de los estándares de empleabilidad/ingreso. Además, si los estándares de acreditación son inadecuados, los profesionales serán poco solventes, generarán ingresos bajos y tendrán una alta carga financiera. A la luz de los datos de alumnos que soportaron la mayor carga, en general de centros de formación técnica e institutos profesionales, lleva a pensar que pudo haber una falla en la acreditación, sin perjuicio, de que la morosidad de egresados de la educación técnica es del orden del 35%, versus un 21% en universidades.

Por último, en cuanto al rol de los bancos, expresó que el BancoEstado, en su calidad de público, estaba llamado a jugar un rol muy relevante en los procesos de licitación del CAE, debiendo actuar como un regulador de precios. No obstante, se dedicó a inflar los precios, elevando directamente el costo fiscal y mandando señales inadecuadas al resto de los bancos.

Expresó que, en general, la morosidad de egresados de universidades bordea el 21%, y los de IP y CFT el 35%. Lo que es elevado, aunque no tanto a la luz de otros sistemas de crédito estudiantil extranjeros.

Se debe separar dos mundos completamente distintos: En los desertores, el grupo de menor morosidad es el de los deudores desertores de las Universidades del CRUCH, quienes tienen una tasa de morosidad del orden del 55%. Sostuvo que no parece lógico ni práctico aplicar cobranza judicial a desertores.

Las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH; institutos profesionales y centros de formación técnica, presentan, en tanto, tasas de morosidad cercanas al 70% durante el período de análisis. Catalogó como un despropósito iniciar la cobranza judicial, ya que no existe incentivo para pagar.

6. *Tesorero General de la República, señor Hernán Frigolett Córdova.*

El señor **Frigolett** asistió a la sesión 4^a, de fecha 4 de junio, acompañado por el Jefe de la División Jurídica, señor Rubén Burgos, y el Jefe de la División de Finanzas Públicas, señor Marcos Antonio Velásquez.

Expresó que el plan de ejecución de la Tesorería tiene que ver con la contabilización de algunos recursos que salen del tesoro público hacia el sistema bancario, cuyas transferencias totales por aplicación de la ley N° 20.634 sobre subsidio por rebaja de tasas del 6% al 2% y por contingencia de la renta, y la ley N° 20.027 relativa a montos garantizados por el Estado, hasta 90% del crédito, compra de cartera de las instituciones financieras por el Fisco, desde el año 2006 a 2017 ascienden 3 billones de pesos, cuyo detalle presentó en la siguiente tabla:

Banco/Concepto	Copago Ley N°20.634	Garantías Ley N°20.027	Compra de Cartera Ley N°20.027	Total transferido a Bancos 2006-2017	Porcentaje de participación
BCI	7.389.085.691	19.522.581.235	160.558.543.911	187.470.210.837	6%
Estado	11.242.022.162	30.335.702.130	627.853.115.143	669.430.839.435	22%
Falabella	4.567.022.118	18.503.441.318	11.989.305.383	35.059.768.819	1%
Itaú/Corpbanca	4.538.691.486	41.649.748.561	1.028.971.438.643	1.075.159.878.690	36%
Santander	623.636.727	2.518.087.079	45.194.160.600	48.335.884.406	2%
Scotiabank	17.424.246.842	75.714.589.835	875.133.908.219	968.272.744.896	32%
Internacional			41.975.806.770	41.975.806.770	1%
TOTAL	45.784.705.026	188.244.150.158	2.791.676.278.669	3.025.705.133.853	100%

El mayor traspaso de recursos está en la recompra (ley N° 20.027) que supera los dos billones 700 mil millones pesos. El proceso empezó con fuerza a partir de 2013, donde han estado, en los últimos 3 años, superando los \$400.000 millones por año, en términos de recompra de las carteras a cada uno de esos bancos.

Otro de los conceptos importantes dice relación con las garantías pagadas, que tiene que ver con aquella situación de estudiantes que entran en morosidad de pago y donde la banca decide hacer efectiva la garantía estatal. Hasta el momento se han traspasado, por ese concepto, sumando tanto los intereses como el capital asociado, alrededor de \$189.000 millones del Tesoro Público hacia la banca.

Respecto a cómo opera todo este sistema, expresó que la Comisión Ingresos, tiene como objetivos: definir y evaluar políticas para el desarrollo e implementación de instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior; celebrar los convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, necesarios para su puesta en marcha, y administrar el sistema de créditos de educación superior con garantía estatal.

Los pasos e intervinientes en el proceso son, primero el Estado que garantiza los créditos de las instituciones financieras destinados a financiar estudios de educación superior (hasta del 90% del capital e intereses). En segundo término, los alumnos o beneficiarios que contraen una obligación de pago de los créditos otorgados, luego de 18 meses desde su egreso o mes subsiguiente desde su deserción.

En tercer lugar, las instituciones financieras generan un cuadro de pago y realizan gestiones de cobranza si el alumno incurre en mora en el pago de su crédito. Un cuarto aspecto dice relación con el pago de las garantías. Las instituciones financieras pueden solicitar a dicha Comisión que se proceda al

pago de garantías estatales cumplidos los requisitos establecidos en cada licitación, es decir, que haya 3 cuotas impagas y que se haya interpuesto una demanda ante los juzgados civiles. Cumplido eso, se puede solicitar la ejecución de la garantía.

Finalmente, la Comisión Ingresas es la que administra todo este proceso e informa a la Dirección de Presupuestos y a la Tesorería General de la República cuáles son las garantías que han cumplido los requisitos y que, por lo tanto, se puede ejecutar su pago. La misma Comisión Ingresas es la que genera el formulario 34 donde quedan registradas e individualizadas cada una de las deudas de CAE o sobre las cuales se ha ejercido la garantía.

La Tesorería General de la República solo recauda el monto del crédito garantizado, o sea, los fondos que se giraron del Tesoro Público, que quedan expresados en Unidades Tributarias Mensuales, sin ningún otro tipo de recargo, salvo la aplicación del IPC, que está contenida en la Unidad Tributaria Mensual. Además, son compensables, es decir, como cualquier deuda o acreencia fiscal puede ser compensada por la Tesorería con cargo a otro tipo de beneficios también fiscales, principalmente devolución de impuestos, y son susceptibles de acogerse a convenios de pago, según información de las rentas anuales de los deudores. También la ley establece un tipo de convenio al cual pueden acogerse los deudores.

En relación al convenio de pago, expresó que el monto anual propuesto por la Tesorería General de la República corresponde al 10%, 12% o 20% de los montos imposables declarados por los deudores, que se obtiene con la información de las cotizaciones previsionales de AFP (certificado de cotización). Además, su monto se divide en 12 cuotas de igual valor, para que sea un pago mensual, teniendo presente que la caducidad del convenio implica un aumento en el porcentaje de renta por convenio.

En otras palabras, cuando el deudor se acoge a un primer convenio, queda afecto al 10% de la renta imponible. Si no cumple el convenio de pago, al solicitar un segundo convenio de pago se le exigirá el 12%. Y si nuevamente no diera feliz término al convenio por pago, cuando solicite un tercer convenio se le va a pedir que pague un 20% de la renta, todo lo que está establecido en la propia ley, y que obviamente no impide negociar un monto mayor a pagar, si así fuere la voluntad del deudor.

Ahora, si el deudor presenta una renta inferior a la última declarada, debe presentar la documentación para acreditarlo, y la cuota, en este caso, no puede ser inferior al 10% de 1 UTM, ese es el valor mínimo de pago que exige la propia ley.

En relación a las vías de contacto con los deudores existe la denominada "plataforma de cobranza administrativa", vía correo, *e-mail*, teléfono, *WhatsApp*, todas las vías posibles de contacto, para informarles de la deuda y que se pueden acoger a los distintos beneficios que establece la ley. A modo de referencia, contó que han contactado a 22.000 deudores, por un monto cercano a 54.200 millones de pesos.

En cuanto a las estadísticas de pagos por convenios de pago, compensaciones y pagos voluntarios al contado de formulario 34, mostró la siguiente tabla:

Año	Convenios	Compensación	Contado	Total
2013	37.556.918	85.281.673	20.615.116	143.453.707
2014	104.047.516	152.960.347	30.944.347	287.952.210
2015	198.715.095	419.725.458	57.556.245	675.996.798
2016	599.551.398	1.111.283.021	148.209.547	1.859.043.966
2017	1.420.694.078	2.574.227.852	254.866.062	4.249.787.992
2018	520.258.021	3.393.272.645	43.479.218	3.957.009.884
Total	2.880.823.026	7.736.750.996	555.670.535	11.173.244.557

En términos porcentuales, del total de la deuda registrada en la cuenta única tributaria o cartera morosa al 30 de mayo de 2018, que asciende a 309.681 millones de pesos, se ha recuperado el 3,6%. De ellos, un 0,9% ha sido por vía de los convenios; un 2,5% por vía las compensaciones y 0,18% por vía de pago al contado directo de los deudores a la Tesorería.

Acotó que además la banca oficia cuando hay deudores morosos, con el fin de que efectúen retenciones asociadas a esa deuda. Es decir, habiendo devolución de impuesto, llevan a cabo la retención que posteriormente se envía a las respectivas instituciones bancarias. Han recibido alrededor de 442.591 oficios de retención, por un monto de \$453.644 millones.

Consultado sobre las retenciones de impuesto, respondió que cada una de ellas está en un marco jurídico que viene de la ley asociada al nacimiento del CAE. Por lo tanto, la pertinencia y constitucionalidad de éstas se derivan de la aprobación, promulgación y publicación de la ley.

En ese ámbito, habiéndose impugnado la retención, comentó que en todas las instancias judiciales, la juridicidad y constitucionalidad de la retención y de las compensaciones han sido ratificadas por los tribunales de justicia.

Aquí opera lo denominada compensación, es decir, que habiendo una acreencia fiscal, ésta se amortiza con los dineros de la devolución que no son entregados al contribuyente. Son las instituciones bancarias las que offician una retención y si la retención es exitosa, la Tesorería envía esos fondos a la banca para que esta haga el registro respectivo a la amortización del capital y de los intereses, según corresponda.

Aclaró que hay otras instancias en las que hacen retenciones, por ejemplo, con el crédito fiscal universitario, donde las casas de estudio les instruyen a que se realicen retenciones; las que se encuentran asociadas a los tribunales de la República, a distintos juzgados, civiles y de familia; las del Servicio Nacional de Salud que les envía una lista de contribuyentes que han sido atendidos y que tienen cuentas pendientes. Todas operan del mismo modo.

Aclaró que actúan mandatados por la ley. La constitucionalidad está asociada a la misma aprobación de la ley en su momento, con todos los elementos constitutivos que están en este cuerpo legal.

En relación a la garantía de los bancos, apuntó que hasta el momento se han ejecutado 190.000 millones de pesos, tanto del valor del capital como de los intereses asociados. Su procedimiento es bien claro. La banca hace el proceso de cobranza cuando hay una mora acreditada de a lo menos tres cuotas que no se han pagado. Se hace la demanda respectiva en los juzgados civiles y de ahí la Comisión Ingresos determina si procede o no la ejecución de

la garantía. Dicha Comisión informa a la Dirección de Presupuestos, la cual les oficia, y se paga la garantía. Eso queda registrado en el formulario 34 y proceden a la respectiva cobranza del proceso.

Hizo presente que es la ley la que obliga a que haya un procedimiento de cobro y que este se judicialice, sin embargo, no hay ninguna situación con estudiantes embargados hasta el momento.

Consultado sobre si existen costos para el Estado asociados a la retención de impuestos, expresó que según el mandato institucional, la razón de ser de la Tesorería es preocuparse de las acreencias del Fisco, existiendo un costo marginal adicional, que no debería tener una modificación del costo unitario sobre el que se trabajan todas las acreencias del Fisco.

7. Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, señor Mario Farren Risopatrón.

El señor **Farren** asistió a la sesión 4^a, de fecha 4 de junio, acompañado del Intendente de Regulación, señor Luis Figueroa; del Jefe de la Unidad de Productos Financieros e Industria Bancaria, señor Álvaro Yáñez, y de la Jefa del Departamento Jurídico, señora Deborah Jusid.

Expresó que las responsabilidades que le caben a la Superintendencia en el crédito estudiantil, están asociadas fundamentalmente a velar por la solvencia y la debida gestión de los riesgos de las instituciones financieras que participan en la otorgación del crédito.

Sobre la mecánica de otorgamiento del CAE y la participación, explicó que en el proceso de licitación, los bancos fijaban, como parte del precio de licitación, el subsidio que iban a necesitar sobre la tasa, y el porcentaje de sobrecosto o el sobreprecio de reventa al momento de revender los créditos al Estado.

Adicionalmente, por el lado de los estudiantes, además del subsidio sobre la tasa, o sea, el diferencial entre la tasa que cobran los bancos y el 2% fijado en el crédito estudiantil, existe el mecanismo que hace que el Estado cubra la diferencia de sobrecuota, que va sobre el 10% de los ingresos de los estudiantes.

Los préstamos estudiantiles financiados con recursos propios tienen tasas significativamente más altas que los créditos CAE, es así que la tasa de interés del CAE tiene un tope del 2% anual, mientras que los créditos con recursos propios se otorgaron con una tasa promedio de 6,8%.

Fundamentalmente, son tres los bancos en donde se concentra el financiamiento del CAE: Banco Estado, con 31%; Itaú-Corpbanca, con 30% y, Scotiabank Chile, con 26%.

En relación a las provisiones asociadas a la cartera de créditos con aval del Estado, a diciembre de 2017, corresponden en promedio a 2,02%. A la misma fecha, la cartera comercial tenía un índice de provisiones de 2,32% y la cartera de personas (consumo y vivienda) exhibía un índice de 2,43%. No obstante, es probable que la cifra de 2,02% sea un poco optimista, porque está calculada sobre el total del crédito y no necesariamente sobre la porción no adeudada o en línea de cobro.

En materia de morosidad, un 40% de los deudores con obligación de pago la presentaba, a diciembre de 2017. Respecto del total de deudores, un

83,8% de ellos se encuentra al día en sus pagos. Si se hace el cálculo teniendo en cuenta el monto adeudado, la cifra se eleva a un 87,1%. El número de deudores en mora corresponde a un 16,2% del total; porcentaje que baja a un 12,9%, si se hace el cálculo sobre la base del monto adeudado.

Sin embargo, si se realiza ese mismo cálculo sobre los deudores con obligación de pago, el número en mora alcanza el 40,4%. La diferencia es que hay deudores para los cuales el pago todavía no es exigible. Son deudores, pero aún no les ha llegado el momento de pagar. Entre quienes ya se les ha hecho exigible el pago de la deuda, la mora es del 40,4% en cantidad de deudores y de 29,6% en monto de la deuda.

En cuanto a la incidencia del número de deudores por tramo de mora, precisó que la mayoría de ellos está al día en sus pagos. El número de casos en cobranza judicial y en procesos de embargo es acotado, aunque muestra una tendencia creciente. Se trata de aproximadamente 43.000 casos en cobranza judicial, lo que representa un 7,8% al cierre de 2017. Además existen 27 personas con notificación de embargo judicial respecto de las cuales la Superintendencia no hace seguimiento ni tampoco de cobranza.

Los CAE tienen asociados probabilidades de incumplimiento y de pérdidas, dado el incumplimiento, superiores a las de otros financiamientos de estudios superiores. Por ejemplo, la pérdida por incumplimiento por CAE, cuando la deuda es no exigible, es de un 50%; o sea, cuando un deudor entra en incumplimiento la probabilidad de que finalmente no pague es de 50%. En el caso del crédito Corfo u otros, esa pérdida como porcentaje del valor del crédito, es de 45%.

El número de instituciones financieras participantes en licitaciones del CAE disminuyó después de la última reforma legal. El número de nóminas adjudicadas ha ido cayendo desde 2010 hasta 2017. Respecto de las nóminas desiertas, hay dos en 2016 y dos en 2017, y no hay nóminas desiertas antes. De igual forma en 2016 y 2017 hay una reventa del 100% de la cartera que tenían los bancos.

De alguna manera, durante el tiempo esto ha sido cada vez menos atractivo para los bancos, es decir, los bancos voluntariamente han participado menos en las licitaciones, se han adjudicado menos, han quedado más nóminas desiertas y los que se han quedado con créditos han ido a revenderlos en la medida en que lo permita la negociación de la licitación. En 2017 la participación de la banca en el financiamiento de nuevos créditos disminuyó y el sobre costo fluctuó entre 6 y 20%.

En términos de los reclamos asociados a financiamiento de estudios superiores, el número de reclamos del sistema financiero por cada 1.000 deudores, entre 2015 y 2017, para el CAE, osciló entre 1,1 y 1,4, comparado con 5,9 reclamos en el caso de Corfo y otros créditos estudiantiles. La tasa de reclamos es bastante baja.

A modo de comentarios finales, expresó que a diciembre de 2017, la cartera CAE financiada por la industria bancaria (2,3 billones de pesos) correspondía al 49% del stock total (según cifras de la Comisión Ingres). El porcentaje restante es financiado directamente por el Fisco (recompra de créditos).

Respecto de tales financiamientos el mandato institucional de la Superintendencia está asociado, en lo fundamental, a velar por la solvencia y la debida gestión de los riesgos de las instituciones financieras participantes.

La tasa de crecimiento de la cartera CAE financiada por la banca se ha reducido sostenidamente. El aumento de la cobertura de la gratuidad es uno de los factores que explican lo anterior.

La morosidad de la cartera CAE es superior a la de otros créditos para el financiamiento de estudios superiores y muestra mayor probabilidad de incumplimiento, mayores pérdidas dado el incumplimiento y, por lo tanto, mayores requerimientos de provisiones. Lo anterior parece ser reflejo de un sesgo de selección originado por la ausencia de filtros asociados a la capacidad de pago futura de los deudores.

La incidencia del número de casos en cobranza judicial y en procesos de embargo es acotada. Las garantías pueden ser ejercidas sin necesidad de una “cobranza intensa”.

La participación de la banca en el financiamiento de nuevos créditos ha estado disminuyendo. La proporción de la cartera revendida se ha incrementado llegando incluso a un 100% durante las últimas licitaciones. Con ello, la banca ha centrado su participación en actividades de originación de los créditos, administración de cartera y cobranza, y ha sido el Fisco el que ha aportado los recursos.

Consultado sobre el papel de la Superintendencia respecto de la resolución de conflictos entre bancos y sus clientes, la Jefa del Departamento Jurídico, señora Deborah **Jusid**, expresó que la institucionalidad del país, resolvió crear la institucionalidad del Sernac Financiero, optándose por un modelo mixto.

En esa línea, la Superintendencia quedó de alguna forma con algún mandato residual respecto del problema de la revisión del cumplimiento normativo. Reciben igualmente las peticiones de las personas para hacer las derivaciones del caso, muchas veces para otorgar información, porque una parte importante de estos reclamos, no son esencialmente tales, sino requerimientos de información, o cuestiones que no pueden llegar a los canales adecuados de respuesta frente a problemas específicos con los bancos o con las instituciones fiscalizadas.

Entonces, también tienen el rol de generar una red de contactos entre el público u las instancias adecuadas, a las que controlan la gestión de esta respuesta a sus clientes, para que les den la información que requieran, o si es un tema más controvertido, para que les den su posición, porque no siempre la solución de esto es un tema como lo que le tocaría resolver al Servicio Nacional del Consumidor.

Por su parte, el Intendente de Regulación, señor Luis **Figuroa**, expresó que la provisión es simplemente proyectar qué parte del total del crédito se puede perder. Esa es una proyección que van afinando los bancos con el tiempo, debiendo la Superintendencia vigilar que esos modelos efectivamente respondan a una pérdida total. De hecho, ahora, la siguiente etapa es hacer un modelo estándar, que los bancos utilicen, para proyectar las pérdidas por los distintos tipos de créditos.

Pero no significa que ganen o pierdan plata. Esta es una parte del costo que tienen que considerar. Les ingresan recursos, por distintas razones: por reventa o por lo que paga la gente. Y por otro lado tiene distintos costos: costos de administración, de judicializar, los costos prejudiciales y también costos de provisión, que es reservar una parte para aquello que no se va a pagar.

8. *Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, señor Segismundo Schulín-Zeuthen Serrano.*

El señor **Schulín-Zeuthen** expuso en la sesión 4^a, de fecha 4 de junio, acompañado del Gerente de Estudios, señor Luis Opazo, y el Fiscal señor Juan Esteban Laval.

Expresó que el CAE es una política pública que ha permitido a muchos estudiantes, durante todos los años en que ha estado en ejecución, ingresar a la educación superior, cosa que con anterioridad no era posible. Por consiguiente, llamó mirarlo en retrospectiva.

A su juicio, se invitó a la banca a participar en el otorgamiento de estos créditos por la precariedad de las finanzas públicas, en atención a que normalmente las necesidades son mayores a los ingresos, y porque dentro de las funciones de la banca está administrar grandes volúmenes de créditos desde su otorgamiento hasta -para que opere la garantía- iniciar la cobranza judicial, con todas las etapas intermedias que esto significa.

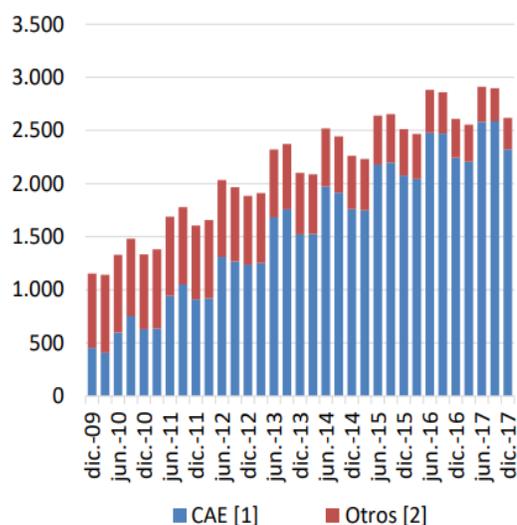
Acotó que el CAE está concentrado en cuatro bancos. A su parecer, la poca participación deriva de un tema de imagen. En el caso del CAE no se requiere aval ni garantías familiares, porque es distinto al crédito Corfo, aspecto muy importante para tener presente.

Por otra parte, también se ha explicado que su participación es a través de una licitación que hace la Comisión Ingresas respecto de los bancos que deciden participar, no siempre habiendo suficientes bancos que deseen participar en el proceso.

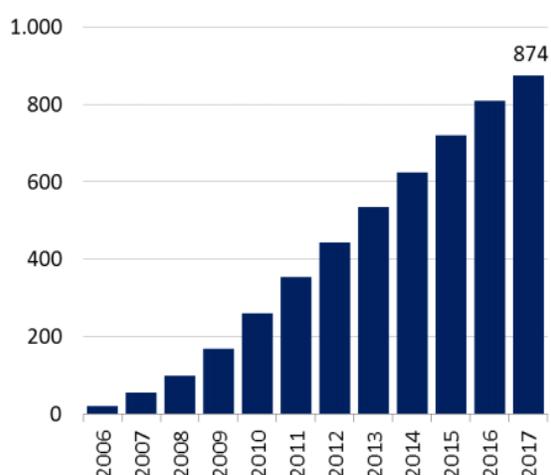
La otra cosa importante que resulta fundamental tener presente es que toda la documentación que rige para estos créditos está determinada por la Comisión Ingresas. Lo único que es distinto es la solicitud de crédito y toda la otra documentación, por ejemplo, el pagaré, está determinada en cada licitación, justamente por la Comisión Ingresas.

Mostró un gráfico donde se aprecia que el stock de crédito por estudiante, que ha ido bajando una vez introducida la gratuidad y sobre cuántos son los beneficiarios del CAE:

Stock de Créditos para Estudiantes
(millones de pesos constantes dic. 2017)



Beneficiarios del CAE en Etapa de Estudio [3]
(Miles de estudiantes)



Fuente: SBIF.

[1] Créditos para estudios superiores con aval del Estado (Ley N° 20.027).

[2] Créditos para estudios superiores entregados con recursos propios de los bancos y/o con recursos o garantías de CORFO.

[3] Flujo acumulado del total de beneficiarios desde 2016

En relación con los principales aspectos financieros, expresó que hay una decisión de riesgo financiero que cada banco adopta, en orden a cómo asigna costos fijos, cómo determina su costo de capital, etc. Sin duda, que hay costos de administración, y una de las cosas que se le pide a la banca es administrar estos créditos. Su estimación es de 0,6 UF por RUT al año. Además, existe el seguro de desgravamen que es más o menos el 0,24% de las colocaciones. Sin perjuicio, de que hay que hacer provisiones, que hoy es alrededor de 4,5% en las colocaciones. En el caso de los créditos contingentes es del orden del 15%.

Consultado sobre si las condiciones crediticias eran mejores con la nueva ley vigente que con la anterior, respondió que claramente son mejores, porque pasaron de una tasa de interés de UF más 6% a 2%. Hay un subsidio que está dando el Estado en esa tasa de interés. Por otro lado, hay un periodo de gracia de 18 meses y también se fijó como cuota mensual un máximo de 10% de la renta promedio de los últimos 12 meses. Por lo tanto, las condiciones obviamente son mejores.

Ahora bien, hay algo que también influye un poco en todo esto, que es la tasa de deserción de primer año.

Respecto de las medidas para el cobro, manifestó que son las usuales en este tipo de créditos. Pero para cobrar la garantía se requiere demostrar que se han hecho las gestiones prejudiciales y se ha presentado la demanda a los tribunales. Por consiguiente, son las comunicaciones escritas usuales, en algunos casos llamados telefónicos, pero no son distintas a las que se realizan en créditos de consumo o similares.

En cuanto a los reclamos, la tasa es muy baja si se piensa que hay 874.000 créditos. La banca investiga qué pasa con estos reclamos y hay que informarlo al Sernac.

Solicitada su opinión personal frente al CAE, expresó que lo ve como una inversión del Estado y no como un gasto, porque en definitiva se logrará el desarrollo integral, en la medida en que se eduque bien a los jóvenes generarán ingresos que les permitirá cambiar su estatus. A su vez, desde el punto de vista del Estado, permitirá generar más recursos vía impuestos, ya sea en sus actividades como empleados o como emprendedores. Por consiguiente, todo esfuerzo que se haga en ese sentido es bienvenido, pero hay que mejorar la calidad y las tasas de deserción.

Consultado sobre las altas tasas de recompra y recarga, explicó que hay costos que no están expresados en la tasa de interés y el riesgo reputacional. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras califica el riesgo operacional de los bancos, así como el riesgo de imagen.

Respecto de cuán eficiente puede ser el Estado estando a cargo, expresó que no se atreve a pronunciarse en ese sentido, porque no sabe cómo lo podrán hacer. Si bien la experiencia demuestra que en el pasado el Estado no ha sido muy eficiente administrando, eso no necesariamente tiene que repetirse a futuro.

Finalmente, expresó que se está frente al eterno problema económico, de necesidades múltiples y recursos escasos, y es el Estado el que debe priorizar cómo enfrentar este tema hacia adelante. Sin embargo, en la medida en que la gratuidad avance hasta el 70%, habrá un sector importante de estudiantes de los sectores medios que va a requerir financiamiento. Cómo se satisfaga este requerimiento, nuevamente será una decisión del Estado.

9. Ministro de Educación, señor Gerardo Varela Alfonso.

El señor **Varela** expuso en la sesión 5ª, de fecha 11 de junio, acompañado por la Economista y Asesora señorita Bárbara Manríquez González.

Expresó que luego de dos años de tramitación se dictó la ley N° 20.027, que creó el Crédito con Garantía Estatal, aprobada por ambas Cámaras del Congreso Nacional en mayo de 2005, el cual comenzó a operar en 2006, que hasta el año pasado ha permitido que más 874.000 jóvenes hayan financiado sus estudios con este crédito.

El CAE se otorga a los estudiantes que acrediten ciertos niveles de mérito académico, 475 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), 5,3 de promedio de notas de Enseñanza Media y que necesiten financiamiento para iniciar o continuar una carrera en casi 90 instituciones acreditadas, incluyendo universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales.

El crédito es financiado por los bancos y cuenta con dos avales: la institución de educación superior, por el riesgo de deserción académica, y el Estado, tras el egreso de los estudiantes. Financia hasta el 100% del arancel de referencia de la carrera y cubre la duración formal hasta tres años adicionales.

A diferencia de las becas, cada alumno recibe el monto que necesita de apoyo para cada año, con tope máximo del 100% del arancel de referencia de su carrera, y puede realizar un cambio de carrera manteniendo el crédito.

Tiene un período de gracia de 18 meses antes del inicio del cobro y sus plazos máximos de pago son de 10, 15 y 20 años, dependiendo de la duración y tipo de carrera. Los controles que sustentan el CAE son elaborados por la Comisión Ingresos y están sujetos a control de legalidad por parte de la Contraloría.

Hasta 2012, el CAE tenía una tasa de interés promedio de 4,5 a 5,5%, que fue variando anualmente a partir del proceso de licitación con los bancos. En el primer gobierno del Presidente Piñera, el Congreso aprobó la ley N° 20.634, que permitió una rebaja de la tasa de interés a 2% para todos los jóvenes. Así, desde 2013, la tasa de interés del crédito es del 2% anual, subsidiada por el Estado, y aplica tanto para quienes firmaron sus créditos desde ese año, como de forma retroactiva para quienes están pagando el crédito y lo habían firmado en años anteriores.

Adicionalmente a esa ley, se aprobaron beneficios de pago a los cuales los postulantes pueden postular como, por ejemplo, pago de cuotas que no excedan 10% de la renta y suspensión del cobro por cesantía, el cual dura seis meses y es renovable.

De acuerdo con los datos de la Comisión Ingresos, del total de jóvenes que han estudiado con el CAE, 397.700 aún están en etapa de estudios, mientras que 86.377 están dentro del período de gracia antes que se inicie el cobro y 390.220 en etapa de pago. De este último grupo, el 77% son egresados de sus carreras y el 23% desertores.

Respecto del pago del crédito, el 66% de los egresados se encuentran al día en sus cuotas, cifra que baja al 26% en el caso de los desertores. El 70% de los egresados con cuadro de pago activo tiene un pago mensual que como máximo alcanza las 2 UF, 54.000 pesos. En tanto, el 82% de los desertores debe pagar un máximo de 2 UF.

El 63% de los desertores tiene una morosidad de 13 cuotas o más, incluyendo el cobro de garantías. En el caso de los egresados este porcentaje es de 19%. Si se considera todo el universo de deudores y data de pago que adeuden, aunque sea una cuota, el 42% del total está moroso.

El sistema CAE estableció que los bancos pueden vender parte de la cartera de créditos al Estado, y en los últimos años el Fisco ha comprado el 45% de la cartera anual de deudores. Si a esto se suma el pago de subvenciones por los beneficios establecidos para el crédito, según los dichos del director ejecutivo de la Comisión Ingresos, con los mismos recursos, el Estado podría haber dado apoyo directamente al financiamiento de la educación superior a 533 mil estudiantes de los 874 mil jóvenes que tienen el crédito.

Sobre la situación de los beneficios de pago respecto de la modificación legal del 2012, el 2017 más de 165.000 jóvenes pagaron con la rebaja de la tasa de interés del 2%.

El año pasado se aprobaron 16.541 suspensiones de pago y 36.734 rebajas de cuota al 10% de la venta. Al respecto, destacó el hecho de que no haya un mayor número de postulaciones a este beneficio, que puede deberse a diversos factores que van desde la falta de información, el hecho de que muchos jóvenes pagan menos del 10% de su renta, por lo que no requieren este beneficio.

El 2005, cuando se aprobó la ley que creó el crédito CAE, el sistema de educación superior tenía 619.000 alumnos en matrícula, que venía creciendo a un ritmo de 6% anual desde el 2000. El 2006, primer año de vigencia del crédito, la matrícula creció a 6,8% y ya en 2007 se observó un alza de 17,5%, llegando a 776.000 estudiantes.

Si se analiza la evolución de la matrícula desde 2006 a 2017 se observa un crecimiento de 39%, pasando de 661.000 alumnos, en el primer año de ejecución del CAE, a 1.247.746 jóvenes el año pasado. El mayor crecimiento se produjo entre 2006 y 2013, cuando la matrícula de educación superior tuvo alzas promedio de 8,5% anual. En tanto, desde 2014 el sistema comenzó a estabilizarse, teniendo un crecimiento promedio de 1,3% al año.

En relación con el alza de matrícula, destacó que esta se dio principalmente en los centros de formación técnica e institutos profesionales, los que pasaron de tener 183.000 alumnos en 2006, a 514.000 en 2017, es decir, el subsistema técnico profesional casi triplicó su matrícula desde 2006. Este crecimiento tiene directa relación con la puesta en marcha del crédito, ya que el 48% del total de deudores del CAE estudia o estudió en un centro de formación técnica o en un instituto profesional.

Recordó que históricamente los beneficios estudiantiles para la educación superior han privilegiado al sector universitario por sobre los CFT e IP. En particular, hasta 2005, más allá del crédito con garantía de Corfo, el único préstamo estudiantil que tenía apoyo del Estado era el Fondo Solidario, el cual solo se entrega a quienes estudian en universidades del Consejo de Rectores.

Asimismo, del total de becas que se entregaron ese año, ascendientes a 50.532, la mitad eran becas Bicentenario, que también se entregaban solo a alumnos del Cruch. En ese sentido, la creación del CAE abrió una oportunidad de financiamiento estudiantil para los estudiantes de centros de formación técnica e institutos profesionales, que a la fecha no estaba cubierta.

Esta preferencia en la ayuda estudiantil del Estado por el sector universitario, se ha mantenido en el tiempo, ya que en 2017 el 71,5% de todos los montos transferidos desde el Ministerio de Educación a las instituciones de educación superior por beneficios estudiantiles se entregó a universidades y solo el 28,4% fue hacia los CFT e IP.

Finalmente, señaló que además del aumento en la matrícula, desde 2006 a la fecha, se ha observado un aumento en el número de titulados, que supera el crecimiento normal de la matrícula. Es decir, si entre 2006 y 2017 la matrícula creció 89%, el número de jóvenes titulados se mantuvo en 171%, lo que evidencia una mayor tendencia en los jóvenes por terminar correctamente sus estudios.

Una de las hipótesis para explicar este fenómeno tiene que ver con el mayor compromiso académico que muestran los jóvenes cuando tienen un beneficio estudiantil, ya sea beca o crédito.

En ese sentido es importante destacar que respecto del CAE, cuando se observa a aquellos deudores que están en etapa de pago, la proporción de egresados respecto de desertores es de tres egresados por un desertor.

Luego de la aprobación de la ley N° 20.027, que creó el crédito CAE, los distintos gobiernos han tomado otras medidas que han ampliado los

beneficios estudiantiles de manera significativa. En esa línea destacó que si en 2005 el total de ayuda estudiantil era a 165.840 estudiantes, el 2016, primer año de la política de gratuidad, esta cifra ha subido a 890.389 estudiantes.

Recordó que durante el primer gobierno del Presidente Piñera se envió un proyecto para terminar con el Crédito con Aval del Estado que nunca terminó su tramitación. Finalmente, se permitió la rebaja de tasa de interés y los beneficios de pago asociados.

Asimismo, en el segundo gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet se impulsó la política de gratuidad, y no fue hasta el 5 de marzo de ese año que se envió un proyecto que reemplazaba el crédito CAE por un crédito estatal.

A pesar de los avances de las últimas décadas, hay aspectos que deben ser perfeccionados, sobre todo en cuanto a la calidad de las instituciones. Asimismo, persisten discriminaciones entre estudiantes de igual vulnerabilidad y del mérito en razón de las instituciones de educación que eligen, y por eso se está trabajando para mejorar las condiciones de financiamiento estudiantil.

Han enviado al Congreso el proyecto de ley que amplía la gratuidad a los jóvenes de las familias del 70% más vulnerable de la población, que estudian en centros de formación técnica e institutos profesionales, y que cumplen con las condiciones para adscribir a esta política.

Consultado, precisó que el costo de condonar las deudas es de más 9.500 millones de dólares, poco más del 10% del presupuesto fiscal e implicaría posponer muchas e importantes urgencias sociales. Por eso buscan medidas alternativas que permitan conciliar las necesidades fiscales y sociales del país con la posibilidad de que un estudiante egresado de una universidad o de la educación superior no se vea agobiado por una carga financiera indebida.

En respuesta a la consulta sobre la evaluación política del CAE, apuntó que cada época tiene sus formas de financiar, así, por ejemplo, inicialmente en Chile la educación superior fue gratis y estudiaban muy pocos. Respecto del CAE, estimó que ya cumplió su etapa y hoy hay que avanzar a un sistema que complemente adecuadamente la gratuidad que se aprobó.

El nivel de calidad de las instituciones de educación superior lo definía la ley en función del sistema de acreditación que tenían, y parte de la evaluación que está haciendo esta comisión es determinar si el Estado hizo o no un buen uso de recursos. Pero, en los grandes números, fue una buena política en el sentido de que tenía como objetivo financiar a más estudiantes para que pudieran acceder a educación superior, porque eso tiene un beneficio en remuneración y en desarrollo de proyecto de vida para mucha gente.

Ahora, si parte de ese dinero se destinó a instituciones como las universidades Arcis, Iberoamericana o del Mar, que no cumplieron el propósito, es parte de la evaluación ex post que debe hacerse de todas las políticas públicas, pero actualmente hay un millón doscientos mil alumnos en educación superior, tanto técnico profesional como universitaria, y eso es una buena noticia para un país.

Consultado sobre qué justifica que el Ministerio excluya de la política de Estado de gratuidad a algunos estudiantes que están entre los \$195.000 a \$250.000 pesos per cápita, respecto de los otros, respondió que la política de

Estado ya está definida en la ley de Educación Superior, avanzándose en la gratuidad en la medida en que se desarrolle el país.

Ahora, lo único que se ha hecho con el proyecto del 70% de gratuidad para los CFT e IP, ha sido anticipar una gratuidad que va a llegar de otra manera para todos por igual. Se ha perseguido equiparar la cancha, dado que las universidades han sido las grandes favorecidas con los sistemas de financiamiento estatal, se ha buscado que aquellas instituciones que reciben la mayor cantidad de estudiantes vulnerables, como los CFT e IP, y que tienen mucho menos acceso a financiamientos estatales, también reciban la gratuidad.

Complementó la Economista y Asesora del Ministerio, señora Bárbara **Manríquez**, quien precisó que el 42% de los estudiantes está moroso, por ello no se pueden acoger a los beneficios, y de ellos se hacen cargo especialmente en el nuevo proyecto. Luego, el 48% restante se encuentra al día, y de ellos 83% no se acoge a los beneficios del CAE, se estima porque se encuentran en una situación mejor que la que ofrece la rebaja del 10%.

Acotó que los estudios de la Comisión Ingresos muestran que la gran mayoría de los estudiantes del CAE, cuando piden beneficio, están en el quintil de ingreso más pobre, cerca del 40%, y cuando piden la rebaja, con sus ingresos una vez egresados, la gran mayoría, el 61%, está en el quinto quintil de ingresos, o sea, en el más rico.

Si los que se acogen a esa rebaja están en esa situación, es decir, pertenecen al 60% que está en el quintil más rico, hay que suponer que el resto está en una situación mejor. Por tanto, se estima que no es un problema de difusión.

10. Coordinador Nacional y Fundador de Deuda Educativa, señor Juan Pablo Rojas.

El señor **Rojas** expuso en la sesión 5ª, de fecha 11 de junio. Expresó que han presentado más de 400 recursos de protección en distintas Cortes de Apelaciones a lo largo de Chile, en favor de deudores de créditos con aval del Estado y de créditos de fondo solidario, afectados por retención de devolución de impuestos, los que lamentablemente fueron perdidos.

Actualmente, se encuentran estudiando una nueva estrategia judicial para denunciar la situación, ya que tiene la convicción de que existe una inconstitucionalidad detrás de dicha retención.

La Constitución garantiza el ser sometido a un debido proceso. Los deudores educacionales y, en general, todo tipo de deudores, son sometidos, a través de una demanda ejecutiva, a un procedimiento de cobranza, lo cual no sucede en el caso de los deudores por la educación, sino que basta con que el banco informe al Fisco, a través de la Tesorería General de la República, que una persona es deudora y le retienen, sin ningún juicio detrás y sin ninguna comprobación.

Por otro lado, está el derecho a la propiedad, que también se ve lesionado. Estos fondos, estos dineros, tienen un propietario, que son los trabajadores a honorarios, personas sin un contrato de trabajo y que sin más, a la sola ordenanza de un banco, el Fisco los retiene.

También sería muy interesante saber cuánto le cuesta al Estado efectuar anualmente la cobranza a favor de los bancos y si los bancos le pagan algo al Estado, porque el Estado de Chile está trabajando como una verdadera caja pagadora de la banca, a costo cero y a costa del bolsillo de todos los chilenos, porque eso pertenece a los impuestos.

En materia de embargos, expresó que la Comisión Ingresos señala que no han existido embargos y que los bancos no pueden embargar, lo que es totalmente falso, porque han existido embargos por Crédito con Aval del Estado.

Por ejemplo, en 2016, Sandra Godoy, estudiante de contabilidad del Inacap de La Serena, pese a que por diversas intervenciones no se siguió adelante con el embargo. De hecho, el proceso de embargo es parte de la demanda ejecutiva que presentan los bancos a los deudores que durante cuatro meses se atrasen en sus pagos, caen en morosidad por el CAE y lo presentan ante tribunales.

Finalmente, aclaró que lo señalado por el director de la Comisión Ingresos en torno a que todos los contratos de los bancos del CAE son iguales, no es efectivo.

11. Abogado patrocinante de las demandas contra la retención de la devolución de impuestos, señor Sebastián Weinborn.

El señor **Weinborn** expuso en la sesión 5ª, de fecha 11 de junio. Expresó que el objetivo de la acción que impulsó junto al señor Juan Pablo Rojas, de Deuda Educativa, fue poner en evidencia los beneficios que tienen los bancos al momento de cobrar, como un tipo de acreedor absolutamente privilegiado.

El procedimiento que establece la ley, reducido a un reglamento, dice que se podrá retener la devolución de impuestos de un deudor y para ello bastará que el banco informe que le deben dinero, sin necesidad de demostrarlo. Por su parte, el afectado no puede ejercer ninguna acción para demostrar que su deuda está prescrita, como ocurre en otros casos; basta con que el banco informe a la Tesorería General de la República a través de una nómina donde conste la gente que le debe dinero.

No existe ni siquiera un procedimiento administrativo para oponerse a ello, ni para que una persona demuestre que no es deudora, porque el banco se puede equivocar, puede poner el RUT de otra persona y es a esta a quien se le va a retener la devolución de impuestos.

Con esos antecedentes, presentaron un recurso de protección y de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la norma, que lamentablemente no prosperó. No obstante, hay 12 casos en que el Tribunal Constitucional ha declarado que la norma específica contenida en el artículo 17 de la ley del CAE es inconstitucional.

El deudor no sabe que le van a empezar a cobrar y en el momento de la devolución de impuestos le informan que ya se la retuvieron, sin otorgarle ningún mecanismo para pedir su devolución o para demostrar que su deuda fue pagada. Además, surge el grave problema de que las instituciones financieras imputan eso a lo que quieren, es decir, a las deudas, a intereses, a gastos de comisiones o de cobranza. En el fondo, la deuda principal no baja, en ninguno de los casos ha bajado.

Las devoluciones pueden ser de varios millones o de cien mil pesos, pero la deuda no baja y se imputa todo a comisiones, a gastos de cobranza o a morosidades, lo que en algunos casos llega al 80%. De modo tal que la deuda nunca se va a rebajar a través de esa vía de retención, que opera de manera automática y que no se encuentra en ningún otro mecanismo de pago de deudas en Chile.

La retención de devolución de impuestos se da en el caso de deudas por pensiones de alimentos, pero debe dictaminarla un juez. Incluso, un padre o madre que no paga la pensión puede defenderse en un tribunal antes de que le apliquen la retención. En el caso de los deudores del CAE no existe ninguna posibilidad de hacerlo, ni siquiera por vía administrativa.

La inconstitucionalidad es un aspecto clave. Si ese mecanismo se mantiene, seguirá siendo inconstitucional. Incluso, el voto que emitió el Tribunal Constitucional para rechazar el recurso señala que, si bien se trata de un caso especialísimo, que solo se da en esta deuda, es discriminatorio.

Los bancos obtienen beneficios y pueden cobrar de esa y de otras formas. Incluso, con la retención no disminuyen los gastos de cobranza, es decir, al deudor lo demandan, le cobran una cantidad, le retienen y le descuentan de la demanda. Por tanto, paga dos o tres veces la misma deuda sin poder defenderse, eso es lo que se está alegando.

Manifestó que como el fallo del Tribunal Constitucional no fue favorable, llevaran el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, porque existe una discriminación arbitraria con todos los estudiantes a quienes se les retienen sus impuestos sin derecho a defensa alguna.

Ante la consulta de quien informa a la Tesorería sobre la deuda para que opere la retención de impuestos, reiteró que el artículo 17 de la ley N° 20.027 es muy simple, dice: el crédito garantizado en conformidad a esta ley, los montos que se encontraren impagos según lo informado por la entidad crediticia acreedora. Esos dineros los retiene la Tesorería para ser entregados a la entidad acreedora del respectivo crédito, o sea, se entrega directamente a quien se le debe, que sería el banco. Sostuvo que debe existir un procedimiento previo, con un tiempo razonable y que se pueda ver una forma de salvarlo u oponerse.

Aseguró que el artículo 17, es inconstitucional en cuanto existe una comisión especial que se cobra sin que haya un juicio previo. Existe una falta de igualdad ante la ley, pese a que una norma clara de derechos humanos es que todas las personas son iguales y que todos deben ser juzgados en tribunales objetivos, que son anteriores y que se tiene derecho a defensa. Todas esas normas de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos se están vulnerando y, si el fallo es positivo, eso obligaría a que se cambie la Constitución.

12. Abogado patrocinante de demandas civiles, señor Belisario Prats Palma.

El señor **Prats** expuso en la sesión 5ª, de fecha 11 de junio, y en la sesión 13ª, de fecha 10 de septiembre.

Manifestó su indignación porque en la ley no sólo se establecieron mecanismos de protección explícitos a la banca, relacionados con la imprescriptibilidad, sino que se agrega la facultad de la Tesorería de retener impuestos sin ninguna explicación, lo que es “un verdadero embargo”.

Se intentó objetar vía tribunales, pero las Cortes de Apelaciones mantienen que, habiendo un tema contractual de por medio, los recursos de protección resultan un tanto inoficiosos.

En paralelo, en situaciones más de hecho, y en su calidad de profesor de Derecho Económico, le ha llamado la atención de que los alumnos manifiestan que les prestaron 10 millones de pesos para financiar una carrera, encontrándose después endeudado por 25 o 30 millones.

Destacó que los contratos del CAE son contratos de adhesión, y no queda otra opción que firmarlos. La ley N° 20.555, del Sernac Financiero, en su artículo sexto transitorio dice claramente que los bancos deberán rectificar y corregir las cláusulas abusivas que tengan en sus contratos, dentro de 90 días de publicada esta ley.

Si no lo hicieron -si no lo informaron por vía electrónica al deudor-, la sanción es que se tendrán por no escritas, o sea, las cláusulas quedan en blanco. Algunas de las cláusulas que tienen la calidad de abusivas, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley del Consumidor, no tendrán efecto alguno las cláusulas que atenten en contra de la equidad, atentar contra la buena fe. La buena fe es un tema objetivo, no es un tema subjetivo.

Finalmente, relató que se demandó por cláusulas abusivas a un banco privado, conminándolo a cumplir estas normas, y el tribunal respectivo acogió la calidad de cláusulas abusivas, y el banco respectivo se allanó. En ese caso hubo un reconocimiento casi explícito al carácter de abusivas.

Asimismo, hay cláusulas abusivas en el contrato del crédito Corfo, que dicen que el deudor les otorga plena prueba a cualquier documento, libro contable o a lo que sea, que acredite lo que le debe al banco.

Aclaró que los deudores que han iniciado acciones legales, no dicen que por esta vía no quieren pagar nada, sino que quieren pagar lo que corresponde pagar. O sea, si les prestaron 10 millones, pagarán 15, pero no 30.

Los abogados de los bancos han argumentado que los contratos del CAE que firmaron los estudiantes no es un contrato de adhesión, sino que son contratos dirigidos por la autoridad pública, y que el banco no tendría más que utilizarlo, por lo que no les cabe ninguna responsabilidad.

El argumento es bastante mediocre, porque si dentro de las bases de licitación, se presentan documentos que son ilegales, la misión del banco debiera ser hacer presente la ilegalidad y no guardar silencio y abusar de la buena fe de estudiantes de dieciocho años.

Para finalizar, se hizo la siguiente pregunta: cuándo el banco llena el pagaré de un deudor en mora por el doble, el triple o hasta el cuádruple del monto adeudado, ¿cuál es el monto que recupera del aval del Estado? ¿Recupera el 90% de esa cantidad incrementada o recupera el 90% de lo que prestó efectivamente el banco?

Consultado sobre la defensa de los bancos ante la imputación de cláusulas abusivas, respondió que dicha entidades al contestar estas demandas no han dicho nada en relación con cláusulas abusivas. Se van un poco por las ramas, argumentando en cuanto a la cantidad de deudores que demandan, a la calidad del contrato, entre otros temas.

Las cláusulas abusivas del CAE están perfectamente visibles. La cláusula 10, la carga de la prueba, el probar el pago se le traspasa al consumidor. Por lo tanto, si al banco se le borró el sistema y el consumidor no guardó comprobante de pago, el problema es del deudor.

Las cláusulas números 15, 16 y 17 tienen que ver con los mandatos irrevocables que el deudor le otorga al banco, lo que le da un tono de ilegalidad, porque la ley del Consumidor prohíbe los mandatos irrevocables. En segundo lugar, son cláusulas extensas.

Estimó que debiera ser hoy el Sernac y la Superintendencia de Bancos los que hubiesen encendido las alarmas frente a las leyes del Sernac Financiero, cuando su ley da a entender que hay contratos con cláusulas abusivas.

Ejemplificó que si una persona compra una propiedad que vale 100, con crédito hipotecario y le va a terminar pagando 300 al banco en 20 años, puede estar de acuerdo con eso, porque es su propiedad y va a tener plusvalía y cuando fallezca sus herederos van a recibir la casa o se puede vender la propiedad. En el caso de un crédito educacional es distinto, pues no se puede vender el título ni el certificado de egreso y ni la calidad de desertor, y los hijos no van a heredar el título. Por lo tanto, no es lo mismo. Ese es el error de los bancos, creer que pueden triplicar o cuadruplicar deudas, porque no evaluaron correctamente, lo que ellos mismos dicen en las contestaciones de las demandas colectivas. Estos son créditos sociales.

En la sesión 13ª, acotó que la ley N° 20.027, sobre Financiamiento de la Educación Superior, establece varios mecanismos de protección a la banca. Se consagra la imprescriptibilidad de estas deudas, es decir, la deuda persigue al deudor hasta que se muera. Además, de todo lo que ya se ha comentado en esta Comisión respecto de que los contratos que formalizan los bancos con el deudor están redactados exclusivamente para proteger a la banca, y que la Tesorería General de la República puede retener la devolución de impuestos para cobrarse de la deuda.

Destacó la actitud insana de la banca en la dilación de las demandas colectivas y manifestó que su lógica es que estos juicios se eternicen y terminen en nada.

Finalmente, pidió a la Comisión pronunciarse en su informe sobre la inconstitucionalidad de algunas cláusulas de los contratos, cumpliendo así con una responsabilidad histórica con los miles de estudiantes a los que se les vulneran sus derechos, que no duermen por encontrarse aterrados ante un eventual embargo a sus padres, ya que el 99% de los contratos está hecho con el domicilio de los padres.

13. Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, señor Manuel Riesco Larraín e integrante del Directorio, señora Roxana Pey Tumanoff.

La señora **Pey** y el señor **Riesco** expusieron en la sesión 6ª, de fecha 18 de junio.

La señora Pey señaló que desde hace más de una década Cenda ha analizado el financiamiento de la educación superior chilena y ha advertido los graves problemas de su mercantilización, que afecta tanto a los estudiantes

como a sus familias, endeudándolos y, también, a las mismas instituciones de educación superior, precarizando su estabilidad financiera y su calidad.

La introducción del CAE en 2005 profundizó la privatización y consolidó un esquema de financiamiento que privilegia el subsidio a la demanda por sobre el financiamiento a las instituciones.

El objetivo del CAE fue crear forzosamente un mercado de la educación superior con recursos fiscales, utilizando a los estudiantes de menos recursos como transportadores de esos fondos públicos hacia las instituciones, sin rendición de cuentas, pues se le dio un carácter de trato entre privados. El efecto del CAE fue un fomento del lucro encubierto y la proliferación de instituciones privadas, algunas de dudosa calidad, con un aumento explosivo de matrícula desregulada y segregada, en desmedro de la educación pública. Además, se produjo una precarización del empleo de la comunidad educativa y una enorme cantidad de familias endeudadas.

Esta política de subsidio a la demanda, basada en instrumentos de tipo *voucher*, que ha sido la principal causa de la crisis de la educación chilena, sigue vigente en 2018, aunque la política de gratuidad, iniciada por glosa durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet, y establecida formalmente en las nuevas leyes de reforma de la educación superior, ha logrado, en cierta medida, frenarla y revertirla.

Sostuvo que es posible y urgente terminar con la mercantilización de la educación superior, avanzar aceleradamente a la gratuidad con proporcional extinción de los *voucher* y condonar inmediatamente las deudas estudiantiles, que constituyen un impuesto injusto a los jóvenes profesionales y a muchos otros que no pudieron titularse. No hacerlo obedece exclusivamente a intereses ideológicos y económicos instalados, y constituye un abuso inaceptable contra los profesionales calificados.

Sobre la gratuidad universal es posible, de inmediato, entregar una cobertura de dos tercios de toda la población estudiantil, cubriendo nueve deciles de ingreso, traspasando en el presupuesto 2019 los fondos de becas y créditos a gratuidad. Es necesario para esto eliminar de la ley de Educación Superior un artículo transitorio que prohíbe explícitamente la gratuidad. La condonación de deudas estudiantiles con recursos fiscales no implica desembolso. El aporte de la banca constituye una parte menor del CAE acumulado y su pago representa un desembolso abordable por el Fisco.

Afirmó que es perentorio terminar con el instrumento CAE, así como con otras formas de subsidio a la demanda o *voucher*, causantes del endeudamiento estudiantil, de la baja titulación, de la limitación de la calidad de las instituciones, del lucro encubierto que sigue existiendo, de la apropiación de fondos fiscales sin rendición de cuentas y de la desarticulación completa del sistema de educación superior. Sin embargo, los presupuestos de la Nación, año a año, han seguido incluyendo una partida a este tipo de instrumentos, como el CAE; incluso, en los años recientes, donde se dio inicio a la gratuidad.

En 2017 el CAE aumentó un 35,9%, destinando esta enorme partida a las denominadas recompras y recargas en beneficio de los bancos, quedando incluso por sobre lo asignado a la gratuidad en 16% y representando la tercera parte del presupuesto total de educación superior del año. Solo el presupuesto de 2018 disminuyó significativamente el CAE y el subsidio a la demanda en

general, aumentando en cambio las partidas de financiamiento directo de las instituciones, especialmente de la gratuidad.

A pesar del compromiso explícito y reiterado de que se terminaría con el CAE, este aún se mantiene y ahora se pretende sustituirlo por otro instrumento similar que, implícitamente, busca debilitar la política de avanzar hacia la gratuidad universal.

La reforma de la educación superior que la sociedad chilena ha demandado y necesita para salir de la crisis debe asegurar la entrega de gratuidad universal en el más breve plazo; poner término efectivo al endeudamiento; condonar las deudas estudiantiles que han sido incentivadas y avaladas por el Estado; fortalecer la educación pública e inclusiva y prevenir efectivamente el lucro.

Sostuvo que las razones para mantener instrumentos como el CAE, dice relación con motivaciones ideológicas e interés de continuar extrayendo cuantiosos recursos fiscales apoyados por un lobby del sector de la educación de mercado.

El señor Riesco sostuvo que entregar financiamiento público mediante créditos, en este caso, a los estudiantes para que ellos adquieran servicios de educación, en la práctica, implica imponer un impuesto encubierto a los futuros profesionales o futuros egresados o futuros desertores de la educación, porque se presenta como la entrega de un crédito, de un beneficio, pero, en realidad, es un impuesto.

Lo anterior, porque la ley que generó el CAE establece que el Estado puede recuperar el dinero que de esta manera ha prestado, reteniendo devoluciones de impuesto, lo que inicialmente sería inconstitucional. Se trata de un impuesto principalmente a la clase media, porque se impone a los estudiantes universitarios o de educación superior, que en el 99% pertenece a lo que hoy se llama clase media, es decir, a los trabajadores asalariados que viven de un salario para financiar o colaborar al financiamiento de la educación.

Entonces, la pregunta que cabe es si está bien cobrarle a los trabajadores el sostenimiento del sistema educacional, aunque fuera público, la respuesta es que en todo el mundo, en todas las épocas históricas las sociedades han contestado esta pregunta negativamente. Por lo tanto, este impuesto no respeta la ley básica, ese pacto social de todas las sociedades civilizadas, de que los salarios son para que viva la familia del trabajador.

Catalogó al CAE como un instrumento inmoral: un impuesto encubierto para extraer recursos de los salarios para financiar la educación, y la educación no debe ser financiada, en ninguna sociedad civilizada, a partir de los salarios, sino que tiene que serlo a partir del excedente. Además, el CAE es una ficción imaginativa de especialistas en cuentas nacionales creativos, porque aparece en el Presupuesto de Educación, como una adquisición de instrumentos financieros y no un gasto.

Como es tan cuantiosa la partida del CAE, permitía dar gratuidad aproximadamente a dos tercios de los estudiantes de educación de superior. En otras palabras, es evidente que si se destinan esos mismos recursos se termina con la ficción de que estos son una inversión. Hay que dejar de hacer esa inversión y gastarla directamente, sin pretender recuperarla ni cobrársela a los estudiantes.

14. Director Ejecutivo de Acción Educar, señor Daniel Rodríguez Morales.

El señor **Rodríguez** expuso en la sesión 6ª, de fecha 18 de junio. Se refirió a los resultados de la educación/instrucción, es decir, considerando a la educación desde un concepto muy acotado, solo en el sentido de obtener una carrera universitaria, técnica, profesional o superior.

Al respecto, expresó que el resultado de la educación/instrucción implica una evidente rentabilidad privada en términos de mayores ingresos y movilidad social; aumento del capital cultural que se relaciona con la idea de competencias transferibles, es decir, lo que se logra aprender en una carrera universitaria o técnica va mucho más allá de lo que simplemente se aplica en el trabajo, sino que se aplica en todos los ámbitos de la vida; mayor autonomía y libertad y la realización personal o satisfacción.

Adicionalmente, existe un resultado en la producción de bienes públicos que se refleja en una mayor productividad nacional; en la innovación, patentes, emprendimiento; la competitividad y mayor ingreso tributario. Asimismo, la educación superior permite la densificación de la cultura, el desarrollo cultural, la densificación de la sociedad civil, que las personas puedan organizarse de maneras distintas, independientes al Estado, dados sus mayores conocimientos; un mayor desarrollo político, ya que mientras más educadas sean las personas, mayor es su posibilidad de participar de manera activa en el desarrollo político del país y de sus conciudadanos y, por supuesto, objetivos políticos deseables, mayor justicia, mayor equidad.

Aclaró que si bien se podría pensar que si alguien estudia filosofía, se produce solo rentabilidad pública, y si alguien estudia para ser contador, puede ser solo rentabilidad privada, ello no es así, es bastante repartido, casi independiente de las distintas carreras. La persona que estudia genera una rentabilidad, un beneficio en sí mismo y también a su país, al Estado o al resto de los conciudadanos.

El problema no se produce en los resultados, que son evidentes, sino en cómo se reparte el financiamiento de la educación/instrucción. Es evidente que no puede ser en su totalidad privado, porque el Estado tiene un interés y tampoco totalmente privado.

Luego, habiendo presiones por ambos lados y considerando que algunas van en alza como la presión electoral, las exigencias por equidad en el acceso, los intereses de las instituciones que quieren asegurar mayor financiamiento y el hecho de que no todas las personas tienen la misma capacidad de pago, que hacen que la participación del Estado sea relevante para cumplir los objetivos de equidad y de justicia.

Las presiones a la baja o presiones para que el Estado participe menos de este financiamiento dicen relación con que existen otras prioridades políticas que pueden ser a veces más o menos contingentes; con la focalización, es decir, cómo concentrarse en quienes más lo necesitan. Además, de la excesiva dependencia del Fisco y la carga regulatoria. Mientras más plata se aporta, más importa que los recursos se gasten razonablemente y eso tiene un costo de gestión sobre las instituciones y, por lo tanto, hay una presión a la baja por mayor autonomía de las instituciones, que también puede entenderse como una presión al alza de la participación privada.

Otras presiones a la baja dicen relación con las carreras de baja rentabilidad (entendida como aumento de conocimiento, de cultura del país,

etc.), algunas por baja calidad y otras porque simplemente no son de naturaleza profesionalizante, y las asimetrías de información.

Siguiendo con las presiones al alza, está el altísimo costo fiscal. Una gratuidad universal, entendiéndola, como la conceptualizó la ley, como el pago del arancel real, universal a todos los estudiantes, evidentemente es de una proporción económica muy alta y, por lo tanto, es razonable que los privados pongan de su parte. Otra presión al alza es la rentabilidad privada en la educación, es evidente que mientras menos se recibe plata del Estado, más autónomo se es en la toma de decisiones respecto del proyecto educativo.

Aplicando lo señalado al CAE, expresó que le parece una estrategia inteligente, sofisticada, ante un escenario de escasez y con un cierto grado de éxito, pero con graves errores de cálculo y un voluntarismo frente a la masificación. Nunca hubo una verdadera reflexión de fondo respecto de que masificar implica una baja de la rentabilidad individual de la carrera. Mientras más ingenieros civiles haya, la rentabilidad de la carrera va a bajar por una cosa de mercado y eso no se previó tampoco. Se creyó que la rentabilidad del primer alumno para pagar su crédito era la misma que la del alumno 900.000, y en consecuencia éste, incluso con una formación sin una baja en la calidad, va a estar en peores condiciones de pagar su crédito, lo que claramente es más fácil de dilucidar ex post.

Precisó que los errores del CAE se reflejan en los siguientes aspectos:

1) Es una política socialista, pero liberal. Hay una valoración del acceso, se busca beneficiar a los que están excluidos y sin discriminación, pero sin una aversión especial al mundo privado, lo que produjo, a su juicio, un elemento positivo, que es la ampliación sin precedentes del acceso y, prácticamente, la universalización de la educación superior, que es indudablemente un aspecto positivo y un logro del CAE y un desarrollo del sistema, porque se creó una oferta.

2) Ante la falta de liquidez del Fisco, se recurrió a la banca privada y eso fue lo que generó la recarga y la recompra como estrategia, que disparó el gasto fiscal que, en definitiva es el que golpea fuertemente la legitimidad del instrumento.

3) Una baja comprensión del riesgo y una subestimación de las tasas; quienes diseñaron la política estimaron que era posible mantener tasas relativamente de mercado y eso no fue así. Las tasas altas, sobre todo del primer diseño del CAE, comenzaron a desfigurar las deudas, es decir, el deudor pierde el reconocimiento de lo que debe con lo que recibió y eso golpea nuevamente la legitimidad de la política.

4) Una incompreensión de la masificación. El CAE tiene una respuesta única a todos los deudores, que es que hay que pagar, sin considerar la heterogeneidad de la rentabilidad privada de los títulos, provocando una falta de contingencia al ingreso y consecuentemente sobreendeudamiento. El año 2012 se modifica, pero en condiciones demasiado restrictivas, solo para quienes estaban al día en el pago.

Al contrastar el razonamiento con el sistema de financiamiento solidario, según la información pública que se dispone, hay un avance significativo, en el sentido de que es una política que parece recoger los aprendizajes del CAE, sin refundar, sin pretender derribarlo todo, y al mismo tiempo tomando

medidas muy claras a favor de los estudiantes. Hay equilibrio entre Estado, estudiantes y otros privados, como los proveedores.

Realzó que los créditos son una manera justa, razonable y efectiva de financiar la educación superior, especialmente adecuados para sistemas con un importante y robusto componente privado que requieren autonomía y financiamiento privado, para los países pobres y para poblaciones con alta rentabilidad de la educación.

Sin contar, con que no necesariamente debe haber un sistema único, ya que perfectamente puede convivir con becas de mérito u otro tipo de ayudas, siendo lo mejor aquellas soluciones que se adapten a las distintas variables de un problema complejo. Debe existir un equilibrio y permanente ajuste entre quienes absorben los costos para dar sustentabilidad a la política.

Estimó que es necesario que la gratuidad se acompañe de algún tipo de crédito distinto del CAE, porque la política de gratuidad quedó diseñada de manera deficiente. Es una política muy poco flexible a la realidad, y, por lo tanto, hay elementos que tienen problemas, por ejemplo, cerca de 40 mil estudiantes han perdido la gratuidad por sobreduración. Además, de que los “gatillos” requieren varias décadas o reformas tributarias que el país no está en condiciones de resistir, porque el déficit financiero y la pérdida de autonomía hace improbable que nuevas instituciones adscriban a la gratuidad, entre otros aspectos.

Finalmente, acotó que está muy claro que hay que apurar el proyecto de ley de nuevo crédito, evitando de esta manera cualquier continuidad del CAE.

15. Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto.

El señor **Bermúdez** expuso en la sesión 7^a, de fecha 9 de julio, acompañado por la Jefa de la Unidad de Estudios Legislativos, señora Pamela Bugueño.

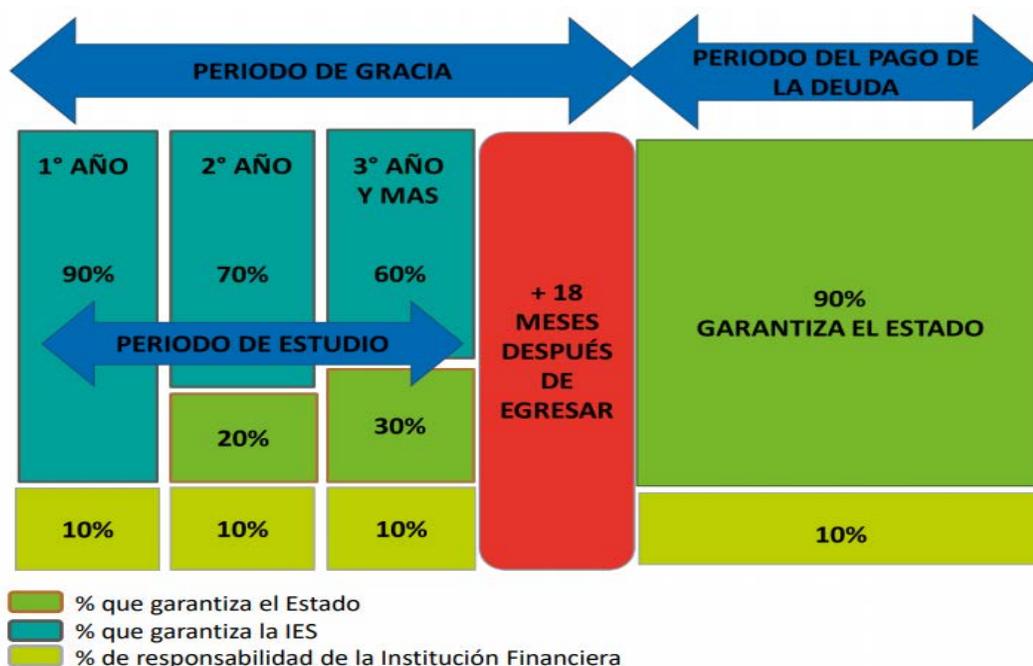
Precisó una serie de conceptos, tales como instituciones de educación superior, contrato de participación, nóminas de estudiantes, período de gracia deserción académica, entre otras.

Luego, se abocó a explicar la operatoria del CAE, esto es, el estudiante postula al crédito, la Comisión Ingresos fija la nómina de estudiantes que son susceptibles de obtenerlo, para luego informar la nómina de estudiantes y licitar el otorgamiento del crédito. La Comisión adjudica esta licitación a algunos de los bancos que ofrecen el menor porcentaje de recargo y venta al Fisco, recibiendo en consecuencia las instituciones de educación superior el financiamiento de parte de los bancos, y luego este -como normalmente ha ocurrido- vende nuevamente al Fisco las nóminas con un porcentaje de recargo. Por lo tanto, el Fisco paga a la entidad financiera ese crédito que habría otorgado.

El banco pone en riesgo su patrimonio solo por un instante, porque pasan los recursos de la nómina a la institución de educación superior y cuando se produce la recompra, obtiene la devolución de ese monto del crédito que puso en la institución, más el porcentaje de recargo que es la ganancia del banco.

No obstante eso, el banco sigue siendo el administrador del crédito hasta su extinción y una vez que vence el período de gracia el estudiante, que ya no lo es, sino que debería ser un profesional, tiene que comenzar a pagar el crédito, que se paga formalmente al banco, pero el acreedor puede ser perfectamente el Fisco.

En cuanto al riesgo de las instituciones financieras, presentó el siguiente cuadro:



Precisó que el rol de la Contraloría en la materia, hay que analizarlo desde tres perspectivas:

En primer lugar, desde el punto de vista de la toma de razón, es decir, del control de legalidad previo de las bases de licitación para el otorgamiento de créditos con garantía estatal y garantía de deserción académica, establecidas en la ley N° 20.027.

Destacó que las bases de licitación han ido variando en el tiempo respecto de los porcentajes y de la posibilidad de recompra. Si antes era algo excepcional la recompra, hoy, por los últimos procesos licitatorios, prácticamente está asegurada en un 100% la recompra del crédito que ha otorgado el banco. Entonces, el efecto en el riesgo del banco es acotado solamente a un momento, porque inmediatamente va a comprar el Fisco a través de la Comisión, y no sería atingente el cuadro precedente.

A propósito de la facultad de la toma de razón, también se han percatado que en las licitaciones realizadas en los años 2016 y 2017 hubo dos nóminas que no fueron adjudicadas, es decir, no hubo ningún banco que tuviera interés y, por lo tanto, hubo que declarar esa licitación desierta, y realizar una segunda licitación para comprar el 100% de estos créditos, mediante el pago del valor al que adquieren las instituciones financieras más el recargo, que en el fondo es la ganancia que tiene el banco. Como consecuencia de ello, el banco pasa a ser su propio acreedor.

Además se paga al banco no solo este recargo, sino que también una comisión para que un tercero le administre los créditos (artículos 22 N° 10 de la ley N° 20.027, y 42 letra g) y 43 del decreto N° 266, de 2011).

La segunda facultad que tiene la Contraloría es la refrendación de la nómina de créditos objeto de garantía del Estado. Se trata de una deuda pública en la que se debe verificar tanto la legalidad de ese endeudamiento como que estén los recursos disponibles y, en este caso, se requiere que se encuentren autorizados por la Ley de Presupuestos, que cada año contiene una glosa para el efecto.

La tercera facultad que ejerce la Contraloría es la potestad de fiscalización, de conformidad con el artículo 28 de la ley N° 20.027 que, básicamente, se ha hecho respecto de la Comisión Ingresos entre el 2007 y el 2017, mediante cinco auditorías, encontrándose cuatro terminadas. Aseguró que en las auditorías todo lo que se ha determinado es legal y está dentro del diseño del sistema.

En consecuencia, el sistema, desde el punto de vista del marco jurídico, en general funciona relativamente bien. No obstante, que han realizado algunas constataciones a partir de las auditorías que no necesariamente son irregularidades, que se reseñan a continuación:

-Que los porcentajes relevantes del CAE se concentran en algunos conglomerados de educación superior. Por ejemplo, al 2015, que es el dato más actual, se destaca el Grupo Laureate, el Inacap y el conglomerado Santo Tomás.

-Desde el enfoque de las instituciones propiamente tales, hay algunas que desde el punto de vista del porcentaje de alumnos con crédito en relación con su matrícula supera el 50% y, por lo tanto, el financiamiento de esa entidad claramente depende del CAE, que hoy es un crédito público por la forma en que está operando. Por ejemplo, la Universidad San Sebastián tiene un 78,3% de estudiantes.

-La Comisión Ingresos ha adjudicado tasas de recargo que fluctúan entre el -2% y 90%, lo que ha implicado que la Tesorería General de la República haya desembolsado la suma de M\$ 144.405.076, entre el período 2006 a 2011, lo cual refleja que no se han definido políticas para determinar porcentajes de recargo (Informe Final N° 175, de 2012). Lo anterior, como consecuencia de que no hay una política establecida en la ley, sino que las tasas van cambiando en la medida en que se va comportando el mercado financiero y, por ende, el ajuste que ha tenido que hacer la Comisión Ingresos.

-Las instituciones financieras no han traspasado los recursos que corresponden al Fisco cuando este es el acreedor del CAE (Informe Final N° 175 de 2012). Es decir, el banco que recaudó no transfirió el recurso al acreedor, que en este caso era el Fisco que ha recomprado, ello se detectó respecto del banco BCI.

-Es un requisito que está establecido en la ley que para poder ser una institución de educación superior que está dentro de las susceptibles de obtener créditos con aval del Estado, es necesario que acredite que el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), sea utilizado en el desarrollo institucional, que es para lo que está previsto. Sin embargo, se constató que algunas instituciones de educación superior no utilizaban el AFI en el desarrollo institucional, sino que en otro tipo de obligaciones (Informe Final N° 175, de 2012, e Informe Final N° 808, de 2015).

-Las instituciones de educación superior, en algunos casos, se encontraban acreditadas por períodos inferiores a un año, sin perjuicio de

participar en el sistema de otorgamiento de Crédito con Aval del Estado. (Informe Final N° 175, de 2012). Esta situación es perfectamente legal, porque la ley simplemente dice que hay que estar acreditado. No dice por cuánto tiempo, sin embargo, habría que preguntarse si una acreditación muy breve da cuenta de una sustentabilidad de ese proyecto educativo.

-La ley del CAE establece un mecanismo de cobro que se basa en la suscripción de un mandato especial, que nunca opera en la práctica (Informe Final N° 175, de 2012).

-El artículo 16 de la ley N° 20.027, establece que la garantía estatal solo podrá concederse a deudores que otorguen un mandato especial que faculte a la institución financiera para que requiera al futuro empleador del deudor, por escrito, para efectuar una deducción de sus remuneraciones, de las cuotas del crédito, lo que tampoco nunca ha operado.

-El modelo de solvencia económica que tienen que acreditar las instituciones de educación superior, solo considera montos de los estados financieros -algunos desfasados respecto del momento mismo en que se otorgaba el crédito-, omite notas, informe comercial y contingencia pública (Informe Final N° 175, de 2012). El estado financiero es auditado por una empresa externa, contratada por la propia institución de educación superior.

-La Comisión Ingresos mantiene información incompleta relativa a antecedentes personales de los estudiantes, tales como datos de contacto, número telefónico, dirección, correo electrónico, afectando con ello las diligencias de cobro de los créditos pertinentes (Informe Final N° 175, de 2012).

-Durante los años 2007 al 2008 se verificaron algunos créditos que evidencian fluctuaciones entre un 33,86% y un 217,04% entre su deuda inicial versus la deuda final (Informe Final N° 175, de 2012).

-Las universidades privadas no CRUCH concentran el mayor porcentaje de créditos recomprados por el Fisco.

Finalmente, llegó a la conclusión que se puede recomprar hasta el 100% de las nóminas de estudiantes licitadas. El Fisco ha tenido que pagar un porcentaje de recargo respecto del valor al que adquirió la institución financiera. El Fisco no ha vendido los créditos adquiridos a las instituciones financieras, como lo exige el artículo 5 N° 1 de la ley N° 20.070 y el artículo 43 y siguientes del reglamento.

Por otra parte, el Fisco ha pasado a ser quien financia en una gran parte los créditos, pero las instituciones financieras mantienen la administración de ellos (artículo 22 N° 10 de la ley N° 20.027). Las instituciones financieras se transforman solamente en una especie de administrador u oficina de cobranza de la Comisión.

Consultada su opinión respecto del CAE, respondió que no se pronunciaría respecto de que si es un buen o mal sistema de financiamiento de la educación superior; sin embargo, hay que tener en cuenta que el estudiante no tiene plena conciencia de la obligación que está adquiriendo, sobre todo al principio, cuando los intereses podían ser mucho más altos. El estudiante piensa que es una deuda que, a lo mejor, nunca tendrá que pagar. Asimismo, ese estudiante no tiene ninguna capacidad de negociación ni ninguna otra opción; o sea, o estudia con crédito o no estudia. Obviamente,

esa segunda opción no debería ser una opción si se tienen los méritos para poder estudiar.

También debería pensarse que lo que está estudiando debería servir para ganarse la vida y, por lo menos, para pagar obligaciones como estas. En este sentido, llamó a revisar los datos de empleabilidad del Ministerio de Educación.

Aclaró que no está prohibido que una institución de educación superior tenga un alto porcentaje de estudiantes con Crédito con Aval del Estado. Hay instituciones que basan casi el 80% de su financiamiento en este sistema, pero podría ser un elemento a considerar en los procesos de acreditación.

En respuesta a la pregunta sobre el rol de los bancos, expresó que el sistema se basa en los bancos, su corazón está puesto en el sistema financiero, básicamente en los bancos. Tal es así, que algunos bancos incluso ofrecieron tasas de interés negativas, lo cual es algo muy curioso.

Los bancos simplemente hacen su negocio, que es tratar de marginar lo más posible. Eso es lo que ha ocurrido, porque en la concepción del sistema estaba incluido el sistema financiero, y al respecto la Contraloría no puede opinar porque realmente está concebido así.

En relación al Aporte Fiscal Indirecto, acotó que no se ha acreditado el uso correcto que debería tener esa cantidad de recursos destinada al desarrollo institucional en algunas casas de estudios. No obstante, esas instituciones, siguen siendo susceptibles de crédito con aval del Estado, siendo que es uno de los requisitos haberlo hecho. En ese sentido, consideró que el control de esos recursos correspondería a la nueva Superintendencia de Educación Superior.

La visión de la Contraloría es que donde hay recursos públicos, debe estar el control de esos recursos por la Contraloría o por otros organismos competentes. Tiene que haber un control del Estado de qué se está haciendo con los recursos, lo que es básico y en cualquier Estado de derecho es así, tanto respecto del control de la legalidad como del control de legalidad del uso de los recursos públicos.

16. Director del Servicio Nacional del Consumidor, señor Lucas del Villar Montt.

El señor **Del Villar** expuso en la sesión 7^a, de fecha 9 de julio, acompañado por el Jefe de Gabinete, señor Jean Pierre Couchot, la Subdirectora Jurídica, señora Francisca Barrientos, y la Jefa del Departamento de Análisis y Cumplimiento de Normativa Financiera, señora Gabriela Millaquén.

Expresó, en relación sobre la operatoria del artículo 17 de la ley N° 20.027, respecto de la posibilidad de retener las devoluciones de impuestos a la renta correspondiente al deudor del crédito garantizado conforme a esta ley; y en relación con el artículo 44 del decreto supremo N° 182, del Ministerio de Educación, de 2005, que reglamenta el CAE, que señala que la Tesorería General de la República podrá retener de la devolución de impuestos a la renta que le correspondiere anualmente al deudor del crédito garantizado. Sobre este último punto, aclaró que queda fuera del ámbito de la ley de protección al consumidor y, por tanto, fuera de las interpretaciones, observaciones y comentarios que pueda hacer el Servicio Nacional del Consumidor.

Respecto de la legalidad de determinadas cláusulas contractuales, explicó que se trata de cuatro cláusulas establecidas en los contratos de líneas de crédito, en los créditos con aval del Estado y aludió a algunos aspectos generales respecto de la operatoria:

Señaló que la ley N° 19.496, de Protección al Consumidor, tiene un ámbito de competencia definido en sus artículos 1, 2 y 2 bis. Además, el CAE forma parte de una herramienta de política pública cuyo objetivo es el acceso a la educación superior, regulada por la ley N° 20.027.

La administración e instrumentos por los que se rige, es decir, todos aquellos actos jurídicos bilaterales que son de naturaleza contractual que rigen esta relación, son realizados y están predispuestos por un organismo público que tiene facultades legales para ello y sujeto al control de la Contraloría General de la República.

El contrato y su operatoria está predefinido y controlado por la Comisión Ingresos que considera un resguardo y una garantía en la aplicación y control de tales cláusulas. Por tanto, queda fuera la posibilidad o la amenaza grave de un ámbito de aplicación que pueda generar desequilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes, establecidos en el artículo 16 de la ley de Protección del Consumidor, que detalla las normas de equidad en las estipulaciones y en el cumplimiento de los contratos de adhesión.

En relación con ese punto, aclaró que el artículo 2 de la ley de Protección del Consumidor establece la regulación de distintas materias por medio de leyes especiales. Por tanto, ciertos procesos quedan fuera del ámbito de dicha ley, por ejemplo, en los procesos de insolvencia se ha declarado que se trata de un crédito de características excepcionales.

Se discute que sean contratos de adhesión de aquellos que regula la ley de Protección del Consumidor, ya que no han sido predispuestos por los proveedores de los servicios financieros. Tampoco ha sido declarado así por los tribunales de justicia. Pese a ello, el SERNAC ha trabajado en perfeccionar la redacción de dichos contratos.

Complementó la Subdirectora Jurídica del SERNAC, señora **Francisca Barrientos**, quien refrendó que se está en una situación de tensión entre normas. La ley de Protección del Consumidor es una ley general que señala que esta no se aplicará cuando existan leyes especiales, condición que tiene la ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.

En respuesta a las cláusulas, expresó que la ley especial establece ciertas directrices respecto de los mandatos, de las garantías y de la forma de pago, de manera que es discutible la aplicación de la ley de Protección del Consumidor a esas materias concretas, reguladas por la ley del CAE.

Como se trata de un sistema complejo, en que no existe una relación directa entre los consumidores -en este caso, deudores de ese sistema crediticio- y los bancos, se podría discutir también si este contrato está sujeto a los controles que establece la ley general, porque, para que se apliquen los controles de forma y de fondo que ella establece, es necesario calificar este contrato como de adhesión. Es decir, el contrato debe estar en su mayor parte redactado por el banco, y eso no ocurre, ya que la mayoría de las cláusulas consultadas vienen expresamente dispuestas por ley, al menos en lo que respecta al Sernac.

El señor **Del Villar** expresó que el SERNAC ha interactuado con la Comisión Ingres, ha hecho ajustes y revisiones, y ha desarrollado un trabajo conjunto en el marco de una mesa de trabajo cuyo objeto es perfeccionar la redacción de ese tipo de contratos, teniendo en cuenta la experiencia de criterio comparado del SERNAC en relación con otros productos o servicios financieros, en particular con contratos de adhesión en que se han establecido operaciones de crédito o de dinero con una línea de crédito o mecanismo similar.

Ese trabajo se ha centrado principalmente en aspectos relacionados con la eximición, o más bien con la liberación por parte del mandante de la obligación de recibir una cuenta, es decir, que el mandatario deba rendir cuenta en relación con ese mandato y respecto a consideraciones que otorgan mandatos tan amplios como en derecho se establezca o se requiera, u otro tipo de asignaciones en relación con la prórroga de la competencia de los tribunales para conocer el tipo de materias reguladas por esta ley.

Las frases que fueron eliminadas de las cláusulas contenidas en ese contrato de adhesión dicen textualmente: *“El estudiante libera expresamente al acreedor de la obligación de rendir cuenta a su gestión”*. Además, de la que otorga un mandato tan amplio y suficiente como es necesario en derecho.

A continuación, citó la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, párrafo 4° sobre normas de equidad en las estipulaciones y en el cumplimiento de los contratos de adhesión, que en su artículo 16 prescribe:

“No producirán efecto alguno en los contratos de adhesión las cláusulas o estipulaciones que:

g) En contra de las exigencias de la buena fe, atendiendo para estos efectos a parámetros objetivos, causen en perjuicio del consumidor, un desequilibrio importante en los derechos y obligaciones que para las partes se deriven del contrato. Para ello se atenderá a la finalidad del contrato y a las disposiciones especiales o generales que lo rigen (...).”

Ello se refiere a que la finalidad del contrato es un elemento rector para interpretar esas cláusulas. Por tanto, el desajuste o desequilibrio entre los derechos y obligaciones debe estar en contradicción con la finalidad del contrato, que es precisamente lo que propugna esta política pública en relación con el crédito con aval del Estado.

La norma establece que, para ser clasificadas como abusivas, tales disposiciones deben estar en disonancia con aquellas especiales o generales, y aquí se puede interpretar que se está en presencia de la ley N° 20.027 y su reglamento.

La última parte de la letra g) del artículo 16 de la ley de protección del consumidor citada agrega un elemento no menor: *“Se presumirá que dichas cláusulas se encuentran ajustadas a exigencias de la buena fe, si los contratos a que pertenecen han sido revisados y autorizados por un órgano administrativo en ejecución de sus facultades legales”*.

Eso quiere decir que se cumple con el equilibrio contractual cuando una autoridad pública con facultades para ello lo ha revisado y hallado conforme. Por tanto, es una presunción simplemente legal, pero que en este caso debería ser desvirtuada en un tribunal.

En esta política pública si bien no se puede decir que la Comisión Ingresha ha revisado estos contratos, sí lo ha predispuesto. Es decir, los ha redactado y ha dictado las resoluciones en virtud de las cuales se los impone a los proveedores y, por tanto, también estuvieron sujetos al control y revisión, de parte de la Contraloría General de la República.

A continuación se centró algunas cláusulas, por ejemplo, respecto de la cláusula décima, que establece que corresponde siempre al deudor probar los abonos o pagos que hubiese efectuado a los créditos, expresó que se entiende que se da dentro de lo que establece el Código Civil, en su artículo 1698, que establece que incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o estas. Es decir, en este caso el deudor tendría que probar si efectuó el pago, en atención a las reglas generales. No hay disputas de pagos considerables según la información con que cuenta el Sernac.

La cláusula continúa señalando que, en caso de duda, primarán siempre las condiciones estipuladas en el contrato de línea, y que queda estipulado que los créditos que se desembolsen conforme a este contrato de línea, deberán contar con seguros de desgravamen e invalidez, en los términos establecidos en el reglamento de la ley N° 20.027.

En la cláusula decimoquinta, que en la primera parte señala: "Documentación de los desembolsos: El o los pagarés se entregarán a la institución financiera, a sus cesionarios, endosatorios y, o causahabientes con las menciones en blanco relativas al monto adeudado y la fecha de vencimiento, las cuales serán llenadas en el caso que la institución financiera o su cesionario, endosatario y, o causahabiente estimen necesario proceder a la cobranza ejecutiva de los créditos y, o del o los pagarés."

La primera disposición se refiere a los mecanismos de llenado, que está establecida en el artículo 17 B, letra g), de la ley N° 20.555, pero también en la ley especial de letra de cambio, cheque y pagaré, que permite expresamente que el monto y la fecha queden en blanco, para los efectos de servir como mecanismo útil para las cobranzas.

Aclaró que los pagarés no son contratos, en estricto rigor; no son un acto jurídico bilateral y, por tanto, tampoco se aplicarían las disposiciones de la ley de Protección al Consumidor, que prohíbe que haya espacios en blanco en los contratos de adhesión. Agregó que para el llenado de estos pagarés, de forma abusiva o defraudatoria, existen tipos penales que los sancionan, tal como se ha recogido de la ley N° 18.092, que prescribe este tipo de conductas.

Además señala la cláusula que serán llenados en caso que la institución financiera o su cesionario, endosatario y, o causahabiente estimen necesario proceder. Estimó que puede haber un ajuste de redacción, entendiendo que hay una institución que valida y controla el debido desenvolvimiento de este tipo de operaciones. Se podría acotar específicamente al caso en que haya incurrido en mora o que esté en insolvencia, mejora que genera más certeza jurídica a los contratantes.

En relación con la segunda parte de la cláusula, respecto del ánimo de novar, expresó que se está hablando de un crédito que es especial, para el que existen formas de asegurar el cobro. Por tanto, ello es necesario, porque muchas veces, en la operatoria de este tipo de créditos, concurre más de un acreedor (por ejemplo, con la recompra). Por tanto, los mecanismos pueden ser alternativos.

Siguiendo con el llenado del pagaré, sugirió entregar mayor certeza jurídica, modificando la frase que señala: “por el número que esta última lo estime conveniente”, porque ello es amplio e indeterminado. En relación con el mandato irrevocable y delegable, el artículo 16 de la ley N° 20.027 lo establece como condición; por tanto, es ajeno al ámbito o juicio de reproche del Sernac, porque la misma ley lo establece para la operatoria de este sistema.

Consultado sobre los reclamos ante el Sernac, expresó que los presentados durante el 2018 no tienen que ver con las cláusulas o con la utilización de ellas, pero sí con algunas causales generales de insatisfacción de consumidores con productos financieros, líneas de crédito y otros servicios afines. Por ejemplo, reclamos respecto de las cobranzas extrajudiciales y de las malas prácticas que se generan en ese ámbito, incluidos los servicios conexos. El Sernac ya ha oficiado a cerca de cinco bancos en relación con la posibilidad de utilización de estos contratos o, eventualmente, otras malas prácticas asociadas a los reclamos que se han recibido.

En cuanto a las demandas colectivas, y poniendo esto en contexto, señaló que el Sernac tramita cerca de ciento cincuenta demandas colectivas actualmente. Existe un número importante, que no está determinado, de demandas colectivas de otros legitimados activos. Además, precisó que el Sernac no se ha visto en la necesidad de interponer o hacerse parte de demandas de esta naturaleza.

Consultado sobre las posibles incongruencias que se pueden verificar en la Ley de Protección al Consumidor y los reglamentos, señaló que esta norma establece el ámbito general de protección de derechos y estándares en la legislación, no debiendo haber contradicción entre los reglamentos y lo que establece la ley, porque precisamente lo que hace éste es una concreción armónica de los derechos que están recogidos en la ley respecto de algún mercado específico o la forma específica en que un proveedor debe disponer y cumplir con estos derechos de protección a los consumidores.

17. Profesor de Derecho Civil de la Universidad de Chile, especialista en derecho del consumidor, señor Mauricio Tapia Rodríguez.

El señor **Tapia** asistió a la sesión 7ª, de fecha 9 de julio. Señaló que tiene una posición distinta a la expresada por el Sernac, por cuanto hay buenas razones para estimar que la ley del Consumidor es aplicable a los contratos del CAE.

Sostuvo, en primer lugar, que Chile tiene una particularidad en su legislación del consumidor, que fue aprobada a “regañadientes”, contra la oposición de un amplio sector y que solo con el tiempo se ha ido mejorando, pese a éstas que no han sido totalmente efectivas.

Además, tiene una originalidad, al establecer en el artículo 2° bis que aquellas áreas y actividades reguladas por leyes especiales no se les aplica la Ley de Protección al Consumidor. Esto es algo inédito en el mundo, no existe en ninguna parte, es una particularidad chilena. Es una excusa que se utiliza usualmente por los proveedores; sin embargo, todas las materias económicas son reguladas, existen límites.

Esta norma es una ley protectora, no regula una actividad económica, sino que protege a una parte de estos contratos, el consumidor. Sin embargo,

es lamentable que este artículo 2° bis constituya una fuente de desprotección enorme para los consumidores en Chile.

Sin embargo, más allá de ese artículo negativo e inédito, igualmente existen buenas razones para sostener que en esta ley especial no se regulan todas las cuestiones relativas a la protección del consumidor y, por lo tanto, bajo ese argumento, habría que estimarla aplicable.

Otro argumento que es muy interesante es que si se aplica la ley del Consumidor, cabe preguntarse si se estará frente a una hipótesis de lo que denomina la doctrina como un “contrato dirigido”, es decir, un contrato que no está redactado por una parte, como el contrato por adhesión, sino que por el proveedor y propuesto a la otra parte que adhiere.

El contrato dirigido es el que escribe el Estado, es decir, alguna autoridad pública, con competencia para ello, lo redacta o define el contenido. Por tanto, si bien es cierto la legislación chilena tiene inconvenientes que se pueden discutir, hay buenas razones para estimar aplicable la ley del Consumidor al CAE.

En relación a las cláusulas establecidas en los contratos de líneas de crédito con aval del Estado o contratos crediticios, como lo llama la ley del Consumidor, dicen relación con las siguientes materias:

1) Una eventual inversión de la carga de la prueba, esto es que sea el consumidor, el estudiante, en este caso, el que debe probar que pagó, cuánto pagó y a quién pagó.

El artículo 16 de la Ley del Consumidor, estima que es una cláusula abusiva la inversión de la carga de la prueba. No se puede atribuir al consumidor la carga de la prueba. La cláusula señala que el deudor, el estudiante, tiene la carga de la prueba de demostrar que pagó.

Se trata de una regla general del derecho y aplicación del viejo adagio que dice “el que paga mal, paga dos veces”. Y, por otra parte, quien alega que cumplió una obligación, está obligado a probarla.

Por lo tanto, no existe una inversión de la carga de la prueba que altere las reglas generales. Por lo demás, no ve que sea una cuestión que suscite demasiados problemas, porque quien paga, son usualmente los clientes y guardan el recibo.

2) Las cláusulas que hacen mención a espacios en blanco y los mandatos en blanco. Estas cláusulas tienen que ver con mandatos que se otorgan en carácter de irrevocables.

Sostuvo que los acuerdos que contienen espacios en blanco están proscritos en la legislación del consumo. Se estima que es una cláusula abusiva. Catalogó como extraña su redacción, porque cómo va a ser abusivo si está en blanco; lo que pasa es que se trata de una cláusula que da lugar a eventuales abusos, porque algo se escribe ahí después. Es decir, previene un abuso más que sancionarlo.

Es discutible la naturaleza del pagaré, de si se trata de un contrato o no, pero la verdad es que está en el marco de un acuerdo contractual. Se suscribe un mandato, hay una línea de crédito y el pagaré simplemente es una garantía de pago. Estimó que hay buenas razones para sostener que tales pagarés no pueden llevar espacios en blanco, si se aplica la Ley del Consumidor.

En 2011 se aprobó la Ley del Sernac Financiero. Uno de los “aportes” de esa ley es que reguló los mandatos y estableció dos restricciones respecto de los mandatos que se otorgan en el ámbito de los contratos financieros. Una restricción es que no pueden existir mandatos en blanco y otra que no puede haber mandatos irrevocables.

Conforme a las reglas generales, se puede estimar que ninguno de estos mandatos es lícito, incluso no aplicando la Ley del Consumidor, porque hay un claro conflicto de interés. El mandato es un encargo de confianza, es decir, se confía al mandatario un determinado encargo. En el derecho no se puede confiar un encargo de esa naturaleza cuando hay conflicto de interés como, por ejemplo, el mandatario que recibe la orden de vender un bien no puede comprarlo para sí.

Para el caso del CAE, se le está otorgando un mandato a la contraparte, a su acreedor, que tiene un interés contrapuesto al del mandante. Se trata de una mala práctica chilena. No puede ser que algo tan importante como la constitución de garantías se confíe, nada más y nada menos, al acreedor que siempre va a redactar en su favor. Se le da una carta blanca para constituir las garantías que quiera y eso es totalmente irregular y, en su opinión, no hay casos comparados que sean equivalentes.

Entonces, en 2011, se quiso prohibir estas prácticas y por eso se dice que no se admiten los mandatos en blanco. Lamentablemente, los reglamentos del Sernac Financiero borrarón “con el codo” lo que se había escrito “con la mano” en la ley. Según la ley, esa cláusula es ilícita, pero según el reglamento, no se sabe. Debería primar la ley y, en su opinión, los reglamentos considerarse ilegales en ese punto.

Los mandatos irrevocables también son una mala práctica. En el fondo, se amarra al consumidor con un mandato, con una facultad amplia, y se le dice que ni siquiera puede revocarlo. Este es un encargo de confianza y cuando se pierde la confianza en el mandatario se revoca. Sin embargo, estos consumidores no lo pueden hacer.

La ley dice que se prohíben los mandatos irrevocables, pero nuevamente operaron los reglamentos. El reglamento sobre los mandatos irrevocables señala que la revocación del mandato no puede tener lugar cuando el mandato interesa a ambas partes, si no está la completa ejecución de las obligaciones. O sea, la ley dice que no pueden ser irrevocables y los reglamentos dicen que pueden ser irrevocables, porque establece como condición para la revocación, esto es, que se ejecuten las obligaciones. En definitiva, mientras se deba algo no se puede revocar el mandato y el mandatario, el proveedor, puede seguir haciendo lo que quiera con el mandato, firmando o suscribiendo pagarés, etc.

3) Finalmente, hizo presente que no hay una regulación precisa de la rendición de cuenta. La rendición de cuenta, en singular, es una figura del derecho civil y del derecho común, que se aplica en estos contratos, y aun cuando se estime que no se le aplica la Ley del Consumidor, en las reglas generales del mandato se regula. Rendir cuenta no es solo mostrar qué se hizo en términos numéricos, sino que señalar y describir de manera razonada qué se ejecutó con ese mandato.

18. Director de la Fundación Nodo XXI señor Víctor Orellana e Investigador señor José Miguel Sanhueza.

El señor **Orellana** y el señor **Sanhueza** expusieron en la sesión 8ª, de fecha 30 de julio.

El señor Orellana señaló que los antecedentes del CAE se remontan a inicios del año 2000, donde existía una demanda social 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. 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.

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

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 de que los profesionales tendrán mayor inserción en la estructura ocupacional.

Reforzó que el Crédito con Aval del Estado terminó impulsando el desarrollo de lo que se denomina educación masiva lucrativa, es decir, fundamentalmente educación privada. El problema radicó en que no necesariamente los sujetos que ingresaron a estudiar en esta educación masificada se insertaron de manera virtuosa en la estructura ocupacional. De hecho, si se 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.

El señor Sanhueza expresó que plantean la idea de un juicio político al crédito con aval del Estado, porque no les interesa hacer un juicio meramente técnico ni de fiscalización ni de las capacidades de regulación del sistema, así como tampoco hacer un juicio moral sobre el CAE, en el sentido de presuponer malas intenciones de quienes hayan impulsado esta política.

Expresó 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, que fue llevando a sucesivas soluciones parche de regulación, y una inyección masiva de recursos que, al extremo, llevan a la irracionalidad que se está discutiendo hoy en día, una situación de virtual captura de la 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 de la Comisión Ingresos. La morosidad total alcanza del orden del 40%, concentrándose especialmente en el sector técnico profesional, con casi la mitad de los estudiantes en situación de morosidad.

Lo anterior, resulta doblemente crítico si se considera que los estudiantes provenientes de hogares de los dos primeros quintiles de ingresos concentran cerca del 55% de los créditos con aval del Estado asignados durante todo el período de vigencia de este crédito, y conforman el 63% del total de quienes arrastran deuda en la actualidad, también según información de la Comisión Ingresos.

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.

La dependencia exclusiva de recursos públicos, junto con las 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%, con una recarga del 6% 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%.

Asimismo, cerca del 90% de los créditos con aval del Estado han sido asignados a planteles privados, durante el período posterior a la implementación del crédito con aval del Estado se ha concentrado en un 2/3 en el sistema privado masivo-lucrativo, concentrados en instituciones investigadas por lucro o pertenecientes a conglomerados como Laureate, Santo Tomás, Inacap, Duoc UC o Cepech.

Respecto de la banca, tres bancos se han adjudicado el 90% de los créditos: Scotiabank, BancoEstado e Itau Corpbanca. Lo mismo sucede

respecto a porcentajes de recompra. Los tres bancos señalados representan más del 50% de los créditos adquiridos y recomprados por el Fisco. En cuanto a la recarga, destacó especialmente el BCI en relación con el monto del sobreprecio obtenido por créditos adquiridos.

El señor Orellana aseguró que 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.

Propuso como elementos para construir un consenso nacional sobre el problema del crédito con aval del Estado, los siguientes:

1. Asumir que el CAE es un error de Estado: una equivocación política en sus premisas, diseño e implementación.

2. Que la expansión de la educación superior no debe cargar sola con la responsabilidad de la justicia social como ente distributivo, sino vincularse a un proyecto de desarrollo.

3. Que Chile debe optar principalmente por las instituciones de mayor complejidad y expandirlas, esforzándose para que puedan trabajar a nivel masivo.

4. Construir un sistema público organizado como eje. Pasar de un enjambre de instituciones a un sistema coordinado y colaborativo.

5. Generar un pacto con la educación privada que aporta más al país, no sólo la del CRUCH. Tener más diálogo, sin reducirlo a interés corporativo ni a pura demanda por recursos.

6. Fortalecer una conducción de Estado sobre la educación superior, a largo plazo y estratégica, asociada a un plan de desarrollo nacional. La acreditación y fiscalización no deben ser recargadas, ni debe intentar conducirse el sistema desde ellas. Deben llevar adelante sus fines naturales.

7. En toda expansión de la educación superior, el Estado debe gastar recursos. Pero debe hacerlo bien, sin el rodeo de la banca. Se debe salir de una modalidad de financiamiento reducida al *arancel-voucher*, para asumir la inversión a través de aportes institucionales.

Continuó el señor Sanhueza, quien expresó que hay tres grandes dimensiones que se deben abordar para una salida responsable del CAE. La primera dice relación con dar pasos hacia la condonación de la deuda, terminar con los abusos (cláusulas abusivas) y eliminar el DICOM y la retención de impuestos por deudas educativas.

La segunda dice relación con generar mecanismos de recaudación, es decir, buscar fuentes estables de recursos (renta de recursos naturales por ejemplo) y estudiar una colaboración solidaria de los profesionales sobre cierto rango de ingresos.

Por último, la tercera dimensión es sobre la inversión para financiar institucionalmente un sistema público, y vincular su expansión a planes de desarrollo nacional y regional. Se debe exigir que este sistema aprenda a trabajar con estudiantes de rendimiento medio.

Asimismo, se debe exigir más a las instituciones privadas que reciben recursos públicos, por ejemplo, con mayores tasas de titulación oportuna y nivel de acreditación mínimo de 4 años. Además, de mejorar la gratuidad, cambiando su cálculo desde el arancel regulado a una fórmula no-arancelaria de definir la docencia.

Finalmente, el señor Orellana llamó a salir del esquema de la deuda, porque no se puede tener un sistema de educación superior financiado fundamentalmente a través de mecanismos de crédito, pero tampoco se podrá avanzar mucho si no se mejora 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.

19. Investigadores de la Fundación Sol, señores Alexander Páez y Marco Kremerman.

El señor **Páez** y el señor **Kremerman** expusieron en la sesión 8ª, de fecha 30 de julio.

El señor Páez presentó un estudio publicado este año sobre el Crédito con Aval del Estado, a partir de fuentes de información oficiales, fundamentalmente de la Comisión Ingresos y de instituciones de educación superior, iniciando su intervención con una cita del señor Sergio Bitar, ex Ministro de Educación, quien estuvo a cargo de implementar el CAE: “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.”.

Expresó que lo 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 éste produciría al Estado propiamente tal. Catalogó como fundamental entender que el CAE se trata de una política del Estado y no de un gobierno en particular.

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 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. 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, las últimas cifras señalan que hay 11,3 millones de endeudados, que representa el 80% 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% mayores de 18 años. 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 él.

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.

El señor Kremerman se refirió a 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. Precisó que hasta 2017 los bancos han entregado 4,7 billones de pesos en CAE, de los cuales tres concentran el 90% de esos créditos: Scotiabank, Itaú-Corpbanca y BancoEstado. Sin embargo, más del 52% de estos créditos han sido recomprados por el Fisco.

En la actualidad, 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% de recompra de los créditos era un negocio adecuado para la banca, con un sobreprecio de 6%. En la práctica, existe un 52,2% de recompra, lo que significa que el Fisco ha gastado más de 3 billones de pesos por motivo del CAE; por lo tanto, la idea de que el Fisco no tenía plata es incorrecta. Sin duda surge la pregunta de los usos alternativos de ese dinero.

En términos de política pública, cuando empezó el CAE, en 2006, representaba un porcentaje muy pequeño en la partida del Ministerio de Educación en educación superior, el 2,4% de los recursos; en 2010 representa más del 35%. Pero hoy, con el presupuesto vigente de 2018, cuando se espera que el CAE esté en extinción, dado que no se ha concretado su eliminación formal, más del 26% del presupuesto de educación superior sigue siendo destinado a recomprar créditos con sobreprecios del CAE; lo que asciende a casi 550 mil millones de pesos.

También, otro elemento muy importante es la investigación respecto de las personas que están pagando el CAE: de casi 376 mil personas que tienen que pagar, el 40% está moroso. Es un porcentaje altísimo que sin duda permite concluir y reflexionar 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%; 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, por ejemplo, en los centros de formación técnica la morosidad general llega casi al 50%. En los institutos profesionales es un poco menos, el 46,4%, y en las universidades es el 32,1%, destacándose las universidades privadas que registran mayores niveles de morosidad entre desertores egresados, llegando al 33,1%.

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, y que ha dividido en cuatro: el Laureate International Universities, compuesto por las universidades Andrés Bello, De Las Américas y Viña del Mar y el instituto profesional AIEP, entre otros; el *holding* Santo Tomás, Inacap; la Pontificia Universidad Católica con su fundación DUOC UC, tanto en IP como en CFT, y un conjunto de universidades investigadas por lucro. En total, son veinte instituciones que han concentrado casi el 70% del CAE histórico que se entrega, que asciende a casi dos billones de pesos.

Estas veinte instituciones en los últimos diez años han aumentado sus matrículas en casi 200%. O sea, la política del CAE no solo ha generado un enriquecimiento importante de la banca, 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, que tiene el 42,2% de morosidad total y el *holding* Santo Tomás, el 43,5%, encontrándose por sobre el 40% de la morosidad nacional.

Además, constató que hasta los últimos datos disponibles estas veinte instituciones han generado utilidades por más de 100 mil millones de pesos. A continuación hizo un análisis regional y efectuó algunas comparaciones con tasas de pobreza y con ingresos autónomos del hogar, habiéndose corroborado una correlación entre los niveles de morosidad y los ingresos socioeconómicos del hogar, no se puede hablar de causalidad en este caso, pero sí de 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, 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 finalizada que no se desempeñan como profesionales en el mundo del trabajo, que según los últimos datos de la Encuesta Nacional del Empleo, alcanza a cerca del 30%.

Por último, concluyó que:

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, como la realidad de bajos ingresos, la alta desprotección social, la 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. Además, existe una alta probabilidad de acceder a un subempleo profesional, es decir, que las personas no se desempeñen como profesionales propiamente tales.

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

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 (recompra y 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.

20. Profesional del Programa de Educación del Instituto Igualdad, señor Willy Kracht.

El señor **Kracht** expuso en la sesión 8^a, de fecha 30 de julio, acompañado por el Profesional del Programa de Educación, señor David Rojas.

Expresó que el CAE 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, permitía tener cobros adicionales. Las condiciones, que ya son conocidas por todos eran: un plazo de 10 a 20 años, con tasa variable muy alta y cuota no contingente al ingreso. Situación que posteriormente se corrigió reduciendo la tasa al 2% y que la contingencia al ingreso no superara el 10%. Para los créditos que ya estaban cursados, el Estado subsidió el interés adicional y la cuota que excediera al 10% del ingreso, significándole un costo adicional.

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% entre los años 2005 y 2017. El Estado asumió un rol más bien subsidiario, siendo el aumento de la matrícula estatal durante ese período inferior a un 4%.

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.

El CAE significó un alto costo para el Fisco, 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 se puede identificar claramente y que es evidente en la instalación de algunas universidades que, curiosamente, en Chile dicen que no perciben lucro, mientras que en otros lugares del mundo es sabido que sí lo hacen -mediante 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 se evidenciaba que 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. Lo que estaba en juego en ese momento y que a su juicio, aun lo está, es el cambio de paradigma para concebir la educación superior como un derecho social.

Sostuvo 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.

A continuación abordó la propuesta de reemplazo del CAE a la luz de la nueva realidad, que considera la gratuidad.

Finalmente, efectuó las siguientes consideraciones finales

1. Se debe reforzar la concepción de la educación como un derecho social, lo que 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.

2. Si el Estado, a través de esta política de 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

21. Analista del Área Legislativa de la Fundación Jaime Guzmán, señora Macarena Bravo.

La señora **Bravo** expuso en la sesión 9ª, de fecha 6 de agosto. Expresó que el CAE se creó para dar mayor acceso a los estudiantes más vulnerables del país a la educación superior. Antes, el 61% de estudiantes asistía a instituciones no acreditadas, generando que se incentivara la competencia

entre las instituciones de educación superior, ya que el CAE solamente podía acceder a instituciones que fueran acreditadas. Se incentivó la competencia para que optaran a la acreditación y así recibir a una mayor cantidad de alumnos con el crédito con aval del Estado.

La banca privada entra al CAE, porque el Estado, en ese tiempo, no contaba con los recursos fiscales necesarios para cubrir el total de créditos estudiantiles. Entonces, se incentivó la participación del privado. El CAE cumplió su objetivo, efectivamente se entregó mayor acceso a los estudiantes más vulnerables del país, se aumentó esa cobertura. En 1990, solo el 4% de estudiantes, que pertenecía al primer quintil, asistió a la educación superior, cifra que aumentó a más del 30%, en 2013.

Las principales limitaciones del CAE dicen relación con el hecho de que no se contempló la fuerte alza de demanda por el crédito; fue explosiva la cantidad de estudiantes que optaron por el crédito desde su primer año de aplicación. El alto interés tampoco fue previsto. La baja de interés ocurrió en el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera, en 2012.

Tampoco se previó el problema de deserción y de los egresados, ya que en ambos casos había garantías estatales que asumir, principalmente de los egresados que no podían, por alguna situación en particular, pagar el crédito después de terminada la carrera. Esta situación generó un gran aumento en el gasto fiscal, por los subsidios que entregaba el Estado y las garantías estatales.

Del mismo modo, no se consideró el sobreendeudamiento, materia que es de discusión transversal. Se sabe que para la familia ha sido muy pesada la carga de la deuda del CAE, sea por estudiantes que han quedado sin trabajo, o por situaciones que complejizaron la oportunidad para pagar.

Por otra parte, al revisar las mejoras que se han hecho al CAE en los últimos 10 años, se puede observar la rebaja de la tasa de interés de 6% a 2%, en el año 2012. El Estado asumió el subsidio del 4% que los estudiantes iban a pagar, lo que redujo el monto de la cuota en 40%. Además, de que se hace contingente al ingreso, ya que los estudiantes podían optar por solicitar a la Comisión Ingresos que la cuota de su crédito no excediera el 10% de su ingreso.

Finalmente, concluyó que el CAE cumplió su objetivo, según el contexto de la época, al dar mayor acceso a los estudiantes más vulnerables. Sin embargo, es evidente que requiere cambios. Existe acuerdo transversal en que el sobreendeudamiento ha traído muchas dificultades económicas a las familias.

Por otra parte, hay que ser claros en que la complejidad del CAE va más allá de la condonación de la deuda, ya que ese no es su principal problema. Como se sabe, el sistema de educación superior tiene dificultades que no tienen que ver solo con el sistema de financiamiento, porque todo se entrelaza.

El principal problema del CAE tiene que ver con su implementación, administración y negociación con la banca. Claramente, la banca debía asegurar los riesgos de devolución, lo cual generó altos costos. También hay que considerar que la salida de la banca no asegura que el Estado pueda administrar mejor este crédito. Hay que valorar la colaboración entre los sistemas público y privado, tomando en consideración que el Estado no puede

hacerse cargo de todos los gastos, tanto en educación, salud, infraestructura y muchas áreas en donde el país necesita hacer grandes inversiones.

El sistema de crédito tiende a amortiguar en alguna medida los gastos del Estado y a mantener buenas relaciones, situación que se evidencia en la experiencia internacional. Se debe considerar que el sistema de crédito y becas es mejor que la gratuidad. La gratuidad universal no es posible en Chile, por lo menos hasta dentro de 60 años, ya que depende del crecimiento económico.

El sistema de becas y créditos, mecanismos que están conectados, alivia los costos de las familias que no pueden acceder a la gratuidad. Hay que considerar que no todas las instituciones están adscritas a ella; por lo tanto, los créditos ayudan a esas familias a acceder a la educación superior. Adicionalmente, gracias al sistema de créditos y becas, el 87% de los jóvenes chilenos en edad de acceder a la educación superior tiene posibilidad de hacerlo, lo que sitúa a Chile como el país de la región con mayor cobertura en ese ámbito, según cifras de la OCDE.

El sistema de financiamiento solidario complementa la gratuidad, ya que esta última limita las vacantes en las instituciones de educación superior. En cambio, los créditos eliminan la necesidad de limitar vacantes, porque existen recursos asignados. El sistema de financiamiento solidario es mejor que el CAE, pero se debe profundizar la discusión sobre su aplicación en las instituciones de educación superior.

Solicitada su opinión respecto de la calidad de las instituciones que crecieron mucho con el CAE, expresó que cuando mencionó que el CAE incentivó la competencia, lo hizo en el contexto de que en esa época el sistema de acreditación era bastante precario. Por eso, durante la discusión también se ha considerado cambiar el sistema de acreditación, que hoy es mucho más exigente y tiene mayores fiscalizaciones que en aquella época.

Si bien en ese momento las instituciones no eran de alta calidad, trataban de mejorar para perfilarse según la acreditación de la época, que claramente tenía deficiencias. Por ello es que señaló que el sistema de financiamiento no es el único problema que existe en la educación superior, hay otros, por ejemplo, el sobreendeudamiento y la carga que conlleva, el problema de mercado laboral y también de ingresos, entre otros.

Consultada sobre si el fondo solidario de crédito universitario podría haberse expandido en la época de creación del CAE, para igualar las condiciones de los estudiantes de todas las instituciones de educación superior, respondió que el entonces Ministro de Educación Sergio Bitar decía que el Estado no tenía recursos para financiar un nuevo crédito, porque ya entregaba altos montos a universidades del CRUCh, las que no tenían la capacidad para cobrar y, por tanto, no estaban obteniendo los recursos para seguir autofinanciando ese beneficio.

Esa sería una de las principales razones por las cuales se optó por el crédito con aval de Estado incluyendo a la banca, ya que la recuperación del fondo solidario para el Estado estaba siendo muy baja y, como consecuencia, estaban complicados con los recursos destinados a ese crédito y se hacía imposible asumir el costo de más crédito para estudiantes de educación superior.

En ese sentido, sostuvo que el crédito con aval del Estado ha tenido problemas que no fueron previstos en la época y que hoy se pueden ir resolviendo punto a punto, considerando que el sistema de financiamiento de la educación superior no es el único problema.

Respecto a la participación de la banca en el CAE, destacó que Chile cuenta con una regulación bastante buena en comparación con otros países, con exigencias, tope máximo de interés, etc. Lo que no debiera haber obstado a que en la negociación se podría haber llegado a mejores resultados; sin embargo, hay que tener en cuenta que fue una negociación que hizo el gobierno de turno con la banca y que ellos firmaron esos contratos.

Respecto de los montos que habría ganado la banca, sostuvo que habiendo revisado las comisiones investigadoras anteriores, el Estado ha invertido mucho en la recuperación de la compra de cartera, que es aproximadamente el 73% del gasto que ha tenido el crédito con aval del Estado.

En cuanto a las cláusulas abusivas que pueda tener el Crédito con Aval de Estado, precisó que se trata de un contrato que se hizo con el Estado, y habría que profundizar en por qué tomaron la decisión de que eso fuera así. De cierta forma, el banco no ha provocado una injusticia arbitraria, porque es lo que él negoció. En ese sentido, están cumpliendo la ley.

Finalmente, expresó que la calidad es lo más importante en la educación y ello se ha evidenciado en todas las discusiones que se han generado en torno a la educación superior y la educación escolar.

22. Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, señor Alfonso Muga Naredo.

El señor **Muga** expuso en la sesión 11^a, de fecha 20 de agosto. Manifestó que el sistema de aseguramiento de la calidad que rige en Chile y en la mayor parte del mundo, no lo constituye el Estado por sí mismo, sino principalmente las instituciones de educación superior.

Entonces, la búsqueda de la calidad está en el carácter y en la forma en que cada institución de educación superior lleva adelante la búsqueda de calidad bajo un esquema y un prisma de mejora continua. El Estado la puede promover, fomentar y regular más estrictamente, pero las instituciones son las que deben seguir adelante con ese mecanismo.

En cuanto a la visión de equidad, inclusión y calidad que ha planteado la Comisión Nacional de Acreditación en distintas instancias, consideró, en un sentido amplio, que una educación de calidad es aquella que permite a las personas desarrollar plenamente su potencial, independientemente de su origen socioeconómico, étnico, de género u otras fuentes posibles de discriminación. Por lo tanto, la equidad tiene un carácter de inclusión indesmentible.

En ese aspecto, insinuó al menos cuatro dimensiones en que se juegan la equidad y la inclusión, porque a veces la equidad se ha examinado como igualdad de oportunidades, pero en realidad implica acceso, permanencia, logros y resultados, desde el punto de vista de desarrollo personal, de participación ciudadana y de empleo.

Entre los años 1990 y 2015, es decir, una generación completa en lo que respecta a educación superior, la presencia de quienes provienen del quintil uno ha aumentado ocho veces en instituciones de educación superior; en el quintil dos, menos de seis veces; en el quintil tres, cuatro veces; en el quintil cuatro, tres veces; y en el quintil cinco, dos veces.

De ello se deduce que, en lo que concierne a cobertura, los instrumentos de política pública en educación superior, aún con sus imperfecciones, han permitido obtener mayor cobertura y resolver problemas que ocurren en la mayor parte de los sistemas de educación Chile está mejorando razonablemente a lo largo del tiempo.

La equidad o inclusión y calidad son dos caras de una misma moneda, y no es posible mirarlo de otra forma. En primer lugar, no hay equidad sin calidad, porque no se justifica promover el acceso o la permanencia en estudios de baja calidad.

A su vez, la calidad está estrechamente ligada a la pertinencia y a la capacidad de las instituciones de educación superior de responder a las necesidades de los estudiantes y de su entorno. Se juega en cada una de las dimensiones señaladas para la equidad, lo que conduce a poner la mirada en la cuestión de la calidad.

No obstante, las críticas que subsisten sobre la forma en que se ha llevado adelante el proceso de mejoramiento de la calidad en la educación superior, implica por una parte, conforme a la ley actualmente vigente, o anteriormente vigente, un ajuste a los propósitos institucionales establecidos en su mirada estratégica y la necesidad de verificar la pertinencia de esos propósitos, de manera que se ajusten a las necesidades de los estudiantes y del entorno.

En cuanto al compromiso con los estudiantes, sostuvo que el foco en la calidad consiste en hacer que las instituciones de Educación Superior se hagan responsables y cumplan lo que prometen a los estudiantes que admiten, lo cual incluye la definición de los perfiles de ingreso a las distintas carreras, que tienen que ser consistentes con los principios institucionales; un mejor y mayor conocimiento de los estudiantes admitidos: cuáles son sus aspiraciones, sus intereses, sus calificaciones, sus necesidades, de manera tal de velar desde el comienzo para mejorar las condiciones de inclusión; un currículum pertinente a las características de los estudiantes y a los requerimientos de la disciplina y la profesión, y estrategias pedagógicas apropiadas, de manera tal que la experiencia educativa sea provechosa y fructífera.

Entonces, si se mira la evaluación y la acreditación en el contexto social, se ve que desde el punto de vista de la evaluación y de los derechos sociales, la verificación de la calidad es un requisito esencial para el ejercicio justo y garantizado del derecho a la educación.

Ahora bien, hay algunas evidencias de otra índole, el artículo 7, numeral 5) de la actual ley, establece que para acceder los estudiantes al Crédito con Aval del Estado, la institución debe estar acreditada. Por lo tanto, es interesante el impacto que esto ha tenido, desde el punto de vista de las instituciones, cada vez que no se han acreditado. La no acreditación es de inmediato impacto respecto de la matrícula nueva. Por ejemplo, la Universidad

de Artes, Ciencias y Comunicación, que no acreditó en 2011, pasó de 1.416 a 991 alumnos el año 2012.

Estos impactos generan una disminución de la matrícula total, no solo en el primer año que se producen, sino también en los siguientes, porque hay un efecto acumulativo que se va desarrollando en el tiempo, toda vez que van egresando aquellos estudiantes que ingresaron con un nivel de matrícula mayor y van siendo sustituidos por un nivel de matrícula menor.

Todos estos antecedentes llevan a las siguientes consideraciones finales:

1. El acceso a la Educación Superior, previa certificación de calidad, requiere de subsidios de parte del Estado, sean éstos a la base institucional o a los estudiantes.
2. La falta de subsidio impacta directa y negativamente en las postulaciones y en la matrícula nueva a las instituciones respectivas, aquellas que perdieron la condición de acreditadas.
3. El impacto puede afectar a nivel institucional, pero también en las carreras, porque hay algunas que no tienen matrícula. Por tanto, una proporción importante de carreras que ofrecen las instituciones podría llegar a discontinuarse por no tener postulantes que permitan sostener las condiciones de matrícula.
4. La eventual recuperación del nivel de matrícula por parte de las instituciones, se rezaga inevitablemente en el tiempo.

Consultado, aclaró que las conclusiones anteriores, son algunas de las consideraciones que concluyeron a partir de las condiciones de no acreditación o pérdida de acreditación por parte de algunas instituciones de Educación Superior. Recordó que en la ley N° 20.129, que regía anteriormente a la Comisión Nacional de Acreditación, promulgada poco tiempo después que la ley del Crédito con Aval del Estado, la acreditación era voluntaria.

Por lo tanto, hubo instituciones que simplemente se marginaron de los espacios de acreditación. En la actualidad, las instituciones no acreditadas no superan el 10% del total de la matrícula de instituciones de Educación Superior en su conjunto. Todas las instituciones del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas están acreditadas con distinto número de años, las universidades privadas también están acreditadas. El mayor porcentaje de instituciones no acreditadas son los institutos profesionales y los centros de formación técnica, con una matrícula menor a 5.000 alumnos, principalmente aquellos con una matrícula menor a 1.000 estudiantes.

Ahora bien, también es cierto que todo lo expresado habría que colocarlo dentro de un marco distinto: la nueva ley sobre Educación Superior, donde la acreditación pasa a ser obligatoria; las condiciones de acreditación son básica, avanzada o de excelencia. Así, estar en la condición básica al cabo de dos períodos supone que la entidad, si no avanza, queda en condiciones de cierre. No cabe duda de que las decisiones de certificación o no de la calidad vía acreditación tiene efectos sobre la matrícula, es captado por la familia respectiva e impacta por el hecho de que no tienen acceso al Crédito con Aval del Estado.

23. Vicepresidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Rector de la Universidad de Valparaíso, señor Aldo Valle Acevedo.

El señor **Valle** expuso en la sesión 11^a, de fecha 20 de agosto. Señaló que el crédito con aval del Estado fue un instrumento de política pública que tuvo un efecto de cambio estructural en el sistema de educación superior.

Manifestó que esto es evidente, desde el punto de vista de la expansión del sistema, desde la composición de la matrícula, desde la diversidad de la oferta, el tipo de institución que se incorporó al sistema. Todo evidencia que es un instrumento que no solo es un mecanismo de financiamiento, sino un poderoso instrumento de política pública.

Se trató de una estrategia de política pública que expandió la oferta privada. Es más, se podría decir que consolidó la oferta privada como una oferta mayoritaria y dominante en el sistema.

Los efectos del crédito con aval del Estado no solo son resultado de su diseño, sino que principalmente están asociados con la desregulación de un sector del sistema de educación superior, o sea, de la oferta privada. Por lo demás, no necesariamente todo lo que se pueda predicar críticamente respecto del crédito con aval del Estado se debe al diseño del instrumento.

Destacó como relevante el hecho de que este mismo instrumento en otro sistema de educación superior pudo no haber producido los mismos efectos y, en consecuencia, es necesario mirar sistémicamente esta política pública. Lo cierto es que por razones de dicha desregulación, no tuvo efectos en la calidad del sistema. Probablemente, contribuyó a que la mediocridad en el ambiente se consolidara; incluso, se podría decir que este instrumento de financiamiento estimuló la desregulación. Si bien el sistema podía ser útil a las instituciones y servir también a las personas, dependiendo de las condiciones en que se hallaban, hay que considerar que con ello se estaba estimulando la desregulación.

No obstante, incrementó la cobertura, que desde luego era un éxito desde el punto de vista de la política pública, ya que se diversificaba el sistema y surgían más instituciones, lo que nadie podría mirar necesariamente como déficit, como defecto o como daño. Sin embargo, eso se hacía en un contexto de desregulación. En ese sentido, aseveró que el CAE no tuvo efectos en la calidad ni en una mayor regulación del sistema.

Las instituciones del Consejo de Rectores no participan de esa expansión por diversas razones. Entre otras, porque contaban con otros instrumentos como, por ejemplo, el Fondo Solidario, pero también porque optaron mayoritariamente por quedarse sin tener que recurrir a ese instrumento. Incluso, es probable que hayan renunciado a una expansión acelerada porque tenían un juicio más bien crítico respecto del carácter del CAE.

Es evidente que la matrícula beneficiada con el crédito con aval del Estado se concentra mayoritariamente en un conjunto de instituciones y llega a ser un porcentaje muy importante. Como dato adicional, 17 millones de UF han sido por concepto de costo financiero; es decir, recursos públicos que no han ido en subsidio directo de la educación. No han servido a la educación, sino más bien a la recompra de créditos por parte del Estado.

Esto se fue modificando y las expectativas de la política eran que esa recompra tendría un límite o un porcentaje razonable. Sin embargo, ello no ocurrió así, por lo que cabe preguntarse, de cara al diseño de una nueva política de crédito, si efectivamente se va a producir un efecto como ese.

Aquí ha habido un efecto negativo, de un endeudamiento sin calidad, en el sentido de que es evidente que la distribución acumulada del total de desertores representa porcentajes muy importantes. Nuevamente aparece la idea de contar con instituciones más reguladas y con controles que garanticen una elegibilidad más responsable, esto queda de manifiesto cuando se mira que el 7% de deserción es aportado por las instituciones del Consejo de Rectores, aunque es cierto que este participa en menor medida del sistema.

Entonces, cuando se observa que se concentra en centros de formación técnica, en institutos profesionales, en una oferta privada desregulada, hay que detenerse a pensar que la mera condición de acreditación no fue suficiente, que no tiene que ver con el instrumento propiamente tal, sino con la característica del sistema de educación superior, que tendrá mientras no entren en vigor las regulaciones que se incorporan a partir de las leyes de reforma a la educación superior.

Como la heterogeneidad de las instituciones es muy variada, actualmente, el 63% de quienes soportan la morosidad se concentran en los quintiles 1 y 2. De nuevo, cabe preguntarse si estuvo en el diseño original que este instrumento generara, en los sectores más vulnerables, precisamente ese resultado más bien negativo.

Finalmente concluyó que:

1. Existe un endeudamiento sin garantía de calidad. La mera acreditación no fue suficiente como criterio y su vinculación tuvo efectos de corruptela. Nuevamente se presenta una pregunta hacia el futuro en el sentido de que si bastará con convertir a la acreditación en un instrumento para fijar acceso financiero a las instituciones. Esa combinación resultó dañina en el caso del Crédito con Aval del Estado, lo que no es un déficit del instrumento, sino del sistema de aseguramiento de la calidad y del marco regulatorio del sistema de educación.

2. Un instrumento de financiamiento con recursos públicos, que en buena medida termina convirtiéndose en un subsidio, debe estar subordinado a fines públicos. No queda claro en el caso de este crédito que esos fines públicos hayan estado garantizados. El Estado no puede convertirse en un mero proveedor financiero, en una especie de “bancomático” para operaciones que no cumplan con los estándares que el sistema educacional del país requiere. Debe exigir otros deberes a las instituciones.

Es cierto que la acreditación debe ser un requisito, pero no puede ser el único, tiene que haber otros deberes en términos de estándares de progresión y logros para las instituciones. Desde luego, tiempos y porcentajes de titulación, sobre la base de un seguimiento responsable que muestre que esa institución responde a estándares de calidad del sistema y de los fines públicos; además, de seguimiento sobre el destino de los recursos en las instituciones, pues si no hay regulaciones suficientes, desde el punto de vista de la estructura jurídica y patrimonial de las instituciones, así como una rendición de cuentas de manera más exigente.

3. El Crédito con Aval del Estado contribuyó a una masificación lucrativa del sistema de educación superior y a reproducir sus asimetrías estructurales. Es cierto que amplió la cobertura -nadie puede desconocer ese efecto positivo, saludable y necesario-, pero lo hizo también contribuyendo a una masificación lucrativa del sistema, no modifica las relaciones de asimetría que existen en el sistema. Entonces, lo que existe es un porcentaje muy importante de sectores vulnerables que no solo lograron las metas de incorporarse a una formación profesional o técnico profesional, sino que, además, quedaron endeudados.

En ese sentido, cuando incluso se hace la tipología de las instituciones, ya hay autores que hablan de instituciones que responden al carácter de instituciones masivas lucrativas del sistema. A su juicio, este instrumento no introdujo, o carecía, o el marco regulatorio no permitió distinguir, pues no toda la oferta privada tiene ese carácter, y es muy importante hacer la diferencia.

4. Un instrumento de financiamiento público depende en sus efectos del marco regulatorio general y debe contribuir a la integración del sistema. En ese sentido, de cara a la nueva modalidad que se discute en el Congreso Nacional no es conveniente que un instrumento de financiamiento genere en paralelo dos sistemas de educación superior que responden a lógicas, motivaciones y regulaciones muy distintas. Eso pasa con la gratuidad y con el nuevo sistema que se ha propuesto. Es obvio que gratuidad y crédito son instrumentos diferentes, pero de cara a sus efectos en la calidad del sistema y a los propósitos de la política pública no deberían tener efectos distintos.

5. En la medida que el Estado otorgó reconocimiento estatal a las instituciones receptoras de esos recursos y su deficiente sistema de certificación de calidad, factores que causaron tales efectos, obligan al Estado a ponderar una condonación parcial en el segmento de deudores morosos más vulnerables, que en un 63% pertenecen a los quintiles uno y dos. Una medida como esa reivindicaría el propósito de esta política pública, toda vez que no corresponde atribuirle intenciones aviesas, o simplemente malas intenciones. Manifestó que no cree que su propósito haya sido generar efectos de endeudamiento excluyentes en los sectores más vulnerables.

Por lo mismo, una medida como esa daría legitimidad a la ejecución de este instrumento, en la medida en que el Estado sea capaz de asumir esa responsabilidad, de poner a miles de personas en condición de recibir apoyo estatal y, en la misma medida, entienda que esa política pública no es de costo de esas personas y familias vulnerables, sino que de la sociedad en su conjunto, por lo que debe hacerse cargo de ese costo no querido. Tanto el Estado como la sociedad deben asumirlo.

24. Vocera de la CONFECyP y Presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, señorita Karla Toro Inostroza.

La señorita **Toro** expuso en la sesión 11ª, de fecha 20 de agosto. Expresó que las organizaciones sociales llevan años movilizadas por un cambio estructural al sistema educacional, para que como sociedad se discuta sobre la educación que se quiere y permitir que la formación de la sociedad deje de definirse por el mercado e intereses privados y pase a definirse por la sociedad a través de intereses públicos.

Actualmente, la cantidad actual de deudores del CAE según la Comisión Ingresos, es de 390.220 personas, cuyas deudas sumadas ascienden a \$4.089.156.000.000. Del total de deudores, 89.969 son desertores del sistema,

siendo el 68,7% de dicha suma pertenecientes a los quintiles uno y dos de ingresos.

Lo anterior demuestra que el Estado no ha promovido activamente el derecho a la educación sino que ha gastado sus recursos en crear y mantener una lógica de mercado. Cuando el movimiento estudiantil plantea que la educación es un derecho social, es porque el educarse no es solamente un beneficio de la persona educada. Es la sociedad en su conjunto la que transmite normas, valores, saberes y habilidades, introduce a las y los sujetos a la vida en comunidad y prepara a los futuros trabajadores de Chile, por lo que verla como un beneficio individual es obviar que el proceso educativo es profundamente social y colectivo, por ende, las soluciones al endeudamiento tienen que ser igual de colectivas que los objetivos que la educación persigue.

Aseguró que el CAE es una política pública fracasada porque es irracional, es abusiva y se construye desde una institucionalidad que desprotege a los estudiantes. A partir de ello, defendió que la deuda en educación no sólo genera vulnerabilidad, sino que también le traspasa al mercado la soberanía sobre la educación. Por eso, para construir una educación como un derecho social se debe terminar con la deuda educativa.

Aclaró que el CAE es una política fracasada, porque en su creación tenía como supuesto que el Estado carecía de los recursos suficientes para financiar la expansión de la matrícula en educación superior, por lo tanto, había que recurrir a la banca para costear la educación.

El gobierno que implementó esta política instaló el mito que gracias al CAE aumentó explosivamente la matrícula de la educación superior. Sin embargo, estudios del Foro Aequalis muestran que la mayor expansión de la matrícula en este período no fue gracias a la creación del CAE, sino que era un fenómeno que se venía gestando anteriormente, desde los años 90 en adelante, producido por la apertura de nuevos cupos en la educación superior privada.

Hasta ahora esta política ha generado un gran gasto fiscal que va a parar a las arcas de los bancos. El Estado ha desembolsado en suma más de 4 billones de pesos por concepto de recompra de la cartera de “clientes” calificados como riesgosos por los bancos: según datos entregados por la DIPRES a esta misma Comisión, el gasto del CAE, en relación al presupuesto total de educación superior, alcanzó el 42,6% para el año 2017; siendo el año 2010 cuando el crecimiento de este gasto se dispara exponencialmente.

En segundo lugar, es posible afirmar que el CAE no es un beneficio para ningún actor involucrado. Desde los testimonios que han entregado los bancos a esta misma Comisión, se puede señalar que “Una tasa real del 5,8% no es un negocio rentable, la banca en Chile acostumbra tener una rentabilidad sobre patrimonio superior al 15%”. Esto además se comprueba en el hecho de que cada vez menos bancos quieren participar de las licitaciones de carteras de deuda, debido a que ellos mismos han señalado ante esta comisión que involucrarse en las licitaciones del CAE tiene un riesgo de imagen, generado principalmente por las movilizaciones estudiantiles del año 2011 en adelante. La desbancarización del CAE establecida en el proyecto de Sistema de Financiamiento Solidario no se debe a una convicción de política pública del actual Gobierno, sino a que los bancos reducen su participación en las

licitaciones. Es la sociedad movilizada la que penaliza la presencia de los bancos del sistema y así debe ser reconocido.

Se suma a esto, que los estudiantes muchas veces quedan endeudados hasta por el triple de dinero del que cuesta realmente su carrera, que incluye hasta el embargo de la casa familiar. Con esto, se demuestra que estudiar con el CAE no es un beneficio, sino que termina siendo una pesada mochila con la que cargan los estudiantes y sus familias. Se concluye, entonces, la irracionalidad de este crédito. Por otro lado, es posible identificar lógicas abusivas en términos de cobranza y total desprotección a quienes se ven obligados a tomar este crédito para financiar sus estudios.

Esta política convierte a estudiantes de 17 o 18 años en sujetos de crédito, cuando en condiciones normales estos jóvenes no tienen el respaldo financiero suficiente para adquirir una deuda de esta magnitud. Las condiciones actuales de este crédito, que son reguladas por la Comisión Ingresos, establece cláusulas abusivas en sus contratos, explícitamente prohibidas por la ley del Consumidor, como pagarés en blanco y mandatos irrevocables. Esto supone una responsabilidad directa de la Comisión Ingresos, espacio administrador de este crédito, ya que se ha dedicado a perfeccionar los mecanismos financieros más que a velar por los intereses y condiciones dignas de los estudiantes a los que el Estado invita a endeudarse.

Con los datos entregados a esta Comisión por diversos actores, se puede concluir que esta política no solamente fue mal implementada, como señaló recientemente el expresidente Ricardo Lagos, sino que fue mal diseñada y mal concebida, puesto que por las condiciones actuales de segregación que produce la educación escolar en el país, las familias de menores ingresos no podían acceder a universidades tradicionales, con buena calidad educativa, pero con altos estándares de acceso a través del puntaje PSU. Por lo que accedían a otro tipo de instituciones, principalmente masivo lucrativas, y teniendo como única opción este crédito.

El actual funcionamiento del CAE tiene varias perversiones que terminan afectando principalmente a los estudiantes. En el diseño del CAE, se pensó más en cómo el Estado le iba a pagar al banco, que cómo proteger al estudiante que entraba al sistema crediticio. Esto implicaba atraer a bancos a un negocio *a priori* riesgoso para ellos, por lo que Estado termina cubriendo el riesgo de los bancos. Por ejemplo, recompra con recargas, ser aval que implica pagar garantías del crédito, elaboración de contratos con cláusulas abusivas para asegurar pago. A esto se suma 12 años sin institucionalidad adecuada para proteger a estudiantes, ya que la actual legislación del crédito no permite ni siquiera que el SERNAC se inmiscuya en esta política.

Actualmente, la institución de educación superior recibe el financiamiento desde el banco, que puede ser el total o una parte del arancel de referencia. El Fisco recompra los créditos de los estudiantes pagando un sobreprecio, además el Estado paga el subsidio del 4% a la tasa de interés. Hoy ocurre que el Estado paga inmediatamente la deuda/préstamo a los bancos, siendo que por ley no está obligado a hacerlo, ya que su rol de aval consiste en responder en caso de que el estudiante no pague. Además el banco recibe el pago de la deuda una segunda vez por parte del estudiante cuando él ingresa al mundo laboral, monto que debería ser devuelto por los bancos al Estado. Sin embargo este último paso no necesariamente ocurre,

como en el caso del banco BCI, en 2012, que no devolvió al Estado el monto del préstamo que los estudiantes habían pagado.

Cuando el Estado le paga inmediatamente el monto del préstamo al banco, termina siendo un acreedor total más que un aval del crédito. Irónicamente, el estudiante termina siendo aval del Estado en una deuda que adquiere el Estado con los bancos.

El tercer elemento grave en este sistema es que las instituciones de educación superior se transforman en caja de administración y tienen lógicas bancarizadas hacia sus propios estudiantes. Por ejemplo, instituciones también deben cobrar garantía en caso de deserción, esto provoca apremio al estudiante para que pague esta garantía. Se han dado casos incluso en la Universidad de Chile donde se llega a solicitar el embargo de la vivienda familiar.

Por último, el CAE carece de institucionalidad adecuada que proteja al estudiante. La legislación aplicada al CAE no es la ley de protección de derechos del consumidor, por ende, una entidad como el SERNAC no puede defender a estudiantes endeudados, la Superintendencia de Bancos (SBIF) señaló en esta Comisión que su mandato es velar por estabilidad del sistema financiero en su conjunto y no por la operatoria de algún instrumento en específico. Además, la Comisión Ingresas es la que elabora contratos, pagarés, e instrumentos en general del CAE, pensando más en cómo el Estado paga al banco que en cómo proteger al estudiante que entra al sistema crediticio educacional.

Finalmente, concluyó que es deber del Estado asumir la responsabilidad de la deuda, estableciéndose que existen responsabilidades transversales de los cuatro gobiernos que se han hecho cargo de su implementación. La derecha y la Nueva Mayoría han gobernado viendo el problema del endeudamiento estudiantil crecer y crecer, y haciendo la vista gorda al respecto. Han pasado más de 10 ministros de Educación, y ni bajo las administraciones de Piñera ni de Bachelet se tomaron medidas básicas en favor de los endeudados: eliminar los pagarés en blanco en el CAE, erradicar el subsidio del 4% que debe pagar el Estado, terminar con los embargos a deudores, etc. Los Ministros de Educación son responsables políticos del funcionamiento de la Comisión Ingresas, por ende, de cómo ha funcionado hasta ahora el crédito y de sus afectados.

Hizo hincapié en que es el Estado el que tiene responsabilidad en el diseño e implementación de esta política pública, y también es el que debe hacerse cargo de sus resultados. Se masificó la educación superior, pero no fue gracias a esta política, y se podría haber hecho de otra forma, sin precarizar la vida de cientos de miles de familias.

No hubo preocupación sobre los resultados reales para la vida de los estudiantes: no hay una preocupación sobre si los estudiantes terminan las carreras iniciadas, o si se desempeña profesionalmente en lo que estudió. El Estado no tiene seguimiento de eso, y hoy debe hacerse cargo de haber invitado a jóvenes a estudiar y endeudarse por una carrera que no terminaron o que no pueden ejercer.

Esta responsabilidad implica asumir varias obligaciones. En primer lugar, debe detener su política de persecución financiera. Luego, debe asumir la labor de reparación ante los perjuicios sufridos por el endeudamiento y

generar una política de condonación de la deuda generada por esta política pública irracional. Finalmente, es necesario que tome una decisión de redirigir los fondos estatales en más y mejor educación pública, pensada por y para la sociedad.

A diciembre de 2017, el saldo existente de deuda del CAE, según datos de la Comisión Ingres, corresponde a más de 2 billones, y las personas en situación de pago, al día o morosa (entre egresados y desertores) son casi cuatrocientos mil.

El horizonte es la condonación total de la deuda generada por el CAE, sin embargo, existe una necesidad prioritaria de reparación para personas que no terminaron sus estudios y que, según la Comisión Ingres, el 70% de ellos tiene deudas por más de 13 meses. Es necesario condonar, porque esta es una política estatal fracasada, y ante ello, le corresponde al Estado proteger a los estudiantes de igual manera y con la misma celeridad con la que el Estado paga año a año a los bancos, o hace “perdonazos” a las empresas.

Por último, sostuvo que el hecho de que la educación sea un derecho social implica necesariamente que se acabe la deuda. No deberían pagar quienes vieron en este crédito la única forma de acceder a la educación superior, no deberían hacerlo tampoco las futuras generaciones.

25. Exministro de Educación, señor Sergio Bitar Chacra.

El señor **Bitar** expuso en la sesión 12^a, de fecha 3 de septiembre. Expresó que el propósito de su asistencia a la sesión es proveer de antecedentes que permitan la aprobación de un sistema mejorado de crédito para los estudiantes chilenos, para lo cual es importante analizar lo realizado, teniendo en cuenta el propósito y la situación al momento de diseñar las políticas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación superior, así como los mecanismos de financiamiento aprobados, los resultados y una evaluación de la implementación de las políticas, y algunos aspectos relacionados con el nuevo proyecto de ley, y cómo estas lecciones pueden servir para hacerlo mejor.

Respecto del contexto, expresó que al momento de crear el CAE, la meta consistía en que ningún joven con mérito quedara excluido de la educación superior por la cuna en que nació. El grueso del acceso se concentraba en los dos primeros quintiles y los financiamientos estaban destinados a las universidades del Consejo de Rectores.

Además, las presiones de las familias eran muy fuertes, primero, porque sus hijos pudieran estudiar en las universidades del Consejo de Rectores y en otras universidades privadas, y después porque querían que un hijo que estaba en una institución tuviera la misma chance que un hijo que estuviera en la otra, y, por lo tanto, se debían estudiar formas de acceso.

Había un crédito Corfo que se situó en una proporción de 8 a 10%, pero el grueso de la iniciativa del crédito Corfo iba por la banca privada y esta decidía a quién y cómo le prestaba.

Para avanzar el programa de Gobierno abordó simultáneamente tres frentes:

1) Elevar la cobertura y la calidad de la educación escolar, con prioridad en las escuelas más pobres. A comienzos de la década del 2000 la educación

secundaria aún mantenía bajas tasas de cobertura, más de un 20% de los jóvenes no terminaba ese nivel educacional. Esa realidad limitaba gravemente el acceso de los alumnos de los sectores de menores ingresos a la educación superior.

2) La acreditación universitaria para mejorar la calidad. En ese tiempo existía un sistema voluntario de acreditación de las instituciones de educación superior, al cual muy pocas instituciones privadas se sometían. Se propuso la primera ley de acreditación obligatoria. Era indispensable sincronizar cobertura y calidad. La oposición fue particularmente intransigente.

Los sectores conservadores, como queda en evidencia en las actas del Congreso, plantearon que el Estado no debía entrometerse en una materia que era regulada por el mercado. Según su pensamiento, cada familia y estudiante estaba en condiciones de juzgar la calidad de las universidades y elegir la mejor. Además, arguyeron que la acreditación coartaba la autonomía universitaria.

Los opositores presentaron cerca de 800 indicaciones al proyecto. Entonces el gobierno tomó la decisión de condicionar el financiamiento estudiantil a la acreditación de las universidades privadas interesadas en contar con crédito. Recién entonces, sectores opositores interesados en el crédito aceptaron la acreditación y se pudieron aprobar ambas leyes. Se logró la acreditación obligatoria para pedagogía y medicina (ley N° 20.129). Pero la ley aprobada no contuvo todo lo planteado por el Ejecutivo.

3) Incrementar el financiamiento estudiantil en la educación superior. El tema más urgente y complejo era el financiamiento de la educación superior. El Estado disponía del crédito solidario, instaurado por la dictadura, destinado a las universidades del Consejo de Rectores. Era muy restrictivo, y no existía instrumento alguno para el apoyo a estudiantes de universidades privadas y de planteles de formación profesional y técnica.

Se procedió entonces a impulsar dos cambios: ampliar el sistema de financiamiento para los estudiantes de las universidades del CRUCH, e instalar un sistema nuevo, para facilitar el acceso de estudiantes de menores ingresos a universidades privadas acreditadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, y también para estudiantes del CRUCH cuyos ingresos superaran los umbrales de vulnerabilidad establecidos para acceder al Fondo de Crédito Solidario.

Se vio la posibilidad de acompañar el crédito solidario con un sistema en que el Estado interviniera, constituyéndose en aval, para dar la posibilidad de acceso, de manera que la familia no se endeudara y el joven pagara después de egresar con cargo a su mayor renta por los estudios que realizó. De ese modo se realizaba una licitación masiva con la tasa de interés más baja que se podía conseguir en el mercado.

En esa época existían condiciones bastante restrictivas y el Estado no disponía de recursos para avanzar en gratuidad, de manera que la fórmula, entendida la situación en ese momento, era la más progresista que se podía adoptar.

Destacó que mantuvieron una negociación seria con los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores durante varios meses y ese proceso culminó en la aprobación por parte de ellos de un acuerdo. Asimismo, el Congreso aprobó esta norma por 91 votos a favor y 1 en contra, sin contar

que el proyecto se debía aprobar todos los años a través de la Ley de Presupuesto, cuántos créditos había y cuántas recompras se autorizaban y de cuántos recursos se podrían disponer.

El efecto más notable del nuevo instrumento fue contribuir al aumento persistente de la matrícula total en la educación superior, de unos 600.000 alumnos en 2005, a 1000.000 en 2010, y a 1.200.000 en la actualidad. Este logro coloca a Chile entre los países de más alta cobertura en educación terciaria. Otro impacto sustancial fue la ampliación del acceso de jóvenes de los dos primeros quintiles de ingreso, reduciéndose la desigualdad. Asimismo, creció a mayor velocidad la matrícula en las carreras técnicas, corrigiéndose una distorsión crónica de la relación universitarios y técnicos en Chile. Entonces ya se decía que de 10 estudiantes, 7 eran primera generación que asistía a educación superior.

Es notable el rapidísimo crecimiento de este mecanismo de financiamiento en los gobiernos de los presidentes Bachelet y Piñera. De 20.000 créditos con garantía estatal acordados en el Presupuesto de 2006, se ha alcanzado a cerca de 900.000 créditos hoy. Según datos oficiales, proporcionados por la Comisión Ingresos, aproximadamente 400.000 créditos están en proceso de pago y 500.000 otorgados a alumnos estudiando o en periodo de gracia. De los 400.000 en pago, aproximadamente 310.000 son egresados y 90.000 desertores.

En ese entonces se estimó que en 25 años se llegaría a 200.000 egresados y 170.000 estudiando. Y en solo 12 años, la mitad del tiempo, se alcanzó más de doble de egresados y el triple de estudiantes.

Una pregunta ineludible es qué habría pasado si este mecanismo no existiera. Sin duda, las consecuencias serían un rezago importante en educación superior y un perjuicio mayor para los jóvenes provenientes de familias de menores ingresos.

La otra interrogante es qué otras opciones había en ese momento para lograr este propósito. Sostuvo que no existían otras fórmulas para financiar, pues el Estado no disponía de recursos para otorgar créditos, más allá de lo que se estaba entregando y que se amplió a las universidades del CRUCH a través del crédito solidario y de becas.

Al momento de ponerse en marcha el sistema, la tasa de interés que fijó el Ministerio de Hacienda cercana al 6% estaba muy por debajo de las tasas de interés comerciales. Pagar 15%, como una tarjeta de crédito, era una carga aplastante para aquellas familias que podían conseguir un crédito, otorgando sus propias garantías, y era un crédito imposible de conseguir en los bancos para la mayoría. Siempre que se diseñan nuevas políticas se tiene que pensar en términos dinámicos, e ir progresivamente mejorándolas.

Sobre la implementación de la ley de crédito con garantía estatal distinguió entre las objeciones que se generan por el texto mismo de la ley, de aquellas que emanan de su implementación, que correspondió a los gobiernos posteriores a 2006 y hasta 2018.

Un primer cuestionamiento se refiere a la tasa de interés, que se resolvió a fines del año 2005 y se aplicó en 2006 y su monto respondía a las condiciones vigentes del mercado financiero. Como ya explicó, la tasa fue bastante más baja que la de mercado. Esa cifra se fijaba anualmente y no estaba determinada por ley, sino que era atribución del Ministerio de Hacienda.

La ley N° 20.027 no fijó la tasa de interés. De tal modo que la posibilidad de reducir la tasa de interés estaba abierta, a medida que las condiciones fiscales mejoraban.

Aunque para juzgar decisiones de esos periodos es indispensable tener presente la crisis financiera mundial de 2008-2009, que obligó al gobierno de entonces a destinar importantes reservas a la recuperación económica, luego el terremoto de febrero de 2010 que exigió al gobierno siguiente priorizar la reconstrucción.

Luego, se redujo la tasa en 2012 y, a partir de 2015, se inició la gratuidad, que ahora se debiera extender, junto con mejorar el sistema de créditos.

Una segunda objeción se refiere al endeudamiento de los estudiantes egresados, lo que es consustancial a cualquier sistema de crédito. Hay que tener presente también que el endeudamiento derivado del crédito solidario suele asignarse al CAE, sobre el cual terminan recayendo críticas que no corresponden. En todo caso, las cifras disponibles revelan que es mejor el cumplimiento de los beneficiarios del CAE que el de los beneficiados del fondo solidario. La tasa de mora del primero ha sido más baja que la del segundo. En todo caso, nada exigía continuar ampliando los créditos. Se podía limitar el número, pues era una decisión administrativa.

También se ha cuestionado el monto de la cuota a pagar y la tasa de contingencia. Efectivamente, los cálculos originales que se realizaron por un grupo de técnicos, en base a los antecedentes del mercado laboral, concluían que la cuota sería inferior al 10% de la nueva renta, pero los resultados fueron distintos. El 70% de los egresados cumplía lo previsto, pues pagaban menos del 10% de su renta, pero un 30% debía cancelar más del 10%. En la medida en que no se verificaran las hipótesis de mercado laboral, esa materia debió haberse corregido, fijando la tasa de contingencia en 10%, como se estimó en los cálculos iniciales, para ello no se necesitaba cambio legal.

Un tercer aspecto dice relación con la presencia de los bancos en el sistema. En el momento que éste se diseñó, el Estado no poseía capacidad efectiva de otorgar y cobrar créditos. Existía entonces el crédito solidario, cobrado por las propias universidades, y ellas cumplían defectuosamente esa función, a pesar de que tenían el incentivo de que la recuperación iba a sus propias arcas. Su deficiente cobranza las llevaba a demandar crecientes montos al Estado para asignar créditos a los alumnos nuevos. Los rectores manifestaban no poseer las capacidades operativas para desempeñar esta tarea y expresaban su preferencia de que se les eximiera de esa función. Se estimó, en consecuencia, que el sistema debiera ser operado por instituciones especializadas, con normas especiales y bajo un estricto control del Estado.

Como se aprecia de la propia ley, es la agencia estatal Ingresas la que establece las condiciones, licita los créditos, entrega normas precisas de cobro, decide a quién y cómo cobrar, resuelve los casos que deben pasar a la Tesorería General de la República para el cobro de la garantía. A medida que el Estado tuvo recursos fue comprando los créditos y hoy la mitad de ellos se encuentra en manos de Ingresas. De modo que el cumplimiento de su pago es una obligación con el Fisco. El Estado llevó a cabo las licitaciones para buscar las mejores ofertas. Los bancos no participaron en el diseño del programa.

Una de las debilidades constatadas con los años es la reticencia creciente de los bancos a participar, y para eludir su participación, encarecían las condiciones. Un caso sorprendente fue la continua renuencia del BancoEstado. Y además, tampoco funcionó la colocación de bonos del Estado con garantía de los créditos otorgados, lo que habría permitido generar nuevos ingresos y con ello reducir la ponderación del sistema bancario.

En materia de recompra (porcentaje de recarga) que ha sido otra materia en debate, expresó que las cifras muestran que su implementación fue oscilante, con años en los cuales el porcentaje fue más alto y en otros más bajo. Es comprensible el interés de los gobiernos de recomprar parte de la cartera bancaria para que estos continuarán prestando a los nuevos. El Estado no estaba autorizado para otorgar créditos y no podía dejar a la intemperie los alumnos ya ingresados ni reducir la matrícula de nuevos. Lo que no obsta a consultar la lógica de cada gobierno para decidir cuánto recomprar y a qué tasa.

Aclaró que la recompra es una opción, no está obligada por la ley N° 20.027. De hecho la Contraloría General de la República en 2013 señaló que “la Comisión Ingresada podrá declarar desierta la licitación cuando las ofertas no resulten convenientes al interés fiscal”, facultad que no fue utilizada.

En cuarto término, se refirió a la morosidad y la deserción. La deserción ha sido importante y hay casos en que los alumnos efectivamente se han encontrado con serias dificultades para responder. Cerca del 70% de los desertores están morosos.

Finalmente, sobre otros aspectos operativos, expresó que la ley original presentaba faltas de flexibilidad, para proteger el gasto fiscal. En particular, es reducido el número de meses que el egresado podía argumentar desempleo para suspender y posponer el pago, como también es estrecho que los años de crédito sean iguales a la duración del programa regular, no admitiéndose repeticiones o atrasos.

Afirmó que de los antecedentes expuestos, se deduce que los problemas mencionados en su mayoría no son atribuibles a la ley N° 20.027, sino a problemas de implementación posteriores. La veloz expansión del sistema debió haber sido acompañada de una evaluación y un seguimiento más riguroso para anticipar efectos no deseados. Mirado hoy, se puede afirmar que no se realizó el debido seguimiento, ni evaluaciones más frecuentes por parte de los organismos pertinentes para detectar los efectos colaterales no deseados, consecuencia de la rapidísima expansión después de los primeros años de aplicación.

A las universidades les cabía mayor responsabilidad en reducir la deserción, orientar mejor a los jóvenes que ingresaban, y entregar más cursos de nivelación. La Comisión Ingresada pudo y debió advertir antes los problemas y corregir la tasa de interés, establecer una tasa de contingencia de 10% y disminuir el costo de recompra.

La Comisión de Acreditación pudo proceder con más rigor y exigencia. La acreditación fue deficiente para los CFT e IP, lo cual explica en parte la menor empleabilidad (mayor desempleo) y, por tanto, la mayor morosidad en este nivel educacional.

26. Exministro de Hacienda y de Educación, señor Nicolás Eyzaguirre Guzmán.

El señor **Eyzaguirre** expuso en la sesión 12^a, de fecha 3 de septiembre. Expresó que mirar hacia la educación terciaria en el año 1990 era realmente dramática, era casi privativo de los sectores de altos ingresos. Eso se intentó subsanar durante los años 90, sobre la base de expandir y expandir becas, pero, desgraciadamente, los considerables aumentos de recursos fiscales empleados en becas eran absorbidos en importante medida por alzas de aranceles.

Es un problema muy relevante que debe considerarse para el diseño futuro de estos sistemas, de manera que no se traduzcan en un alza de aranceles. Las nuevas instituciones, esto es, institutos profesionales, centros de formación técnica y universidades privadas eran ya la mitad de la oferta de vacantes de educación terciaria y casi no había apoyo fiscal para sus estudiantes.

Hacia comienzos de los años 2000, si bien la situación de acceso había mejorado para los quintiles de menores ingresos, era aún muy insuficiente. En ese entonces, la situación fiscal y financiera era bastante ajustada, más que la actual. La economía en 2001-2002, creció sólo un 3% por debajo del precio de materias primas y estaba el legado de la crisis asiática. En 2002 la situación fiscal continuaba deficitaria por cuarto año consecutivo. La deuda pública neta había subido, como porcentaje del PIB, en ocho puntos porcentuales desde 1998.

El gobierno tenía significativos compromisos fiscales derivados de la reforma de salud en marcha y de reformas anteriores como la jornada escolar completa y la reforma procesal penal. Además, no se avizoraba mejoría en el precio del cobre y el costo del crédito público y privado era mucho más alto que en la actualidad. Al año 2003, el costo real de las colocaciones bancarias era de 20,1%, con una colocación por sobre tres años. O sea, ese era el costo al que podía acceder una familia para financiar la universidad en el sistema bancario.

Producto de la disciplina fiscal, la tasa del riesgo soberano -lo que le costaba al fisco endeudarse- era de 4,4%. Por tanto, en el momento en que se formulaban los programas financieros del CAE, no era evidente si ese 4,4% iba a seguir bajando -como ocurrió- o iba a subir. En 2008, el mundo tuvo la crisis financiera más fuerte que haya tenido desde 1929. Las tasas de interés subieron de manera brutal durante ese período.

La información anterior, es relevante toda vez que en el diseño del CAE, el 90% está garantizado por el Estado -primitivamente por las universidades, posteriormente al egresar por el Estado- y el 10% corresponde a fondos privados. Si no hubiese recarga, la tasa de interés resultante debiera ser algo así como 0,9%, más el costo de administración del crédito, más el 0,1%.

En consecuencia, la tasa final del costo del crédito depende no solo del riesgo soberano, sino también del costo del crédito privado, habida cuenta de que el banco se compromete con el 10%. La descarga de la tasa la asume el Fisco y el crédito, la tasa al estudiante sigue siendo la misma. Aclaró carecer de antecedentes para saber si hubo colusión y conducta oligopólica de parte de los bancos.

El problema más importante de todos fue la cooptación de la Comisión de Acreditación por parte de las universidades. Hubo acreditación poco rigurosa y la prueba está en que en la expansión resultó ser diez u ocho veces lo que se pensaba inicialmente, porque si el crédito no se pagaba y la universidad no tenía compromiso una vez egresados el joven, era muy fácil. Objetivamente, ni la Comisión de Acreditación fue rigurosa, ni la Comisión Ingresos aplicó todo lo que la ley le permitía en materia de verificación de empleabilidad, lo que sí se permitía, además de la posibilidad de modificar la tasa de interés sin ley de por medio, entre otras cosas.

En materia de diseño, expresó que no había grandes problemas. Así por ejemplo, se podría haber declarado desierta la licitación si se verificaban cobros monopólicos y se podía haber bajado la tasa de interés, previniendo parcialmente, al menos, los problemas de morosidad sobre la base de ligar generación de crédito con empleabilidad. En todo caso, eso se tradujo en un mayor costo fiscal, pero no en un mayor costo para los estudiantes. Los que pagaron el costo fueron las personas que requerían atención de salud o agua potable rural, porque quedaron menos recursos fiscales disponibles para ello, pero el costo no se recargó sobre los estudiantes.

Hoy se tiene un sistema de fiscalización y de cobro a nivel de Estado. Además, existen las disponibilidades fiscales para avanzar en gratuidad y reformar el sistema del crédito en los casos en que todavía quede por crédito.

A su juicio, el problema actual central está en que la oferta de educación terciaria tiene características oligopólicas. No obstante, la situación es todavía más complicada, en el contexto de la baja de la tasa al 2% y la contingencia al ingreso de la cuota, lo que hace que el crédito fiscal lleve implícito un subsidio enorme que en un mercado oligopólico, lo más probable es que termine subsidiando a la institución y no al joven.

Por lo tanto, es imprescindible que en un sistema de crédito, si la universidad cobra más que el arancel regulado, el costo lo tenga que asumir ella, salvo que se les prohíba cobrar más que el arancel regulado. De lo contrario, no se sabe si al aumentar los recursos y bajar las tasas se está beneficiando al estudiante o a la institución, y dependiendo del poder oligopólico puede beneficiarse enteramente a la institución, con los jóvenes pagando lo que no tienen.

En cuanto a los deudores morosos, estimó que es perfectamente posible reprogramarlos con nuevas condiciones, excluyendo a aquellos que estén desempleados o que tengan bajas rentas, quienes simplemente debiesen estar exentos de pago.

27. Exdirectora Ejecutiva de la Comisión Ingresos, señora Alejandra Contreras Altmann.

La señora **Contreras** expuso en la sesión 12ª, de fecha 3 de septiembre. Señaló que los drásticos cambios que experimentó el sistema de educación superior en la década de los 80, no significaron una mejora en la equidad del mismo ni en la posibilidad de acceso de los jóvenes pertenecientes a los deciles de menores ingresos, precisamente porque el acceso a financiamiento para las instituciones de educación superior, se redujo drásticamente y no fue sustituido en la misma proporción por recursos destinados a apoyar el pago de aranceles por parte de los estudiantes. Para

1990, sólo un 3,8% de los jóvenes del primer quintil de ingresos accedía a la educación superior, versus el 37,7% del quinto decil.

Por lo tanto, en la década del 90 hubo un esfuerzo muy significativo por parte de las autoridades públicas para revertir el deterioro de calidad de la educación superior, especialmente en el sector público, que había sido fuertemente desmejorado con un grave detrimento de recursos y de calidad. Entonces, se generaron instrumentos financieros para permitir acceso a mayor número de estudiantes. Además, se generaron otro tipo de instrumentos de financiamiento destinados básicamente a la mejora de infraestructura, de la institucionalidad, de la investigación, entre otras.

Si se observan las tasas anuales de crecimiento de matrícula, en el período 1990-2005, se puede ver que después de un período de gran dinamismo, especialmente entre los años 2000 y 2003, en que las tasas se incrementaron de manera constante, llegando a un 8,67% anual (entre 2002-2003), hacia finales del período se observa un estancamiento de la matrícula y una fuerte baja en su ritmo de crecimiento, derivado del agotamiento de las fuentes de financiamiento estudiantil que a la fecha existían, dada la incapacidad de las mismas de cubrir a los estudiantes que, por las restricciones de vacantes propias de instituciones selectivas, como son las universidades del CRUCH, solo podían matricularse en instituciones de carácter privado.

Lo anterior, explica que la tasa de crecimiento de la matrícula a partir de 2003 se redujo y surja fuertemente la presión por generar nuevos mecanismos para el financiamiento o nuevos mecanismos para ayuda estudiantil.

Frente a la presión de nuevos mecanismos de aquella época, una de las grandes discusiones tuvo que ver con la cobertura de las ayudas en ese momento concentradas principalmente en las universidades del Consejo de Rectores, con un porcentaje muy bajo de ayudas estudiantiles hacia el otro tipo de instituciones, como las universidades privadas y la formación técnico-profesional que en términos de matrícula representaban más del 50% de la matrícula y, en consecuencia, había una matrícula sobre el 50% del total, con una cobertura de ayuda estudiantil que aproximadamente era del 10 al 15%.

En síntesis, desde los años 2000-2002, que es el período en que se empezó a discutir sobre el CAE al interior del gobierno, existía una matrícula de alrededor de 200.000 alumnos en universidades adscritas al Consejo de Rectores y más de 230.000 en instituciones privadas, que representaban un 53,8% del total. Los sistemas de financiamiento consistían en un fondo solidario, que cubría las universidades del Consejo de Rectores, con cerca de 109.000 beneficiados; un sistema de becas muy incipiente, que cubría a alrededor de 15.000 estudiantes; y créditos Corfo con una participación muy reducida.

El fondo solidario tenía limitaciones importantes en cobertura, dado que beneficiaba solo a 25 universidades, además, del bajo nivel de recuperación, que no tenía que ver necesariamente con una mala gestión, sino con el diseño del instrumento. Tenía problemas de diseño que impedían una recuperación adecuada de los recursos, como un período muy corto para su devolución, y una contingencia importante de la renta, que hacía que, dados los niveles de rentas del país, no fuera factible recuperar la totalidad de los recursos

colocados, sin perjuicio de que también influía la capacidad de las universidades, que no eran especialistas en materia de cobranzas. Además existían débiles incentivos para cobrar, dado que el Estado suplementaba al año siguiente los recursos que la universidad no podía recuperar. También existía un problema de falta de equidad horizontal, ya que el crédito se administraba en cada universidad y, dado que la condición socioeconómica del universo de alumnos de una universidad podía ser muy distinta de la de otras.

Por su parte, el crédito Corfo, sí bien estaba abierto a las demás universidades, hacía que el banco exigiera garantías reales a los estudiantes y que estos debieran ser avalados por familiares o por personas vinculados a ellos, lo que finalmente terminaba limitando el acceso a personas con necesidad y bajo patrimonio. Además, los créditos eran anuales, siendo evaluada anualmente, la capacidad financiera de las familias. Los créditos Corfo se colocaban en general con tasas por sobre un 8 o 9% y existía una discriminación respecto de carreras e instituciones de educación superior por parte de los bancos.

Es así que se definió el modelo de Crédito con Garantía Estatal como un sistema que subsanaría la mayor parte de las deficiencias de los modelos de crédito existentes, entregando una cobertura amplia, donde tienen acceso alumnos de primer año y de cursos superiores de todo tipo de instituciones de educación superior acreditadas.

Los créditos eran originados por el sistema financiero y se financiaban mayoritariamente por éste. El Fisco participaba a través de la compra de cartera, según la necesidad de cada año. La administración del sistema era centralizada a través de un ente público. Consideraba un sistema especial de garantías, por un 90% de capital e intereses y no exigía ningún tipo de garantía o aval familiar. Al beneficiado le correspondía el crédito por toda su carrera, sin necesidad de postular nuevamente. El financiamiento es de largo plazo, esto es, 10, 15 o 20 años dependiendo del monto de la deuda.

Además, contaba con un período de gracia, consistente en la duración de los estudios más 18 meses desde el egreso y una tasa de interés fija y determinada anualmente por Comisión Administradora del Sistema, de acuerdo con las condiciones del mercado.

Las prioridades en la instalación del nuevo sistema se centraron primero en el proceso de postulación y asignación, que contempló diseñar y desarrollar sistemas y procedimientos robustos que permitan realizar procesos masivos de postulación y asignación del Crédito confiables, seguros, de alta calidad técnica y disponer de todos los respaldos necesarios. Este objetivo se remarcó con mayor vigor en especial después del error informático con el cual debutó el Sistema de Créditos, y que significó invertir equivocadamente el criterio de asignación de los beneficiarios.

Asimismo, requirió realizar la totalidad del proceso de asignación de manera automatizada, de modo de garantizar máxima transparencia y la instalación de capacidades al interior de las instituciones de educación superior que actúan como originadoras de información. Para estos efectos se desarrollaron acciones de elaboración y distribución de manuales de procedimientos en los cuales se detalla los distintos requerimientos del sistema, y las condiciones y estándares de ejecución de los mismos, y las

capacitaciones grupales y por institución, en particular en relación al uso del Sistema de Gestión Ingresos y respecto de los criterios establecidos sobre diferentes tópicos (cambio de carreras, requisitos para renovar, continuidad de estudios, egreso y deserción, entre otros).

También las prioridades se centraron en el área de créditos y financiamiento. Las primeras tareas asumidas se vincularon al desarrollo del modelo crediticio, del modelo de cálculo de la boleta de garantía y la elaboración de las bases de la primera licitación.

Para esos efectos se contó con consultorías especializadas, tales como: informe respecto del modelo de crédito y el mecanismo de cálculo de la tasa de interés; asesoría en el ámbito bancario y financiero para apoyar el proceso de licitación de la cartera de créditos; elaboración de un modelo de evaluación de las carteras de crédito para determinar el VAN de cada uno de los créditos, y a partir de ello, predecir el comportamiento de las instituciones financieras licitantes, e informe sobre los alcances financieros del cálculo de las tasas de deserción, para efectos de la constitución de las garantías.

En este punto, también se desarrolla una fiscalización permanente del manejo de cartera de los bancos a través de un sistema integrado de control de cartera que en una primera etapa fue externalizado y actualmente desarrollado directamente por la Comisión Ingresos.

Finalmente, abordó las principales dificultades de la implementación del crédito, las que sistematizó del siguiente modo:

1. Crecimiento del sistema muy por encima de las proyecciones, derivado de la gran demanda por financiamiento, lo cual redujo las posibilidades de rechazar las ofertas de los bancos.

2. Debilidad del sistema de aseguramiento de calidad, que no permitió restringir el acceso al crédito para instituciones que no aseguraran la calidad y pertinencia de su oferta educativa.

3. Escaso interés de la banca privada por participar en el sistema de crédito, lo cual impidió que se generaran mejores condiciones para el Fisco, como consecuencia de la competencia, e inhibió la posibilidad de rebajar la tasa de interés o las comisiones de los créditos.

4. Escaso compromiso de BancoEstado en el sistema de crédito, lo que impidió que cumpliera el rol de control respecto de las exigencias de la banca privada.

5. El crédito es percibido en la banca como un producto complejo, poco estandarizado, con características individuales que lo hacen difícil de modelar y por lo tanto de simplificar para una venta masiva en el mercado de capitales. Por esta razón, las instituciones financieras se veían obligadas a financiar directamente los créditos por un largo plazo, debiendo mantenerlos en sus libros, afectando con ello, en el mediano plazo, los límites de uso de capital de los bancos.

6. Poca confianza en la garantía de instituciones de educación superior, especialmente considerando situaciones de inestabilidad evidenciadas por algunas de ellas.

7. Alta volatilidad en la participación de los bancos, debido a la complejidad administrativa del sistema de crédito y la alta dependencia de las condiciones económicas y políticas coyunturales.

8.-Escasas atribuciones de la Comisión Ingresos para evitar la concentración de créditos en algunas instituciones.

9. Aranceles desregulados y una excesiva duración efectiva de las carreras. Atendida la disposición al pago de las familias, las instituciones de educación superior no se ajustaron a los aranceles de referencia, generándose importantes brechas que debían ser financiadas por las familias.

10. Rigidez del modelo de crédito, no contemplando instancias de reprogramación para los deudores morosos.

11. Debilidades significativas en la capacidad de las instituciones de educación superior para entregar información académica confiable de sus estudiantes, lo cual sistemáticamente producía errores de información que hacían más engorrosa la gestión de los créditos.

28. Directora de CIPER, señora Mónica Gonzalez Mujica.

La señora **González** asistió a la sesión 13ª, de fecha 10 de septiembre. Expresó que el CAE es una de las líneas de investigación que enorgullece a su equipo, porque hasta septiembre de 2011, cuando hicieron pública la primera investigación, la mayoría de la población creía que el Crédito con Aval del Estado era un crédito del Estado.

Manifestó sentir vergüenza que a veintiocho años de recuperar la democracia los bancos continúen con un inmenso poder y no se les fiscalice, afectándose a los sectores más vulnerables del país.

Explicó que en el inicio el CAE se creó como una herramienta no solamente para dar acceso a la educación a los sectores más vulnerables, sino para controlar una explosión selvática de la educación superior, cuyos efectos se están pagando hoy, con casos como lo que ocurrió en la Universidad del Mar, que incluso en el momento de la quiebra, es decir, cuando los más de 100.000 estudiantes estaban abandonados, las platas del CAE siguieron llegando a los dueños. Eso no se puede dejar de examinar, porque CAE y acreditación, se crean juntas, sin embargo, no se fiscaliza a la Comisión Nacional de Acreditación.

Asimismo, se sigue haciendo la vista gorda al lucro, se archivaron las causas por lucro en las universidades que compraron sus acreditaciones y que provocaron un daño a miles de familias. Todas las causas de la Universidad del Mar, Universidad Pedro de Valdivia, Universidad Uniacc, Universidad Gabriela Mistral, Universidad SEK y Universidad Bernardo O'Higgins se pueden encontrar en los archivos de Ciper.

Lo anterior, simplemente porque el lucro no está tipificado en la legislación chilena. Es decir, como no está tipificado, toda la gente que lucró con las esperanzas, los sueños y la precariedad de jóvenes y de sus familias, que sacrificaron todo por esta promesa de ascenso social a través de la educación, se enriquecieron a vista y paciencia de todos.

Actualmente, se está en un punto de inflexión y es necesario hacer la fiscalización, cuando se permite que personas con fines de lucro tengan

acceso a controlar universidades, nuevamente las autoridades se están tapando los ojos.

Sostuvo que, tal como lo ha señalado el señor Arturo Fontaine, se trata de un modelo de negocios similar al del retail. Parte importante de las “ventas” están asociadas a los créditos que los mismos alumnos y sus familias piden a los bancos -o al Estado- para financiar sus estudios.

Como las universidades no pueden repartir dividendos, los dueños de estas entidades crean sociedades inmobiliarias, que son las que levantan los edificios en los cuales operan las casas de estudio y a través del arriendo obtienen dinero de las fundaciones educacionales, una fórmula para extraer recursos que se han acumulado; centros de computación, servicios de transporte; incluso, las sociedades que hacen la vigilancia son parte de las sociedades relacionadas.

Recordó que ha habido dos comisiones investigadoras en la Cámara de Diputados, en las cuales se informó de todos los problemas y negocios que se circunscriben a las universidades, en los años 2012 y 2013, pero no hicieron nada.

Aseveró que existe un cartel en las universidades que compraron acreditaciones y accedieron a los millones del CAE sin fiscalización y luego, como no hay lucro, porque no está tipificado, salieron todos libres. Esa es la verdad, es un cartel que actúa desde el inicio hasta el final con impunidad.

Recordó que entre 2003 y 2005, cuando la Cámara estudió y aprobó el CAE, nunca se habló de gratuidad, era un tema tabú y estaba absolutamente prohibido, y ahora sí se quiere gratuidad. Se regaló un negocio a los bancos, precisamente, por negarse a la gratuidad.

Finalmente, pidió a la Comisión actúe en consecuencia. Que no se quede como las de 2012 y de 2013. Se está en un punto de inflexión grave, porque si no se da una real respuesta a la población, a la sociedad y a los miles de familias que han sacrificado fines de semana, divertimento y relax para ahorrar y pagar, para ser consecuentes y no tener deudas, se estará en graves problemas, porque la impunidad va a ser la tónica.

No es posible que la ley dé penas que van de tres años a un día a los que lucran, a los que violan la Constitución y la nueva ley de Educación Superior, cuyo reglamento no es claro, a su juicio, deliberadamente generando ambigüedades que anidan la corrupción.

Solicitó, por último, que la Comisión ahonde en la trilogía CAE, Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y lucro, y logre no solamente que las universidades dejen de lucrar en forma obscena y se sincere el verdadero costo de los aranceles. Enfatizó que debe desarmarse la trilogía en función del bien público.

29. Integrante de Deuda Educativa, egresada de ingeniería civil informática y deudora del CAE, señorita Tania Zamora Villalobos.

La señorita **Zamora** expuso en la sesión 13^a, de fecha 10 de septiembre. Relató a la Comisión que comenzó a estudiar los cobros del CAE en 2013, cuando aún estaba estudiando. Luego de explicar mediante un documento el detalle de su situación particular, mediante la cual ejemplificó los cobros que efectúan los bancos, concluyó que:

1) El crédito tiene el carácter de anual, en consecuencia si un estudiante necesita solventar sólo el primer semestre, por ejemplo, porque no tiene carga académica para el segundo, se ve obligado a pedir el doble porque automáticamente la universidad va a dividir el monto para dos semestres. Entonces, con esa plata que sobra se generan los prepagos.

Al contrario, si alguien está estudiando y la única carga académica que le queda es para el segundo semestre, puede pedir el monto, pero va a ser rechazado porque no va a tener matrícula el primer semestre.

2) No hay claridad respecto de cómo se aplican los prepagos ni su desglose, en su caso, todos figuran con una tasa distinta, pese a que al egresa de su carrera se consolidaron todos en un solo crédito, promediándose la tasa de interés.

3) Se cobran comisiones e impuestos. Existe un Impuesto de Timbres y Estampillas, que puede ser pagado al contado por el deudor al momento de suscribir la documentación legal del crédito o ser incorporado al momento del capital inicial de cada crédito y desarrollarse en el crédito respectivo como parte integrante del valor financiado, a elección del deudor. Sin embargo, no se consulta al estudiante si quiere pagarlo al momento de suscribir el contrato, se asume que este fue incluido en el capital, perjudicándolo.

Asimismo, durante toda la vigencia de los créditos el estudiante se obliga a pagar al acreedor una comisión mensual fija por cada uno de ellos, cuyo monto y fórmula de cálculo está determinado en la base técnica de licitación. Esa comisión depende simplemente del monto que se pide.

4) El banco no informa el monto original del crédito y los antecedentes que proporciona son insuficientes e incompletos para calcularlo.

5) Hay algunos bancos que cobran dos créditos: uno que corresponde al monto por arancel y otro que corresponde al monto por comisiones, ambos con intereses distintos, en circunstancias de que se pide todo al mismo tiempo, son todos iguales, no deberían ser distintos.

6) La información que entregan los bancos no es homogénea. Se supone que si la Comisión Ingresos fiscaliza, deberían ser iguales.

7) No considera como beneficio la suspensión de pago por seis meses para el caso de que el deudor del CAE se encuentre cesante, porque esas cuotas simplemente se ven aplazadas hacia el final del período. Además, de que se siguen acumulando intereses, todo lo que hace que aumente la deuda.

8) No es un beneficio la rebaja del 2% de la tasa, porque mientras se está estudiando se acumula con el interés real, el original. La rebaja sólo opera cuando se empieza a pagar el crédito.

30. Deudora del CAE, señora Dominique Fonseca Bustamante.

La señora **Fonseca** asistió a la sesión 13ª, de fecha 10 de septiembre. Entregó su testimonio como deudora del CAE, afectada por una grave situación, en atención a que el lunes 10 de septiembre del año en curso, le fue notificada una orden de desalojo de su vivienda por causa del CAE.

Contó que al poco tiempo de obtener el CAE, pudo optar a una vivienda propia a través de un subsidio habitacional, junto a un crédito hipotecario otorgado por el mismo banco, Scotiabank. Sin embargo, al quedar cesante

dejó de pagar las cuotas del CAE, procediendo el banco a bloquear el pago de sus dividendos hipotecarios como una forma de hacer presión al pago o repactación del CAE.

Finalmente, ante la imposibilidad, por imposición del banco, de pagar el crédito hipotecario su vivienda fue rematada y adjudicada por la misma institución financiera.

Afirmó que el banco amedrenta a los deudores, haciéndoles crecer su deuda. Además, no existe la posibilidad de pedir un crédito a otro banco, porque en el estado financiero figura la deuda CAE. Acotó que en su caso, el banco Scotiabank juntó el crédito hipotecario y el CAE, siendo que se trata de dos productos distintos.

Ante estos hechos, acudió a la Superintendencia de Bancos, la que tras una revisión del caso descubrió que Scotiabank eliminó su crédito hipotecario, pero no eliminó el CAE.

Finalmente, enfatizó que el abuso y amedrentamiento de la banca no puede seguir ocurriendo en Chile y que lo que ella y su familia han vivido se replique en otros casos.

VI. CUESTIONARIOS ENVIADOS.

1. Ingeniero Comercial, señor Fernando Gillmore San Martín.

Mediante oficio N° 11, de fecha 29 de mayo, la Comisión envió un cuestionario de preguntas al señor Fernando Gillmore, ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2011) y MBA London Business School (2015), quien ha sido beneficiario del CAE desde 2006.

De su respuesta se dio cuenta en sesión 6ª, de fecha 18 de junio:

“1. ¿Qué entiende Ud. por el concepto “comisión de administración”, el cual ocasionalmente los bancos acreedores del CAE cobran al deudor?”

La comisión de administración es un cobro adicional a la tasa de interés y la cuota de capital comprendida en el préstamo. Está pactada unilateralmente en el artículo “décimo primero bis” del contrato de apertura del CAE, por lo que los estudiantes no tienen capacidad de rechazar o negociar éste cobro. Corresponde a un cobro mensual que debe realizar el estudiante cuando paga cada cuota del CAE, por supuesto concepto de administración y mantenimiento del préstamo.

2. El cobro de esta comisión ¿Corresponde a una práctica bancaria habitual? ¿En términos similares a los que ha visto para el CAE?

No en Chile. Normalmente los préstamos se realizan sin comisiones de administración, ya que se asume que el “costo” de proveer y administrar el crédito por parte del banco está incluido en la tasa de interés que el banco ofrece.

Esto es importante ya que la tasa de interés es la referencia de costo que se usa para evaluar créditos, por lo que comisiones adicionales vuelven a todo el sistema menos transparente para estudiantes, más difícil de evaluar y comprender el costo real del crédito.

Personalmente tengo otro crédito para estudiar en el extranjero que me fue otorgado por el Banco de Chile. En este crédito no existe ningún cobro por concepto de “comisión de administración”, y cuando les pregunté si era práctica habitual me dijeron que al menos ellos (el Banco) nunca cobra comisiones de administración por encima de la tasa de interés.

En otros países existe el concepto de ‘comisión de Portes’ que cubre el mantenimiento del crédito y costos asociados a estados de cuenta. Esta comisión es de USD 3.5, muy por debajo de las UF 0.34 (aproximadamente USD 15) que algunos bancos cobran por concepto de comisión de administración.

3. En su opinión, para efectos de evaluar el funcionamiento del CAE ¿Qué efectos produce la existencia de esta comisión, en los términos que ha descrito?

La comisión afecta el funcionamiento del crédito para bancos y para estudiantes.

El cobro de esta comisión de administración contribuye a una fuente de ingresos adicional para el banco, adicional al pago de capital y de intereses. Es un costo oculto, porque se escapa de la discusión sobre el costo del crédito, la cual siempre se hace alrededor de la tasa de interés, ya que se asume que es la tasa de interés la que refleja el costo del préstamo.

En este caso vemos que hay una comisión que es significativa (en mi caso corresponde a más del 8% del valor total de la cuota mensual), y pensando en toda la discusión nacional que hubo para reducir la tasa de interés del CAE desde 6.5% a 2%, parece más una forma del banco para conseguir nuevas fuentes de ingreso, que un cobro justificado en lo que cuesta administrar un préstamo.

Por el lado del estudiante esta es una carga adicional e invisible, ya que el monto de la comisión no es transparente hasta que hay que pagarlo, lo cual dificulta la toma de decisiones por parte de alumnos: cómo puedo saber si la carrera que estudio va a permitirme pagar el CAE, si no se efectivamente cuánto me van a cobrar por el CAE?

Finalmente produce estudiantes endeudados por montos superiores a los acordados, ya que esta comisión finalmente aumenta la tasa efectiva de interés que se paga por el crédito.

Según cifras oficiales de Abril 2018, el 42% de los deudores del CAE se encuentran en situación de mora. Esto puede deberse en parte al costo mayor que tiene el CAE producto de las comisiones de administración, que sin duda hacen que el CAE sea aún más difícil de pagar por parte de los beneficiarios.

4. En relación al mercado de créditos en general ¿Por qué cree que este cobro se presenta particularmente en el CAE?

Porque el CAE finalmente es un contrato unilateral, en que el estudiante no tiene opciones de negociar o evaluar alternativas, dado que beneficia a personas que de otra forma no tienen ninguna posibilidad de acceder a la educación superior.

Por esto pueden poner una comisión escondida en el contrato del CAE, pueden no detallarle al estudiante las razones del cobro, es decir qué se está

pagando con esta comisión, sino que simplemente agregarla como un cobro mensual adicional.

Si este tipo de cobros se presentara en créditos hipotecarios o de consumo, las personas podrían elegir tomar otro crédito con otro banco, posponer el crédito o simplemente no tomar un crédito.

Con el CAE esto es diferente, ya que hay una presión social por volverse profesional, lo cual solo puede suceder en una ventana reducida de años después del colegio, por lo que los estudiantes no tienen la capacidad de negociar o negarse a recibir el crédito, una vez que han sido seleccionados como beneficiarios.

Por otra parte, al ser principalmente jóvenes sin estudios superiores los beneficiados por el crédito (cuando salen de 4to medio), hace que sea muy difícil de entender este tipo de conceptos financieros, por lo que incluso si bien se menciona que puede existir una comisión de este tipo, es muy difícil comprender realmente las implicaciones financieras que ésta comisión va a tener para lo que va a terminar pagando el estudiante.

Para alguien con estudios en áreas financieras es complejo evaluar cuál es el costo real de ésta comisión, ya que su costo va a depender no solo del monto mensual que el banco determine, sino también de la duración de este cobro. Para poder evaluarlo correctamente uno debería calcular el valor presente de los flujos futuros, lo cual implica utilizar matemática financiera para estimar cuánto es el valor al día de hoy de todas las cuotas de administración que el beneficiario va a pagar, sumado a esto que el estudiante al momento de tomar el crédito no sabe cuál va a ser el monto de ésta comisión ni por cuánto tiempo se le va a cobrar, volviendo imposible hacer una evaluación del costo real del CAE al momento de tomar el crédito.

5. Finalmente, de acuerdo a su conocimiento y experiencia ¿Existe alguna otra característica del CAE en términos de su administración que, en su opinión, esta Comisión debiese investigar?

El CAE por diseño es un crédito en que el estudiante no puede elegir ni negociar con su contraparte. Es por esto que es fundamental que sea el Estado el que asegure que las condiciones del crédito sean justas.

Desde el punto de vista del costo del crédito hay dos elementos que afectan este costo y que escapan del poder de decisión del estudiante:

- 1.- La comisión por administración previamente descrita.*
- 2.- El plazo fijo de pagos determinado por el banco.*

Al ser el banco el que determina el número de años por los cuales el estudiante va a pagar, se asegura de tener a un "cliente" pagando intereses y comisiones por el tiempo que el banco determine conveniente, sin capacidad para el estudiante de negociar o reducir éstos plazos.

Al banco lo que le debería interesar es únicamente que el estudiante finalmente pague el capital más los intereses que corresponde pagar.

Es comprensible que el banco fije un plazo máximo en conjunto con el Estado para recuperar los capitales invertidos en créditos CAE, pero eso no debiera limitar que el estudiante pueda pagar el crédito en plazos menores.

El concepto básico de una tasa de interés funciona así: si yo me endeudo por \$100 al 2% de interés anual, después de un año voy a deber \$102, si se paga a dos años se terminaría pagando $\$102 + 2\% = \$104,04$, y así progresivamente.

Debería ser una decisión del estudiante determinar el plazo al que va a pagar el crédito siempre que sea menos del plazo máximo fijado por el banco, con capacidad de cambiar esta decisión durante la vida del crédito, dado que finalmente el banco va a recibir de vuelta todo el capital más los intereses independiente del plazo al que éstos se determinen.

Esto permitiría a estudiantes pre-pagar el crédito o acceder a refinanciamientos que puedan ser beneficiosos para ellos.

Un argumento adicional es que los créditos de plazos largos son más riesgosos para el banco, dado que es más probable que un acreedor tenga problemas para pagar durante 20 años que durante 10. Con ésta lógica el banco no debería negarse a reducir plazos de pago, ya que mejoran su perfil de riesgo como banco. El problema es que al reducir el plazo se reducen los cobros que el banco realiza al estudiante. Tenemos que considerar que estos créditos son sumamente beneficiosos para los bancos, dado que reciben 2% de interés por parte del estudiante, una comisión mensual por parte del estudiante, y el remanente entre el 2% y el interés original (que era aproximadamente 6%) por parte del Estado.

El negocio del banco es precisamente realizar préstamos para capturar interés. En el caso del CAE el banco también tiene la capacidad de fijar de manera unilateral por cuánto tiempo cada estudiante va a ser un "cliente" para el banco, lo que les asegura entre 10 y 20 años de pagos de interés por cada CAE que otorgan, sin duda algo que no ocurre en ningún otro tipo de crédito."

2. Ex Presidente de la República, señor Ricardo Lagos Escobar.

Mediante oficio N° 55, de fecha 29 de mayo, la Comisión envió un cuestionario de preguntas al señor Ricardo Lagos Escobar, ex Presidente de la República.

De su respuesta se dio cuenta en sesión 12ª, de fecha 3 de septiembre:

"Santiago, 30 de agosto de 2018

*Diputada
Camila Rojas Valderrama
Presidenta Comisión Especial Investigadora CAE
Valparaíso*

Estimada Diputada:

Por medio de la presente, tengo a bien dar respuesta a la solicitud de información emitida por la Honorable Comisión Investigadora que usted preside y que consta de oficio N° 55/2018, de fecha 9 de julio pasado.

En relación con el cuestionario que se me hiciera llegar en relación con el diseño e implementación de la ley N°20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior, puedo informar a usted lo siguiente:

I.- Período de diseño de la Política.

Para entender con claridad los antecedentes que se tuvieron en consideración al momento de definir la necesidad de un nuevo sistema de créditos para efectos de apoyar el financiamiento de la educación superior, es importante ir más atrás en el tiempo y entender la complejidad que enfrentaba el sistema de educación superior en ese momento.

La dictadura militar generó cambios estructurales en el modelo de educación superior, al incorporar el concepto de mercado como ordenador de la oferta y la demanda por educación y modificar sustantivamente el sistema de financiamiento de la Educación Superior universitaria. Hasta 1981, las ocho universidades existentes contaban con un financiamiento estatal sustantivo de sus operaciones, que desapareció con dicha transformación. En su reemplazo, se creó un mecanismo de financiamiento consistente en subsidios directos e indirectos a las instituciones y de crédito fiscal a los estudiantes. Sin embargo, estos cambios no significaron una mejora en la equidad del sistema de educación superior y en la posibilidad de acceso de los jóvenes pertenecientes a los deciles de menores ingresos, precisamente porque el acceso a financiamiento para las instituciones de educación superior se redujo drásticamente y no fue sustituido en la misma proporción por recursos destinados a apoyar el pago de aranceles por parte de los estudiantes. Para 1990, sólo un 3,8% de los jóvenes del primer quintil de ingresos accedía a la educación superior, v/s el 37,7% del quinto decil.

En la década de los 90 el esfuerzo del Ministerio de Educación se centró en revertir el deterioro de calidad en que se encontraba el sistema, especialmente el de carácter público, y comenzar a desarrollar los instrumentos financieros que permitieran el acceso a un mayor número de chilenos a una educación superior, hasta esa fecha, cada vez más elitista y segregadora.

Para estos efectos, se desarrollaron acciones orientadas a incrementar los recursos destinados al mejoramiento de infraestructura, a financiar proyectos estratégicos de las Universidades del Consejo de Rectores, y crear mecanismos de becas, que apoyaran a las familias de menores ingresos para el financiamiento de los aranceles. Como Ministro de Educación del presidente Patricio Aylwin me correspondió establecer un sistema de becas para los jóvenes en Educación Superior. Con este propósito se estableció un costo de matrícula por alumno acorde a lo que en ese momento correspondía al más alto arancel. Se trataba de la carrera de Medicina en la Universidad Católica y ese fue el monto máximo que se contempló para las becas. El problema que se produjo es que, establecido el número de becas, bastante modesto para la época, al año siguiente éstas fueron insuficientes, en tanto los recursos para becas se reajustaban por el inflactor que fijaba para cada año la Dirección de Presupuestos, en cambio las universidades eran autónomas para establecer el arancel de sus carreras. En consecuencia, había una tendencia a un déficit crónico entre el número de becas que planteaba el Ministerio de Educación y los pagos que correspondían a las respectivas universidades. Este sistema se mantuvo prácticamente durante los primeros 10 años entre 1990 y el 2000 y las becas eran sólo para las universidades del CRUCH.

En consecuencia, a pesar de todo el esfuerzo desplegado en materia de financiamiento para la educación superior, y especialmente en ayudas estudiantiles, no se observó un incremento igualmente sustantivo en materia

de acceso a la educación superior, especialmente de los alumnos más vulnerables. Por ejemplo, si bien se habían aumentado los fondos para crédito en un 30% real entre 1999 y el 2001, en la práctica este incremento no significó casi ningún avance en acceso, porque las decisiones de crédito las tomaban las universidades en forma autónoma, especialmente respecto de la fijación de los aranceles, encareciendo anualmente el costo para el Estado de los subsidios que otorgaba para préstamos estudiantiles. Por ejemplo, en 2001 los fondos aumentaron un 8% nominal y los aranceles lo hicieron en un 7,7%.

Para efectos de revertir estos pobres resultados, entre 2001 y 2006 el sistema de ayudas estudiantiles avanzó en apoyos focalizados en los dos primeros quintiles de ingreso, y generó mecanismos que permitieran un mayor control al crecimiento de la matrícula y aumento en los aranceles.

La aplicación progresiva de este conjunto de medidas permitió que la proporción de jóvenes de 18 a 24 años pertenecientes al I y II quintil -del total de quienes han accedido a la educación superior en el lapso 1990 a 2006-, pasara de 4,9% a 9,5% y de 10,3% a 13,7%, respectivamente. En ese mismo período, la participación del quintil más rico en esa misma cohorte disminuyó de 39,2% a 30,3% (Consejo Asesor Presidencial para la Educación, 2008).

Por su parte, la tasa de asistencia bruta en educación superior de jóvenes pertenecientes al I y II quintil, en el lapso 1990 a 2006, pasó de 3,8% a 17,3% y de 6,5% a 22,4%, respectivamente.

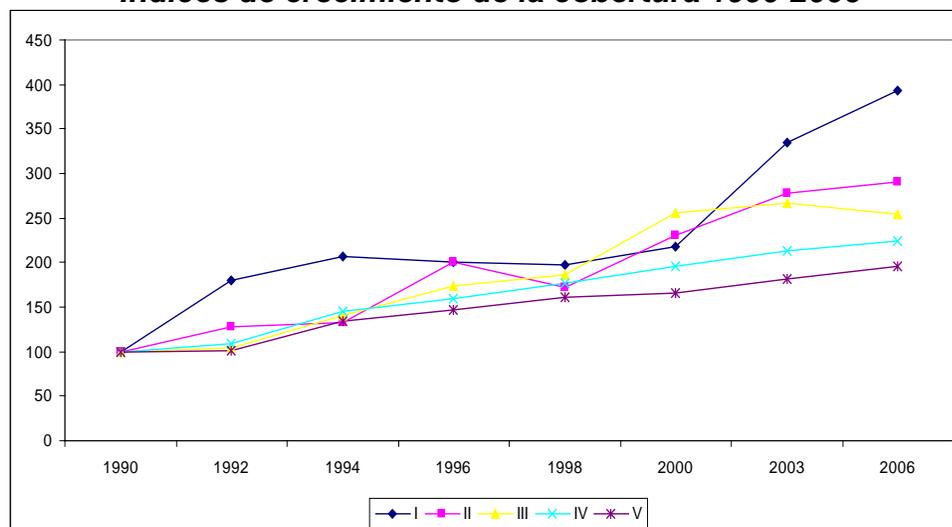
TASA DE ASISTENCIA BRUTA EN EDUCACIÓN SUPERIOR POR QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO NACIONAL, 1990-2011

Quintiles	I	II	III	IV	V	Total
Años	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1990	3,8	6,5	10,8	20,4	37,7	14,2
1992	6,8	8,6	11,5	21,8	39,6	16,0
1994	7,9	9,2	15,9	30,8	55,8	22,4
1996	7,5	13,4	19,7	33,1	63,0	25,9
1998	7,4	11,9	21,1	37,4	71,3	27,7
2000	8,3	15,4	28,5	43,1	80,4	30,7
2003	12,4	19,2	32,1	48,6	94,9	37,8
2006	17,3	22,4	31,6	49,5	80,0	38,3
2009	19,9	26,9	32,8	47,6	82,0	39,7
2011	26,9	33,7	39,4	56,0	84,2	45,8

Este aumento de matrícula presentó un ritmo diverso en los distintos quintiles de ingreso, destacando el avance de los quintiles de menores ingresos, los que presentan un incremento relevante y sostenido, especialmente a contar del año 2000, a diferencia de los quintiles IV y V que han tendido a estabilizarse.

Es posible verificar lo mismo en cuanto a la tasa de cobertura en cada uno de los quintiles, la que se ha incrementado a una velocidad mucho mayor cuando se trata de los quintiles más bajos.

Índices de crecimiento de la cobertura 1990-2006



Ahora bien, al analizar de manera detallada las tasas anuales de crecimiento de matrícula, en el período 1990 -2005, observamos que después de un período de gran dinamismo, especialmente entre los años 2000 y 2003, en que las tasas se incrementaron de manera constante, llegando a un 8,67% anual (entre 2002-2003), hacia finales de ese período se produce un estancamiento de la matrícula y una fuerte baja en su ritmo de crecimiento. Lo anterior deriva del agotamiento de las fuentes de financiamiento estudiantil que a la fecha existían, especialmente por la incapacidad de las mismas de cubrir a los estudiantes que -por las restricciones de vacantes propias de instituciones selectivas, como son las Universidades del CRUCH- solo podían matricularse en instituciones de carácter privado.

Evolución de Matrícula Total por tipo general de institución 1990 - 2005

Tipo general de Institución	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CFT	77.774	66.013	74.064	83.328	77.258	72.735	61.418	54.036	54.290	50.821	52.643	57.256	61.123	62.070	62.799	63.176
IP	40.006	37.376	43.327	38.076	38.252	40.980	52.247	56.972	64.593	74.456	80.593	86.671	91.232	101.674	104.992	114.680
Universidad	131.702	146.720	168.308	194.616	211.564	231.227	253.523	269.595	287.670	299.397	319.089	339.355	369.527	403.370	416.987	441.146
Total general	249.482	250.109	285.699	316.020	327.074	344.942	367.188	380.603	406.553	424.674	452.325	483.282	521.882	567.114	584.778	619.002
Tasa de crecimiento		0,25%	14,23%	10,61%	3,50%	5,46%	6,45%	3,65%	6,82%	4,46%	6,51%	6,84%	7,99%	8,67%	3,11%	5,85%

Para 2005, si bien se había avanzado en mecanismos de ayudas estudiantiles, estos beneficiaban casi de forma exclusiva a los estudiantes de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, con lo cual se encontraba desatendida más de la mitad de la matrícula del sistema de educación superior, y prácticamente el 100% de la matrícula técnico profesional.

Al revisar la evolución de la matrícula por tipo de institución, tenemos que, en 2005, las Universidades Privadas, CFT e Institutos Profesionales reunían a un 59% de la matrícula total del sistema de educación superior, y en su conjunto, tenían acceso a menos de un 10% del total de las ayudas estudiantiles que se entregaban a esa fecha. El mayor número de beneficios entregados en ese año correspondían a Crédito Solidario (133 mil aproximadamente) los cuales correspondían sólo a universidades del CRUCH. La evolución de ayudas estudiantiles dependiendo del tipo de institución, refleja que, si bien se había hecho un esfuerzo por ampliar la cobertura en instituciones privadas, este era

significativamente menor que el existente para universidades del CRUCH y no permitía empujar el crecimiento de matrícula, especialmente en la formación técnico profesional.

Distribución Ayudas Estudiantiles 1990-2005 según elegibilidad institucional
(N° de beneficios)

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exclusivas CRUCH	124.897	114.651	129.372	129.600	135.938	136.440	138.191	143.372
Abiertas a todo tipo de IES	1.263	3.813	5.801	7.896	10.481	10.671	11.513	11.562
Becas Formación Técnica	0	0	0	4.639	6.004	8.748	10.325	10.780

Por otra parte, también es importante considerar que, en términos de la evolución de los recursos públicos disponibles para ayudas estudiantiles, a partir de 2003, y debido a restricciones fiscales propias de la coyuntura económica de la época, se produce un deterioro del crecimiento del número de beneficios que se entregaban por parte del Estado, así como de los recursos que se destinaron para estos efectos.

Evolución de los recursos destinados a ayudas estudiantiles entre 2000 y 2005

**Moneda Nacional - Millones de pesos (pesos prom. 2016) - Monto devengado*

Tipo de beneficio	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Becas	24.934	27.477	31.792	31.851	34.521	37.251
FSCU Aporte Fisca	58.914	61.260	66.655	69.024	69.615	74.399
Total	83.848	88.737	98.447	100.875	104.136	111.650

Atendidas las consideraciones señaladas, se enfrentaba la necesidad de generar nuevos mecanismos de ayudas estudiantiles, menos restrictivos que los existentes, pero en un contexto de estrechez fiscal significativo, desafío que implicaba diseñar un mecanismo de mayor complejidad y con participación de recursos privados. No debemos olvidar que el PIB per cápita de nuestro país a 2005 era sólo de US\$7.606, lo cual impone un escenario macroeconómico completamente distinto al actual.

Cuando los gobiernos enfrentan desafíos de política pública en un determinado ámbito de su quehacer, necesariamente deben tener en consideración el contexto general y las restricciones que dicho contexto le imponen para poder diseñar y ejecutar proyectos de alto costo público.

El contexto de ingresos fiscales en los años correspondientes a mi mandato no fue en ningún caso favorable, sino por el contrario, impuso importantes restricciones en relación con la ejecución de nuestro programa de gobierno. En el período 2000-2006 se registraron bajos valores para el precio del cobre, lo que significó que los ingresos fiscales por ese concepto fueron menores a los obtenidos en los períodos precedentes y posteriores. En particular, el precio del cobre en la BML promedio 75 centavos de dólar la libra entre 2000 y 2003 (US\$ de cada año), con lo que los ingresos presupuestarios provenientes del cobre totalizaron US\$1.341 millones (dólares de 2009), lo que equivale a un promedio de US\$335 millones anuales. En contraste, en 2006, con un precio del cobre de 3 dólares la libra, los ingresos presupuestarios del cobre ascendieron a US\$7.743 millones. En otras palabras, solo en el primer

año del período 2006-2009 se percibieron ingresos provenientes del cobre equivalentes a casi seis veces los acumulados en los primeros cuatro años del período 2000-2005. Si la comparación se hace para el total acumulado en el cuatrienio 2006-2009, los ingresos presupuestarios provenientes del cobre fueron 15 veces superiores a los del cuatrienio 2000-2003.

Pero no solo se debe tener en consideración los ingresos de que dispone el Estado, sino también las diversas necesidades que es necesario enfrentar y las prioridades que inevitablemente tendrán que establecerse. Un objetivo esencial en mi gobierno fue el mejorar las condiciones de la salud pública en el país y asegurar a todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a atención digna y oportuna, especialmente respecto de las patologías de mayor prevalencia y gravedad.

Con el objetivo de financiar estos cambios sustantivos, a través de la Reforma del Sistema de Salud, se definieron estrategias y acciones materializadas en cinco leyes promulgadas entre 2003 y 2005: (i) Ley 19.888 de 2003 (Ley de Financiamiento), (ii) Ley 19.895, de 2003 (Ley Corta de Isapres), (iii) Ley 19.937 de 2004 (Ley de Autoridad Sanitaria y Gestión), (iv) Ley 19.966 de 2004 (Ley del AUGE), y (v) Ley 20.015 de 2005 (Ley Larga de Isapres).

La Reforma del Sistema de Salud se acompañaría del sistema Chile Solidario y se estimaba que el costo anual de ambas iniciativas en conjunto era de 225 mil millones de pesos, de los cuales 152 mil millones se obtendrían por diversos mecanismos, y 73 mil millones de pesos a través de reasignaciones presupuestarias y crecimiento económico.

El proyecto de Ley de Financiamiento, que ingresó al Congreso Nacional, el 18 de junio de 2003, proponía un aumento del 1% del IVA, entre 2004 y 2006. También contemplaba un "Fondo Universal Solidario" e impuestos específicos al Alcohol, Tabaco y Combustibles, los que no fueron aprobados en su totalidad.

Finalmente, la votación en particular en el Congreso condujo a que sólo se aprobara el alza transitoria al IVA, el impuesto al Diesel y un cambio menor al solicitado en el impuesto al Tabaco. Asimismo, se rechazó del Fondo Universal Solidario, esto es, un fondo único entre los cotizantes del Fonasa y los cotizantes de las Isapres que resultaba esencial para el financiamiento de la reforma. Este fondo fue rechazado por la mayoría de la oposición y los senadores designados, argumentando que hacer un fondo único era expropiatorio respecto de aquellos que estaban cotizando en las Isapres. Lo anterior implicó un desfinanciamiento grande en el Programa AUGE, por lo que fue necesario recurrir a otros impuestos, como el aumento del IVA tal como se señaló previamente. Recordemos que durante la primera administración del presidente Piñera se planteó también un estudio respecto del tema de la salud y en dicha ocasión en la Comisión formada por el Presidente se mantuvo la idea de un fondo común por 8 votos contra 5. Sin embargo, esta proposición de la comisión no fue acogida en su gobierno.

Como consecuencia del rechazo en el Congreso de una parte importante de los incrementos de impuestos específicos, la recaudación esperada se redujo en alrededor de US\$50 millones anuales. Esta fracción del gasto en los programas Chile Solidario y Plan Auge representó una menor disponibilidad de recursos para los demás programas públicos.

El contexto recién descrito, nos muestra que el país se encontraba en una precaria situación respecto de sus ingresos fiscales y paralelamente enfrentaba importantes desafíos que implicaban un compromiso de recursos públicos sin precedente.

De esta forma, la discusión en materia de financiamiento para la educación superior se realizó a partir de un análisis profundo de los mecanismos de crédito existentes, con el objeto de analizar la factibilidad de que fuesen ampliados a los jóvenes que no tenían acceso al mismo.

Este análisis permitió identificar que los 2 sistemas de crédito para estudios de educación superior existentes a esa fecha presentaban las siguientes limitaciones:

1.- Fondo Solidario de Crédito Universitario.

- Cobertura: sistema restringido a alumnos de las 25 universidades tradicionales del país, y por ende excluía a más del 50% de la matrícula al año 2005.

- Bajo nivel de recuperación, derivado de deficiencias estructurales:

- *Subsidio implícito a través de tasa de interés. La tasa de interés definida por ley se encuentra bajo el costo de fondo de los recursos para el Fisco, por ende, por definición jamás se puede recuperar el total de lo entregado en carácter de crédito.*

- *Período muy corto de recuperación que, sumado a la contingencia al ingreso, y a los bajos niveles de remuneración, especialmente en los primeros años laborales de los egresados, hace muy difícil que la suma de las cuotas se acerque al total del capital adeudado.*

- *Universidades no idóneas para cobrar y que presentan resultados extremadamente heterogéneos entre ellas. No existe incentivo al cobro dado que al año siguiente el Estado suplementa los recursos que la institución necesite para cubrir sus colocaciones de crédito. Por lo tanto, la universidad que obtiene más recuperación (con la consiguiente molestia de sus egresados) es perjudicada posteriormente al recibir menos recursos públicos.*

- Dependencia del presupuesto fiscal y escaso control del Fisco respecto de los aranceles que cobraban las Universidades, por lo cual el aumento de recursos, no se reflejaba necesariamente en aumento de cobertura de beneficiados. Esta característica dificultaba especialmente que este sistema pudiese ser ampliado a los estudiantes de las Instituciones de educación superior privada, especialmente en un período de estrechez fiscal como el que experimentaba Chile a mediados de la década del 2000.

2.- Crédito CORFO.

El diseño e implementación de este mecanismo tenía objetivos muy acotados y no pretendía constituirse en la fórmula de ampliación de la cobertura de educación superior en el sector de las instituciones privadas. Básicamente, este crédito buscaba contribuir a financiar la educación superior de estudiantes de clase media, y permitir la existencia de algún mecanismo de crédito en las instituciones privadas de mayor tamaño.

Las principales limitaciones de este modelo estaban en:

- Las tasas de interés son fijadas por cada banco, agregando al valor de costo de los fondos proporcionados por CORFO un spread que representa el riesgo asociado al crédito, costo de administración y ganancias, lo cual significó que estos créditos tuviesen una tasa superior al 8%.

- Bancos definen políticas crediticias y de garantías, es decir evalúan a los potenciales beneficiarios como clientes exigiendo garantías reales o avales personales que presenten características de personas sujeto de crédito, lo cual impide el acceso a personas con necesidad y bajo patrimonio.

- Debido a lo anterior la cobertura de estos créditos es muy baja y circunscrita a estudiantes de nivel medio alto.

- Asimismo, los bancos discriminan el tipo de instituciones en las que se puede acceder a estos créditos, y por ende no todas las IES son elegibles. En general el crédito es autorizado para estudiar en Universidades y en los IP y CFT más grandes y de mayor prestigio, quedando el resto del sistema TP completamente excluido del financiamiento.

- Los créditos contaban con cuota fija no vinculada a las condiciones de ingreso de los deudores.

A partir de la imposibilidad de utilizar los mecanismos existentes para ampliar la cobertura de las ayudas estudiantiles, el gobierno analiza otras opciones y finalmente diseña un mecanismo de crédito que, recurriendo a la garantía del Estado, permitiera acceder a recursos privados a tasas de interés razonables y condiciones de pago ajustadas a las características del sistema educacional, es decir deudores sin capacidad de pago durante el periodo de estudio, y con alta incertidumbre respecto del monto total de la deuda, dado que la misma se encuentra asociada a la progresión académica del estudiante y a las decisiones que él vaya tomado durante dicho periodo.

El modelo de crédito, tal como fue diseñado en su origen, consideraba un sistema de financiamiento mixto por etapas: Bancos (provee fondos temporalmente), Estado (recompra cartera), mercado de capitales (licua los créditos). Es decir, el ciclo consideraba que las instituciones financieras ofrecen créditos a estudiantes, el Estado les recompra la cartera y a su vez, con esa cartera se refinancia en el mercado de capitales vía securitización (se acompaña anexo técnico respecto del modelo propuesto).

Este modelo teórico no operó en la práctica, dando lugar a un sistema en el cual el Fisco efectivamente adquiere una fracción importante de los créditos originados por los bancos, pero manteniéndolos como parte de sus activos, en lugar de refinanciarlos mediante la securitización.

Un segundo pilar fundamental en el diseño del sistema de crédito decía relación con la necesidad de establecer un adecuado sistema de aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, que permitiera garantizar a los jóvenes una formación adecuada, de calidad suficiente para insertarse en buenas condiciones en el mercado laboral, y de esa forma contar con las condiciones económicas suficientes para poder sobrellevar el pago de su crédito. En esta materia, es importante recordar que el sistema de aseguramiento de calidad de la ley 20.129 vigente hasta el mes de junio pasado, en que se publica la ley de Educación Superior, fue legislado de manera paralela a la ley 20.027, pero a diferencia de ella, contó con la oposición de gran parte de los parlamentarios del actual conglomerado de Chile Vamos, quienes consideraban que el sistema no requería de ningún

mecanismo público de aseguramiento de calidad, pues ese rol lo realizaba de una manera efectiva el mercado. Esta resistencia sólo pudo ser vencida al establecer como requisito para acceder al financiamiento vía crédito el matricularse en instituciones que contaran con acreditación institucional.

En esta materia, siempre me ha parecido que es necesario compatibilizar dos principios fundamentales: el principio de la libertad de enseñanza, es decir que los ciudadanos son libres de establecer sus propios establecimientos educacionales, y como segundo principio esencial la obligación del Estado de garantizar la seriedad de los títulos y grados que se otorgan. Esta es una responsabilidad inalienable del Estado. No es posible mantener la libertad de enseñanza y que no exista una entidad rectora que establezca la seriedad de los mismos estudios y a qué es lo que conducen. De ahí entonces que me parecía que no podía haber un sistema crediticio y de ayudas públicas para aquellas entidades que no estuvieran debidamente acreditadas por el Estado. De ahí que era indispensable la Ley de Acreditación, como finalmente se aprobó.

Sin embargo, los partidos de la oposición de esa época sólo aceptaron un modelo de acreditación con muchas limitaciones y por ende se logró establecer un modelo de aseguramiento de calidad débil que nunca logró evitar que instituciones precarias fuesen igualmente beneficiarias de este sistema de crédito.

Las más de 1000 indicaciones presentadas en su momento al proyecto de ley de aseguramiento de calidad, condujeron a cambios relevantes, especialmente en la forma en que se debía constituir el ente acreditador. Finalmente, éste quedó diseñado como una entidad integrada por representantes de los diversos tipos de instituciones de educación superior, las cuales más que velar por la calidad del sistema, se transformaron en representantes de los intereses de sus representados.

Esta situación llegó a su extremo en los casos de decisiones de acreditación que se otorgaron por apenas un año de duración, a instituciones que claramente no cumplían condiciones mínimas de calidad, y con la exclusiva justificación del acceso al financiamiento del CAE, el que les permitiría mejorar en sus condiciones financieras. Este fue el caso, por ejemplo, de la Universidad Pedro de Valdivia en el año 2010. Asimismo, se entregaron numerosas acreditaciones por una duración de dos años a instituciones que posteriormente no tuvieron la capacidad de mantener el carácter de acreditada, a raíz de las efectivas debilidades que presentaban.

Este débil contexto regulatorio en el cual debió operar el nuevo sistema de crédito posibilitó que una parte de los recursos disponibles para este mecanismo de financiamiento llegara a instituciones de carácter no selectivas, que admitían un gran número de alumnos provenientes de las familias más vulnerables y que no tenían la capacidad para formar adecuadamente a sus estudiantes, por lo cual ellos posteriormente han visto muy dificultado su acceso al mercado laboral.

Claramente estas consecuencias de la implementación del CAE, nunca estuvieron en las cabezas de quienes lo diseñaron, ni de las autoridades que aprobamos esta alternativa, en cuanto entendíamos que el contar con un sistema de acreditación público sería suficiente garantía para que los alumnos con crédito recibiesen una educación pertinente y de calidad, y en virtud de

ello tuviesen efectivas posibilidades de pagar estas deudas sin que representaran una excesiva carga para ellos o sus familias.

Como resultado de lo anterior, se produjo una gran expansión de la matrícula que hasta esa fecha no tenía acceso a ningún tipo de financiamiento. Por lo tanto, el elemento positivo fue el extraordinario aumento en el número de alumnos que pudieron acceder a Educación Superior. No obstante, como consecuencia de la debilidad del sistema de acreditación, muchas de las universidades que los recibían no tenían la calidad adecuada y por lo tanto la inserción ocupacional de los egresados resultó ser más compleja y difícil que lo programado.

II. Etapa de implementación del sistema.

La ley 20.027 es una ley marco y muy poco prescriptiva, que se caracteriza por incorporar en su articulado sólo aquellas materias que, por disposición constitucional, necesariamente requerían una regulación de carácter legal, tales como la creación de un nuevo órgano público, la facultad del Estado para entregar su garantía a los créditos, y la facultad de comprar la cartera a los bancos.

En este contexto, el diseño e implementación específica del modelo de financiamiento, las características de los créditos y las condiciones de participación de la banca privada se encontraban delegados a las normas de carácter reglamentario y especialmente a las Bases de Licitación que anualmente definen las características específicas de los créditos, y la forma de participación del Fisco y de los bancos como actores principales del modelo de financiamiento. En definitiva, las posibilidades de implementación eran múltiples y dependían del análisis que realizaran en su oportunidad las autoridades respectivas.

Uno de los elementos que, a la luz de los hechos ha resultado de gran complejidad, dice relación con la masividad del sistema de crédito, la que si bien por una parte permitió lograr la cobertura que hoy exhibe nuestro sistema, tuvo efectos negativos desde la perspectiva del gasto público que implicó el financiamiento del sistema de crédito, como también por la vulnerabilidad en que quedaron muchos de estos jóvenes al momento de enfrentar su inserción laboral y el pago de sus créditos.

El sistema de crédito alcanzó una cobertura muchísimo mayor a la que originalmente se suponía, lo cual si bien implicó un uso muy intensivo de recursos públicos a la vez da cuenta de una expansión que habla bien del sistema de crédito, de lo necesario que era y del grado de aceptación que tuvo.

A continuación, se muestra una parte de la proyección de stock de créditos que fue presentada como anexo técnico al proyecto de ley al momento de ser tramitado (se acompaña anexo). Tal como se observa, la proyección consideraba que al año 8 de instalación del sistema de crédito la cantidad de alumnos que habrían obtenido el crédito llegaba a un poco más de 40 mil estudiantes, lo cual contrasta fuertemente con los 341.200 jóvenes que al año 2013 (que fue el octavo año de vigencia del sistema) habían efectivamente accedido a este sistema de financiamiento.

La masividad del sistema se vio agravada por la debilidad institucional derivada de la desregulación y la fragilidad del sistema de aseguramiento de calidad que hemos mencionado previamente.

Pruebas de lo anterior las encontramos en las observaciones formuladas por la auditoría de la Contraloría General de la República, al funcionamiento del sistema de crédito, contenidas en el Informe Final 175/2012, de 6 de septiembre de 2013, en la cual se objeta entre otras cosas:

-El otorgamiento de crédito a instituciones acreditadas por plazos inferiores a la duración de las carreras, especialmente en el caso de IES acreditadas por un año o menos.

-El riesgo de concentración de la cartera de créditos en un grupo reducido de instituciones, lo cual no fue regulado por la Comisión Ingres, pese a contar con atribuciones para ello no las usó.

-Asimismo, el informe señala que la Comisión hizo caso omiso a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 20.027, que señala que "la Comisión podrá priorizar el acceso de carreras al sistema de créditos con garantía estatal, teniendo en consideración información sobre condiciones de empleo y remuneraciones de los profesionales egresados de la carrera correspondiente", lo que no aconteció, toda vez que su actuar en este aspecto, consistió únicamente en publicar información sobre la materia en la página web, lo que no implica priorizar el acceso a las carreras como lo indica la ley, a fin de potenciar la futura recuperación de los créditos concedidos.

Quizás una de las explicaciones que podemos dar a la laxitud con la que actuó la Comisión Ingres al momento de administrar el sistema de créditos para educación superior, especialmente respecto de la masividad del sistema y las débiles exigencias a las instituciones participantes, se encuentra en la composición de este organismo, dado que al ser parte integrante del mismo 3 representantes de las instituciones de educación superior, existía una fuerte presión por dar mayor relevancia a los intereses de dichas instituciones y no se consideraba razonable imponer mayores restricciones. Y no necesito agregar que esos tres representantes fueron las exigencias de la oposición de la época en que se dictó la ley que, impusieron que paralelamente a los representantes del Estado de Chile, debían estar presentes representantes de las entidades de educación superior, los cuales defendía sus intereses.

En este sentido, el mencionado informe de auditoría de la Contraloría, señaló que la Comisión no había diseñado adecuados mecanismos para evitar los conflictos de interés propios de su composición y modelo de financiamiento operacional, indicando expresamente que "el funcionamiento financiero operativo de ese organismo depende de las mismas IES, ya sea actuando como representantes del "Comisionado" o como contraparte esencial de la generación de los créditos, lo que potencia el riesgo de generar un posible conflicto de interés en razón de las decisiones y políticas que deben ejercer los miembros de la referida Comisión Ingres acorde a su misión de diseñar e implementar instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior, sin que se advierta que la entidad haya adoptado mecanismos que minimicen o controlen dicho riesgo al tenor de los principios ya citados."

Adicionalmente a los aspectos relacionados con la definición de la cobertura de los créditos, la implementación por parte de la Comisión Ingres resultaba clave en dos materias esenciales, la determinación de la adjudicación de la licitación respectiva, de la cual dependía el costo público que acumulaba el sistema, y la definición de la tasa de interés, la que dependía de que se

modificaran o no los parámetros por medio de los cuales ésta se calculaba, en las respectivas bases de licitación anual.

A este respecto llama la atención que la mejora en las condiciones macroeconómicas del país en los años posteriores a 2006, no tuvo ningún impacto en las condiciones financieras de los créditos, respecto de los cuales se podrían haber establecido bajas progresivas en la tasa de interés y/o comisiones. Probablemente la presencia de la Dirección de Presupuestos en la integración de la Comisión Ingresos, y la norma contenida en el reglamento de la ley 20.027 que le da derecho de veto en todas aquellas materias que se refieran a dichas condiciones financieras, influyera en estas omisiones, en cuanto es dable asumir que la Dirección de Presupuestos estaba interesada en que la tasa de interés se encontrara en el rango más cercano posible a la tasa efectiva que los bancos exigían a este sistema de financiamiento, de forma tal que el diferencial que debía asumir el Fisco fuese el menor posible.

Por otra parte, la necesidad política de asignar la mayor cantidad de créditos posibles, con el objeto de responder a la creciente demanda de estudiantes, llevó a las autoridades a aceptar licitaciones poco convenientes para el Fisco desde una perspectiva financiera, en cuanto los bancos ajustaban sus ofertas a la situación global del mercado, viéndose el sistema fuertemente afectado por la crisis subprime de los años 2009 y 2010. En dichos años, y derivado de las restricciones de crédito en el mercado, los bancos incrementaron sustantivamente las exigencias de venta de créditos y recargos asociados, con el consecuente mayor costo fiscal.

La suma de ambos elementos, temor a rebajar tasa para no incrementar los costos públicos, y la falta de firmeza frente a licitaciones poco convenientes para el fisco, implicaron que el sistema no se ajustara adecuadamente a las necesidades de sus usuarios, ni a la conveniencia fiscal.

Por último, la forma de contabilidad de esta compra de cartera, por parte del Ministerio de Hacienda, como una adquisición de activos y no como un gasto, hacía más razonable para el Fisco el financiamiento de la educación superior a través de este mecanismo en lugar de otros alternativos como las becas, que si representaban un efectivo desembolso fiscal. Esta decisión la fueron tomando año a año las respectivas autoridades de Hacienda y no dependía en ningún sentido del diseño del sistema de crédito.

A modo de conclusión, al momento de analizar la implementación del sistema de crédito, surgen las siguientes preguntas:

- 1. ¿Por qué nunca se bajó la tasa de interés cuando las circunstancias económicas lo permitían? En otras palabras, a pesar de la llegada de mayores recursos al Fisco, la tasa de interés se mantuvo incólume hasta que los estudiantes salieron a la calle el 2011 y se rebajó la tasa de interés el 2012.*
- 2. ¿Por qué el sistema nunca exigió junto con la calidad, analizar la empleabilidad de las carreras que se ofrecían? La ley estableció de una manera clara que era necesario tener a la vista la empleabilidad de las carreras, porque de dicha empleabilidad dependería la capacidad de pago de las mismas una vez que los estudiantes se hubieren titulado. Y por tanto, este es un elemento central que no se consideró y constituye una grave falta para la Comisión Ingresos en los años que ha funcionado.*
- 3. ¿Por qué se aceptó otorgar créditos por 5 o más años a los estudiantes para que estudien en universidades que estaban acreditadas por 1, 2 o 3 años?*

Hay acá una incongruencia clarísima entre el espíritu de la ley que sólo se da crédito a las universidades acreditadas. Aquí nos encontramos, tal como lo representó la Contraloría, el hecho que, con tal de tener matrícula e ingresos, se aceptaba dar créditos por un periodo mayor a la acreditación de la respectiva institución.

4. Finalmente, como resultado de las preguntas anteriores surge la necesaria inquietud respecto a cuántas veces aquellos representantes del Sector Público en Ingesa, plantearon la necesidad de incorporar modificaciones administrativas, necesarias para dar respuesta a las preguntas anteriores de una manera adecuada.

Sin embargo, es también justo señalar que no todos los problemas de implementación del CAE son de responsabilidad de sus administradores, sino que derivan y son consecuencia ineludible de las características del sistema de educación superior, que recién ahora, 12 años después de la creación de este instrumento, comenzarán a cambiar y ordenarse en torno a las nuevas regulaciones contenidas en la ley de educación superior.

Es indudable que factores endógenos al sistema, tales como el alto costo de los aranceles, la excesiva duración de las carreras y la baja tasa de titulación oportuna provocan que un importante número de estudiantes acumule deudas elevadas, independiente de la tasa de interés que se haya podido definir. Estudiantes que cursan carreras con aranceles por sobre el promedio, que cambian una o más veces de carrera, y que acumulan años adicionales de endeudamiento por los retrasos académicos, inevitablemente tendrán una carga financiera que probablemente superará su capacidad de pago y que no se encontraba prevista en la planificación inicial del modelo de crédito.

Sin perjuicio de todos los problemas que puedan ser identificados y las cosas que pudieron hacerse de mejor manera, es importante no perder de vista los reales efectos que ha tenido el sistema de crédito, no sólo para los estudiantes y sus familias, sino que a nivel del sistema. El crédito con aval del Estado fue la herramienta que permitió una tremenda expansión del sistema de educación superior del país, especialmente en el mundo técnico profesional que históricamente se encontraba postergado respecto del nivel universitario, aun cuando esa expansión probablemente no fue vigilada adecuadamente por las autoridades y especialmente por el sistema de aseguramiento de la calidad.

Tal como señaló el Banco Mundial al realizar una evaluación en profundidad del sistema de crédito de la ley 20.027, "El Programa CAE no solo ayuda a numerosos alumnos de probado mérito académico, que necesitan apoyo financiero, a obtener educación superior, sino también los está ayudando a recibirse. Las tasas de deserción entre prestatarios del CAE son un tercio de las de aquellos alumnos que no lo son.

El grueso del efecto, sin embargo, puede en gran medida deberse a que el programa está logrando su principal mandato: facilitarles a los alumnos necesitados pagar por su educación, liberándolos para que se puedan concentrar en sus estudios mientras están matriculados. Los ahorros en eficiencia para la educación superior son considerables. Tal vez lo más importante es que alumnos con gran necesidad económica se vuelven profesionales productivos; menos de ellos se retiran de la educación superior desilusionados y sin la carrera o las habilidades a las que aspiraban." (pag. 12)

En términos más generales, el informe del Banco también señala que “Chile merece reconocimiento por el significativo avance que ha tenido en otorgar ayuda estudiantil para la educación superior. La inversión representa un aumento importante del financiamiento público para la educación superior. Los programas de apoyo financiero parecen ser un motor importante de la continua expansión y mejorada equidad del sistema de educación superior en Chile, y es probable que sean de gran beneficio para el país mediante mejoras en sus reservas de capital humano. La combinación de créditos y becas otorgadas con base en la necesidad, mérito, y fines especiales también merece reconocimiento (pág.42).

En término de datos duros, los antecedentes proporcionados por la Comisión Ingresos muestran que casi un 70% de los egresados se encuentran al día en el pago de sus créditos, y que la mayoría de los jóvenes deudores (73%) enfrentan un valor de cuota que se encuentra en un rango entre 0,01 y 2 UF mensuales, la que igualmente se puede rebajar para que no represente más del 10% de sus ingresos.

Sin duda, la implementación de este sistema, por parte de los gobiernos posteriores al mío, pudo ser mejor. Quizás yo en lo personal pude haber seguido más de cerca este proceso y cómo poder llevarla a cabo de manera que quedaran resguardados no solo los elementos referidos a la rigurosidad fiscal monetaria en materia crediticia, sino también la necesidad de prever la incapacidad de pago posterior y la forma de renegociar adecuadamente.

Es frente a este tipo de dificultades que estos temas se ven hoy de una manera distinta. Antes del CAE, los bancos estaban disponibles para dar un crédito a las tasas propias de una tarjeta de crédito, es decir UF más 25 o 30% anual de tasa de interés, siempre y cuando existiera una persona con recursos dispuesta a ser aval de ese joven estudiante. Esa era la realidad del momento. Por lo tanto, plantearse la posibilidad de dar un crédito que redujera sustancialmente la tasa de interés, se postergara su pago hasta el egreso del estudiante, y además que la garantía la diera el Estado y no las familias, significaba abrir las posibilidades de financiamiento para estudiar a todos aquellos jóvenes talentosos provenientes de las familias más vulnerables, carentes de avales e incapaces de cubrir el pago del crédito durante la etapa de estudios, con los ingresos de su familia de origen, y eso fue lo que se logró a través del CAE.

Al concluir este informe, no puedo dejar de expresar mi sorpresa al pensar que algunas conclusiones del trabajo de la Comisión parecieran estar ya tomadas, a juzgar por la forma como están elaboradas las preguntas. No obstante ello, he respondido los requerimientos de la H. Comisión por el respeto que me merece el Congreso Nacional de nuestra República.

Saluda atentamente a usted,

*RICARDO LAGOS
Ex Presidente de Chile*

Adj.: Anexos 1 y 2.”

VII. CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES.

Conforme con el mandato de esta Comisión Investigadora, las consideraciones, conclusiones y proposiciones de esta investigación se han sistematizado en los siguientes ejes temáticos:

1. RESPONSABILIDADES.

I. Consideraciones.

La política de Crédito con Aval del Estado, impulsada, diseñada y finalmente promulgada por el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar e implementada por todas las administraciones posteriores hasta la fecha, se inserta dentro de un esquema general de expansión del sistema de educación superior chileno desde las reformas acometidas por la dictadura militar en los años '80, basado en la primacía de las nuevas instituciones privadas como las llamadas a constituirse como los agentes dinámicos del crecimiento de la educación terciaria, y la instalación creciente de los subsidios a la demanda como mecanismo preferente de financiamiento a este sistema.

De manera más específica, el Crédito con Aval del Estado es impulsado a partir de un diagnóstico crítico acerca de las insuficiencias de los mecanismos de financiamiento a la demanda existentes hasta entonces. Tal diagnóstico se circunscribe a dos grandes aspectos. Por un lado, las debilidades del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), resumidas por el ex presidente Lagos en su respuesta por escrito ante la Comisión Investigadora⁴ a partir de la exclusiva dependencia del FSCU de recursos fiscales y sus bajas tasas de recuperación, esto último debido a factores estructurales del instrumento tales como la tasa de interés -inferior al costo de fondo de los recursos para el fisco-, un período de recuperación muy corto considerando la contingencia al ingreso y las bajas remuneraciones en los primeros años laborales de los egresados, la no idoneidad de las universidades para cobrar y escasez de incentivos para hacerlo, además del escaso control del fisco respecto de los aranceles cobrados por las instituciones -lo que implica que el aumento de recursos no se refleja necesariamente en incremento en cobertura de beneficiarios-.

Por otro lado, la ausencia de instrumentos dirigidos hacia los estudiantes de instituciones ajenas al Consejo de Rectores, quedando éstos sujetos a mecanismos de financiamiento tales como el Crédito CORFO⁵ u otros créditos de consumo como únicas formas posibles de costear estudios superiores. Aquello implicaba exponer a cientos de estudiantes a enfrentar requisitos tales como presentar avales económicamente viables, renovar sucesivamente los créditos año a año, desembolsar posteriormente al egreso una cuota fija sin relación con sus niveles de ingreso, y en general enfrentar altos costos debido a la libertad de los bancos para fijar las condiciones de los créditos, además de la facultad de estos últimos para discriminar entre carreras e instituciones de educación superior.

Bajo tal contexto, los horizontes fundamentales de la política del Crédito con Aval del Estado estuvieron concentrados en el incremento de la cobertura del sistema de educación superior chileno, con un foco puesto en los

⁴ Respuesta del ex Presidente Ricardo Lagos a Oficio 55/2018 de la Comisión Investigadora, pp. 8-9

⁵ Íd., pp. 9-10

beneficios individuales asociados al desarrollo de estudios terciarios, antes que en las características de la expansión de la educación superior y/o de los beneficios sociales asociados al sistema terciario. De aquello dan cuenta los objetivos declarados en el Mensaje Presidencial de la Ley N° 20.027. Por un lado, *“velar porque la falta de ingresos no sea un impedimento para acceder a la Educación Superior”*, mediante la generación de *“la institucionalidad necesaria para apoyar de manera permanente y sustentable el acceso al financiamiento de estudiantes que, teniendo las condiciones académicas requeridas, no pueden obtener avales privados para financiar sus estudios”*⁶. Por otro, el *“fomentar el ahorro familiar”* a través de la generación de *“una institucionalidad adecuada para que las familias puedan desarrollar un esfuerzo de ahorro para la educación de sus miembros, premiando especialmente a aquellas familias más modestas y de clase media que realicen un esfuerzo sostenido en este sentido”*.

La consecución de ambos objetivos se lograría a través de *“un sistema que intermedie recursos desde el mercado de capitales hacia los estudiantes, en condiciones que permitan la devolución de estos fondos en concordancia con el incremento futuro de sus ingresos”*⁷. A su vez, el éxito y sustentabilidad de esta política en el largo plazo dependía de roles claramente establecidos para el conjunto de los actores involucrados, a saber: *“las instituciones educacionales participantes deberán garantizar el riesgo académico de sus estudiantes; el sector financiero deberá aportar los recursos; el Estado deberá aportar garantías que reduzcan el riesgo de los créditos; y los estudiantes deberán asumir responsablemente el cumplimiento de las obligaciones contraídas”*.

En cuanto a la cobertura del Crédito con Aval del Estado, de acuerdo a datos puestos a disposición de la Comisión Investigadora por parte de la Comisión Ingresos, a diciembre de 2017 un total de 874.293 estudiantes se han acogido a este instrumento. Dicha evolución sobrepasó ampliamente las proyecciones consideradas en el diseño original del Crédito con Garantía Estatal. Como lo expone el ex Presidente Ricardo Lagos, la proyección estimaba al año 8 de la instalación del sistema una cobertura de un poco más de 40 mil estudiantes -30 mil renovantes y 10 mil nuevos-, *“lo cual contrasta con los 341.200 jóvenes que al año 2013 (que fue el octavo año de vigencia del sistema) habían efectivamente accedido a este sistema de financiamiento”*⁸. El ex ministro de Educación, Sergio Bitar, en la misma línea señaló ante la Comisión que *“Es sorprendente comparar estas cifras con los cálculos que se realizaron en 2002. Entonces se estimó que en 25 años se llegaría a 200.000 egresados y 170.000 estudiando. Y en solo 12 años, la mitad del tiempo, se alcanzó más del doble de egresados y el triple de estudiantes”*⁹.

Esta situación puede apreciarse en los siguientes gráficos elaborados por la Biblioteca del Congreso Nacional¹⁰, a partir de la

⁶ Biblioteca del Congreso Nacional (2006). *Historia de la ley N° 20.027*, pp. 6-7

⁷ *Íd.*, p. 7.

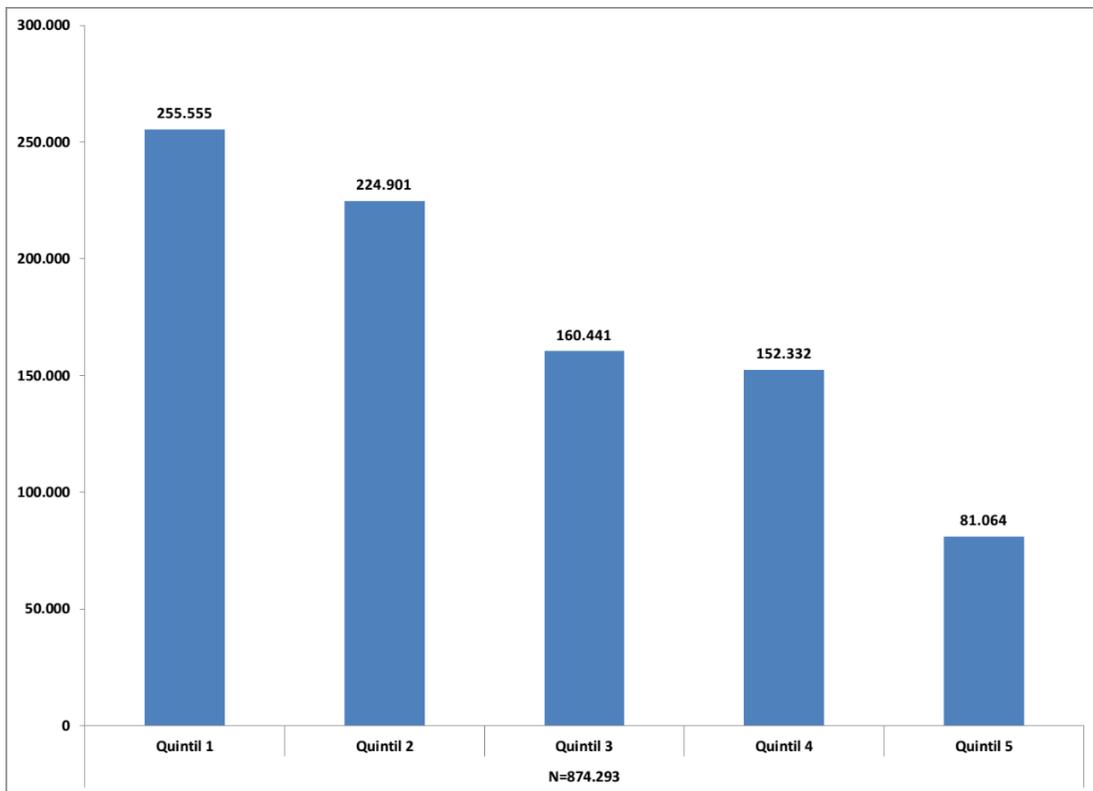
⁸ Respuesta del ex Presidente Ricardo Lagos a Oficio 55/2018 de la Comisión Investigadora, p.13.

⁹ Bitar, Sergio (2018). Medidas para expandir y mejorar la educación superior de Chile. Documento presentado en Sesión 12ª Ordinaria CEI-5, 3 de septiembre de 2018, p. 6.

¹⁰ Informe denominado *“Beneficiarios, egresados y desertores con CAE: 2006-2017”*, efectuado por los investigadores de la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, señores Mauricio Holz y Mario Poblete.

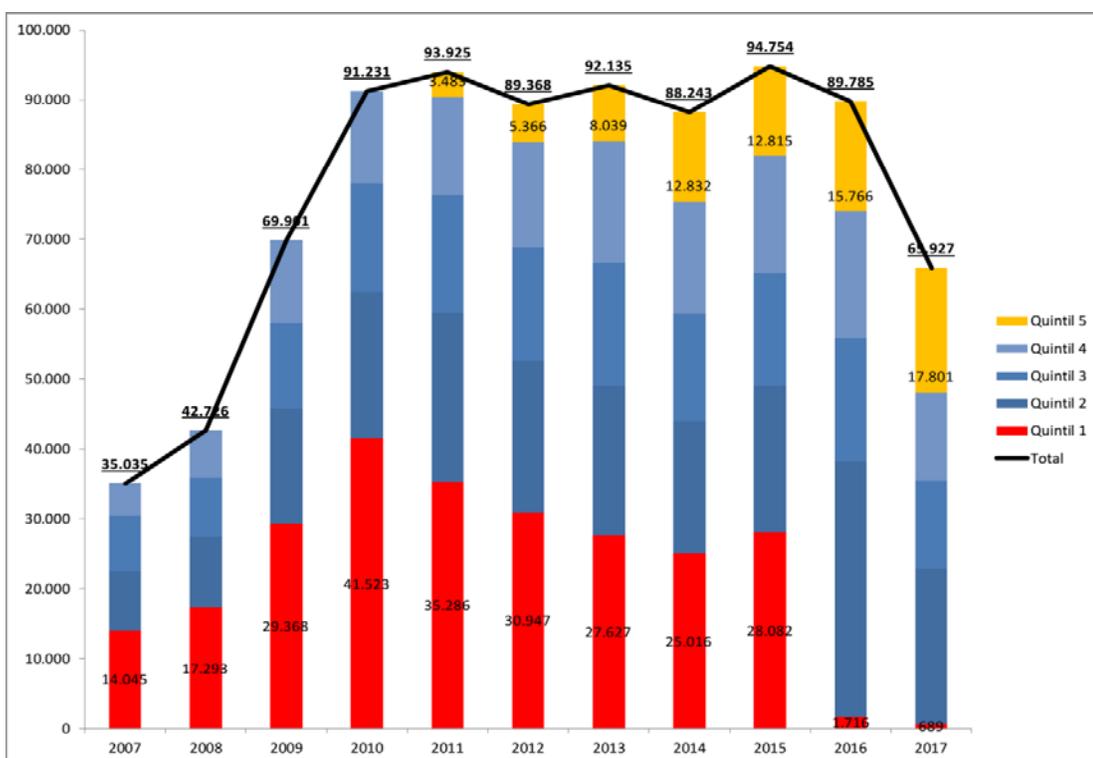
información pública de la Comisión Ingres, que muestran, además, la distribución por quintiles de los estudiantes con el Crédito con Aval de Estado entre los años 2006 y 2017.

Gráfico N° 5. Distribución acumulada del total de beneficiarios CAE según quintil de ingreso: 2006-2017



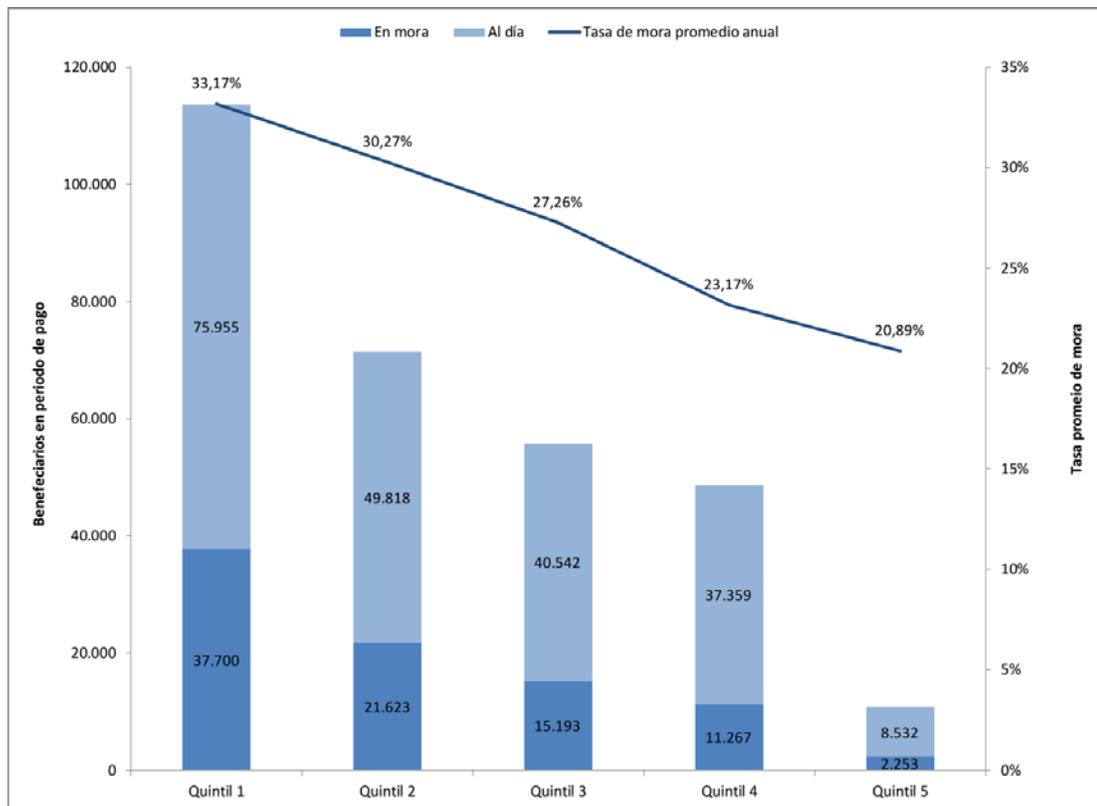
Fuente: Elaboración propia en base a informes de Comisión Ingres (www.ingresa.cl)

Gráfico N° 6. Evolución anual de los beneficiarios CAE según quintil de ingreso: 2006-2017



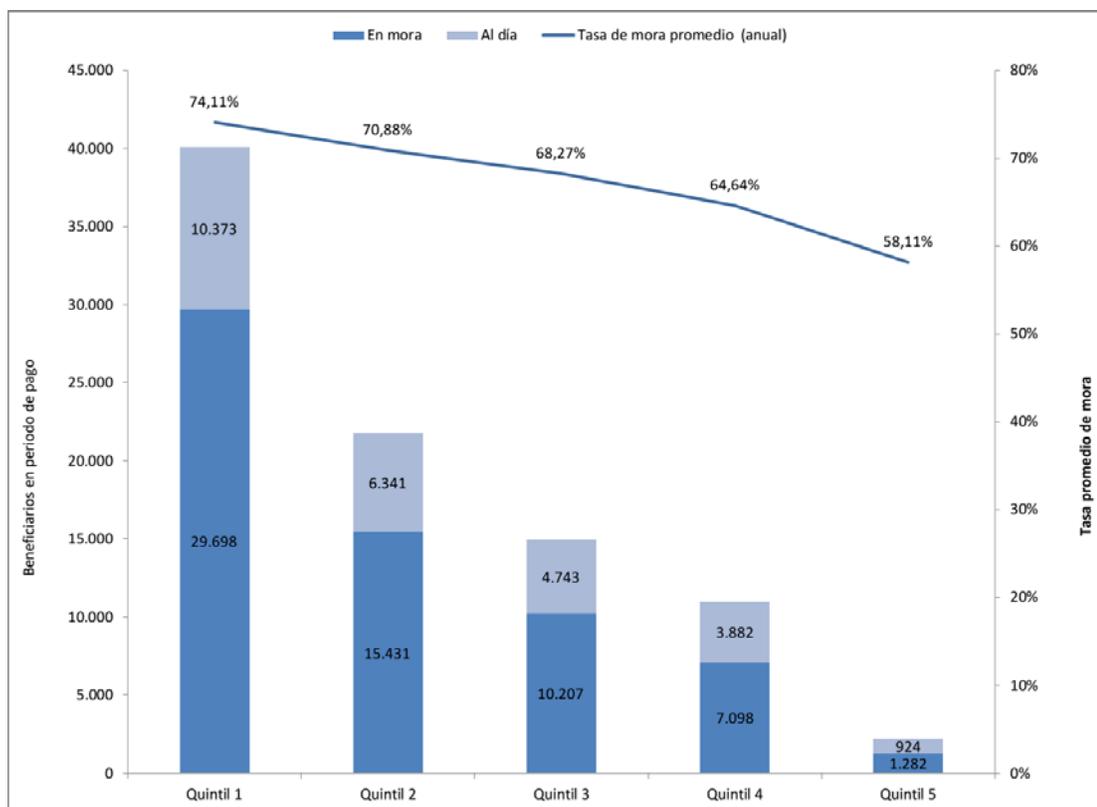
Fuente: Elaboración propia en base a informes de Comisión Ingresa (www.ingresa.cl)

Gráfico N° 13. Tasa de mora promedio anual de egresados (2010-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a informes de Comisión Ingresa (www.ingresa.cl).

Gráfico N° 14. Tasa de mora promedio anual de desertores (2010-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a informes de Comisión Ingresa (www.ingresa.cl).

Puesto el foco únicamente en la cobertura, no fue un objetivo ni una preocupación explícita del proyecto de Crédito con Aval del Estado la calidad y pertinencia de la oferta institucional que potencialmente se fortalecería con este instrumento de financiamiento. El ex presidente Lagos a este respecto señala también que *“la ley 20.027 es una ley marco y muy poco prescriptiva, que se caracteriza por incorporar en su articulado sólo aquellas materias que, por disposición constitucional, necesariamente requerían una regulación de carácter legal”*¹¹. El supuesto explícito en la discusión misma de la ley¹², es que aquella preocupación se subsanaría con la operación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES) cuya tramitación legislativa se desarrollaba de manera paralela -y que se vería finalmente plasmado en la actual ley N° 20.129-. Si bien el SINAC-ES finalmente aprobado mantuvo el carácter voluntario de los procesos de acreditación de las instituciones, carreras y programas, el establecimiento de la acreditación institucional como requisito para poder recibir estudiantes con CAE estaba pensado precisamente como el incentivo llamado a subsanar el riesgo de financiar masivamente una oferta educativa de mala calidad.

Responsabilidades asociadas a la estimación del impacto fiscal del CAE

Uno de los elementos más referidos en el diagnóstico que motivó la creación del CAE era la imposibilidad de sostener una expansión masiva del sistema de educación superior chileno únicamente con recursos públicos, dada la situación del fisco en el contexto de creación del Crédito. Por ello, el diseño del sistema contemplaba un financiamiento mixto por etapas, donde los bancos proveerían la mayor parte de los fondos temporalmente, el Estado recompraría parte de la cartera, y ésta sería refinanciada en el mercado de capitales vía securitización¹³.

En cuanto a la participación de los bancos, el diseño contemplaba un mecanismo de licitación cuyo diseño e implementación estaría a cargo de la Comisión Ingresas. La participación de las instituciones financieras en el sistema se daría a través de dos vías: como fuente de financiamiento de los créditos, y como administradores de aquella proporción de los créditos que financiase directamente el fisco¹⁴. De este modo, la licitación de las carteras de deudores –seleccionados previamente por la Comisión Ingresas- estaría dada por la competencia en torno a las opciones que garantizaran el menor costo fiscal posible. Dicho costo estaría determinado por dos variables: el porcentaje de créditos que debería financiar el fisco (Q), y la “recarga” o “sobreprecio” (P) que el banco solicitaba por la posterior recompra de los créditos por parte del fisco.

De acuerdo a lo expuesto por el ex Director de Ingresas y participante del equipo que diseñó el esquema original del CAE, Christian Larraín, el escenario ideal bajo este diseño consistía en que los bancos se quedasen con la propiedad de la totalidad de la cartera, lo cual permitiría al fisco ahorrarse el

¹¹ Respuesta del ex Presidente Ricardo Lagos a Oficio 55/2018 de la Comisión Investigadora, p. 12.

¹² *“La garantía estatal operará sólo para créditos otorgados para financiar estudios en instituciones de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) reconocidas oficialmente por el Estado y debidamente acreditadas en cuanto a su calidad”*. Biblioteca del Congreso Nacional (2006). *Historia de la ley N° 20.027*, p. 7.

¹³ Respuesta del ex Presidente Ricardo Lagos a Oficio 55/2018 de la Comisión Investigadora, p. 10.

¹⁴ Participación de las Instituciones Financieras en el Sistema de Créditos con Garantía Estatal. Minuta N° 1 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingresas, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12/2018 de la Comisión Investigadora.

costo financiero del sistema, transferir el 10% del riesgo, y ganar del orden del 6% en la medida que éste último fuese el criterio bajo el cual se debía establecer el sobreprecio máximo a pagar por la cartera cedida. Según esta proyección, bajo el diseño inicial, si el porcentaje cedido al Fisco fuese de 25%, el sobreprecio puede ser de 18%-20%, mientras que si fuese elevado (40% o más), el sobreprecio no debería superar el 9%-10%, en tanto tales proporciones aseguraban esta ganancia del orden del 6%¹⁵.

Asimismo, además de la provisión de fondos por parte de los bancos y la recompra por parte del Estado, el diseño teórico del sistema contemplaba un mecanismo de refinanciamiento mediante securitización, que permitiría al fisco licuar los créditos recomprados mediante la colocación de bonos en el mercado de capitales con el respaldo de los créditos antes señalados. De este modo, de acuerdo al Informe Financiero del proyecto de ley N° 20.027, la colocación de créditos no representaría costo fiscal adicional debido a la recuperación de los recursos a través del mecanismo de securitización, estimándose así el costo total del sistema en régimen en un total de 1.745 millones de pesos anuales (en moneda del año 2004), que corresponderían principalmente a pago de garantías estatales¹⁶. No obstante, como lo ha señalado el presidente Ricardo Lagos en su respuesta ante la Comisión, *“este modelo teórico no operó en la práctica, dando lugar a un sistema en el cual el Fisco efectivamente adquiere una fracción importante de los créditos originados por los bancos, pero manteniéndolos como parte de sus activos”*¹⁷.

Los resultados efectivos del ejercicio de este instrumento financiero han estado lejos de las expectativas iniciales. Según datos de Ingesa¹⁸, actualmente de los 4,7 billones que las instituciones financieras han transferido a instituciones de educación superior el fisco ha recomprado a los bancos el 51% del total, con una recarga promedio del 26%. Al año 2017 el Estado había transferido, por concepto de recarga, más de 571 mil millones de pesos. A su vez, en promedio el Crédito con Aval del Estado ha representado un 26% del presupuesto total de educación superior. La aspiración declarada de que *“el sector financiero deberá aportar los recursos; el Estado deberá aportar garantías”* no se ha cumplido, más aun considerando que del total de recursos ejecutados entre 2006 y 2017, el 92,3% ha consistido en el ítem “compra de títulos y valores”, que abarca tanto la recompra de créditos como la recarga pagada a las instituciones financieras¹⁹.

Profundizando más en la relación entre el presupuesto destinado al CAE y el gasto total en educación superior, cabe destacar el punto de inflexión que representa el 2010. Dicho año marcó un punto de inflexión en el cual la participación del CAE en el presupuesto saltó de un 15,5% a un 39,7%. De acuerdo a lo declarado por el Director de Presupuestos, *“una de las razones para este salto está en el fuerte aumento de la cantidad de nuevos beneficiarios. Y no solo de nuevos beneficiarios, sino que ocurrió algo muy*

¹⁵ Sesión 3ª Especial CEI-5, 30 de mayo de 2018, pp. 6-7.

¹⁶ Biblioteca del Congreso Nacional (2006). *Historia de la ley N° 20.027*, pp. 237-238

¹⁷ Respuesta del ex Presidente Ricardo Lagos a Oficio 55/2018 de la Comisión Investigadora, p. 10.

¹⁸ Participación de las Instituciones Financieras en el Sistema de Créditos con Garantía Estatal. Minuta N° 1 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingesa, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12/2018 de la Comisión Investigadora.

¹⁹ Financiamiento de los Créditos con Garantía Estatal y Presupuesto de Educación Superior. Minuta N° 2 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingesa, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12/2018 de la Comisión Investigadora.

parecido con el número de renovaciones, que pasaron de 78.000 a 125.000”, añadiendo además como otra razón “que este fue el año de la crisis Subprime y los bancos prestaban a tasas muy caras. Por lo tanto, la recarga también fue bastante más cara ese año”²⁰. A ello se suma, en palabras del Director de Ingresos, que “incluso hubo necesidad de pedir un suplemento presupuestario para cursar todos los créditos de ese año porque hubo que declarar desierta parte de la licitación, toda vez que no hubo suficiente interés de los bancos -tengo que decirlo tal cual ocurrió- para presentarse a la licitación y no podíamos correr el riesgo de dejar sin financiamiento a un número importante de estudiantes”²¹.

Sin embargo, el caso de 2010 está lejos de representar un comportamiento excepcional. Por el contrario, a partir de ese año y de manera consistente hasta la actualidad, el CAE ha representado siempre entre un 30% y un 40% del presupuesto total destinado a educación terciaria en Chile. De acuerdo a lo expuesto por el Tesorero General de la República²², entre los años 2006 y 2017 se han transferido más de 3 billones del tesoro público a los bancos (\$3.025.705.133.853), de los cuales cerca de 2,8 billones corresponden a adquisición de activos financieros –compra de cartera y pago de recarga-, más 0,188 por concepto de ejecución de la garantía estatal por hasta un 90% de los créditos, y 0,045 billones destinados a los subsidios introducidos a partir de la ley N° 20.634 de 2012, dirigido hacia la rebaja de la tasa de interés y de la cuota a pagar por parte de los deudores para hacerla contingente a un máximo del 10% de su ingreso mensual.

Responsabilidades asociadas a la calidad de la oferta educativa

En el marco de la discusión de la Comisión Investigadora, y a partir de las consecuencias que el CAE implicó para el sistema de educación superior en su conjunto -que serán abordadas con mayor detalle en el eje N° 2, “Impactos en el sistema de educación superior”-, diversos actores subrayaron como una insuficiencia del diseño mismo de la política el establecimiento de la acreditación como el filtro principal a la hora de determinar el acceso de las instituciones al Crédito con Aval del Estado. Tal constatación es formulada de manera explícita por ejemplo por el Presidente del Consejo de Rectores, Aldo Valle, quien concluye a este respecto que “la acreditación debe ser un requisito, pero no puede ser el único. Creo que al no haber otros deberes en términos de estándares de progresión y logro para las instituciones (...) Y desde luego, seguimiento sobre el destino de los recursos en las instituciones. Cuando no hay regulación suficiente hay incentivos hacia filtraciones de recursos públicos a otros fines”²³.

Una opinión similar a la formulada también por el presidente de la CNA, quien afirmó que “no ocupen el parámetro de la calidad como un elemento determinante para acceder a elegibilidades, como único criterio. Si es así, si la elegibilidad se determina con el parámetro de la calidad como único criterio, lo que ocurre es que las instituciones hacen piruetas, hacen cosas que prefiero no calificar, con tal de demostrar que están en condiciones de acreditar”²⁴. El propio ex ministro Sergio Bitar afirma a este respecto que, en el contexto

²⁰ Sesión 2ª Ordinaria CEI-5, 28 de mayo de 2018, p. 15.

²¹ Íd., p. 34.

²² Sesión 4ª Ordinaria CEI-5, 4 de junio de 2018, p. 6.

²³ Sesión 11ª Ordinaria CEI-5, 20 de agosto de 2018, p. 9.

²⁴ Íd., p. 53.

político de tramitación tanto del CAE como de la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad *“había mucha disposición a incorporar el crédito, y muy poca a que hubiera acreditación. Si no se ponía en el crédito la condición de acreditarse para obtenerlo, no existirían ninguna de las dos cosas (...) si las instituciones no son buenas y están ahí, ¿esperamos que mejoren para dar acceso a los jóvenes, o presionamos y avanzamos en las dos cosas al mismo tiempo y vamos viendo cómo esto funciona en el tiempo?”*²⁵.

Asimismo, también es posible desprender responsabilidades a este respecto en materia de implementación, en tanto existían facultades administrativas por parte de la Comisión Ingresas para haber promovido mayores estándares de exigencia a las instituciones que aspiraban a recibir estudiantes con CAE. Es la constatación que formula el primer Director de dicha Comisión, Christian Larraín, al afirmar que *“la Comisión Ingresas pudo haber dicho que iba a privilegiar universidades o instituciones de educación superior que tengan seis años o más de acreditación. Ese habría sido un filtro más exigente para decir que quiere que le presenten gente con altos estándares, porque eso garantiza que la empleabilidad-ingreso posteriores sean óptimos”*²⁶. La ex directora de Ingresas, Alejandra Contreras, en contraste afirma que *“había muy pocas atribuciones en la Comisión, hay que recordar que es un ente público, por tanto, actúa apegado a la legislación, frente a instituciones que tienen mucho poder desde el punto de vista de reclamar sus derechos (...) con poco margen de interpretación de las normas, por ejemplo, en prohibir o limitar el acceso a crédito en algunas instituciones. La interpretación jurídica era que no existían esas atribuciones”*²⁷.

Las autoridades involucradas en el diseño coinciden en subrayar como una dificultad la composición de la Comisión Ingresas, en particular el rol de los representantes de las instituciones de educación superior en ella. El ex ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, afirma que *“la presencia de los incumbentes era muy fuerte, lo que fue a contramarcha de ellos siempre iba a ser difícil de sacar”*²⁸. No obstante, el propio ex ministro de Educación, Sergio Bitar, apunta que también *“había cuatro representantes del Estado (DIVESUP, Tesorería, Hacienda y CORFO), ¿cuántos fueron a las reuniones? Esperar que sólo el movimiento estudiantil sacuda las cosas para hacer cambios, es tarde”*²⁹.

Cabe asimismo señalar que la introducción de mayores niveles de exigencia que la simple acreditación para acceder a este instrumento de financiamiento tampoco fue objeto de ninguna iniciativa legislativa por parte de los sucesivos gobiernos y Ministerios de Educación que tuvieron en sus manos la posterior implementación de esta política pública. Tampoco lo fue el introducir modificaciones que permitiesen el ejercicio efectivo de las atribuciones ya existentes para cautelar la entrega masiva de recursos a instituciones de mala calidad. Esto es constatado de manera explícita por el ex presidente Ricardo Lagos, al señalar que *la masividad del sistema se vio agravada por la debilidad institucional derivada de la desregulación y la fragilidad del sistema de aseguramiento de calidad*³⁰, y mencionando como

²⁵ Sesión 12ª Ordinaria CEI-5, 3 de septiembre de 2018.

²⁶ Sesión 3ª Especial CEI-5, 30 de mayo de 2018, p. 14.

²⁷ Sesión 12ª Ordinaria CEI-5, 3 de septiembre de 2018.

²⁸ Íd.

²⁹ Íd.

³⁰ Íd., p. 13.

ejemplos de ello el otorgamiento de créditos a instituciones acreditadas por menos años que la duración del crédito, la concentración de la cartera en pocas instituciones, y la ausencia de abordaje desde Ingesa tanto a este fenómeno como a su facultad de priorizar el acceso de carreras teniendo en consideración información sobre condiciones ocupacionales de éstas.

Finalmente, dentro de estas mismos aspectos asociados al resguardo de la calidad de la oferta educativa que sería financiada a partir de este instrumento, cabe también puntualizar la responsabilidad de la Comisión Ingesa en no fiscalizar de manera adecuada el cumplimiento efectivo por parte de las instituciones de educación superior de la obligación de utilizar el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) exclusivamente para fines de desarrollo institucional, consagrada en el artículo 7° numeral 7 de la ley N° 20.027 como uno de los requisitos de elegibilidad que los planteles debían cumplir para acceder al CAE. A dicha conclusión arribó la auditoría realizada a Ingesa el año 2012 por la Contraloría General de la República, expuesta por el Contralor ante la Comisión Investigadora, señalando que *“se constató que algunas instituciones de educación superior no utilizaban el AFI en el desarrollo institucional, sino que en otro tipo de obligaciones”*³¹ y que *“no obstante no haberse acreditado [el uso del AFI conforme a lo reglamentado] en esas instituciones de educación superior, siguen siendo susceptibles de crédito con aval del Estado (CAE), siendo que es uno de los requisitos haberlo hecho”*³².

Responsabilidades asociadas a la carga financiera que enfrentan los estudiantes

Antes de las movilizaciones sociales del año 2011, la carga financiera no fue una preocupación sustantiva ni de los sucesivos Ministerios de Educación ni autoridades involucradas en la implementación del Crédito. Expresión de aquello es la decisión de la Comisión Ingesa de no haber bajado en ningún momento las tasas de interés hacia los estudiantes, cuestión que podría haber hecho sin recurrir a una iniciativa legislativa, simplemente estableciendo términos apropiados en las bases de licitación, ejerciendo la facultad que le otorga para ello el artículo 42 de la ley N° 20.027, que establece como potestad de Ingesa la fijación de la tasa de interés en las bases de licitación, otorgando además para ello poder de veto a los representantes de la Tesorería General de la República (TGR) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en la Comisión. Como lo señaló el ex ministro Sergio Bitar, *“no hay fijación de tasas de interés en la ley. Que no se haya bajado antes del 2012 es un tema de implementación”*³³.

De lo anterior dio cuenta ante la Comisión el primer Director de la Comisión Ingesa, Christian Larraín, al señalar que a su juicio era aconsejable bajar la tasa de interés en los años posteriores a 2006, debido a la alta carga financiera que el crédito representaba para una proporción significativa de estudiantes, al fuerte incremento de estudiantes que ingresaron al sistema -elevando con ello la probabilidad de que un porcentaje relevante no lograra insertarse ocupacionalmente de manera adecuada-, y a que la situación fiscal y del país como un todo así lo permitía. A todo ello, Larraín añade de manera explícita que *“esto se podía hacer año a año en las bases de licitación. La baja*

³¹ Sesión 7ª Ordinaria CEI-5, 9 de julio de 2018, p. 13.

³² Íd., p. 33.

³³ Sesión 12 Ordinaria CEI-5, 3 de septiembre de 2018.

*de tasa de 2012 no requería de un proyecto de ley. En las bases de licitación, la Comisión podía haberlas bajado en 2007, 2008, 2009*³⁴.

Luego de las movilizaciones de 2011, el Gobierno de Sebastián Piñera impulsó algunas medidas orientadas a alivianar la carga financiera de los estudiantes. Como se analizará con mayor detención en el eje N° 4 “Reparación” de esta presente sección de Conclusiones y Propositiones, pese a estas medidas la carga financiera que enfrentan los estudiantes continúa siendo un problema no resuelto del sistema. Pero además, el trabajo de la Comisión Investigadora ha dado cuenta además de un alcance parcial y fragmentario de éstas. En primer lugar, distintos diputados ante la Comisión, además del vocero del movimiento Deuda Educativa -Juan Pablo Rojas-, han reportado casos de una aplicación irregular del beneficio de disminución de la tasa de interés. Por el contrario, el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, Mario Farren, rechazó esta posibilidad al afirmar que *“el pagaré establece el 2 por ciento, entonces no hay ninguna posibilidad. Es decir, la tasa final de 6 por ciento, por ejemplo, es la tasa con la cual el banco ganó al momento de postular. Y si ganó al 6 por ciento, el 4 por ciento se lo va a cobrar al Estado, al fisco. Entonces, no tiene sentido tratar de cobrarle al estudiante, si ya hay incertidumbre en cobrar el 2 por ciento”*³⁵.

Sobre este tema se ofrecieron explicaciones distintas ante la Comisión. De acuerdo al Jefe de la División de Educación Superior, Juan Eduardo Vargas, aquello se debería a casos de deudores anteriores al año 2012, con los cuales ocurriría que *“si el deudor está al día, efectivamente se le aplica la tasa del 2 por ciento; si no paga al día, entonces, ahí corre la tasa original que puede haber sido cercana al 6 por ciento. Quizás esa es la razón por la cual algunos deudores pueden estar mostrando una tasa de interés superior a la del 2 por ciento”*³⁶. El ex Ministro de Educación, Gerardo Varela, afirma por el contrario que *“si hay bancos que lo hicieron [cobrar un interés superior al 2%] sería bueno saberlo porque es un error que debe corregirse”*³⁷, añadiendo que el ministerio únicamente puede ejercer algún grado de fiscalización al respecto una vez que se ejerce el aval, señalando que *“supongamos que el Banco está cobrando mal y le están pagando mal, porque el deudor no ha reclamado, Ingresas no se entera. Ingresas se entera cuando le cobran el aval”*³⁸.

En segundo lugar, el hecho de que el encontrarse al día en los pagos haya sido establecido como una condición de elegibilidad para que un egresado o desertor opte a cualquiera de los beneficios anteriormente señalados, constituye un freno significativo para el acceso a estos. Lo anterior, habida cuenta de los elevados niveles de morosidad que presenta el sistema del Crédito con Aval del Estado, que a diciembre de 2017 alcanzan a un total del 42,9% de los deudores con cuadros de pago activos, sobrepasando el 74% entre los estudiantes que no lograron culminar sus estudios superiores, aspectos que serán también abordados con mayor detalle en el eje N° 4 antes señalado.

Finalmente, como un aspecto relevante asociado a la carga enfrentada por los estudiantes, cabe también consignar las significativas diferencias entre

³⁴ Sesión 3ª Especial CEI-5, 30 de mayo de 2018, p. 13.

³⁵ Sesión 4ª Ordinaria CEI-5, 4 de junio de 2018, p. 52.

³⁶ Sesión 4ª Ordinaria CEI-5, 4 de junio de 2018, pp. 58-59.

³⁷ Sesión 5ª Ordinaria CEI-5, 11 de junio de 2018, p. 18.

³⁸ Íd., p. 19.

el arancel de referencia -monto máximo individual financiado por el CAE- y el arancel real efectivamente cobrado por las instituciones, que de acuerdo a la información proporcionada por Ingesa a la Comisión Investigadora al año 2018 alcanzaba un total de \$777.783 en las universidades privadas. Lo anterior, en palabras de Christian Larraín, ex director de Ingesa y participante del equipo que trabajó en el diseño básico del sistema desde el año 2002, da cuenta del fracaso de uno de los impactos esperados del CAE, en tanto *“supuestamente uno de los méritos del CAE era ayudar a contener los costos, porque se obligaba a la institución de educación superior hasta un tope de arancel de referencia, y en la práctica no fue así (...) hay que discutir cuál es el arancel de referencia adecuado. Pero, efectivamente, hay estudios, como el de Meller, que muestran que los costos de la educación superior, en Chile, son bastante elevados”*³⁹.

Las propias autoridades que protagonizaron tanto el diseño como la implementación del CAE coinciden en este diagnóstico. El ex ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre afirma ante la Comisión que *“(El crédito) tiene un subsidio implícito enorme, y como se sabe, en un mercado oligopólico cuando subsidio por parte del Estado lo más probable es que voy a estar subsidiando a la institución y no al joven. Ese subsidio implícito permite el alza de los aranceles”*⁴⁰. En el mismo sentido, la ex Directora de Ingesa, Alejandra Contreras, señala a este respecto que *“las instituciones no vieron regulados sus aranceles por el arancel de referencia, sino que se siguió despegando uno de otro. Por tanto, los niveles de brecha que debieron ser enfrentados por los estudiantes siguieron siendo altos, lo que implicaba pago más endeudamiento, que es el peor escenario”*⁴¹.

Ausencia de institucionalidad para defender a los deudores

Por último, un aspecto ampliamente subrayado en el trabajo de la Comisión Investigadora dice relación con la ausencia de una institucionalidad concreta y reconociblemente orientada a la defensa de los deudores frente a potenciales abusos, ya sean estos por parte de las entidades financieras, del fisco, o de las instituciones de educación superior. Esta constatación remite en igual medida tanto al diseño mismo de la política pública del Crédito con Aval del Estado, donde no se otorgaron facultades explícitas sobre estas materias a ninguna entidad, como también a los más de 12 años de implementación del CAE en los cuales hasta el día de hoy aquello persiste como un ámbito en el cual no se observan definiciones claras.

Al ser consultado sobre este aspecto, el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras afirmó que el mandato de la SBIF está asociado a velar por la solvencia y la debida gestión de los riesgos de las instituciones financieras, lo cual implica que *“nuestro mandato no está en supervigilar necesariamente la administración del crédito en particular, sino más bien supervigilar que en todo lo que tiene que ver con el impacto al sistema financiero, por el lado de afectar el patrimonio de los bancos en lo concreto, no se afecte la estabilidad de este”*⁴². Más explícitamente, a juicio del Superintendente la SBIF *“no tiene dentro de su mandato recoger reclamos y quejas de los consumidores e investigarlas, a menos de que tengamos la*

³⁹ Sesión 3ª Especial CEI-5, 30 de mayo de 2018, pp. 29-30.

⁴⁰ Sesión 12 Ordinaria CEI-5, 3 de septiembre de 2018.

⁴¹ Íd.

⁴² Sesión 4ª Ordinaria CEI-5, 4 de junio de 2018, p. 39.

*evidencia o exista preocupación respecto de que alguna de esas denuncias pudiera significar un problema que afecte la estabilidad del sistema financiero o un incumplimiento normativo*⁴³.

La jefa del Departamento Jurídico del ente fiscalizador, Deborah Jusid, complementa que *“la institucionalidad del país, después de que esto fue un tema durante muchos años, resolvió crear la institucionalidad del Sernac Financiero. Podría haber sido una alternativa haber entregado esto a la Superintendencia de Bancos*⁴⁴. No obstante, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) ha declarado ante la Comisión Investigadora carecer de facultades para intervenir sobre estas materias debido al carácter supletorio de la Ley de Protección del Consumidor, que no se ve alterado a partir de las modificaciones que le otorgaron mayores atribuciones al Servicio en materia financiera, y que de acuerdo a la tesis presentada por su Director les resta posibilidades de intervenir incluso frente a situaciones -tales como cláusulas, mandatos y/o pagarés- que pudiesen resultar manifiestamente ilegales conforme a esta legislación, debido al carácter especial que tendría el Crédito con Aval del Estado al estar regulado en toda su operatoria por la ley N° 20.027.

Como lo señala el abogado patrocinante de las demandas civiles, Belisario Prats, *“debiera ser hoy el Sernac y la Superintendencia de Bancos los que hubiesen encendido las alarmas frente a las leyes del Sernac financiero cuando su ley da a entender que hay contratos con cláusulas abusivas (...) debió haber advertido a los bancos y preguntarles: “¿Ustedes están completamente seguros de que no tienen contratos que atenten en contra de la buena fe y las otras causales de cláusulas abusivas?”. Por lo tanto, independiente de que se haya creado una Superintendencia de Educación, tendría que decir algo al respecto*⁴⁵.

Cabe finalmente recordar en este sentido, que es la propia Comisión Ingresada la encargada de la elaboración de los Contratos de Apertura de Línea de Crédito, los mandatos y los pagarés asociados a ellos, como también de canalizar los procedimientos de cobranza y ejecución de la garantía estatal en conjunto con las instituciones financieras y la Tesorería General de la República. Desde el Ministerio de Educación, por otra parte, no ha existido ni en el diseño inicial ni en la implementación del CAE ningún tipo de abordaje a este vacío institucional en materia de defensa de los deudores, habida cuenta de la ausencia de facultades que tendrían sobre estos aspectos las entidades fiscalizadoras asociadas tanto a la industria financiera como a la protección a los consumidores.

Esta ausencia resulta crítica habida cuenta tanto de las características del crédito como del perfil de los actuales y futuros deudores de éste. Como fue señalado por Fernando Gillmore, *“el CAE es un contrato unilateral, en que el estudiante no tiene opciones de negociar o evaluar alternativas, dado que beneficia a personas que de otra forma no tienen ninguna posibilidad de acceder a la educación superior”*. Asimismo, la Directora Jurídica del SERNAC puntualizó también a este respecto la importancia de tener en consideración que se trata de *“consumidores hipervulnerables porque se trata de estudiantes que no alcanzan a percibir los efectos de un crédito, sino hasta mucho tiempo*

⁴³ Íd., p. 44.

⁴⁴ Íd., p. 45.

⁴⁵ Sesión 5ª Ordinaria CEI-5, 11 de junio de 2018, p. 64

*después de salir de sus estudios, o sea, hasta que egresan, o bien hasta que comienzan a trabajar*⁴⁶.

En un sentido similar, la Presidenta de la FECh afirma que *“el actual funcionamiento del CAE tiene varias perversiones que terminan afectando principalmente a los estudiantes. En el diseño del CAE, se pensó más en cómo el Estado le iba a pagar al banco, que cómo proteger al estudiante que entraba al sistema crediticio (...) Esto se suma a 12 años que llevamos hasta el momento sin institucionalidad adecuada para proteger a estudiantes, ya que la actual legislación del crédito no permite ni siquiera que el SERNAC se inmiscuya en esta política*⁴⁷.

En razón de lo anterior, esta Comisión Investigadora, en uso de sus facultades, llegó a las siguientes Conclusiones y Proposiciones relativas al eje Responsabilidad:

II. Conclusiones.

a) Existen responsabilidades tanto en el diseño del CAE como durante su implementación.

En efecto, durante el diseño del CAE existieron importantes falencias en las proyecciones que estimaron el funcionamiento del mismo. Así, según ha tenido conocimiento esta Comisión, durante el diseño se consideró un porcentaje menor de lo que terminó siendo el crecimiento de la matrícula al alero del CAE. En el mismo sentido, la falta de un adecuado estudio de remuneraciones no permitió prever la reducción de estas a medida que se satura el campo de ciertas profesiones, con lo cual la carga de la deuda en la práctica es mayor a la estimada. Adicionalmente, en cuanto al instrumento, no se protegió de manera correcta a los estudiantes, ya que el CAE no contaba con ningún tipo de contingencia al ingreso y no consideraba posibles períodos de cesantía. Este conjunto de características generaron las condiciones suficientes para que un grupo de beneficiarios cayera en morosidad crónica, especialmente los desertores. Asimismo, el diseño de la Comisión Ingresos, en cuanto a la composición de su directorio (Ministro de Educación, Vicepresidente de Corfo, Tesorería General, Dipres, representante del Cruch, representante de universidades privadas y representante de IP y CFT), contiene intereses contrapuestos que dificultaron el uso de sus facultades.

No obstante, no cabe duda que la mayor responsabilidad es en la implementación del sistema, durante la cual se evidenció la alta carga que el crédito implica para el estudiante y para el Estado. Más aún desde el año 2011, en que tanto la salida de la primera cohorte de estudiante, las mejores condiciones económicas y las movilizaciones sociales debieron haber alertado sobre la realidad del crédito y la posibilidad de solucionar sus falencias. **La reforma realizada el año 2012 implicó una flexibilización del crédito para muchos estudiantes, al rebajar la tasa de interés al 2% y permitir un pago contingente al ingreso -del 10%-, sin embargo, fue incompleta ya que no entregó el mismo beneficio a los deudores morosos ni solucionó la carga del crédito para el Estado, en este último caso incluso empeoró.**

En el sentido de lo descrito, es clara la responsabilidad política de los ministros de educación y hacienda responsables del diseño y posterior

⁴⁶ Sesión 7ª Ordinaria CEI-5, 9 de julio de 2018, p. 64.

⁴⁷ Sesión 11ª Ordinaria CEI-5, 20 de agosto de 2018, p. 22.

implementación. Especialmente, la negligencia en la implementación resalta por la gran cantidad de años de ejecución de esta política sin que se realicen las reformas pertinentes. En ese sentido, destaca la responsabilidad del Sr. Nicolás Eyzaguirre, quien fuera ministro de hacienda para el momento de diseño del sistema, y posteriormente ministro de educación y hacienda para el momento de su implementación.

b) El mal diseño del CAE y su vínculo con el Sistema de Acreditación introdujo incentivos perversos y un vicio para este último, contribuyendo a los malos resultados de la política de financiamiento.

Efectivamente, la conformación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el establecimiento a partir de éste del sistema de acreditación institucional como condición de elegibilidad para acceder al Crédito con Aval del Estado, ha sido insuficiente para subsanar los riesgos que tenía asociados esta política en cuanto a promover una oferta educativa segmentada y de baja calidad en términos promedio. La ausencia de una política de largo plazo para la educación superior de nivel de Estado, impidió la formulación de otros requisitos de mayor rigor, derivados de un análisis a nivel de sistema y no sólo de cada institución. Por tanto, en los hechos se promovió que las instituciones se orienten de manera creciente a la obtención de la acreditación por todos los medios posibles, ya sea presentando de manera engañosa la situación real en la que se encuentran, como derechamente en algunos episodios de la historia reciente ejerciendo presiones concretas hacia la Comisión Nacional de Acreditación, las cuales han sido investigadas y sancionadas por la justicia penal.

Así, la Comisión estima que existe una importante responsabilidad del Congreso de la República en el diseño de esta política, en particular del vínculo entre acreditación y CAE, las consecuencias que tuvo, y la falta de evaluación que derive en una posterior modificación de la misma ante evidentes hechos que denotan falencias del sistema.

c) En la práctica, el banco terminó siendo un administrador del crédito cuyo riesgo es asumido por el Estado.

En este sentido, atendiendo a la implementación de la recarga y la recompra, en particular los últimos años, el señor Contralor General de la República Jorge Bermúdez señaló: “*al final la institución financiera, el banco que se adjudica el crédito, pasa a ser una especie de administrador del crédito, una especie de caja cobradora por donde se paga con la cuponera, pero en realidad no tiene un riesgo financiero en este sistema*” (sesión del 9 de julio).

d) Existe responsabilidad en el incumplimiento de funciones específicas de organismos de la administración del Estado.

En efecto, durante diversas sesiones la Comisión tuvo conocimiento de facultades de la Comisión Ingresas que pudieron haberse utilizado para racionalizar el uso del instrumento CAE y que inexplicablemente no fueron utilizadas. Nos referimos en particular a la facultad de intencionar la tasa de interés mediante las licitaciones (no obstante, la Comisión constata que existieron licitaciones que tuvieron que ser declaradas desiertas por el desinterés de la banca). También, la facultad de utilizar estudios sobre la estructura ocupacional del país para otorgar o denegar el CAE a ciertas

carreras, facultad establecida en la ley que crea la Comisión. Por último, dentro de los requisitos para entregar el CAE se encuentra la fiscalización del uso del extinto Aporte Fiscal Indirecto para fines académicos, lo cual ni siquiera fue exigido para que las instituciones postularan al crédito.

En el caso del Sernac, de acuerdo a las atribuciones de la ley que crea el Sernac Financiero, es el organismo encargado de velar por la protección del consumidor de instrumentos financieros, como el CAE o los demás créditos. Si bien en su exposición señalaron que, en su opinión, no era de su competencia este crédito en particular, sí pudieron haberle señalado a la Comisión Ingresos la existencia de cláusulas abusivas para que fuesen modificadas o haber demandado con la finalidad de conocer la opinión de los tribunales en la materia, cuestión que han tenido que hacer los deudores sin apoyo de la institución.

III. Proposiciones.

De conformidad con los antecedentes analizados y las consideraciones y conclusiones anteriormente expuestas, esta Comisión Investigadora, en uso de sus facultades, ha acordado plantear a la Cámara de Diputados un conjunto de proposiciones, con el objeto de evitar algunos de los hechos investigados en esta oportunidad y asegurar el debido resguardo del derecho a la educación de los estudiantes, que consisten en las siguientes medidas:

a) Dotar de mayores atribuciones a los órganos públicos competentes para ejercer control sobre la entrega de recursos a estudiantes e instituciones.

b) Realizar estudios serios y acabados que permitan proyectar adecuadamente las políticas de financiamiento, al menos en cuanto a número de estudiantes e instituciones y la empleabilidad de las carreras que ofrecen.

c) Evitar que los pilares del sistema de financiamiento dependan exclusivamente de la acreditación, pues esta no fue diseñada para esos efectos.

En efecto, la Comisión recibió diferentes antecedentes relativos a la insuficiencia de la Acreditación Institucional como mecanismo de control y conducción pública de la educación superior. Esto en especial atañe al vínculo entre Acreditación Institucional y Crédito con Aval del Estado. Los sistemas de aseguramiento de la calidad, marco en el cual se inscribe la Acreditación Institucional y de Programa de nivel superior en Chile, han sido diseñados como mecanismos de garantía de calidad y de promoción de la mejora, y no como instancias de control financiero o de gestión del financiamiento en general. La presión en la puja por recursos, que lleva a la presión por obtener la acreditación en un sentido instrumental, a la larga, desnaturaliza la preocupación por la calidad que está en el origen de los sistemas de aseguramiento. De tal presión se desprende el hecho de que, ni un efectivo control en el financiamiento se realiza, ni tampoco una preocupación central por la calidad se desarrolla. Por tanto, si bien algunos problemas son corregidos en la nueva Ley de Educación Superior, se recomienda añadir más criterios para los necesarios mecanismos de control en la provisión y fiscalización del financiamiento, respecto de los sistemas -necesarios de todos modos- de aseguramiento de la calidad.

2. IMPACTOS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

I. Consideraciones.

Expansión privada del sistema de educación superior

La matrícula del sistema de educación superior chileno creció de forma sostenida desde 1981 en adelante, a un ritmo promedio de 4,7% anual entre los años 1984 y 1990 y 6,2% entre 1990 y 2005⁴⁸. Dicho crecimiento durante la primera década antes referida abarcó la totalidad de la oferta educativa privada -universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica- para luego pasar a focalizarse de manera más específica en el sector universitario privado. Lo anterior indica la efectividad del CAE para ampliar la matrícula a sectores de la población anteriormente excluidos de la educación superior, no obstante, este proceso fue de la mano de una disminución ininterrumpida de la participación relativa de las instituciones del Consejo de Rectores en la matrícula total del sistema, pasando del 58,1% al 28,1% en el período señalado.

No obstante lo antedicho, la implementación del Crédito con Aval del Estado contribuyó en sus primeros años a la intensificación de este ritmo de ampliación de la cobertura. En efecto, la matrícula total del sistema creció a una tasa promedio anual de 9,7% entre los años 2006 y 2010, tendencia que se iría progresivamente estancando en los años posteriores a partir de un crecimiento cifrado en torno a un 3,4% desde 2011 hasta la actualidad.

Tal como ha sido la tendencia sistemáticamente desde 1981 en adelante, el actor dinámico de esta expansión han sido los planteles privados no tradicionales, pero destacando con mayor fuerza el crecimiento de los institutos profesionales y -en menor medida- centros de formación técnica, especialmente a partir del año 2010 en adelante cuando por primera vez la matrícula de primer año de dichas instituciones sobrepasa a la del subsistema universitario⁴⁹. Cabe destacar el rol protagónico del CAE en cuanto a apuntalar el carácter de esta expansión: según datos de Ingresas⁵⁰, cerca del 90% de los Créditos con Aval del Estado han sido asignados a planteles privados, desagregados en un 40,2% en universidades privadas, un 33,9% en institutos profesionales y un 14,3% en centros de formación técnica.

Al observar de manera más específica el carácter de esta expansión, como lo ha desarrollado Fundación SOL en su serie "Endeudar para gobernar y mercantilizar" y también en su comparecencia frente a la Comisión Investigadora, el 68% del crecimiento de la matrícula del sistema de educación superior chileno entre los años 2006 y 2017 estuvo concentrado en 20 instituciones de educación superior, pertenecientes a los grupos educacionales Laureate International, Santo Tomás, INACAP y Pontificia Universidad Católica, junto con las universidades San Sebastián, Autónoma, Central, del Desarrollo, Pedro de Valdivia, SEK, UNIACC, planteles investigados por lucro al igual que la totalidad de las instituciones de los grupos Laureate y Santo Tomás antes señalados⁵¹. Mismos planteles que han

⁴⁸ Fuente: Compendio Histórico de Educación Superior, Matrícula de Educación Superior, SIES.

⁴⁹ Fuente: Base de Datos Matrícula 2007-2018, SIES.

⁵⁰ Evolución del Crédito con Garantía Estatal en las Instituciones de Educación Superior. Minuta N° 7 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingresas, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12 de la Comisión Investigadora.

⁵¹ Sesión 8ª Ordinaria CEI-5, 30 de julio de 2018.

concentrado también cerca de dos tercios de los estudiantes con Crédito con Aval del Estado (67,4%) y los recursos de esta política de financiamiento (67,8%).

Cabe señalar que la relación entre el Crédito con Aval del Estado y el carácter lucrativo de la expansión del sistema de educación superior asociado a dicho instrumento financiero fue establecida y ratificada por el Congreso Nacional a partir del Informe de la Comisión Especial Investigadora a cargo de Investigar a Fondo el Sistema de Educación Superior. En las conclusiones del mencionado documento se señala que *“La entrega del CAE se realiza sin contemplar una institucionalidad que fiscalice acuciosamente la calidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) ni tampoco que pueda identificar subterfugios para el retiro de excedentes vía operaciones con empresas relacionadas, violando así la prohibición legal de lucrar. El informe del Banco Mundial sobre el CAE es concluyente: es evidente que muchas IES apalancaron su explosivo crecimiento de la matrícula en el CAE y, agrega que la Comisión INGRESA debería supervisar y monitorear a las instituciones, cuya dependencia del CAE las pone en situación de riesgo financiero”*⁵².

Acreditación y dependencia financiera de las instituciones hacia el CAE.

Por otra parte, la dependencia financiera del Crédito con Aval del Estado de estas instituciones fue también un aspecto ampliamente subrayado en el trabajo de esta Comisión Investigadora. Entre los actores que hicieron presente este aspecto se encuentra el Contralor General de la República, Jorge Bermúdez, quien afirmó que *“no está prohibido que una institución de educación superior tenga un alto porcentaje de estudiantes con Crédito con Aval del Estado. El efecto que se ha producido es que hay instituciones que basan casi el 80 por ciento de su financiamiento en este sistema, pero no sé si es un elemento a considerar en los procesos de acreditación. Habría que preguntar a la Comisión Nacional de Acreditación”*⁵³. Asimismo, el Presidente de la CNA afirmó ante la Comisión que *“efectivamente los niveles de dependencia existen, y cada vez que una institución pierde la acreditación, se refleja la existencia de una dependencia y la institución se ve afectada severamente desde el punto de vista económico”*⁵⁴.

Conforme a lo presentado por el Contralor, un total de 12 instituciones registran una proporción de estudiantes con CAE en relación al total de su matrícula superior al 50%. Se trata de las universidades San Sebastián, Autónoma de Chile, Adventista de Chile, Diego Portales, Santo Tomás, Andrés Bello, Central, Mayor, Alberto Hurtado y Finis Terrae, además del Centro de Formación Técnica Santo Tomás y el Instituto Profesional Virginio Gómez. En términos sistémicos, de acuerdo a la información expuesta por el Director de la Comisión Ingresada en la Sesión N° 11 de la Comisión Investigadora, el sector universitario beneficiado con el CAE –mayoritariamente privado- es proporcionalmente más dependiente de este instrumento financiero, alcanzando en total al año 2017 un 52% de matriculados con CAE del total de su matrícula, frente a un 33% en institutos profesionales y centros de formación técnica.

⁵² Informe de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados de Chile encargada de Estudiar a Fondo el Sistema de Educación Superior Chilena, p. 417

⁵³ Sesión 7ª Ordinaria CEI-5, 9 de julio de 2018, p. 29.

⁵⁴ Sesión 11ª Ordinaria CEI-5, 20 de agosto de 2018, p. 58

La relación entre la expansión lucrativa asociada al Crédito con Aval del Estado y la calidad de la oferta institucional que concentró el crecimiento de la matrícula es también un aspecto ampliamente referido. Ya anteriormente la Comisión Especial Investigadora a cargo de Investigar a Fondo el Sistema de Educación Superior había concluido que *“el CAE es funcional al lucro, así como la acreditación es funcional al CAE. El incentivo para la acreditación está en el CAE. Las instituciones han realizado un negocio con la entrega del CAE, inclusive, solicitando préstamos donde la cartera de estudiantes con CAE, son prendas de garantía”*⁵⁵.

Esta dependencia de la acreditación en tanto fuente de acceso al Crédito con Garantía Estatal es reafirmada por el propio presidente de la CNA, cuya presentación dio cuenta de diversos casos de instituciones que tras perder la acreditación sufren dramáticas mermas en la matrícula nueva al año siguiente, destacando en el extremo casos la U. Pedro de Valdivia (merma de un -84,7%) o la UCINF (-74,9%). Un efecto que tiene carácter acumulativo en tanto el egreso de las cohortes antiguas se ve reemplazado por cohortes con menos estudiantes. De ahí la crítica importancia para muchas instituciones de educación superior privadas de mantener la acreditación como un mecanismo de supervivencia, lo cual redundaba en una presión significativa hacia el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, y en la proliferación de una expansión de baja calidad en términos promedio y que contribuye a un carácter *“segmentado”* de la calidad en el sistema de educación superior, como concluye el presidente de la CNA.

En razón de lo anterior, esta Comisión Investigadora, en uso de sus facultades, llegó a las siguientes Conclusiones y Proposiciones relativas al eje Impacto en el Sistema:

II. Conclusiones.

a) Uno de los pilares del crecimiento expansivo del sistema de Educación Superior ha estado sostenido en el CAE.

b) La falta de facultades reguladoras y el no uso de las existentes crearon un mercado desregulado.

En este sentido, es importante recalcar que instituciones como la acreditación institucional a cargo de la CNA no tiene por objetivo ser un órgano fiscalizador en lo financiero y, por otro lado, organismos como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras no tiene en el ámbito de sus competencias a las entidades de educación superior. Asimismo, como se vio anteriormente, la Comisión Ingresos, teniendo facultades regulatorias sobre la entrega del CAE no hizo uso de ellas. Por tanto, ningún organismo fiscaliza adecuadamente la entrega de estos recursos conforme a los fines educacionales que se declaran.

c) No obstante lo anterior y los problemas asociados al CAE, este fue un instrumento que le permitió el acceso a la educación superior a miles de estudiantes, que de no haber contado con el CAE, no hubiesen podido acceder.

⁵⁵ Informe de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados de Chile encargada de Estudiar a Fondo el Sistema de Educación Superior Chilena, p. 421

III. Propositiones.

De conformidad con los antecedentes analizados y las consideraciones y conclusiones anteriormente expuestas, esta Comisión Investigadora, en uso de sus facultades, ha acordado plantear a la Cámara de Diputados un conjunto de proposiciones, con el objeto de evitar algunos de los hechos investigados en esta oportunidad y asegurar el debido resguardo del derecho a la educación de los estudiantes, que consisten en las siguientes medidas:

a) Implementar mecanismos de regulación y planificación que orienten los recursos públicos.

b) Compensar el desmedro de la educación pública por el excesivo crecimiento del sector privado.

c) Implementar una nueva política de financiamiento, administrada por el Estado, de carácter transitorio, que vaya disminuyendo en la medida que avance la gratuidad. Dado que el foco principal de la política de financiamiento de educación superior es la gratuidad, el modelo complementario de financiamiento debe estar alineado con ella y no significar un desincentivo.

d) Del mismo modo, establecer un sistema de financiamiento que, complementando la gratuidad, subsane los errores del CAE, expuestos en este Informe.

3. ABUSOS DEL SISTEMA.

I. Consideraciones.

Sobre las cláusulas consideradas abusivas en los contratos del CAE

Luego de la adjudicación del Crédito con Aval del Estado, los estudiantes beneficiarios deben firmar un Contrato de Apertura de Línea de Crédito, como parte de los anexos de las Bases de Licitación Pública de los Créditos. Dicho contrato, a su vez, contiene mandatos para el pago de los créditos directo a las instituciones de educación superior, para el prepago de excedentes, para la suscripción y llenado de pagarés, y para descuento de remuneraciones. Su elaboración es responsabilidad de la Comisión Ingresas, sin intervención de los bancos en su redacción -de acuerdo a lo declarado por el actual Director de Ingresas-. Los documentos señalados son anualmente sometidos al control de legalidad de la Contraloría General de la República para efectos del trámite de toma de razón de ellos.

Los contratos y mandatos antes señalados han sido objeto de seis demandas colectivas presentadas por deudores del Crédito con Aval del Estado, actualmente en tramitación ante los juzgados civiles de primera instancia, cada uno de ellos en diferentes etapas procesales. Dichas acciones judiciales han impugnado el carácter abusivo que tendrían las cláusulas décima, décimo quinta, décimo sexta, y décimo séptima de los Contratos de Apertura de Línea de Crédito antes señalados, que refieren a los siguientes aspectos: acreditación o prueba de los pagos de cuotas, mandato para suscripción de pagarés en blanco, mandato para llenado de pagarés e irrevocabilidad de los mandatos. Tales cláusulas remiten, a su vez, a aspectos que pueden ser considerados abusivos bajo el marco de la ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, y su modificación por la ley

N° 20.555 para dotar al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) de atribuciones en materia financiera -conocida como “Sernac Financiero”-.

A este respecto, la discusión en la Comisión ha abordado, en primer lugar, la naturaleza jurídica de los Contratos de Apertura de Línea de Crédito con Aval del Estado. Específicamente, si se trata o no de “contratos de adhesión”, definidos por el artículo 1, número 6, de la ley N° 19.496 como *“aquel cuyas cláusulas han sido propuestas unilateralmente por el proveedor sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido”*. La importancia de determinar la naturaleza jurídica de los contratos radica en lo considerado en el párrafo 4° de la mencionada ley, que establece que *“No producirán efecto alguno en los contratos de adhesión las cláusulas o estipulaciones que: (...) g) En contra de las exigencias de la buena fe, atendiendo para estos efectos a parámetros objetivos, causen en perjuicio del consumidor, un desequilibrio importante en los derechos y obligaciones que para las partes se deriven del contrato. Para ello se atenderá a la finalidad del contrato y a las disposiciones especiales o generales que lo rigen (...)”*.

Complementariamente, el artículo sexto transitorio de la ley N° 20.555, publicada en diciembre de 2011, estableció que dentro de un plazo de noventa días de la entrada en vigencia de la ley las instituciones financieras debían *“modificar los contratos de adhesión que hayan suscrito con antelación a la entrada en vigencia de esta ley, para adecuarlos a sus disposiciones en aquellas materias que no afecten la esencia de los derechos adquiridos bajo el régimen legal anterior (...) Si no lo hicieren, todo lo contenido en esos contratos que sea contrario a los preceptos de esta ley se tendrá por no escrito”*.

Sobre esta materia, el Director del SERNAC, Lucas del Villar, afirmó ante la Comisión que resulta discutible atribuir el carácter de “contratos de adhesión” a los Contratos del CAE, por cuanto *“no han sido predispuestos por los proveedores de los servicios financieros”*⁵⁶, opinión también complementada por la Subdirectora Jurídica del Servicio, Francisca Barrientos, al señalar que *“ese contrato debe estar en su mayor parte redactado por el banco, y eso no ocurre así en el sistema que es objeto de evaluación”*⁵⁷ en tanto los contratos son dirigidos por la autoridad pública -en este caso, la Comisión Ingres- No obstante aquello, ninguna de las dos interpretaciones antes referidas desconoce un aspecto crítico en la definición de la naturaleza de los contratos, como lo es la imposibilidad de negociar y/o de modificar aspectos de éstos por parte de los estudiantes.

Es parte de la posición expresada por el abogado patrocinante de las demandas civiles por cláusulas abusivas en los contratos del CAE, Belisario Prats, quien ha calificado el argumento antes expuesto como *“bastante mediocre, porque si a mí me presentan, dentro de las bases de licitación, documentos que son ilegales, mi misión es hacer presente la ilegalidad y no quedarme callado y abusar de la buena fe de estudiantes de dieciocho años que no leyeron esos contratos”*⁵⁸, remitiendo, a su vez, a la antes descrita disposición transitoria de la Ley del “Sernac Financiero”. Asimismo, el profesor de Derecho de la Universidad de Chile y especialista en derechos del consumidor, Mauricio Tapia, ha calificado estos contratos como “parcialmente

⁵⁶ Sesión 7ª Ordinaria CEI-5, 9 de julio de 2018, p. 42

⁵⁷ Íd., p. 43

⁵⁸ Sesión 5ª Ordinaria CEI-5, 11 de junio de 2018, p. 59

dirigidos”, en tanto *“si una parte del contrato se estima dirigido porque es redactado o impuesto por el Estado, hay otra que puede no serlo y ser propuesta por el proveedor, en este caso”*⁵⁹.

Una segunda discusión asociada dice relación con la aplicabilidad de la legislación sobre protección de los consumidores en relación a los contratos del CAE. La posición planteada por el Director del SERNAC ante la Comisión Investigadora ha subrayado el carácter supletorio de la ley N° 19.496, es decir, su aplicación únicamente en aquellas actividades económicas en los que no exista una ley especial que regule las relaciones entre proveedores y consumidores. Este sería -a su juicio- el caso del CAE, en tanto su operatoria está regulada bajo la ley N° 20.027, que establece como potestad de la Comisión Ingresa *“la administración y los instrumentos, es decir, todos aquellos actos jurídicos bilaterales que son de naturaleza contractual que rigen esta relación”*⁶⁰.

Este carácter supletorio de la legislación vigente sobre protección del consumidor resulta una problemática anomalía del ordenamiento jurídico chileno, de acuerdo a la posición expresada por el profesor de Derecho de la Universidad de Chile y especialista en derechos del consumidor, Mauricio Tapia, quien señala que dicho carácter constituye *“algo inédito en el mundo, no existe en ninguna parte, es una particularidad chilena (...) y es una fuente de desprotección enorme para los consumidores en Chile”*⁶¹, agregando que, no obstante lo anterior, existen fundamentos para considerar aplicable la legislación sobre protección de los consumidores sobre estas materias habida cuenta del carácter parcialmente dirigido de los contratos. El carácter supletorio de la legislación y lo problemático que resulta en relación con este caso se ve también reflejado en la posición planteada por la Subdirectora Jurídica del Servicio, quien afirma que *“desde una forma hipotética, a falta de la ley N° 20.027, la ley del consumidor prohíbe las cláusulas que fueron objeto de consulta”*⁶².

En cuanto al contenido de las cláusulas en específico, en el caso de la cláusula sobre acreditación y prueba de los pagos de cuotas por parte del estudiante (Cláusula Décima), Ingresa sostiene que de no aplicarse existiría *“imposibilidad de parte de la institución financiera acreditar la inexistencia de un hecho (pago o abono), no resultando posible acreditar que el estudiante no cumplió con su obligación”*⁶³. Por su parte el abogado patrocinante de las demandas civiles plantea el carácter problemático de traspasar la carga de la prueba al consumidor en tanto *“si al banco se le borró el sistema y yo como consumidor no guardé comprobante de pago, problema mío”*⁶⁴. Cabe asimismo señalar como otro problema de esta cláusula la imposición de la contratación de seguros de invalidez y desgravamen asociados, lo que a juicio de la Subdirectora Jurídica del SERNAC constituiría una ilegalidad si se aplicase la Ley de Protección del Consumidor, por cuanto *“No se puede, en cualquier crédito, imponer un seguro de desgravamen, salvo en los créditos*

⁵⁹ Sesión 7ª Ordinaria CEI-5, 9 de julio de 2018, p. 54

⁶⁰ Íd., p. 42

⁶¹ Íd., p. 53

⁶² Íd., p. 53

⁶³ Acusaciones de Cláusulas Abusivas en los Contratos del Crédito CAE y responsabilidad de Comisión Ingresa. Minuta N° 16 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingresa, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12/2018 de la Comisión Investigadora.

⁶⁴ Sesión 5ª Ordinaria CEI-5, 11 de junio de 2018, p. 63

hipotecarios, por su especial configuración. Tampoco se puede imponer este crédito de invalidez. Esa regla se encuentra en el artículo 17 h), que prohíbe la figura que se conoce como “ventas atadas”⁶⁵.

Las cláusulas sobre mandato de suscripción de pagaré en blanco y mandato para llenado de pagarés son defendidas por Ingesa en tanto su no aplicación implicaría la necesidad de fijar como procedimiento anual la suscripción de pagarés previos al otorgamiento y renovación de los créditos, lo cual sólo sería posible una vez determinados los créditos a otorgar y renovar, *“por tanto, el proceso de toma de firma de dichos pagarés tendría que ser coordinada a nivel nacional para todos y cada uno de los estudiantes que procedieran a renovar sus créditos, generando los consiguientes costos y demoras en el pago de los créditos”⁶⁶.*

No obstante, el profesor Mauricio Tapia plantea la ilegalidad de este aspecto en el caso de aplicársele la Ley de Protección del Consumidor en tanto esta proscribió explícitamente los acuerdos que contienen espacios en blanco, siendo a su vez aquello necesario para *“terminar con las prácticas de que los proveedores se auto-otorgan mandatos para luego completar garantías en su favor (...) se le está entregando un mandato a la contraparte, a su acreedor, que tiene un interés contrapuesto al del mandante (...). Se le da una carta blanca para constituir las garantías que quiera y eso es totalmente irregular y, en mi opinión, no hay casos comparados que sean equivalentes”⁶⁷.* El Director del SERNAC puntualiza además que la cláusula décimo quinta otorga a la institución financiera la facultad de llenar los mandatos y pagarés en blanco en los casos en que *“estimen necesario proceder”* a la cobranza ejecutiva de créditos y/o pagarés, lo cual constituye una redacción excesivamente amplia, que debería acotarse únicamente a los casos de mora o insolvencia; idéntica situación que ocurre respecto a la facultad de llenar uno o más pagarés *“por el número que esta última lo estime conveniente, cuya suscripción no limitará, reducirá o afectará en forma alguna las obligaciones del deudor (Mandante) bajo la Línea de Crédito”⁶⁸.*

Finalmente, respecto al carácter delegable e irrevocable de los mandatos, Ingesa sostiene que el no aplicar aquello puede generar *“que los estudiantes revoquen el mandato sin dar cumplimiento a la obligación adquirida, generando la imposibilidad de cobrar ejecutivamente los créditos, requiriendo necesariamente una instancia previa de reconocimiento de deuda”⁶⁹.* Sin embargo, de acuerdo al profesor Tapia aquello constituye una mala práctica, en tanto *“se amarra al consumidor con un mandato, con una facultad amplia, y se le dice que ni siquiera puede revocarlo cuya facultad es propia del mandato”⁷⁰,* añadiendo además que la ley N° 20.027 autoriza un mandato irrevocable únicamente para efectos de que el empleador pueda deducir cuotas de las remuneraciones, *“pero sólo en esa hipótesis, no para*

⁶⁵ Sesión 7ª Ordinaria CEI-5, 9 de julio de 2018, p. 65

⁶⁶ Acusaciones de Cláusulas Abusivas en los Contratos del Crédito CAE y responsabilidad de Comisión Ingesa. Minuta N° 16 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingesa, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12/2018 de la Comisión Investigadora.

⁶⁷ Sesión 7ª Ordinaria CEI-5, 9 de julio de 2018, pp. 57-58.

⁶⁸ Íd., pp. 48-49.

⁶⁹ Acusaciones de Cláusulas Abusivas en los Contratos del Crédito CAE y responsabilidad de Comisión Ingesa. Minuta N° 16 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingesa, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12/2018 de la Comisión Investigadora.

⁷⁰ Sesión 7ª Ordinaria CEI-5, 9 de julio de 2018, pp. 57-58.

*constituir garantías ni estar haciendo pagarés, como se hace con estas cláusulas que analizamos*⁷¹.

La ilegalidad de esta práctica de acuerdo a la Ley de Protección del Consumidor es subrayada además desde el SERNAC, cuya Subdirectora Jurídica señala que *“el problema es que la ley N° 20.027 -está reforzado por el reglamento y refrendado en las cláusulas objeto de cuestionamiento- autoriza que el mandato sea expresamente irrevocable, en circunstancias de que la ley del Consumidor lo prohíbe, y también establece estas facultades amplias para delegar*⁷². El Director del Servicio añade, además que la delegación puede ser total o parcial, *“toda vez que señala expresamente que las instrucciones pueden darse cuantas veces lo estime necesario y conveniente*⁷³, lo que constituye, nuevamente una delegación excesivamente amplia y discrecional hacia las instituciones financieras.

Sobre esta materia, mediante oficio a la Comisión el jefe de la DIVESUP, Juan Eduardo Vargas, dio cuenta del trabajo realizado por la Secretaría Administrativa de la Comisión Ingresada con el Servicio Nacional del Consumidor, a partir del cual se propuso restringir a la institución financiera la posibilidad de delegar los mandatos especiales e irrevocables otorgados por los estudiantes beneficiarios del crédito. Como parte de las recomendaciones emanadas de este trabajo, a partir de la licitación del año 2017 *“se eliminó toda referencia a la delegación de los mismos y a la liberación por parte del estudiante de la obligación de la institución financiera de rendir cuenta de los mandatos otorgados*⁷⁴. No obstante lo anterior, ni la respuesta del jefe de la DIVESUP ni ningún pronunciamiento de los actores involucrados en la Comisión Ingresada ni en el SERNAC dan cuenta de acciones adoptadas respecto de los créditos contraídos en procesos de licitación anteriores al 2017.

Abusos en la cobranza hacia los deudores

Además de las cláusulas contempladas en los Contratos de Apertura de Línea de Crédito, el trabajo de la Comisión ha deliberado en torno a otras prácticas potencialmente abusivas hacia los deudores del Crédito con Aval del Estado. En primer lugar, el procedimiento de cobranza judicial canalizado por la Comisión Ingresada y la Tesorería General de la República para la ejecución de la garantía estatal hacia las instituciones financieras. Éste ha sido caracterizado por el Director Ejecutivo de la Comisión Ingresada, Tomás Bayón, como *“un proceso estándar en la industria financiera, que consiste en acelerar el crédito, y donde opera el famoso mandato para llenado de pagaré, luego de lo cual se ingresa a un tribunal*⁷⁵. Ratifica esta descripción el Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, Segismundo Schulm-Zeuthen, al afirmar que *“las medidas para el cobro, son las usuales en este tipo de créditos. Pero para cobrar la garantía se requiere demostrar que se han*

⁷¹ Íd., p. 66.

⁷² Íd., p. 51.

⁷³ Íd., p. 51.

⁷⁴ Oficio Ordinario N° 06/3.559 de 2018 de la División de Educación Superior, adjunto en Oficio Ordinario N° 724 de la Subsecretaría de Educación, mediante el cual da respuesta a Oficio N° 25/2018 de la Comisión Investigadora, evacuando informe sobre cláusulas de contratos de apertura de Línea de Crédito para Estudiantes de Educación Superior.

⁷⁵ Sesión 2ª Ordinaria CEI-5, 28 de mayo de 2018, p. 46.

*hecho las gestiones prejudiciales y se ha presentado la demanda a los tribunales*⁷⁶.

El carácter problemático de la aplicación de mecanismos de cobranza judicial, especialmente a los deudores que no pudieron culminar sus estudios, es subrayado por varios actores en la Comisión. A modo de ejemplo se puede señalar la posición planteada por el Director de Presupuestos, Rodrigo Cerda, quien señaló que la aceleración de los créditos a estudiantes morosos “es como ponerle una lápida encima: no solamente desertaste, sino que te cobro el crédito entero una vez que dejas de pagar, porque te conviertes en moroso”⁷⁷. Una opinión similar a la expresada por el ex Director de Ingresas, Christian Larraín, quien señala que “cobrarle a un desertor con cobranza judicial, me parece un despropósito. Sin incentivo para pagar, da lo mismo cómo funcione esto”⁷⁸. La incorporación de las instituciones de educación superior como garantes en caso de deserción, asimismo, redundaría en “lógicas bancarizadas hacia sus estudiantes”, de acuerdo a la Presidenta de la Federación de Estudiantes de la U. de Chile, Karla Toro, quien afirma que “las instituciones también deben cobrar garantía en caso de deserción, esto provoca apremio al estudiante para que pague esta garantía. Se han dado casos incluso en la Universidad de Chile donde se llega a solicitar el embargo de la vivienda familiar”⁷⁹.

Cabe señalar que las inquietudes referidas a los mecanismos de cobranza no sólo no han sido acogidas ni por la Comisión Ingresas ni por ninguno de los gobiernos que han diseñado e implementado el crédito, sino que, de acuerdo a lo descrito por el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, “en la última modificación al CAE, se ampliaron las facultades de la Tesorería General del República para realizar la cobranza, incluso para externalizar parte de esta cobranza”⁸⁰. Asimismo, si bien el número de casos de cobranza judicial es acotado, de acuerdo a lo expuesto por el Superintendente presenta una tendencia creciente, alcanzando un total cercano a los 43 mil casos al año 2017, equivalentes a un 7,8% del total de los deudores del Crédito con Garantía Estatal.

La existencia de embargos de bienes de los deudores en el marco de estos procedimientos de cobranza es también un aspecto debatido en la Comisión. El Director de Ingresas sostuvo a este respecto que “pese a que existe un diseño de cobro judicial, para efectos del CAE, no se realizan embargos dado que las garantías del sistema no lo exigen. Sólo se requiere la presentación de demanda y notificación o certificación de búsquedas negativas en el domicilio del deudor”⁸¹. Lo anterior, sin embargo, contrasta con lo expuesto por el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, quien mediante Oficio a la Comisión Investigadora expuso que entre los años 2010 y 2017 han existido solicitudes de embargo judicial contra deudores por parte de BancoEstado, Scotiabank Chile, Banco de Crédito e Inversiones (BCI), Banco Santander-Chile, Itaú-Corpbanca y Banco Falabella.

⁷⁶ Sesión 4ª Ordinaria CEI-5, 4 de junio de 2018, p. 23.

⁷⁷ Sesión 2ª Ordinaria CEI-5, 28 de mayo de 2018, p. 53.

⁷⁸ Sesión 3ª Especial CEI-5, 30 de mayo de 2018, p. 15.

⁷⁹ Sesión 11ª Ordinaria CEI-5, 20 de agosto de 2018, p. 23.

⁸⁰ Sesión 4ª Ordinaria CEI-5, 4 de junio de 2018, p. 51

⁸¹ Sesión 2ª Ordinaria CEI-5, 28 de mayo de 2018, p. 11.

Asimismo, el mismo oficio da cuenta de un total de 27 casos cuyos bienes han sido objeto de embargo, de los cuales 23 corresponden a Bancoestado y 4 a Scotiabank. Asimismo, el vocero de la agrupación Deuda Educativa, Juan Pablo Rojas, ejemplificó ante la Comisión un caso del año 2016, *“estudiante de contabilidad del Inacap de La Serena, vino a Santiago con su madre y su hijo de tres años, presentamos una carta en La Moneda a la entonces Presidenta Bachelet, presionamos a Scotiabank y este no siguió adelante con el embargo, pero el acta de embargo existe. Tenemos más casos de gente a quien la han embargado”*⁸². El abogado Sebastián Weinborn, asimismo, puntualiza ante la Comisión que *“la ley en ninguna parte señala que el banco no puede embargar. De hecho, el proceso de embargo es parte de la demanda ejecutiva que presentan los bancos a los deudores que durante cuatro meses se atrasen en sus pagos, caen en morosidad por el CAE y presentan ante tribunales”*⁸³.

Retención de la devolución de impuestos.

Un segundo aspecto abordado en relación a este ámbito es la facultad de la Tesorería General de la República de retener montos impagos de la devolución de impuestos de la renta de los deudores del CAE, establecida en el artículo 17 de la ley N° 20.027. De acuerdo a datos de Ingesa, desde 2010 hasta 2018 se han retenido impuestos por un total de \$16.133.716.347, de los cuales el 53,1% corresponde propiamente a “retenciones” giradas a favor de las entidades acreedoras del Crédito, y el 46,9% a “compensaciones” dirigidas al pago de la deuda del CAE que está registrada en la Cuenta Única Tributaria (CUT) de los estudiantes, tratándose en este último caso de acreencias fiscales pues ya fue pagada la garantía estatal⁸⁴.

La administración de este proceso, como fue descrito con detalle por el Tesorero General de la República -Hernán Frigolett-⁸⁵, recae en la Comisión Ingesa, quien informa a la DIPRES y la Tesorería General de la República las garantías que han cumplido requisitos y por tanto deben ser pagadas. No obstante, el propio artículo 17 establece los créditos garantizados corresponden a lo informado por la entidad acreedora, por lo cual en el caso de las “retenciones” giradas a favor de dichas entidades en la práctica son éstas las encargadas de informar a la Tesorería los montos de éstas para la ejecución de la retención de la devolución de impuestos.

La Comisión Ingesa⁸⁶ ha sostenido que estas retenciones no atentan contra el derecho de propiedad sobre los montos por cuanto éste es sólo de carácter eventual, en función de la existencia o no de obligaciones pendientes por parte de los contribuyentes. Afirma también que no existen vulneraciones a las garantías del debido proceso ni a la prohibición de juzgamiento por parte de comisiones especiales, toda vez que el proceso de retención de la devolución no produce la resolución definitiva y permanente de un conflicto jurídico, y que el procedimiento de cobro del crédito genera instancias para

⁸² Sesión 5ª Ordinaria CEI-5, 11 de junio de 2018, p. 51

⁸³ Íd., p. 52

⁸⁴ Evolución del Crédito con Garantía Estatal en las Instituciones de Educación Superior. Minuta N° 7 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingesa, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12/2018 de la Comisión Investigadora.

⁸⁵ Sesión 4ª Ordinaria CEI-5, 4 de junio de 2018, p. 8.

⁸⁶ Evolución del Crédito con Garantía Estatal en las Instituciones de Educación Superior. Minuta N° 7 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingesa, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12/2018 de la Comisión Investigadora.

que los deudores planteen observaciones y defensas, pudiendo regularizar su situación de mora ante la institución financiera, acudir a la Comisión para efectuar reclamos o bien presentar sus alegaciones en el Tribunal en el caso de existir juicios de cobro iniciados.

De acuerdo a Sebastián Weinborn, abogado patrocinante de las demandas contra la retención de la devolución de impuestos, esta práctica pone a los bancos en una situación de “acreedor privilegiado”, por cuanto *“el afectado no puede ejercer ninguna acción para demostrar que su deuda está prescrita, como ocurre en otros casos; basta con que el banco informe a la Tesorería General de la República a través de una nómina donde conste la gente que le debe dinero. No existe ni siquiera un procedimiento administrativo para oponerse a ello, ni para que una persona demuestre que no es deudora, porque el banco se puede equivocar, puede poner el RUT de otra persona y es a esta a quien se le va a retener la devolución de impuestos”*⁸⁷. Weinborn añade además que esta práctica entrega un margen discrecional a las instituciones financieras para imputar lo que estimen necesario a dicha devolución: intereses, gastos de cobranza, comisiones o morosidades, siendo lo más común el que la deuda principal no disminuya luego de efectuadas estas retenciones. La misma minuta de Ingresos antes referida ratifica que el orden de priorización de ítems en los cuales se destinan dichos montos retenidos es: intereses moratorios devengados por cuotas morosas, gastos de cobranza en que incurrió el banco, cantidad de cuotas morosas que puedan ser cubiertas con el monto retenido, y devolución al deudor si es que resta algún saldo después de lo anterior.

Asimismo, el abogado junto al vocero de la agrupación Deuda Educativa dieron cuenta en la sesión N° 5 ordinaria de la Comisión de un total de 12 pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han declarado que la norma específica contenida en el artículo 17 sería inconstitucional por cuanto crea en la práctica una comisión especial para cobrar, sin posibilidad de defensa. Sin embargo, ninguno de estos pronunciamientos ha implicado por parte ni de las autoridades de Gobierno, ni por la Comisión Ingresos, una revisión normativa ni tampoco una aplicación general de esta inconstitucionalidad, más allá de los casos específicos que han motivado los respectivos recursos al Tribunal.

Además de las retenciones a la devolución de impuestos, el artículo 16 de la ley N° 20.027 establece que los beneficiarios del crédito deben suscribir un mandato especial que faculte al a institución financiera para requerir al empleador, por escrito, que deduzca las cuotas del crédito de las remuneraciones de los deudores. De acuerdo al Contralor General de la República, sin embargo, en la práctica -al menos hasta donde ha tomado conocimiento el ente fiscalizador en sus cinco auditorías realizadas a la Comisión Ingresos- este mecanismo no ha operado de manera efectiva, no habiéndose efectuado descuentos de las remuneraciones⁸⁸.

Comisión de administración

Finalmente, un último aspecto investigado en esta materia dice relación con la comisión por concepto de administración de los créditos, establecida en la cláusula décimo primera bis del Contrato de Apertura de Línea de Crédito del CAE y en el numeral 2.1.4 de las Bases de Licitación. El investigador de

⁸⁷ Sesión 5ª Ordinaria CEI-5, 11 de junio de 2018, p. 51.

⁸⁸ Sesión 7ª Ordinaria CEI-5, 9 de julio de 2018, p. 14

Fundación Sol, Marco Kremerman, plantea ante la Comisión Investigadora que *“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”*⁸⁹. El ingeniero comercial y MBA en la London Business School, Fernando Gillmore, en cuestionario respondido mediante oficio a la Comisión Investigadora afirma que esta no es una práctica habitual en ningún otro instrumento crediticio en Chile, señalando que *“normalmente los préstamos se realizan sin comisiones de administración, ya que se asume que el “costo” de proveer y administrar el crédito por parte del banco está incluido en la tasa de interés que el banco ofrece”*⁹⁰.

Gillmore añade que en la práctica esta comisión de administración constituye una fuente de ingresos adicional para el banco, que no se justifica desde el costo del préstamo, y que en su caso corresponde a más del 8% del valor total de la cuota mensual. Se trata, asimismo, de una carga invisible al deudor hasta que llega el momento de pagar el crédito, produciendo así endeudados por montos superiores a los acordados. A ello se suma además que el plazo de pagos es determinado por el banco, que de esta manera se asegura de contar con clientes cautivos, sin capacidad de negociar o reducir plazos, pudiendo por ejemplo prepagar o acceder a refinanciamientos más beneficiosos.

En razón de lo anterior, esta Comisión Investigadora, en uso de sus facultades, llegó a las siguientes Conclusiones y Proposiciones relativas al eje Abusos del Sistema:

II. Conclusiones.

a) Existieron diversas prácticas abusivas en contra de los estudiantes.

- **Comisión Ingresa.**

Durante las sesiones, se discutió la presencia de contratos de adhesión y cláusulas abusivas en los contratos que los estudiantes deben firmar para acceder al CAE. Tanto la Comisión Ingresa como el Sernac estimaron que esto no era posible ya que dichos contratos se rigen por la ley 20.027 que crea el crédito, la cual contempla expresamente la suscripción de instrumentos como el mandato delegable e irrevocable, y no por la Ley de Protección al Consumidor y específicamente el Sernac Financiero. Además, el contrato es suscrito con la Comisión Ingresa, que no es una institución financiera, y no directamente con el banco.

Si bien esta Comisión Investigadora asume la plausible discusión jurídica al respecto, concluye que en todo caso existiría responsabilidad en el diseño de la ley, que obligaría a cometer dichas prácticas abusivas, y de la Comisión Ingresa por no haber hecho notar esta situación apremiante. Más aún que, según lo expresado por la subdirectora jurídica del Sernac, doña Francisca Barrientos, nos encontramos ante consumidores (estudiantes) excesivamente vulnerables que en otro contexto sí serían objeto de protección

⁸⁹ Sesión 8ª Ordinaria CEI-5, 30 de julio de 2018, pp. 41-42.

⁹⁰ Correo electrónico del ingeniero señor Fernando Gillmore mediante el cual da respuesta al Oficio N° 11/2018 de la Comisión Investigadora

por la Ley del Consumidor ante los mencionados contratos (sesión del 9 de julio).

- Bancos e instituciones financieras.

Se ha tomado conocimiento mediante el testimonio de 802 deudores que se han presentado ante esta Comisión de diversas prácticas abusivas por parte de los bancos, principalmente tendiente a la producir la condición de moroso en el deudor. Así, circunstancias como dificultar el acceso a los planes de pago o entregarlos de manera ininteligible, no facilitar formas virtuales de pago e incluso ante la atención presencial no capacitar al personal respecto a la existencia o formas de pago de este crédito, hacen que el deudor no pueda cancelar dentro del plazo de 5 días necesario para no caer en la condición de morosidad.

b) Existe una extrema fragilidad de los estudiantes, especialmente los desertores.

En efecto, de acuerdo a lo señalado por doña Francisca Barrientos, subdirectora jurídica del Sernac, los estudiantes *“son consumidores hipervulnerables porque se trata de estudiantes que no alcanzan a percibir los efectos de un crédito, sino hasta mucho tiempo después de salir de sus estudios, o sea, hasta que egresan, o bien hasta que comienzan a trabajar... La hipervulnerabilidad de esta clase de sujetos mandataría al legislador a dar una especial preocupación respecto de la información que existe en términos de la deuda y de los intereses.”* (Sesión del 9 de julio), opinión que es compartida por esta Comisión Investigadora.

Respecto a los desertores, estos se encuentran en una situación aún más frágil al tener menores posibilidades de empleabilidad que les permita pagar el crédito, debido a la propia deserción. Así, estos representan casi la mitad de los deudores morosos, siendo un porcentaje mucho menor respecto del total de deudores en estado de pago.

III. Propositiones.

De conformidad con los antecedentes analizados y las consideraciones y conclusiones anteriormente expuestas, esta Comisión Investigadora, en uso de sus facultades, ha acordado plantear a la Cámara de Diputados un conjunto de proposiciones, con el objeto de evitar algunos de los hechos investigados en esta oportunidad y asegurar el debido resguardo del derecho a la educación de los estudiantes, que consisten en las siguientes medidas:

a) Establecer un organismo que proteja al estudiante, que sea distinto del administrador del crédito, en lo inmediato, y facultar a la Superintendencia de Educación Superior para que fiscalice a los bancos en relación con el CAE.

b) Perfeccionar la legislación sobre protección de los derechos de los consumidores, que es un mínimo de protección a los deudores, incluidos los deudores del CAE.

c) Abordar en forma particular la situación específica de los desertores.

4. REPARACIÓN.

I. Consideraciones.

Carga financiera

Como fue anteriormente señalado, a diciembre de 2017 un total de 874.293 estudiantes se habían acogido al CAE. Dentro de éstos, según datos proporcionados por Ingesa mediante oficio a la Comisión Investigadora, un 45,5% se encuentran aún en etapa de estudio, sumados a un 9,3% en período de gracia -esto es, dentro de los 18 meses entre el egreso y el pago de la primera cuota-. El 34,1% de los más de 874 mil estudiantes antes mencionados se encuentra actualmente con un cuadro de pago activo, mientras que por último respecto del 10,4% la garantía estatal ya ha sido ejecutada y/o se le ha acelerado el crédito. Del total de beneficiarios del CAE, el 29% y el 26% provienen de hogares pertenecientes al primer y segundo quintil de ingresos respectivamente, mientras que sólo el 9% es parte del quintil más alto.

No obstante la condición socioeconómica de la mayor proporción de los beneficiarios del Crédito con Aval del Estado, estos se ven expuestos, especialmente a partir de los primeros años de operación del sistema, a una carga financiera superior en comparación a quienes han financiado sus estudios bajo el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), en tanto este último instrumento presenta una tasa de interés del 2% y cobros contingentes a los ingresos de los estudiantes, mientras que hasta las reformas introducidas el año 2012 el CAE presentaba tasas hacia el estudiante de entre 5,5% y 6%, sin contemplar contingencia alguna de los pagos respecto del ingreso. Cabe recordar que el Fondo Solidario permaneció tras la introducción del CAE como un instrumento restringido únicamente a matriculados de instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores, excluyendo con ello a la mayor parte de la matrícula de la educación superior, expuesta así a peores condiciones en comparación a los estudiantes de planteles tradicionales.

Por otra parte, al contrastar la carga del CAE dentro de los mecanismos de financiamiento disponibles para los alumnos de instituciones no tradicionales, particularmente en comparación con el Crédito CORFO, las tasas de interés del Crédito con Aval del Estado son más bajas en comparación al 8,5%-9% de CORFO-, además de ser la Comisión Ingesa y no los bancos quien determina los alumnos seleccionados y la tasa de interés. Asimismo, la garantía del CAE la otorga del Estado, no exigiéndose garantías a los familiares directos a diferencia de otros instrumentos financieros, además de otorgarse financiamiento por todo el período de duración de la carrera sin necesidad de repostulación año a año.

No obstante lo anterior, tras los primeros años de operación del Crédito con Aval del Estado se evidenció como uno de sus principales problemas la elevada carga financiera que representó para los estudiantes acogidos a este instrumento. Al año 2011 un informe del Banco Mundial⁹¹ daba cuenta de una relación deuda/ingreso anual promedio de los beneficiarios del CAE equivalente a 174% -esto es, 1,74 veces lo que ganaría en un año-, superando

⁹¹ Banco Mundial (2011). *Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile: Análisis y evaluación*. Sector de Educación, América Latina y el Caribe, el Banco Mundial. Referido en Sesión 8ª Ordinaria, 30 de julio de 2018, p. 18.

ampliamente a los demás países de la OCDE e incluso al país sudamericano que le sigue directamente -Colombia, con un 94%-. El mismo estudio reportaba una elevada cuota mensual promedio como proporción del ingreso mensual, equivalente a un 15% para un crédito a 20 años, mientras por ejemplo en Holanda la misma cifra a 20 años alcanza un 2,6% y Estados Unidos un 6,7%.

Luego de las movilizaciones de 2011, el Gobierno de Sebastián Piñera impulsó algunas medidas orientadas a alivianar la carga financiera de los estudiantes. Estas consistieron principalmente en la rebaja de la tasa de interés percibida por el estudiante a un 2% -siendo el fisco el encargado de subsidiar la diferencia hacia los bancos-, la posibilidad de optar a cuotas contingentes a un máximo del 10% del ingreso por un período de 6 meses con opción de renovación, y la postulación a suspender temporalmente pagos en casos de cesantía o de estudios en el extranjero, inicialmente por una única oportunidad de 12 meses y posteriormente modificado a una periodicidad de 6 meses renovables. Los deudores que tomaron el CAE entre 2006 y 2011 podrían optar a estos beneficios bajo la condición de estar al día en sus respectivos cuadros de pagos. Adicionalmente, el año 2012 el mismo gobierno del ex Presidente Piñera presentaría el primer proyecto para eliminar a la banca del sistema de crédito, el cual no fue aprobado.

Si bien dichas medidas contribuyeron a disminuir la carga financiera promedio -cifrada hoy en torno al 7,4%-, lo anterior persiste como un problema no resuelto de la implementación del crédito con aval del Estado. De acuerdo a las estimaciones presentadas por Christian Larraín, primer Director de la Comisión Ingresos⁹², un 34,1% de los estudiantes quedarían con una carga financiera superior al 10% y un 17,7% más del 12%, fenómeno concentrado especialmente en instituciones privadas con aranceles de referencia más costosos, y a carreras de menor rentabilidad económica individual -tales como artes, educación y ciencias sociales-. A ello se suman, como fue antes expuesto, las significativas diferencias existentes entre los aranceles de referencia cubiertos por el crédito y los cobros efectivos de las instituciones de educación superior, brecha que promedia cerca de 780 mil pesos en el sector universitario privado, precisamente el que más ha concentrado la expansión del sistema de educación superior chileno desde 1990 en adelante.

Lo anterior, además, ocurre en un contexto país caracterizado por la amplia extensión de la realidad del endeudamiento. De acuerdo a lo expuesto por Fundación Sol ante la Comisión, con datos de DICOM-Equifax, actualmente en Chile hay cerca de 11,3 millones de endeudados, correspondientes al 80% de población mayor de 18 años. Dentro de esta cifra, a su vez, destacan 4,5 millones de morosos, equivalentes a cerca del 45% de mayores de 18 años de edad. En palabras del investigador Alexander Páez, *“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”*⁹³.

⁹² Sesión 3ª Especial CEI-5, 30 de mayo de 2018. Presentación Christian Larraín, Anexo 5: Carga Financiera.

⁹³ Sesión 8ª Ordinaria, 30 de julio de 2018, p. 6.

Morosidad

Según datos entregados mediante Oficio por Ingresos a la Comisión, la mora total sistema a diciembre de 2017 alcanzaba el 42,9% del total de endeudados, cifra que sobrepasa a su vez el 48% en Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales. Entre el total de morosos destaca un 21,7% respecto de los cuales ya fue ejecutada la garantía estatal, cifra que asciende a un 44,4% entre los estudiantes que por diversos motivos no lograron culminar sus estudios.

Siempre bajo los mismos datos de Ingresos antes señalados⁹⁴, la morosidad en términos agregados es especialmente alta en los dos primeros quintiles de ingresos, alcanzando el 47,7% y el 43,8% en los quintiles 1 y 2 respectivamente. Al desagregar por trayectorias formativas, entre los egresados del sistema la morosidad total alcanza un 34%, cifra que asciende al 74% en los beneficiarios que debieron desertar del sistema de educación superior.

Para dimensionar adecuadamente estos niveles de morosidad resulta de especial relevancia subrayar el juicio planteado por el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras ante la Comisión, quien afirmó que *“la morosidad de la cartera CAE es superior a la de otros créditos para el financiamiento de estudios superiores y muestra mayor probabilidad de incumplimiento, mayores pérdidas dado el incumplimiento y, por lo tanto, mayores requerimientos de provisiones”*⁹⁵. Concretamente, las cifras expuestas por el Superintendente dan cuenta de un 50,3% de probabilidad de no pago luego de entrar en mora, cifra que sobrepasa el 45,8% del Crédito CORFO u otros instrumentos financieros.

En cuanto al saldo total de deuda, la situación promedio de los estudiantes con cuadros de pago activos -tanto al día como morosos- que desertaron alcanza las 141 unidades de fomento (aproximadamente \$3.810.000), mientras que entre los egresados asciende a UF 233 (aproximadamente \$6.291.000). Por otra parte, cabe destacar la proporción significativa de beneficiarios actualmente con cuadros de pago activos cuya deuda asciende a montos superiores a 200 UF, porcentaje que alcanza al 22% de los desertores y el 44% de los egresados del sistema⁹⁶.

Finalmente, en cuanto a la diferencia entre el monto entregado por el banco a los estudiantes y el que finalmente pagan, de acuerdo a la simulación de *“un beneficiario promedio del crédito”* presentada por la Comisión Ingresos mediante oficio⁹⁷ y expuesta también en la sesión 10ª especial de la Comisión, da cuenta de un monto total a pagar al egreso de 308,5 UF y un total finalmente pagado de 389,2 UF. Lo anterior da como resultado una diferencia de 81,17 UF, equivalentes -al valor de la UF al 25 de agosto de 2018- a \$2.213.220. Si se considera esta misma diferencia pero tomando como valor inicial el monto

⁹⁴ Situación de Pago de Beneficiarios del Crédito con Garantía Estatal. Minuta N° 12 adjunta al Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingresos, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12/2018 de la Comisión Investigadora.

⁹⁵ Sesión 4ª Ordinaria CEI-5, 4 de junio de 2018, p. 39.

⁹⁶ Según datos expuestos por Tomás Bayón, Director de Comisión Ingresos, en Sesión 10ª Especial CEI-5, 13 de agosto de 2018.

⁹⁷ Oficio N° 338/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingresos, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 19/2018 de la Comisión Investigadora.

efectivo de arancel financiado por el crédito, la brecha alcanza las 111,72 UF, equivalentes a \$3.097.603.

En razón de lo anterior, esta Comisión Investigadora, en uso de sus facultades, llegó a las siguientes conclusiones y proposiciones relativas al eje Reparación:

II. Conclusiones.

a) Existen componentes de la deuda que se han vuelto injustos.

Según los acuerdos tomados previamente en este informe por esta Comisión, es necesario concluir que parte de la deuda por los créditos CAE o Corfo no cumplen con el estándar de confianza que en un Estado de Derecho los ciudadanos deben poder tener hacia órganos públicos. Por tanto, con independencia de las decisiones judiciales que pudiesen existir sobre los asuntos técnicos-jurídicos, los componentes de la deuda que deriven de prácticas abusivas o errores subsanables no son justos. La determinación del monto o la fórmula de cálculo de dichos componentes es algo que estimamos escapa a las facultades de esta Comisión.

III. Proposiciones.

De conformidad con los antecedentes analizados y las consideraciones y conclusiones anteriormente expuestas, esta Comisión Investigadora, en uso de sus facultades, ha acordado plantear a la Cámara de Diputados un conjunto de proposiciones, con el objeto de evitar algunos de los hechos investigados en esta oportunidad y asegurar el debido resguardo del derecho a la educación de los estudiantes, que consisten en la siguiente medida:

a) Establecer alguna medida de reparación ante el componente injusto de la deuda.

En efecto, respecto de aquella deuda injusta, debe existir algún mecanismo que repare a los estudiantes que se encuentren en situación de pago. Durante el trabajo de la Comisión se mencionaron diversos mecanismos de reparación tales como la condonación parcial, compensación, tramo exento o la posibilidad de que los deudores se acojan a nuevas condiciones más favorables al menos para los estudiantes que se encuentren en las situaciones más críticas. Asimismo, un mecanismo de reparación debe hacer un reconocimiento a los estudiantes que pagaron su deuda incluso con este componente injusto.

VIII. VOTACIONES.

La Comisión acordó votar las consideraciones, conclusiones y proposiciones, de la siguiente forma:

En primer lugar, discutir y votar cada una de las propuestas de los diputados Bellolio, Monsalve y Santana, Schalper y de la diputada Rojas al texto presentado por la Presidenta de la Comisión. Aquellas que fueron aprobadas, se incorporaron al texto. De las propuestas rechazadas y retiradas por sus autores, se deja constancia en este capítulo.

En segundo término, se acordó someter a votación los capítulos 1) Responsabilidades y 3) Abusos del Sistema, en conjunto y, posteriormente, votar los capítulos 2) Impacto en el Sistema y 4) Reparación.

1. Responsabilidades

Se presentaron las siguientes propuestas de modificación:

1) Del diputado **Belloio** para reemplazar en el párrafo segundo, letra a) de las conclusiones, que consagra que existen responsabilidades tanto en el diseño del CAE como durante su implementación, reemplazar la oración: “la reforma realizada el año 2012 si bien implicó una flexibilización del crédito para muchos estudiantes, esta reforma fue incompleta ya que no entregó el mismo beneficio a los deudores morosos ni solucionó la carga del crédito para el Estado, en este último caso incluso empeoró.”, por: “la reforma realizada el año 2012 implicó una flexibilización del crédito para muchos estudiantes, sin perjuicio de otros temas que quedaron pendientes.”.

La Comisión consensuó, por unanimidad, la siguiente redacción:

“La reforma realizada el año 2012 implicó una flexibilización del crédito para muchos estudiantes, al rebajar la tasa de interés al 2% y permitir un pago contingente al ingreso -del 10%-, sin embargo, fue incompleta ya que no entregó el mismo beneficio a los deudores morosos ni solucionó la carga del crédito para el Estado, en este último caso incluso empeoró.”.

Puesta en votación, resultó **aprobada por unanimidad** de votos de los diputados Belloio, Bobadilla, Girardi, Hoffmann, Monsalve, Pardo, Rey, Rojas, Santana, Schalper, Vallejo y Venegas (12-0-0).

2) Del diputado **Belloio** para reemplazar el título de la letra b) de las conclusiones, que señala: “El vínculo entre el CAE y el Sistema de Acreditación introdujo incentivos perversos y un vicio para este último” por “El mal diseño del CAE y un deficiente sistema de acreditación contribuyeron a los malos resultados de la política de financiamiento.”.

Puesta en votación, resultó **rechazada** por mayoría de votos. A favor votaron los diputados Belloio, Bobadilla, Pardo, Rey y Schalper, y en contra votaron los diputados Girardi, Monsalve, Rojas, Santana, Vallejo y Venegas (5-6-0).

3) Del diputado **Schalper** para reemplazar la letra a) de las proposiciones, por la siguiente:

“La existencia de un órgano público que ejerza control sobre la entrega de recursos a estudiantes e instituciones, o la dotación de atribuciones a órganos ya existentes para el cumplimiento de dicho propósito.”.

La Comisión consensuó, por unanimidad, la siguiente redacción:

“a) Dotar de mayores atribuciones a los órganos públicos competentes para ejercer control sobre la entrega de recursos a estudiantes e instituciones.”.

Puesta en votación, resultó **aprobada por unanimidad** de votos de los diputados Belloio, Bobadilla, Girardi, Hoffmann, Monsalve, Pardo, Rey, Rojas, Santana, Schalper, Vallejo y Venegas (12-0-0).

2) Impactos en el Sistema de Educación Superior

Se presentaron las siguientes propuestas de modificación:

1) Del diputado **Belloio** para agregar el siguiente párrafo inicial:

“El Crédito con Aval del Estado (CAE) es una Política Pública implementada el año 2006 que tuvo por objetivo ofrecer una mejor alternativa de financiamiento a los estudiantes de educación superior, especialmente enfocado en jóvenes que asistían a instituciones fuera del CRUCH provenientes de familias de medianos y bajos ingresos. Antes de la creación del CAE solo existía el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), exclusivo para los estudiantes que asistían a instituciones del CRUCH; y el Crédito Corfo para estudiantes de pregrado (otorgado por los bancos), que si bien era de acceso más amplio, exigía aval personal y tenía una tasa de interés promedio de UF+8%. Si bien se mantuvieron discriminaciones en contra de los estudiantes fuera del CRUCH (pues el FSCU era un crédito mucho más blando que el CAE original), la creación del CAE significó una mejora inmediata para todos aquellos quienes no podían acceder al FSCU y para quienes no contaban con aval personal para obtener el Crédito Corfo. Actualmente el CAE aporta al financiamiento de la educación superior de cerca de 300.000 estudiantes al año. Desde su creación, han sido 900.000 los jóvenes que lo han utilizado.”

Fue retirada por su autor.

2) Del diputado **Belloio** para reemplazar en el punto I sobre consideraciones, el primer título por el siguiente: “Expansión no planificada del sistema de educación superior.”

Fue retirada por su autor.

3) Del diputado **Belloio** para agregar en el primer párrafo del título sobre la expansión del sistema, el siguiente párrafo:

“Lo anterior, sin embargo, se ve reforzado por una evidente discriminación que existió y que aún persiste entre las instituciones adscritas al Consejo de Rectores y el resto de las instituciones del Sistema de Educación Superior. Mientras los estudiantes de las instituciones del CRUCH podían optar a financiar su educación mediante el Fondo Solidario de Crédito Universitario, el resto de los estudiantes debía financiar su educación mediante el CAE, el cual resultó ser un crédito mucho menos conveniente que el FSCU.”

Puesta en votación, resultó **rechazada**. A favor votaron los diputados Belloio, Bobadilla, Hoffmann, Pardo, Rey y Schalper, y en contra votaron los diputados Girardi, Monsalve, Rojas, Santana, Vallejo y Venegas (6-6-0).

4) Del diputado **Belloio** para agregar una nueva conclusión, del siguiente tenor:

“c) La coexistencia entre el Crédito con Aval del Estado y el Fondo Solidario de Crédito Universitario generó una discriminación arbitraria en favor de las instituciones adscritas al CRUCH.”

Puesta en votación, resultó **rechazada**. A favor votaron los diputados Belloio, Bobadilla, Hoffmann, Pardo, Rey y Schalper, y en contra votaron los diputados Girardi, Monsalve, Rojas, Santana, Vallejo y Venegas (6-6-0).

5) Del diputado **Belloio** para agregar una conclusión, nueva, del siguiente tenor:

“No obstante lo anterior y los problemas asociados al CAE, este fue un instrumento que le permitió el acceso a la Educación Superior a miles de estudiantes, que de no haber contado con el CAE, no hubiesen podido acceder.”.

Puesta en votación, resultó **aprobada** por mayoría votos de los diputados Belloio, Bobadilla, Hoffmann, Monsalve, Pardo, Rey, Rojas, Santana, Schalper y Venegas. En contra votó la diputada Girardi y se abstuvo la diputada Vallejo (10-1-1).

6) Del diputado **Schalper** para eliminar el punto III sobre Proposiciones, la letra b).

Puesta en votación, resultó **rechazada**. A favor votaron los diputados Belloio, Bobadilla, Hoffmann, Pardo, Rey y Schalper, y en contra votaron los diputados Girardi, Monsalve, Rojas, Santana, Vallejo y Venegas (6-6-0).

7) Del diputado Schalper para eliminar el punto III sobre Proposiciones, la letra c).

Puesta en votación, resultó **rechazada**. A favor votaron los diputados Belloio, Bobadilla, Hoffmann, Pardo, Rey y Schalper, y en contra votaron los diputados Girardi, Monsalve, Rojas, Santana, Vallejo y Venegas (6-6-0).

8) Del diputado **Schalper** para agregar la siguiente proposición:

“Es necesario contar con un sistema de créditos que complemente la gratuidad y que considere los errores aquí expuestos sobre el Crédito con Aval del Estado.”.

La Comisión consensuó, por unanimidad, la siguiente redacción:

“d) Contar con un sistema de financiamiento que complemente la gratuidad y que considere los errores expuestos sobre el CAE.”.

Puesta en votación, resultó **aprobada** por mayoría votos de los diputados Belloio, Bobadilla, Girardi, Hoffmann, Monsalve, Pardo, Rey, Rojas, Schalper y Venegas, y se abstuvo el diputado Santana (11-0-1).

9) De los diputados Monsalve y Santana para reemplazar la proposición contenida en la letra c), por la siguiente:

“c) Implementar una nueva política de financiamiento, administrada por el Estado, de carácter transitorio, que vaya disminuyendo en la medida que avance la gratuidad. Dado que el foco principal de la política de financiamiento de educación superior es la gratuidad, el modelo complementario de financiamiento debe estar alineado con ella y no significar un desincentivo.”.

Puesta en votación, resultó **aprobada** por mayoría de votos de los diputados Mellado, Monsalve, Rojas, Santana, Vallejo y Venegas, y en contra votaron los diputados Belloio, Bobadilla, Pardo, Rey y Schalper (6-5-0).

10) De los diputados **Monsalve** y **Santana** para agregar la siguiente proposición:

“En cuanto a la calidad, si bien fue un tema que se consideró durante la tramitación del CAE, razón por la cual se tramitó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, no debemos olvidar

que no todos los sectores políticos deseaban que las Universidades privadas se debieran acreditar para que sus estudiantes accedieran al crédito. Además, centrar todo el debate en la acreditación generó una presión institucional sobre la CNA, que terminó con algunos de sus miembros investigados y sancionados por la justicia penal, por lo que este no debe ser el único requisito que se exija a las instituciones para acceder al nuevo sistema.”.

Fue retirada por sus autores.

3) Abusos del Sistema

Se presentaron las siguientes propuestas de modificación:

1) Del diputado **Bellolio** para eliminar en el título “Retención de la devolución de impuestos” la parte final del párrafo sexto, que señala:

“Sin embargo, como también el mismo Contralor lo señala, el hecho de que tanto en el actual CAE como en el proyecto de Financiamiento propuesto por el actual Gobierno se contemple la posibilidad del descuento por planilla a los trabajadores dependientes, entraña el riesgo de que el haber contraído deudas por concepto de estudios superiores se transforme en una consulta recurrente al momento de contratar, representando por tanto una potencial fuente de discriminación a los deudores.”.

Puesta en votación, resultó **aprobada por unanimidad** de votos de los diputados Bellolio, Bobadilla, Mellado, Rey, Rojas, Santana, Schalper, Vallejo y Venegas (9-0-0).

2) De la diputada **Rojas** sustituir el texto de la letra b) sobre proposiciones, por el siguiente:

“b) La legislación de protección a los consumidores es un mínimo de protección a los deudores, incluyendo a los deudores del CAE, el cual debiese ser perfeccionado.”.

Puesta en votación, resultó **aprobada por unanimidad** de votos de los diputados Bellolio, Bobadilla, Mellado, Rey, Rojas, Santana, Schalper, Vallejo y Venegas (9-0-0).

3) De la diputada **Rojas** sustituir la letra a) en el punto II sobre conclusión en el título “Bancos e instituciones financieras”, el párrafo único por el siguiente:

“Se ha tomado conocimiento mediante el testimonio de 802 deudores que han concurrido ante esta Comisión de diversas prácticas abusivas por parte de los bancos, principalmente tendiente a la producir la condición de moroso en el deudor. Así, circunstancias como dificultar el acceso a los planes de pago o entregarlos de manera ininteligible, no facilitar formas virtuales de pago e incluso ante la atención presencial no capacitar al personal respecto a la existencia o formas de pago de este crédito, hacen que el deudor no pueda cancelar dentro del plazo de 5 días necesario para no caer en la condición de morosidad.”.

Puesta en votación, resultó **aprobada por unanimidad** de votos de los diputados Bellolio, Bobadilla, Mellado, Rey, Rojas, Santana, Schalper, Vallejo y Venegas (9-0-0).

4) Reparación

Se presentaron las siguientes propuestas de modificación:

1) Del diputado **Bellolio** para modificar el contenido del comentario de la proposición a), por el siguiente:

“Respecto de aquella deuda injusta, debe existir algún mecanismo que repare a los estudiantes que se encuentren pagándola. Durante el trabajo de la Comisión se mencionaron diversos mecanismos de reparación tales como la condonación parcial, compensación, tramo exento o la posibilidad de que los deudores se acojan a nuevas condiciones más favorables al menos para los estudiantes que se encuentren en las situaciones más críticas. Asimismo, un mecanismo de reparación debe hacer un reconocimiento a los estudiantes que pagaron su deuda incluso con este componente ilegítimo. Este mecanismo puede ser utilizado al momento de traspasar los deudores a un nuevo sistema de financiamiento.”.

Se acordó, por unanimidad de los diputados presentes reemplazar el vocablo “pagándola” por la frase “situación de pago” y eliminar la frase final que señala: “Este mecanismo puede ser utilizado al momento de traspasar los deudores a un nuevo sistema de financiamiento.”.

Puesta en votación con las modificaciones consensuadas, resultó **aprobada por unanimidad** de votos de los diputados Bellolio, Bobadilla, Mellado, Rey, Rojas, Schalper, Vallejo y Venegas (8-0-0).

2) Del diputado **Schalper** para modificar el título de su conclusión a) por lo siguiente: “Existen componentes de la deuda que son injustos”.

3) Del diputado **Schalper** para modificar el contenido de su conclusión a) por lo siguiente: “Según los acuerdos tomados previamente en este informe por esta Comisión, es necesario concluir que parte de la deuda por los créditos CAE o Corfo no cumplen con el estándar de confianza que en un Estado de Derecho los ciudadanos deben poder tener hacia órganos públicos. Por tanto, con independencia de las decisiones judiciales que pudiesen existir sobre los asuntos técnicos-jurídicos, los componentes de la deuda que deriven de prácticas abusivas o errores subsanables son injustos. La determinación del monto o la fórmula de cálculo de dichos componentes es algo que estimamos escapa a las facultades de esta Comisión.

4) Del diputado **Schalper** para modificar el título de su proposición a) por lo siguiente “Debe existir políticas de reparación ante el componente injusto de la deuda”.

5) Del diputado **Schalper** para modificar el contenido de su proposición a) por lo siguiente “Respecto de aquella parte de la deuda estimada injusta en el presente informe, debe generarse un debate amplio sobre la implementación de políticas de reparación. La actual comisión cumple con instar a dicho proceso de deliberación política, pero no tiene atribuciones para pronunciarse sobre formas de reparación en particular. Asimismo, dicha política de reparación debe hacer un reconocimiento a los estudiantes que pagaron su deuda incluso con este componente injusto. Este mecanismo puede ser utilizado al momento de traspasar los deudores a un nuevo sistema de financiamiento.

Todas estas propuestas fueron retiradas por su autor.

A continuación, la Comisión puso en votación los apartados 1) Responsabilidades y 3) Abusos del Sistema. Fueron **aprobados por unanimidad** de votos de los diputados Jaime Bellolio, Sergio Bobadilla, Cosme Mellado, Hugo Rey, Camila Rojas, Juan Santana, Diego Schalper, Camila Vallejo y Mario Venegas (9-0-0).

Luego, se votaron conjuntamente los apartados 2) Impacto en el Sistema de Educación Superior y 4) Reparación, los que resultaron **aprobados** por mayoría de votos. Votaron a favor los diputados Cosme Mellado, Camila Rojas, Juan Santana, Camila Vallejo y Mario Venegas. En contra votaron los diputados Jaime Bellolio, Sergio Bobadilla, Hugo Rey y Diego Schalper (5-4-0).

IX. ENVÍO DE COPIA DEL INFORME.

La Comisión acordó proponer a la H. Sala que remita copia de este informe tanto a S.E. el Presidente de la República, como a las autoridades a las cuales van dirigidas las propuestas, esto es, a la Ministra de Educación y al Subsecretario de Educación, al Contralor General de la República, al Tesorero General de la República, al Director de Presupuestos, al Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, al Vicepresidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, al Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, al Director Ejecutivo de la Comisión Ingresos y al Director del Servicio Nacional del Consumidor, según lo dispuesto en los artículos 58 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y 318 del Reglamento de la Corporación, con el objeto de que tengan a bien adoptar las medidas conducentes a superar las dificultades detectadas durante la investigación de la Comisión.

X. DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó como Diputada informante a la señora CAMILA ROJAS VALDERRAMA.

SALA DE LA COMISIÓN, A 2 DE OCTUBRE DE 2018.

Tratado y acordado según consta en las actas de las sesiones celebradas los días 9, 14 y 28 de mayo, 4, 11 y 18 de junio, 9 y 30 de julio, 6, 13 y 20 de agosto, 3, 10 y 12 de septiembre, y 2 de octubre de 2018, con la asistencia de los diputados

Asistieron los diputados integrantes de la Comisión señoras Cristina Girardi Lavín, María José Hoffmann Opazo, Camila Rojas Valderrama (Presidenta) y Camila Vallejo Dowling, y los señores Jaime Bellolio Avaria, Sergio Bobadilla Muñoz, Manuel Monsalve Benavides, Luis Pardo Sáinz, Hugo Rey Martínez, Cosme Mellado Pino, Juan Santana Castillo, Diego Schalper Sepúlveda y Mario Venegas Cárdenas.

Por la vía del reemplazo asistieron las diputadas Aracely Leuquén Uribe, Francesca Muñoz González y Joanna Pérez Olea, y los diputados Diego Paulsen Kehr y Luis Rocafull López.

Asimismo, asistió el diputado Carlos Abel Jarpa Wevar.



MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
Abogada Secretaria de la Comisión

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
1. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN.	1
2. PLAZO.	4
3. INTEGRACIÓN.....	4
II. RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.	5
1. SESIONES EFECTUADAS.....	5
2. PERSONAS RECIBIDAS.....	5
3. DOCUMENTOS RECIBIDOS.....	6
A) <i>Documentos constitutivos de la Comisión y antecedentes previos.</i>	6
B) <i>Documentos proporcionados por las personas que se indican.</i>	7
C) <i>Testimonios de estudiantes endeudados.</i>	8
III. LISTADO DE OFICIOS DESPACHADOS Y DOCUMENTOS DE RESPUESTA RECIBIDOS POR LA COMISIÓN EN EL MARCO DE SU INVESTIGACIÓN.	9
IV. ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LA MATERIA DEL ENCARGO.	10
V. EXPOSICIONES EFECTUADAS POR LAS PERSONAS CITADAS O INVITADAS A LA COMISIÓN.	14
1. DIRECTOR EJECUTIVO DE LA COMISIÓN INGRESA, SEÑOR TOMÁS BAYÓN ZÚÑIGA.	15
2. DIRECTOR DE PRESUPUESTOS, SEÑOR RODRIGO CERDA NORAMBUENA.	17
3. JEFE DE LA DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, SEÑOR JUAN EDUARDO VARGAS DUHART.	19
4. SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN, SEÑOR RAÚL FIGUEROA SALAS.	23
5. EXDIRECTOR DE LA COMISIÓN INGRESA, SEÑOR CHRISTIAN LARRAÍN PIZARRO.	24
6. TESORERO GENERAL DE LA REPÚBLICA, SEÑOR HERNÁN FRIGOLETT CÓRDOVA.	28
7. SUPERINTENDENTE DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS, SEÑOR MARIO FARREN RISOPATRÓN.	31
8. PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS, SEÑOR SEGISMUNDO SCHULIN- ZEUTHEN SERRANO.....	34
9. MINISTRO DE EDUCACIÓN, SEÑOR GERARDO VARELA ALFONSO.....	36
10. COORDINADOR NACIONAL Y FUNDADOR DE DEUDA EDUCATIVA, SEÑOR JUAN PABLO ROJAS.	40
11. ABOGADO PATROCINANTE DE LAS DEMANDAS CONTRA LA RETENCIÓN DE LA DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS, SEÑOR SEBASTIÁN WEINBORN.	41
12. ABOGADO PATROCINANTE DE DEMANDAS CIVILES, SEÑOR BELISARIO PRATS PALMA.	42
13. VICEPRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO, SEÑOR MANUEL RIESCO LARRAÍN E INTEGRANTE DEL DIRECTORIO, SEÑORA ROXANA PEY TUMANOFF.	44
14. DIRECTOR EJECUTIVO DE ACCIÓN EDUCAR, SEÑOR DANIEL RODRÍGUEZ MORALES.	47
15. CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SEÑOR JORGE BERMÚDEZ SOTO.....	49
16. DIRECTOR DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR, SEÑOR LUCAS DEL VILLAR MONTT.....	53
17. PROFESOR DE DERECHO CIVIL DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, ESPECIALISTA EN DERECHO DEL CONSUMIDOR, SEÑOR MAURICIO TAPIA RODRÍGUEZ.	57
18. DIRECTOR DE LA FUNDACIÓN NODO XXI SEÑOR VÍCTOR ORELLANA E INVESTIGADOR SEÑOR JOSÉ MIGUEL SANHUEZA.	60
19. INVESTIGADORES DE LA FUNDACIÓN SOL, SEÑORES ALEXANDER PÁEZ Y MARCO KREMERMAN.	63
20. PROFESIONAL DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN DEL INSTITUTO IGUALDAD, SEÑOR WILLY KRACHT.	66
21. ANALISTA DEL ÁREA LEGISLATIVA DE LA FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN, SEÑORA MACARENA BRAVO.	67
22. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN, SEÑOR ALFONSO MUGA NAREDO.....	70
23. VICEPRESIDENTE DEL CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO, SEÑOR ALDO VALLE ACEVEDO.	73

24. VOCERA DE LA CONFECY Y PRESIDENTA DE LA FEDERACIÓN DE ESTUDIANTES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, SEÑORITA KARLA TORO INOSTROZA.....	75
25. EXMINISTRO DE EDUCACIÓN, SEÑOR SERGIO BITAR CHACRA.	79
26. EXMINISTRO DE HACIENDA Y DE EDUCACIÓN, SEÑOR NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN.	84
27. EXDIRECTORA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN INGRESA, SEÑORA ALEJANDRA CONTRERAS ALTMANN.	85
28. DIRECTORA DE CIPER, SEÑORA MÓNICA GONZALEZ MUJICA.	89
29. INTEGRANTE DE DEUDA EDUCATIVA, EGRESADA DE INGENIERÍA CIVIL INFORMÁTICA Y DEUDORA DEL CAE, SEÑORITA TANIA ZAMORA VILLALOBOS.....	90
30. DEUDORA DEL CAE, SEÑORA DOMINIQUE FONSECA BUSTAMANTE.....	91
VI. CUESTIONARIOS ENVIADOS.	92
1. INGENIERO COMERCIAL, SEÑOR FERNANDO GILLMORE SAN MARTÍN.	92
2. EX PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SEÑOR RICARDO LAGOS ESCOBAR.	95
VII. CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES.	109
1. RESPONSABILIDADES.	109
<i>I. Consideraciones.</i>	<i>109</i>
<i>II. Conclusiones.</i>	<i>121</i>
<i>III. Proposiciones.</i>	<i>123</i>
2. IMPACTOS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.	124
<i>I. Consideraciones.</i>	<i>124</i>
<i>II. Conclusiones.</i>	<i>126</i>
<i>III. Proposiciones.</i>	<i>127</i>
3. ABUSOS DEL SISTEMA.	127
<i>I. Consideraciones.</i>	<i>127</i>
<i>II. Conclusiones.</i>	<i>135</i>
<i>III. Proposiciones.</i>	<i>136</i>
4. REPARACIÓN.....	137
<i>I. Consideraciones.</i>	<i>137</i>
<i>II. Conclusiones.</i>	<i>140</i>
<i>III. Proposiciones.</i>	<i>140</i>
VIII. VOTACIONES.....	140
IX. ENVÍO DE COPIA DEL INFORME.....	146
X. DIPUTADO INFORMANTE.....	146