INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, DEPORTES Y RECREACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE OTORGA BENEFICIOS A LOS DEUDORES DEL CRÉDITO CON GARANTÍA ESTATAL Y MODIFICA LA LEY N° 20.027.

BOLETÍN N° 7898-04-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Educación, Deportes y Recreación pasa a informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, sobre el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, originado en un Mensaje de S. E. el Presidente de la República, quien, para el despacho de esta iniciativa, ha hecho presente la urgencia calificándola de “suma”.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1.- IDEA MATRIZ DEL PROYECTO.

La idea matriz o central del proyecto es otorgar beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal y modificar la ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.

Con tal propósito, la presente iniciativa introduce diversas modificaciones en la citada ley, las que tienen como principales objetivos reducir significativamente el costo de los créditos para los estudiantes y sus familias, tanto para aquellos que fueron los primeros beneficiados como para los futuros estudiantes que se acojan a este sistema de crédito con garantía del Estado.

2.- NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL.

Deben ser aprobados como normas de rango orgánico constitucional los numerales 7 y 9 del artículo 2°, en virtud de lo establecido en los artículos 38 y 66 de la Constitución Política de la República, y el numeral 8, en virtud del artículo 77 de la Carta Fundamental.

3.- ARTÍCULOS DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE HACIENDA.

Requieren ser conocidos por la Comisión de Hacienda, de acuerdo a lo establecido en el artículo 220 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los artículos 1° y 2°, en sus numerales 4, 6 y 10 del proyecto.

4.- APROBACIÓN EN GENERAL DEL PROYECTO.

La iniciativa fue aprobada en general por siete votos a favor, seis en contra y ninguna abstención. Votaron a favor los diputados señores Becker, Bobadilla, Gutiérrez don Romilio; Kast, Kort, Verdugo y señora Hoffmann. En contra lo hicieron los diputados señores Aguiló, González, Monsalve, Silber, Venegas y señora Saa.

5.- APROBACIÓN EN PARTICULAR DEL PROYECTO.

El proyecto de ley fue aprobado por seis votos a favor, tres votos en contra y ninguna abstención. A favor votaron los diputados señores Becker, Bobadilla, Gutiérrez, don Romilio; Kast, Verdugo y señora Hoffmann. En contra votaron los diputados señores Monsalve, Silber y Venegas.

6.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS POR LA COMISIÓN.

No hay.

7.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante a la señora María José Hoffmann Opazo**.**

* * * * *

II. ANTECEDENTES GENERALES.

a) Mensaje de S. E. el Presidente de la República.

En los fundamentos del proyecto, el Ejecutivo destaca que el proyecto de ley tiene por objeto otorgar beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal y modificar la ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.

Sobre los fundamentos de su iniciativa, el Gobierno señala que tiene la convicción que la educación es fundamental para el desarrollo y realización plena de las personas, para lograr una mayor igualdad de oportunidades y movilidad social y para un mayor progreso del país. Para tal propósito, le parece necesario asegurar que todos los jóvenes tengan la posibilidad de acceder a créditos con apoyo estatal para financiar sus estudios superiores, en condiciones que les aseguren tranquilidad mientras estudian y la posibilidad de restituirlos durante su vida laboral.

Recuerda el Ejecutivo que la ley Nº 20.027, del año 2005, estableció un Sistema de Crédito con Garantía Estatal para hacer realidad lo anterior. Este Sistema fue creado para apoyar de manera permanente y sustentable el acceso al financiamiento de estudiantes que, teniendo voluntad y méritos académicos, no pueden pagar por sí mismos sus estudios de educación superior.

Agrega más adelante el Mensaje que la puesta en marcha del sistema ha permitido entregar créditos para estudios de educación superior a más de 350.000 estudiantes, constituyendo un aporte fundamental al reciente incremento de cobertura en el acceso a la educación superior. Sobre el particular, es conveniente destacar que este crédito se encuentra disponible para los estudiantes de todos los programas de instituciones de educación superior acreditadas, que permite complementar otros beneficios estudiantiles que perciba eventualmente el mismo alumno, y que se puede solicitar incluso una vez iniciado el programa de estudios.

A pesar, y reconociendo los avances logrados, el Gobierno considera necesario perfeccionar este Sistema de Créditos, lo que se hará en dos etapas.

La primera etapa se aborda con este proyecto, y busca introducir un conjunto de mejoras de impacto inmediato. Explica

que se incorporan cambios que reducen significativamente el costo de los créditos para los estudiantes y sus familias, tanto para aquellos que fueron los primeros beneficiados, como para los futuros estudiantes que se acojan al sistema. Asimismo, se amplía el tipo de instituciones financieras que podrán otorgar los créditos, se perfecciona la coordinación del sistema y se aumentan los subsidios estatales.

Una segunda etapa tiene por objeto presentar modificaciones más significativas en cuanto a su diseño, que involucren no sólo a los créditos con garantía estatal, sino que también, a los programas de ayudas estudiantiles en general.

b) <u>Contenido del Proyecto</u>.

El proyecto de ley en estudio consta de dos artículos permanentes, que, a decir del Ejecutivo, introduce un conjunto de modificaciones a la ley N° 20.027, que abordan las siguientes materias:

1) Se establece un beneficio para los estudiantes que hayan accedido al sistema de créditos con aval del Estado con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, el que permitirá rebajar la tasa de interés a la que están sujetos sus créditos, reduciendo consecuentemente las cuotas mensuales a pagar. Esta rebaja les permitirá a partir del año 2012 disminuir las tasas que pagarán hasta el término de sus créditos, a un 2,0% real anual.

2) Incrementa el número de instituciones facultadas para entregar financiamiento al sistema de créditos, permitiendo que Cajas de Compensación y Compañías de Seguros puedan participar. Asimismo, se modifica la ponderación por riesgo, que estipula la ley general de bancos, asociada a los créditos con aval del Estado. Estas modificaciones permitirán introducir mayores niveles de competencia en el sistema y reducir sus costos de operación, permitiendo finalmente lograr mejores condiciones para los estudiantes y el Estado.

3) Asegura a todos los alumnos que a futuro se beneficien con créditos objeto de garantía estatal, que pagarán un interés anual real de un 2%.

4) Finalmente, se modifican las funciones de la Comisión Administradora de los créditos, posibilitando una mejor gestión de coordinación para el adecuado funcionamiento del sistema, y se entregan nuevas facultades a la Tesorería General de la República para que pueda administrar los créditos de propiedad estatal, incluyendo el otorgar facilidades de pago a deudores morosos.

c) <u>Informe Financiero</u>.

El informe financiero de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que se adjunta, señala que de acuerdo a las estimaciones realizadas, el monto del gasto fiscal de este proyecto, alcanzaría los $37.933 millones de 2011 para un total de 350.000 deudores.

Agrega el Informe que para realizar estas estimaciones se han tomado en consideración los siguientes supuestos:

a) Se asume una tasa promedio de 5.43%, de modo tal que la rebaja importa un descuento de 343 puntos base.

b) El deudor comienza a pagar 18 meses después de egresado de su carrera.

c) Duración promedio de las carreras de 4 años y plazo promedio de 20 años.

El numeral 4 del artículo 2° expresa que se beneficiará también a los futuros estudiantes que se acojan al sistema con garantía estatal. La estimación del mayor gasto que significa reducir la tasa de interés CAE al 2% se basa en que el mayor gasto fiscal proviene de un mayor gasto de recarga en las ventas de créditos que los Bancos realicen al Fisco. En régimen esto representa un mayor gasto fiscal de $56.636 millones anuales.

Señala finalmente el Informe que la estimación total por rebaja de la tasa de interés CAE al 2% (cifras en millones $ de 2011, es la siguiente:

Años	**Montos**
2012	20.883
2013	37.999
2014	52.982
2015	65.477
2016	68.376
2017	94.569

III.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión de Educación contó con la asistencia y colaboración, por parte del Ejecutivo, del señor Felipe Bulnes Serrano, Ministro de Educación; del señor Fernando Rojas Ochagavía, Subsecretario de Educación, y del señor Raúl Figueroa Salas, Jefe de la Unidad Jurídica de dicha Secretaría de Estado.

En calidad de invitados, asistieron:

La Directora Ejecutiva de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Educación Superior, INGRESA, señora Alejandra Contreras A.

El economista y especialista en temas de Educación, socio de Chile Group, señor Christian Larraín.

Los dirigentes de la CONFECH, señores Giorgio Jackson Grago, Presidente de la FEUC; José Ancalao, Vocero de la Comunidad Mapuche, y Francisco Figueroa, Vicepresidente de la FECH.

a) Discusión en general.

Al comenzar el análisis de este proyecto de ley[1], la Comisión escuchó al **Subsecretario de Educación, señor FERNANDO ROJAS OCHAGAVÍA,** quien señaló que esta iniciativa legal fue presentada en conjunto con el proyecto de ley sobre reprogramación de créditos universitarios (boletín 7874-04, que se refiere a los deudores del fondo solidario) en el entendido que ambos permiten mejorar el acceso de los jóvenes a la educación superior.

Explicó que el crédito con aval del Estado (CAE) fue creado en la ley N° 20.027, de 2005, con el propósito original de permitir el acceso a financiamiento a los estudiantes de todas las instituciones de educación superior (IES) acreditadas, pues hasta ese año sólo los estudiantes de las 25 universidades del CRUCH tenían acceso a crédito, a través del Fondo Solidario. Recalcó que desde el inicio del funcionamiento del crédito con aval del Estado, este instrumento ha experimentado un significativo crecimiento, lo que ha permitido que muchos jóvenes de escasos recursos hayan podido acceder a la educación universitaria y a la educación técnica profesional.

---

[1] **Sesión N° 57, de la Comisión de Educación, Deportes y Recreación de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de septiembre de 2011, págs. 8-17 de la acta respectiva.**

Recordó que desde los inicios del CAE, 365.000 alumnos han podido estudiar y/o siguen estudiando gracias al crédito con aval del Estado. En este sentido se ha producido un aumento sostenido en el tiempo de los beneficiarios del crédito, partiendo el año 2006 con 21.263, aumentando el 2009 a 148.829 alumnos y, llegando el año 2009 a 277.297 beneficiarios. Esto ha significado un importante desembolso de recursos que el año 2011 alcanzó a 797 millones de dólares.

Del total de beneficiarios del CAE, más del 60% pertenecen a los dos primeros quintiles de ingreso económico: el 40% corresponde al primer quintil, el 23% al quintil 2 y el 18% al quintil 3. Destacó que hasta el año 2010 se había restringido el otorgamiento del crédito a los primeros cuatro quintiles, para los alumnos con un puntaje en la PSU superior a 475 puntos. Sin embargo, el año 2011 se extendió al primer tercio del quinto quintil.

Destacó que los beneficiarios han podido estudiar en cualquiera de las 81 IES que se encuentran acreditadas, es decir todas las instituciones que conforman la educación superior: las universidades del Consejo de Rectores con un 12% (los alumnos de estas instituciones utilizan preferentemente el Fondo Solidario), las Universidades Privadas con un 42%, los Institutos Profesionales con un 32% y los Centros de Formación Técnica con un 14%.

Explicó que los datos referidos explican el crecimiento que ha tenido Chile, desde el año 2005 en adelante, en matrícula total y cobertura del sistema, logrando llegar el año 2011 a 1.015.000 estudiantes (pregrado).

Hizo ver que si se analiza lo ocurrido el año 2010, se puede constatar que por primera vez, desde el año 1993, la matricula de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales (158.301) superó la matrícula de las universidades (157.444). Esto se relaciona con la pirámide invertida que existe en Chile, según la cual hay más universitarios que técnicos (2 universitarios por 1 técnico), precisamente porque existe más financiamiento para los alumnos de universidades, no obstante existir un déficit de 600.000 técnicos.

Sobre lo mismo, puntualizó que a la fecha existen cinco veces más estudiantes en educación superior que en 1986, año en el que la matrícula ascendía a 214.374 estudiantes, y en cambio, al año 2010 la matrícula correspondió a 987.643 estudiantes. Lo anterior explica que la composición de los estudiantes en educación superior, sea de 39% en Centros de Formación Técnica (CFT) o Institutos Profesionales (IP), un 33% en universidades privadas y un 28% en universidades que pertenecen al Consejo de Rectores.

Características del CAE. Señaló que el alumno puede pedir el monto que se ajuste a sus necesidades y modificar todos los años ese valor al momento de renovar su beneficio. El monto mínimo de crédito que se puede solicitar es de $ 200.000 y el máximo es el 100% del arancel de referencia.

Asimismo, el beneficiario tiene derecho a cambiarse una vez de institución/carrera sin perder el crédito. Para ello, debe matricularse en el plazo máximo de 12 meses desde que abandona la anterior institución/carrera, y asegurarse de que la nueva casa de estudios también forma parte del Sistema de Crédito con Garantía Estatal y lo acepta como alumno con crédito.

Respecto de los plazos, explicó que existen tres modalidades de pago: 10, 15 y 20 años, dependiendo de la duración de la carrera y del monto total que adeudará.

La tasa de interés es fija para todo el plazo de cada uno de los créditos otorgados. Esta tasa se fija en base a una licitación anual donde las bases fijan un *spread* sobre el instrumento financiero y el cobro del crédito se hace efectivo al egreso, con 18 meses de gracia o si el alumno deja de estudiar sin justificación por 12 meses consecutivos y no se matricula en alguna institución participante del sistema (deserción). En caso de cesantía o si la cuota supera la mitad del ingreso del alumno deudor, se suspende el pago de la deuda hasta por un máximo de 12 meses.

Aval del Estado. Destacó a continuación que el CAE considera el aval del Estado a los estudiantes al egresar, y un subsidio a la tasa de interés, para permitir que todos los estudiantes tengan acceso al financiamiento, independiente de sus condiciones socioeconómicas y de su capacidad de contar con un aval. Esto constituye una diferencia esencial a la situación anterior a la entrada en vigencia de la ley N° 20.027, ya que muchos estudiantes no podían estudiar por carecer de los recursos económicos y de la capacidad de ser sujeto de un crédito otorgado por el sistema financiero.

En el mismo sentido, el Estado ha subsidiado la tasa de interés para los alumnos. El crédito CORFO, instrumento casi abandonado por los estudiantes, tiene una tasa entre un 8% y un 9% de interés y la otra opción, de no existir el CAE, sería utilizar un crédito de consumo, lo que resulta absolutamente insustentable para los estudiantes.

Agregó que el Estado compra los créditos a las instituciones financieras que los han otorgado y esta es la manera en la que se subsidia la tasa de interés del alumno al ingresar. Entre los años 2006 y 2011 se han prestado 2.218 millones de dólares, vía crédito con aval del Estado. De este total el Estado ha recomprado parte de estos créditos por 914 millones de dólares y ha subsidiado la tasa para bajarla,

desembolsando aproximadamente 298 millones de dólares. Esto significa que el Estado ha desembolsado un 13% del monto total prestado, para subsidiar la tasa y limitarla a un 6%.

Explicó que los 914 millones de dólares por recompra de créditos no constituye costo, ya que los futuros pagos de los alumnos ingresarán al Estado. Esto ha permitido la participación de instituciones financieras y así se disminuye el requerimiento de desembolso de recursos por parte del Estado. De esa forma, el desembolso fiscal no fue de 2.218 millones de dólares (total de recursos prestados) sino que de aproximadamente la mitad. Sin embargo, es muy pronto para saber cuáles van a ser las tasas de recuperación y de morosidad de los créditos tomados, ya que los primeros beneficiaron tomaron el crédito el año 2006.

Estructura de garantías del crédito. Sobre esta materia, el Subsecretario indicó que mientras el alumno se encuentra estudiando la institución de educación superior lo avala en un 90% en el primer año, en un 70% en el segundo año y en un 60% desde tercer año hasta su egreso. Una vez que el alumno egresa es el Estado quien avala su crédito.

A juicio del Subsecretario de Educación, las conclusiones sobre el sistema actual son las siguientes:

- El CAE actualmente es parte fundamental del sistema de financiamiento de la educación superior en Chile. Sin embargo, la diferencia en costos entre el CAE y el Fondo Solidario es injusta para los estudiantes que muchas veces son precisamente los que requieren más ayuda, principalmente de los quintiles 1 y 2.

- Los costos que el acceso a la educación superior tienen para las familias no siempre es sustentable para ellas, por lo cual se debe avanzar en bajar el costo de esta “mochila”.

- Si se quiere disminuir el costo que importa para el Estado subsidiar este crédito, se debe aumentar necesariamente la competencia de los actores del sistema.

- La sustentabilidad de cualquier sistema crediticio es fundamental para su sustentabilidad y por lo tanto la cobranza es esencial para que el sistema CAE tenga viabilidad en el mediano y largo plazo.

Enfatizó que para el Gobierno son de suma importancia pero no suficientes los dos proyectos de ley relacionados a créditos en educación superior, sobre reprogramación de créditos universitarios, boletín 7874-04, (que se refiere a los deudores del fondo solidario) y que otorga beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal y modifica la ley N° 20.027, boletín 7898-04. Es necesario complementar el sistema con becas y sistemas de créditos y lograr un

equilibrio entre ambos, que den solución a todos los quintiles según sus necesidades.

Contenido del proyecto de ley en estudio. Recordó que el Mensaje que le dio inicio reconoce que el CAE ha permitido entregar créditos para estudios de educación superior a más de 350.000 estudiantes, constituyendo un aporte fundamental al reciente incremento de cobertura en el acceso, por lo cual el Gobierno considera necesario perfeccionar este sistema de créditos.

La primera etapa se aborda con este proyecto, y busca introducir un conjunto de mejoras de impacto inmediato, que rebaja el costo del CAE, tanto para los alumnos que hoy ya estudian con él, como para los nuevos estudiantes que cada año ingresan a estudiar y requieren CAE.

Respecto de la evolución de la tasa de interés promedio ponderada del crédito con aval del Estado en el período 2006-2011, se observa que en el año 2006 la tasa fue de 5,4%, aumentó a 5,7% el año 2008, y correspondió a 5,1 el año 2011.

Puso énfasis en que el proyecto en análisis propone rebajar la tasa del CAE al valor de la UF + 2% real anual, lo que es equivalente a la tasa del Fondo Solidario. Además, se establece un beneficio para los estudiantes que hayan accedido al sistema de créditos con aval del Estado con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, el que permitirá rebajar la tasa de interés que pagarán una vez que empiece su período de pago, a un 2,0% real anual. Funcionará a través de un sistema de cargo fiscal del copago de las cuotas pactadas, pagando la diferencia entre el porcentaje aplicable según el año y el 2%.

Aseguró que de ser aprobado este proyecto de ley, el beneficio comenzará a regir a partir del 1° de enero de 2012 para los deudores que se encuentren al día en sus cuotas y no se aplicará mientras los deudores se encuentren en mora. El Estado pagará la diferencia mes a mes, y de esta forma no deberá desembolsar de una vez todos los recursos para subsidiar efectivamente la tasa del crédito.

Por otra parte, explicó, el proyecto pretende efectuar mejoras en el sistema y hacer más competitivo el financiamiento. Esto se concreta permitiendo el ingreso de más instituciones otorgadoras de crédito, especialmente las Cajas de Compensación y Compañías de Seguros. Respecto de las Compañías de Seguros, si bien no están impedidas por ley, deben hacer una serie de provisiones que en la práctica, no las hace participar de este sistema crediticio.

Asimismo, se modifica la ponderación por riesgo asociada a los créditos con aval del Estado, que estipula la Ley General de Bancos. Actualmente los créditos otorgados por las instituciones financieras bajo el sistema de financiamiento de la ley Nº

20.027, son incluidos en la categoría Nº 5 que señala el artículo 67 de la ley General de Bancos, y por ende debe garantizarse el 100% del total de los dineros prestados, en circunstancias que el 90% de la deuda está avalada por el Estado. Luego al permitir que se modifique la forma en que los bancos generan la reserva se permite que los bancos puedan participar en este mecanismo con condicione más competitivas. Es decir, se disminuyen los costos asociados a la generación de créditos por parte de los bancos y, consecuentemente, también para el Fisco.

Para los futuros estudiantes, esta iniciativa legal les garantiza una tasa de interés real anual del 2%, y además, abre la opción de cambiar el sistema de licitación, de manera de que el Fisco no se vea en la obligación de adquirir créditos, con el consiguiente menor desembolso fiscal esperado.

A continuación graficó la aplicación de las modificaciones propuestas con un ejemplo: para un estudiante de agronomía, cuya carrera tiene una duración de 5 años, con un costo anual de $ 2,6 millones, se espera una renta promedio al cuarto año de titulación de $ 923.000. Si paga el CAE con un 5,5% anual, deberá cubrir una cuota mensual de $ 113.800; si se le aplica una tasa del 2% anual, la cuota a pagar ascenderá a $ 71.900. Esto significa que se produce una rebaja de 36% en la cuota.

Finalmente, en relación con el Informe Financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos para este proyecto de ley, señaló que se puede dividir el análisis de los costos.

Si se consideran los estudiantes que ya tienen CAE, el proyecto implica un desembolso fiscal creciente, de 2.491 millones de pesos el año 2012 hasta 37.933 millones de pesos una vez que la rebaja se encuentra en régimen, esto es, una vez que los deudores hayan egresado de sus carreras y haya expirado el período de gracia de 18 meses, que correspondería aproximadamente el año 2007.

En cuanto a los futuros estudiantes con CAE, la aprobación del proyecto implica un desembolso fiscal creciente, por 18.392 millones de pesos el año 2012 y una vez en régimen por 56.636 millones de pesos, calculado sobre la base de 100.000 estudiantes por año.

En definitiva, el Subsecretario de Educación señor Rojas, indicó que la aplicación de este proyecto de ley para alumnos que ya tienen CAE, y los futuros beneficiarios de este crédito, una vez que la rebaja de tasa se encuentre en régimen, significará un costo para el Estado de aproximadamente 200 millones de dólares por año.

Como aspecto complementario, el proyecto simplifica los mecanismos de cobranza del CAE. Para ello, se faculta a la Tesorería General de la República, en representación del Fisco, para

realizar las acciones de cobranza judicial y extrajudicial que sean procedentes respecto de los créditos de que es titular el Fisco. Dentro de estas facultades, se encuentran las de otorgar facilidades de pago a deudores morosos.

Por último, explicó que se agregan las siguientes funciones a la Comisión Administradora de los Créditos de la Educación Superior, INGRESA: impartir directrices a las Instituciones de educación superior para el adecuado funcionamiento del sistema de créditos e informar al Ministerio de Educación cuando las instituciones de educación superior entreguen información errónea o extemporánea de los postulantes. Asimismo, se abre la posibilidad de que el Fisco financie parte del presupuesto de la Comisión INGRESA, habida consideración de las nuevas tareas que está asumiendo.

El diputado **KAST** preguntó, en primer lugar, qué posibilidad hay de incorporar a los deudores del crédito CORFO en este proyecto de ley.

Consultó, además, si el Ministerio de Educación ha estudiado alguna fórmula para que las instituciones de educación superior vinculen los aranceles de referencia con los aranceles reales de las carreras que imparten, para evitar la brecha que se da entre ambos y en consecuencia que se produzca un fenómeno de inflación en el costo de las carreras.

Por último, preguntó si es posible establecer un seguro de desempleo que vele por los distintos momentos en que un deudor puede quedar sin trabajo, diferente de la posibilidad actual de suspender el pago por un plazo máximo de 12 meses.

El diputado señor **GUTIÉRREZ don Romilio,** planteó que dado el alto nivel de endeudamiento que presentan muchas familias chilenas de escasos recursos, como consecuencia de ser deudores del crédito con aval del Estado, preguntó si esta iniciativa legal les soluciona su situación, y además si se ha analizado establecer una relación entre ingresos y cuotas a pagar.

Indicó, por otra parte, que en atención a los anuncios que ha hecho el Gobierno para aumentar las becas que se entregarán a los estudiantes de los primeros quintiles, le parece conveniente establecer un único sistema de crédito que no distinga por casa de estudios.

Finalmente, coincidió con el Diputado señor Kast en la necesidad de incorporar a los deudores del crédito CORFO a esta iniciativa legal.

Por su parte, la diputada señora **GIRARDI** apuntó que aún cuando se rebaja la tasa del crédito con aval del Estado, este proyecto no beneficiará a los deudores de escasos recursos, por

cuanto, según el ejemplo que planteó el Subsecretario Rojas, y que lleva a concluir que se rebajará la cuota a pagar en aproximadamente en un 35%, un porcentaje tan bajo no es suficiente.

Planteó enseguida cuál es la ganancia real de la banca con el otorgamiento de este crédito, y si se ha calculado cuánto sería el costo fiscal si se realiza un aporte directo a universidades estatales para que establezcan aranceles equivalentes a los referenciales.

El diputado señor **VERDUGO** reconoció la importancia de este proyecto, pero señaló que no es suficiente, coincidiendo en la propuesta de establecer un solo sistema de crédito, porque si bien se propone igualar al Fondo Solidario la tasa de interés en un 2%, no se establece una relación entre el monto del ingreso y la cuota a pagar, como sí lo hace dicho sistema de crédito.

Indicó que en correlación con los aranceles, uno de los problemas que debe abordarse es la duración de las carreras, lo que incide en el monto total por el cual se endeuda el alumno. Señaló que muchas carreras que duran 10 semestres, en realidad han sido establecidas de esa manera por exigencias externas, por ejemplo, para el cumplimiento de los requisitos exigidos para ejercer ciertas funciones públicas.

El diputado señor **MONTES** consultó en primer término cual es el costo fiscal de aprobar esta iniciativa legal.

En seguida planteó como hipótesis comparar el modelo que propone el proyecto, con un modelo en que el 60% de los estudiantes cuenten con beca por el total de sus respectivos aranceles y un sistema de créditos para el 40% restante.

Recordó que el CAE fue creado para los dos quintiles superiores, y que por algún motivo después se destinó para el primer quintil lo que es absolutamente inviable y produce necesariamente morosidad.

Por último, consultó cómo se puede operar con las variables de costos y de financiamiento.

El diputado señor **EDWARDS** planteó que el sistema de cobro de los créditos para la educación superior, es decir, la cuota a pagar por el deudor, debe ser siempre contingente a los ingresos que recibe efectivamente, por lo menos hasta el tope de los a aranceles referenciales y de manera escalonada como ocurre, por ejemplo, con el Impuesto de Primera Categoría.

Recordó que cuando se pretendió aplicar el Fondo Solidario para todos los estudiantes de educación superior, la CONFECH, de la cual fue parte en ese momento, se opuso, y por ello se buscaron formas de financiamiento distintas, entre las cuales se creó el CAE, sistema que está mal diseñado. Por ello, manifestó la necesidad de

que cualquier modificación legal que se apruebe no se contraponga con el movimiento estudiantil que se lleva adelante.

Consultó, además, respecto del contenido concreto de la segunda etapa que anuncia el Mensaje de este proyecto de ley, relativo a un mejoramiento de ayudas estudiantiles en general.

Finalmente, en concordancia con lo planteado por el diputado Montes, solicitó tener a la vista el cálculo del costo fiscal de este proyecto de ley sobre la base del anuncio de becas para los primeros quintiles, lo que incidirá en el total de los deudores de CAE, habida consideración que este segmento constituye el 63% del total de esos deudores.

El diputado señor **AGUILÓ** hizo presente que el contenido del proyecto de ley en estudio está desvinculado de las demandas estudiantiles, que plantean la gratuidad de la educación superior.

Explicó que la filosofía detrás de la creación del CAE y que habría sido explicitada durante su discusión, es que la educación superior genera un rédito o beneficio económico que principalmente beneficia a quien realiza inversión privada; por lo tanto, para ese beneficiario se genera la obligación moral y legal de pagar. Esta perspectiva debe ser abandonada, y por el contrario, y al igual que en la mayoría de los países desarrollados, la educación debe considerarse como un bien público de carácter social, que beneficia a la sociedad en su conjunto y por lo tanto toda la sociedad debe contribuir a su financiamiento. Además, la educación constituye un derecho y por lo tanto, su ejercicio no puede estar condicionado a la capacidad de pago del alumno.

Por lo anterior, se manifestó contrario a la aprobación de esta iniciativa legal, en concordancia con la solicitud de los estudiantes quienes plantean la gratuidad para los siete primeros deciles.

Por su parte, el diputado señor **BECKER** reconoció que si bien el CAE es perfectible, no puede dejarse de lado que el año 2005 permitió que 350 mil alumnos accedieran a la educación superior.

Coincidió en la necesidad de otorgar más becas y redefinir todo el sistema de financiamiento de educación superior. En ese contexto, planteó que si se va a reformular el CAE, debe establecerse un límite a lo que tendrá que pagar el alumno de acuerdo a sus ingresos.

La diputada señora **SAA** planteó que previo a la discusión del proyecto debe tenerse presente que el 60% de los estudiantes de educación superior deben tener becas, y ver de qué forma puede obtenerse su financiamiento.

Solicitó, además, que se informe respecto de los costos que significará la rebaja del CAE, por cuanto tiene información que rebajando la tasa a un 4%, con un contingente al ingreso del deudor del 15% de su remuneración, se obtendrían cuotas de aproximadamente $ 38.000.

Estimó de la mayor importancia traer a la vista el informe elaborado por el Banco Mundial respecto al sistema de crédito con aval del Estado implementado en Chile.

El diputado señor **GONZÁLEZ** consultó al Subsecretario de Educación si existe disposición en el Gobierno para proponer una reformulación más integral del sistema de financiamiento, especialmente en materia de ayudas estudiantiles. Planteó que una posibilidad de reestructuración es el establecimiento de un solo modelo de crédito con pago de cuota contingente al ingreso del deudor, equivalente al crédito fiscal que tiene las universidades del Consejo de Rectores.

En seguida consultó por qué no se eliminó el CAE, dado los altos costos que significa para los deudores. Dio cuenta de información recopilada por el Sistema de Información de Educación Superior del MINEDUC (SIES), señalando que el total de los recursos entregados por concepto de créditos es de 320.175 millones de pesos, entre los años 2006 y 2010. La distribución de estos recursos determina que tres instituciones privadas se reparten el 10% del total de recursos: Universidad Santo Tomás, 27.000 millones; Universidad Andrés Bello 30 mil millones y DUOC 29.375 millones.

En virtud de lo señalado anteriormente consultó en el caso de continuar con la discusión de este proyecto de ley, si es posible no entregar a la banca privada la administración del crédito con aval del Estado, y en cambio, entregar dicha administración al Estado directamente a través de algún órgano especial.

El diputado señor **ROJAS** hizo hincapié en la incertidumbre laboral que significa para los estudiantes una vez que egresan de las instituciones de educación superior, y en consecuencia, no saben si se va a poder pagar a futuro el compromiso contraído. Por ello planteó la posibilidad de establecer algún tipo de seguro de cesantía.

El señor **ROJAS, Subsecretario de Educación,** manifestó que para el Gobierno es una preocupación la diferencia existente entre los aranceles referenciales y reales, lo que constituye un tema a ser abordado a futuro.

También aclaró que existe consenso en la necesidad de establecer un sistema único de crédito para todos los estudiantes de educación superior.

Respecto de las diferencias entre el crédito con aval del Estado y el Fondo Solidario, este último tiene un período de gracia

más largo (24 meses), con una contingencia al ingreso del 5% y un plazo máximo de pago de 15 años, a diferencia de los 20 años establecidos para el CAE. El diseño del Fondo Solidario hace que sólo el 60% de los recursos prestados sean efectivamente devueltos y el 40% restante en la práctica corresponde a beca. En la práctica, hoy se cobra el 38% del Fondo Solidario, lo que hace a este sistema insustentable. Indicó que Chile no está en condiciones de entregar gratuidad para todos los alumnos de educación superior, y que de implementarse se estaría subsidiando a quienes tienen medios para pagar.

Frente a las distintas alternativas planteadas por los parlamentarios, señaló que lo importante es establecer un sistema que sea sustentable en el tiempo, de manera que los alumnos que hoy no puedan pagar sus estudios, cuando sean profesionales y reciban los ingresos necesarios, aporten a través de su pago a que otros estudiantes de escasos recursos puedan estudiar.

Respecto a la intervención de la banca privada, indicó que el sentido de su participación en el CAE, es que el Estado realice menos desembolsos de recursos en forma permanente.

Por último, en respuesta a cuál es la segunda etapa que se anuncia en el Mensaje de este proyecto, señaló que lo que se debe hacer es buscar una solución integral a través de becas y ayudas estudiantiles que cubran la diferencia que existe entre el arancel referencial y real de las carreras y que hace que los alumnos se endeuden para cubrir dicha diferencia.

Exposición de la Directora Ejecutiva de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Educación Superior, INGRESA, señora ALEJANDRA CONTRERAS A.[2]

Inició su exposición señalando que a partir de la experiencia obtenida en los procesos de licitación llevados a cabo desde que el Sistema de Financiamiento para Estudios Superiores que establece la ley N° 20.027 fuera establecido en 2005, así como del funcionamiento del mismo, la Comisión Administradora de! Sistema de Créditos para Estudios Superiores ha podido identificar un conjunto de materias del marco legal actual respecto de las cuales se requiere introducir perfeccionamientos.

Por esta razón, la Comisión, en sesión ordinaria del 21 de junio de 2011, discutió y aprobó una serie de propuestas de perfeccionamiento a la ley N° 20.027, a partir de las cuales ésta solicitó a la Secretaría Administrativa trabajar en un anteproyecto de ley que diera cuenta de estas propuestas de modificación

[2] **Exposición realizada en la sesión N° 61, de la Comisión de Educación, Deportes y Recreación de la Cámara de Diputados, celebrada el 8 de noviembre de 2011, págs. 3-13 del acta respectiva.**

normativa. Cabe señalar que este anteproyecto de ley, de fecha 15 de julio de 2011, sirvió de base para la elaboración del actual proyecto de ley.

En la minuta que presentó a la Comisión se explican aquellas materias contenidas en el referido anteproyecto que fueron incluidas en el proyecto en actual tramitación y que en opinión de la Comisión Administradora resultan relevantes para perfeccionar este sistema de créditos, de manera de contribuir a una mejor sustentabilidad del mismo. Pero, asimismo, en dicho documento se da cuenta de algunas propuestas elaboradas por la Comisión que no fueron consideradas en el proyecto de ley, así como otras, que si bien fueron consideradas, no recogieron el texto original planteado por la Comisión y respecto de las cuales podría considerarse su incorporación por vía de indicaciones al proyecto en estudio.

1.- Propuestas contenidas en el anteproyecto de ley de la comisión y recogidos en el actual proyecto de ley.

1.A. <u>Propuestas destinadas a lograr un menor costo para el sistema:</u>

a) Ampliar el mercado de los créditos permitiendo la incorporación de nuevos actores al sistema.

Su <u>objetivo</u> es reducir los costos del sistema al incorporar mayor competencia y con ello optimizar la emisión de los créditos.

<u>Situación actual</u>: De acuerdo con lo que actualmente dispone el artículo 3° de la ley N° 20.027, el otorgamiento de créditos para educación superior con garantía del Estado, sólo es posible que sea efectuado por las "instituciones financieras", quedando excluidos de este sistema otros actores que tienen capacidad de entregar financiamiento a los estudiantes y que han manifestado su interés de participar. Ejemplo de lo anterior es el caso de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF) o el de los Fondos de Inversión.

De acuerdo con lo dispuesto en la ley N° 18.833, que fija el estatuto general de las CCAF, éstas tienen el carácter de instituciones de previsión social y no de instituciones financieras, de acuerdo con la definición que entrega la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras[31].

---

[3] **De acuerdo a la Circular N° 46 de fecha, 26 de agosto de 1979, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) definió a las instituciones financieras como *"toda empresa que* habitualmente se *dedique a***

Alcance de la propuesta: La incorporación de nuevos actores resulta esencial para introducir un mayor nivel de competencia, así como también implica la apertura de nuevas fuentes de financiamiento, básicamente porque las instituciones financieras pueden encontrarse limitadas en su posibilidad de financiar un número de créditos que presenta un crecimiento exponencial.

b) Especificar que los créditos con garantía estatal puedan ser considerados como inversión representativa de reservas técnicas y patrimonio de riesgo, de acuerdo con la normativa de la SVS.

Tiene como objetivo permitir la participación de las Compañías de Seguro en el sistema de financiamiento de la ley N° 20.027, en condiciones competitivas con las demás instituciones financieras.

Situación actual: La Norma de Carácter General N° 208, de 12 de octubre de 2007, de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), establece que las compañías aseguradoras podrán respaldar reservas técnicas y patrimonio de riesgo con préstamos de dinero otorgados por la misma compañía a personas naturales o jurídicas, siempre que dichos préstamos consten en instrumentos que gocen de mérito ejecutivo.

La interpretación actual de la SVS indica que los créditos de la ley N° 20.027 no pueden ser considerados reserva técnica, en cuanto sus contratos y pagarés no tendrían mérito ejecutivo al momento de contraerse la obligación.

Alcance de la propuesta: La interpretación de la SVS es discutible, en cuanto considera que sólo tienen mérito ejecutivo aquellos pagarés que se encuentran completos (es decir suscritos y sin menciones en blanco) desconociendo la distinción que hace la ley entre el mérito ejecutivo que puede tener un documento y su potencial para disponer que el tribunal, en el ejercicio de la acción ejecutiva, ordene ejecutar y embargar. En consecuencia, se desconoce que el artículo 11 de la ley N° 18.092 autoriza al tenedor legítimo de un pagaré a llenar las menciones en blanco hasta el momento previo a su presentación a cobro, en la medida que existan instrucciones en tal sentido de los obligados al pago. En el caso de los créditos otorgados bajo el sistema de

prestar dinero o a conceder créditos, sea que lo haga con sus propios fondos o con fondos recibidos de terceros, esto último cuando expresamente está facultada por ley para ello".

financiamiento de la ley N° 20.027, en el contrato de apertura de línea de crédito se contiene un mandato irrevocable e instrucciones para el llenado de las menciones referidas en el pagaré.

En consecuencia, si bien por la vía de la interpretación se podría conseguir que la SVS flexibilice su postura y autorice a las compañías de seguro a considerar como representativos de reservas técnicas a los créditos para educación superior, pareciera conveniente como señal para dichas instituciones financieras, que ello se explicite claramente en la normativa propia del crédito.

Propuesta: Incorporar en la ley N° 20.027 una norma que señale expresamente que para efectos de la normativa aplicable a las compañías de seguro, los créditos que ellas otorguen en el marco de este sistema se considerarán *activos susceptibles de ser representativos de reservas técnicas y patrimonio de riesgo.*

c) Reducir la exigencia de requerimientos de capital para las instituciones financieras.

Objetivo: Reducir las exigencias de uso de capital de las instituciones financieras (IF), por concepto de colocación de créditos para educación superior, permitirá reducir los costos que enfrentan las IES al participar en el sistema. Esta propuesta busca alinear las exigencias de reserva de capital con el real nivel de riesgo al que se ven expuestos los recursos de las IF invertidos en estos créditos, en cuanto ellos poseen un 90% de garantía estatal.

Situación actual: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la ley General de Bancos, los créditos de la ley N° 20.027 otorgados por las IF, deben ser incluidos en la categoría N° 5 para efectos del cálculo de uso de capital. Esta norma identifica cinco categorías para clasificar los activos de un banco, para efectos de su ponderación por riesgo, donde para la categoría N° 1 el porcentaje de valor de contabilización del activo de un banco, netos de provisiones exigidas, es del 0% y la categoría N° 5 es del 100%.

Alcance de la propuesta: La situación descrita produce que las IF que otorgan créditos bajo el sistema de financiamiento de la ley N° 20.027, enfrenten el máximo costo por uso de capital, traduciéndose en definitiva en mayores precios que los bancos ofertan para el financiamiento de estos créditos.

Atendida la normativa vigente en la materia se debería corregir esta situación estableciendo que los créditos garantizados por el Estado, de acuerdo con la ley N° 20.027, sean considerados, para los efectos de su ponderación por riesgo, bajo la categoría 2 que define el artículo N° 67 de la Ley General de Bancos, esto es: *"Instrumentos financieros, emitidos o garantizados por e! Fisco de Chile. También se incluirán en esta categoría los instrumentos financieros*

en moneda de su país de origen emitidos o garantizados por Estados o bancos centrales de países extranjeros calificados en primera categoría de riesgo, de acuerdo a metodologías de empresas calificadora internacionales que figuren en una nómina registrada en la Superintendencia".

En esta categoría los créditos ponderarían por un 10% para efectos de uso de capital.

1.B. <u>Propuestas destinadas a mejorar la operación del sistema de créditos</u>:

a) Procedimiento de notificación del resultado de postulación del beneficio.

<u>Objetivo:</u> Regular el sistema de notificación de las decisiones de la Comisión, de manera que éste responda a las peculiaridades del sistema de asignación de créditos (masividad y tiempos) y permita que los mecanismos que se utilizan en la actualidad se encuentren amparados por la normativa vigente.

<u>Situación actual</u>: Considerando las atribuciones legales que dispone actualmente la Comisión en cuanto a *"definir y organizar el proceso de postulación y adjudicación de los créditos con garantía estatal para estudios de educación superior"*[4], y teniendo en cuenta que la postulación, renovación y mantención del beneficio que se otorga a través de este sistema de financiamiento responden a procesos masivos a que concurren anualmente miles de estudiantes en un corto periodo de tiempo, la Comisión ha comunicado los resultados de estos procesos vía *WEB,* a través del "Sistema de Gestión Ingresa", que corresponde a un sistema informático que permite llevar a cabo anualmente procesos masivos asociados a la asignación y mantención del beneficio de crédito con garantía del Estado.

<u>Alcance de la propuesta</u>: Teniendo presente que el actual marco legal no señala de manera expresa el mecanismo a través del cual debe efectuarse la comunicación del resultado de estos procesos, y que la aplicación del procedimiento de notificación que establece la ley N° 19.880[5], Ley Orgánica que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de la Administración

[4] **Atribución que se encuentra establecida en el artículo 22 N° 4 de la ley N° 20.027.**

[5] **El artículo 46 de la ley N° 19.880 dispone que las notificaciones se harán por escrito, mediante carta certificada dirigida al domicilio que el interesado hubiere designado en su primera presentación o con posterioridad. Las notificaciones por carta certificada se entenderán practicadas a contar del tercer día siguiente a su recepción en la oficina de Correos que corresponda".**

del Estado, no sólo resulta incompatible con el mecanismo actual de comunicación electrónica de resultados asociados a procesos masivos de postulación, renovación y mantención del beneficio que establece la ley N° 20.027, sino que además de aplicarse este mecanismo, ello importaría un compromiso importante de recursos que actualmente no están considerados presupuestariamente, la Comisión estimó necesario establecer expresamente en la normativa propia del sistema un mecanismo de comunicación de resultados que sea más compatible con el sistema informático que opera para este sistema de crédito.

Propuesta: Se sugirió definir un sistema propio de notificación del resultado a los alumnos que han postulado a la asignación del beneficio del crédito con garantía del Estado, de manera que sea plenamente compatible con el actual mecanismo que la Comisión INGRESA utiliza para regular esta materia y que es vía comunicación electrónica.

1.C. Propuestas destinadas a mejorar la recuperación de los créditos:

a) Impedir que los alumnos deudores que mantengan impagas cuotas de un crédito anterior puedan acceder a nuevo financiamiento bajo este sistema de crédito.

Objetivo: Se busca contribuir a disminuir los índices de morosidad y estimular un comportamiento de pago oportuno por parte de los deudores.

Situación actual: La ley N° 20.027 no contempla expresamente una sanción para aquellos estudiantes que soliciten nuevo financiamiento de esta ley, a pesar de que se encuentren en mora de sus obligaciones de pago del financiamiento ya otorgado. Es importante destacar que el espíritu de esta ley consideró de gran importancia para la sustentabilidad de este modelo de crédito el comportamiento responsable por parte de los alumnos en el pago de sus obligaciones.

Precisamente, teniendo en cuenta el daño que puede provocar a este sistema de financiamiento el hecho que los estudiantes que mantengan obligaciones pendiente de pago de sus créditos puedan acceder nuevamente al beneficio sin haber regularizado su situación de morosidad, la Comisión adoptó, en el marco de sus atribuciones legales "definir y organizar el proceso de postulación y adjudicación de los créditos..."[6], la decisión de no otorgar un nuevo beneficio al deudor que se encuentre en mora de obligaciones

anteriores derivadas del mismo sistema de financiamiento de la ley N° 20.027.

Propuesta: Con el objeto de fortalecer el marco regulatorio que permita sostener de manera indiscutida el criterio y decisión adoptado por la Comisión tratándose de estudiantes que se encuentran en la situación descrita, resulta conveniente regular de manera expresa en la ley la restricción de acceso al financiamiento en el caso de estudiantes que mantengan morosidad pendiente respecto de sus obligaciones de crédito.

1.D. Propuestas destinadas a mejorar la gestión del sistema:

a) Modificación del financiamiento de la Comisión.

Objetivo: Aumentar los recursos financieros disponibles para un cumplimiento adecuado de las funciones de la Comisión INGRESA, así como garantizar a esta entidad suficiente independencia respecto de las entidades de educación superior participantes del sistema.

Situación actual: De acuerdo con lo dispuesto en la ley N° 20.027, en la actualidad los gastos de operación de la Comisión deben cubrirse íntegramente con los aportes anuales efectuados por las instituciones de educación participantes de este sistema, por ende los aportes que el Fisco considere en la ley de presupuestos de cada año, sólo pueden utilizarse para el financiamiento de inversión.

Alcances de la propuesta: Considerando que en el anteproyecto también se proponían algunas facultades normativas y de fiscalización relativo al funcionamiento del sistema de financiamiento de esta ley, en virtud de las cuales se otorgaban mayores atribuciones a la Comisión en relación a las instituciones de educación superior, resulta razonable que la Comisión, en su carácter de organismo y servicio público descentralizado de la Administración del Estado, pueda financiar sus operaciones contando con un mayor aporte fiscal para lograr un mejor ejercicio de estas facultades.

2.- Propuestas contenidas en el anteproyecto de ley de la comisión y que fueron acogidas parcialmente.

2.A. Propuestas destinadas a mejorar la gestión del sistema:

a) Facultades normativas y fiscalizadoras

[6] **Esta atribución se encuentra establecida en el artículo 22 N° 4 de la ley N° 20.027, mediante la cual se faculta a la Comisión para: "Definir y organizar el proceso de postulación y adjudicación de los créditos con garantía estatal para estudios de educación superior".**

Objetivo: Incrementar los niveles de supervisión para lograr un mejor funcionamiento en la asignación y renovación de los beneficios, así como en la participación de las entidades involucradas en este sistema de financiamiento.

Situación actual: Si bien la Comisión a través de circulares y de las normas reglamentarias del sistema ha generado algunas medidas que pretenden ser coercitivas respecto de las instituciones de educación superior, especialmente en los ámbitos relacionados con su responsabilidad en el manejo de información, lo cierto es que en la normativa actual se carece de facultades expresas que permitan ejercer esta función de manera más consistente con las necesidades de esta institucionalidad. Por ello, se propuso otorgar facultades expresas de fiscalización y control respecto de las Instituciones de Educación Superior, así como la de dictar normativa e impartir instrucciones que permitan velar por un mejor funcionamiento del sistema.

Propuesta: Se recomendó introducir una modificación a la ley N° 20.027, incorporando las siguientes funciones de la Comisión:

a. Dictar las normas, circulares e impartir instrucciones de carácter general a las instituciones de educación superior, para el funcionamiento y sustentabilidad del Sistema de Créditos con Garantía Estatal;
b. Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de las demás normas que regulan el funcionamiento del sistema de financiamiento, y aplicar las sanciones y medidas que correspondan, en caso de infracción a ellas; y
c. Establecer las medidas de apremio a los distintos actores involucrados en este Sistema de Créditos para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley. Para estos efectos, se propuso incorporar un artículo 22 Bis, nuevo, que regulara esta materia.

Sin embargo, el actual proyecto de ley sólo recogió parcialmente esta propuesta, incorporando en su texto lo relativo a las facultades de la Comisión para impartir directrices a las instituciones de educación superior, excluyendo aquellas referidas a las facultades de fiscalización, aspecto este último que se considera relevante con el objeto de poder tener una mayor capacidad de gestión respecto de las instituciones de educación superior en el marco del funcionamiento de este sistema de crédito[7].

---

[7] **Respecto de las medidas de apremio para ser aplicadas a las instituciones de educación superior, el anteproyecto de ley proponía el siguiente artículo 22 Bis,**

b) Facultades del Director Ejecutivo.

Objetivo: Dar una mayor agilidad y eficiencia a la actuación de la Secretaría Administrativa, en cuanto entidad que ejecuta las deliberaciones y acuerdos de la Comisión.

Situación actual: Actualmente, el Director Ejecutivo sólo tiene la facultad de actuar como ministro de fe de las deliberaciones y acuerdos que adopte la Comisión, sin que pueda ejecutar los actos necesarios para llevar a cabo dichas deliberaciones y acuerdos, en tanto la Comisión no le haya delegado expresamente facultades para ello.

Alcances de la propuesta: La regulación actual genera limitaciones a la gestión de la Secretaría Administrativa, especialmente en lo que se refiere a la ejecución de materias que comprometen el funcionamiento diario y la gestión administrativa de este organismo. Todos los actos administrativos de la Comisión requieren de delegación de facultades expresa por parte de los Comisionados, delegación que requiere de toma de razón por parte de la Contraloría, lo cual genera una demora innecesaria en la ejecución de acciones propias de la gestión administrativa.

---

nuevo:

"En caso de infracción o incumplimiento de las disposiciones de la normativa que regula el Sistema de Financiamiento de Créditos para Estudios de Educación

Superior, y en especial de las normas establecidas en el artículo 22 de la presente ley, la Comisión podrá imponer, mediante resolución fundada, las siguientes sanciones a las Instituciones de Educación Superior:

a) Amonestación;

b) Multa a beneficio fiscal, por un monto equivalente a ... U.T.M.;

c) Revisión y auditoría de los procedimientos y operaciones de una institución de educación superior, para lo cual la Comisión podrá contratar la empresa auditora con cargo a la Institución sancionada;

d) Restricción de la participación de una institución de educación superior, limitando el número máximo de alumnos con beneficio, que dicha institución pueda matricular, pudiendo establecer esta limitación por carrera o por sede; y

e) Exclusión del Sistema de Financiamiento a una institución de educación superior, sus carreras o sedes, para asignar crédito a nuevos alumnos.

Respecto ***de la resolución fundada que determine la aplicación de alguna de las sanciones a que se refiere este artículo, la Institución afectada podrá solicitar una reposición con nuevos antecedentes, de acuerdo a las normas y procedimiento establecido en el párrafo 2°, del Capítulo IV, de la Ley N° 19.880".***

Propuesta: Se recomendaron cambios en la ley, replicando facultades similares a las que actualmente dispone la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Acreditación.

2.B. Propuestas destinadas a mejorar la recuperación de los créditos:

a) Requerimiento de información para mejorar la contactabilidad de los estudiantes.

Objetivo*:* Incorporar fuentes de información relevantes para mejorar la calidad de la información destinada a lograr una mejor contactabilidad de los estudiantes. Tales como, organismos de previsión social, salud o seguridad social, sean estos públicos o privados.

Situación actual: Uno de los aspectos relevantes para lograr una mejor sustentabilidad de este sistema de financiamiento, es poder obtener una buena recuperación de los créditos otorgados a los estudiantes una vez que éstos deban cumplir con su obligación de pago del mismo. Para estos efectos, contar con buenas fuentes de información que permitan que este sistema mantenga una actualización de sus datos de contactabilidad de los mismos, resulta de gran importancia al momento en que deba exigirse el cobro de los créditos otorgados.

En este sentido, la propuesta de la Comisión estaba destinada a contar con nuevas fuentes de información para optimizar la contactabilidad de los deudores del crédito con garantía estatal.

Si bien el actual proyecto de ley recogió esta materia, su texto no refleja completamente lo propuesto en el anteproyecto de ley elaborado por la Comisión. Por una parte, el inciso segundo que propone el proyecto de ley se refiere a información con la que la Comisión ya dispone (de parte de las instituciones de educación superior y de los bancos), por cuanto no es necesaria una modificación legal para solicitarla. Por otra parte, la modificación del texto del inciso segundo propuesto en el anteproyecto de ley reduce las posibles fuentes de información, relevantes para mejorar la contactabilidad de los estudiantes, y lo restringe a información relativa a domicilio e identificación del empleador de los deudores.

b) Defensa y representación del Fisco en la recuperación y cobranza de los créditos. Procedimiento aplicable y facultad de delegar a terceros esta representación en la cobranza judicial y extrajudicial.

Objetivo: Otorgar atribuciones precisas y específicas a la Tesorería General de la República para gestionar la

cobranza de los créditos y delegarla en terceros, con el objeto de maximizar la recuperación de la cartera del Fisco.[8]

Situación actual: La regulación que la ley N° 20.027 efectúa sobre las instancias de cobranza y recuperación de los créditos financiados en el marco de este Sistema de Créditos, omiten pronunciarse sobre la defensa y representación del Fisco en la cobranza judicial y extrajudicial de los derechos que le corresponden, ya sea como acreedor *(por los créditos vendidos y cedidos por las Instituciones Financieras)* o como garante del Sistema. En este sentido, por aplicación de las reglas generales orgánicas de la Administración del Estado, relativas a la representación del Fisco para efectos de cobranza, en concordancia con el marco jurídico del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, *prima facie* corresponde esta atribución a la Tesorería General de la República (TGR), tal como ha sido señalado por la Contraloría General de la República (CGR) en su Dictamen N° 48.334, de fecha 30 de agosto de 2011, pronunciándose sobre esta materia.

Sin embargo, y sin perjuicio de las consideraciones operativas, administrativas y de financiamiento, con el actual Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías, la TGR enfrenta complejidades para desarrollar, entre otras, las siguientes atribuciones:

a. Realizar la cobranza de los créditos otorgados bajo este Sistema de Financiamiento;

b. Efectuar la cobranza bajo un procedimiento distinto a aquél establecido en el Código Tributario, definido para la cobranza de créditos públicos;

c. Delegar la cobranza judicial o extrajudicial en terceros distintos a los Servicios del Estado o Instituciones Bancarias, en estos últimos casos, previa autorización por decreto supremo; y

d. Coordinar la cobranza con otras entidades participantes del Sistema, que pudieran ser coacreedoras en la recuperación de créditos específicos (instituciones financieras e instituciones de educación superior).

Alcances de la Propuesta: La ausencia de una definición legal expresa en materia de representación del Fisco para efectos de la cobranza de los créditos de su propiedad, tiene implicancias graves, en cuanto impide la realización de una serie de gestiones tendientes a una adecuada recuperación de la deuda. Por ejemplo, para efectos de reprogramación de deudas que ya se

[8] **Cabe señalar que lo propuesto por la Comisión en el anteproyecto de ley sobre esta materia se encuentra en línea con las recomendaciones formuladas por el Banco Mundial en su informe sobre "PROGRAMA DE CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO-(CAE) DE CHILE, marzo 2011.**

encuentran en etapa de cobranza judicial, pues en dicha etapa el tribunal exigirá la comparecencia de una entidad legalmente habilitada para realizar acuerdos en representación del Fisco.

Asimismo, la normativa actual no permite que el Fisco, a través de la Comisión, delegue las acciones de cobranza en empresas especializadas, en cuanto debiese realizarlas la Tesorería de conformidad con su normativa orgánica, según la cual estas acciones son indelegables.

Propuesta: Para efectos de resolver las dificultades planteadas se propuso efectuar una modificación a la ley N° 20.027, destinada a regular las siguientes materias:

a. La entidad que deberá representar al Fisco en la cobranza judicial y extrajudicial en el marco de este Sistema de Créditos;

b. La facultad del Fisco (y la entidad que lo representa) de ejercer y continuar las acciones judiciales, de acuerdo a las reglas generales de procedimiento; y

c. La atribución de delegar a terceros, ajenos al sector público, las facultades de cobranza que sean necesarias e idóneas para la recuperación de los créditos en los que está involucrado el interés fiscal.

Sobre esta materia, el actual proyecto de ley difiere del anteproyecto de la Secretaría Administrativa, principalmente en dos aspectos:

a) Se elimina el inciso cuarto del artículo 18 BIS propuesto, y se reemplaza por la remisión al literal d), del número 2, del artículo 2, del Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías, DFL 1, de 1994, del Ministerio de Hacienda.

Respecto a esta materia, la remisión normativa parece ser equívoca, por cuanto el literal d), del numeral 2 del artículo 2°, de la Ley del Servicio de Tesorerías, se orienta a la cobranza coactiva de tributos, impuestos o créditos fiscales, de marcada naturaleza tributaria, con lo cual se hacen aplicables las normas de cobranza del Código Tributario, desnaturalizando en consecuencia la cobranza en el Sistema de Créditos de la ley N° 20.027, que se busca con la propuesta del anteproyecto de ley aplicar las reglas generales de procedimiento al cobro coactivo, ordinario o ejecutivo, de los títulos en que constan las obligaciones y créditos otorgados al amparo de la ley N° 20.027.

b) El proyecto de ley elimina el inciso cuarto y final contenido en el anteproyecto de la Comisión, referido a la facultad de la Tesorería de otorgar facilidades de pago y suscribir convenios pudiendo condonar, total o parcialmente, intereses y sanciones por mora

en el pago de los créditos, aplicando normas o criterios definidos por la Comisión.

Respecto a este punto, cabe hacer presente que el objetivo de la norma propuesta por la Secretaría Administrativa de la Comisión, y cuyo texto fue recogido en sus líneas fundamentales desde la Ley del Servicio de Tesorerías, es permitir la reprogramación de los créditos de los deudores morosos bajo reglas flexibles, pero sujetas a criterios definidos por la Comisión, donde podrían ponderarse los objetivos de las distintas entidades que conforman la Comisión Ingresa, esto es, Dirección de Presupuestos, Tesorería General de la República, y el ministerio de Educación, principalmente.

De esta forma, con la eliminación de este inciso, se mantiene la rigidez en la reformulación de los pagos frente a las situaciones de mora, e incluso una vez pagadas las garantías por parte de los garantes del Sistema de Créditos de la ley N° 20.027. Por lo tanto, con el objeto de subsanar las dificultades planteadas y, fundamentalmente con el propósito de incentivar e! pago y la recuperación de los créditos, incluyendo aquéllos en que la garantía del Estado ha sido pagada, resulta conveniente eliminar la referencia expresa al literal d), del numero 2, del artículo 2 del DFL N° 1, de 1994, del Ministerio de Hacienda, que fija el Estatuto Orgánico de la TGR y reponer el inciso cuarto contenido en la propuesta de artículo 18 Bis que se contiene en el anteproyecto.

3.- Propuestas contenidas en el anteproyecto de ley de la comisión que no fueron recogidas en el actual proyecto de ley.

3.A. Propuestas destinadas a lograr un menor costo para el sistema:

a) Eliminación del Impuesto de Timbres y Estampillas

Objetivo: Reducir el costo directo del financiamiento otorgado a los estudiantes cuyos créditos no son objeto de venta al Fisco, por parte de las instituciones financieras, mediante la exención igualitaria de la aplicación del impuesto de Timbres y Estampillas para todos los créditos otorgados al amparo del Sistema de Financiamiento de la ley N° 20.027, sin distinción de acreedor.

Situación actual: Todos los créditos son originalmente otorgados por las instituciones financieras participantes del Sistema de Financiamiento, aplicándose el impuesto de Timbres y Estampillas a éstos créditos mientras sigan siendo acreencia de la institución financiera. Mediante la venta y cesión de créditos al Fisco, efectuada por los Bancos de acuerdo a los derechos de venta establecidos en las Bases de Licitación respectivas, los créditos que pasan a tener como acreedor al Fisco se encuentran exentos de la

aplicación del impuesto de timbres y estampillas, generando una situación discriminatoria entre unos y otros estudiantes, de acuerdo con lo establecido en el N° 1, del artículo 23, de la Ley de Timbres y Estampillas, Decreto Ley N° 3.475.

Alcances de la Propuesta: Establecer una exención de la aplicación del impuesto de Timbres y Estampillas para todos los créditos otorgados al amparo del Sistema de Financiamiento, lo cual implica una reducción del costo del financiamiento obtenido por los estudiantes para e! pago de sus estudios, dejando en igualdad los costos del financiamiento obtenido sin distinción del titular o acreedor de dichos créditos.

3.B. Propuestas destinadas a mejorar la recuperación de los créditos:

a) Hacer seguimiento y manejar proactivamente las obligaciones de la deuda de los estudiantes deudores.

Objetivo: Explorar mecanismos para renegociar los créditos debido a dificultades de pago de los deudores, utilizando el mecanismo de contingencia al ingreso para superar esta dificultad, tal como lo recomienda el informe del Banco Mundial.[9]

Situación actual: Para los deudores con ingresos mensuales relativamente bajos, las cuotas pueden representar una carga significativa en términos absolutos, y la ley N° 20.027 sólo considera la posibilidad de suspender el pago en los casos de cesantía o cuando la cuota supera el 50% del ingreso del deudor.

Propuesta: La posibilidad de reprogramar el crédito para aquellos deudores que tengan un ingreso muy bajo en relación a su cuota de crédito. Cabe señalar que esta es una de las principales recomendaciones del informe del Banco Mundial y que apunta a solucionar el problema que más ha sido criticado de este sistema de financiamiento y que dice relación con e! alto monto que tendrían las cuotas de los alumnos, especialmente en determinadas profesiones.[9]

---

[9] **Agrégase el siguiente artículo 16 Bis, Nuevo:**

"Los deudores que tengan un ingreso total mensual inferior a unidades de fomento, no se encontrarán obligados a pagar una cuota mensual cuyo monto exceda de %.

"los ingresos totales mensuales que, en promedio, haya recibido en el año inmediatamente anterior. Para estos efectos, se entenderá por ingresos totales del deudor el ingreso bruto que perciba por cualquier concepto, menos los descuentos legales.

Para acceder a esta rebaja de la cuota del crédito, el deudor deberá solicitar a la Comisión la aplicación de este beneficio, para lo cual deberá presentarle los antecedentes que le permitan verificar la concurrencia de las circunstancias

Con respecto a la exposición de la Directora de INGRESA, el diputado señor **KAST** consultó si con anterioridad la Comisión INGRESA había hecho propuestas al Ejecutivo para modificar el sistema de créditos; si los créditos se licitan anualmente; si existe un filtro respecto de los estudiantes que desertan y vuelven a solicitar un crédito, y cuántos de estos alumnos se encuentran en esta situación, y la opinión que tiene la directora de INGRESA respecto de que el CAE se asimile al crédito solidario.

Por último, señaló que personalmente es partidario de que el crédito sea contingente al ingreso de los alumnos.

El diputado señor **VENEGAS** consideró muy atinadas y lógicas las proposiciones que hizo INGRESA al Ministerio de Educación y que sirvieron de base para la presentación del proyecto de ley.

Consultó que garantías existe de que el menor costo del crédito se traspase a los estudiantes y no sirva para mejorar aun más el negocio de los bancos.

Por último, preguntó qué tan cierto es que el 5% del Fondo Solidario, vinculado a los ingresos, no permite pagar los créditos.

---

señaladas. Para efectos de validar esta información, la Comisión podrá requerir antecedentes de acuerdo al inciso segundo del artículo 18 de la presente ley.

Tratándose de deudores que tengan participación en cualquier tipo de sociedades, los ingresos que perciban través de esas personas jurídicas se considerarán ingresos para efectos de este artículo, debiendo presentar los antecedentes de dichas sociedades conjuntamente con aquéllos indicados en el inciso anterior para efectos de solicitar el beneficio.

Una vez verificada por la Comisión la procedencia de este beneficio, ésta procederá a requerir de la Tesorería General de la República el pago de los montos de cada cuota mensual que excedan del porcentaje indicado en el inciso primero de este artículo, [siendo estos pagos de cargo fiscal] o [en cuyo caso, el Fisco podrá exigir la restitución de los montos pagados a favor del deudor, al término del plan de pago convenido con la entidad financiera, hasta la total extinción de la deuda].

El procedimiento y plazos para hacer efectivo el beneficio a que se refiere el presente artículo, serán definidos por la Comisión".

El actual proyecto de ley no consideró esta propuesta; lo cual disminuirá el impacto que las modificaciones legales puedan tener para los actuales deudores del crédito con garantía estatal.

El diputado señor **BECKER** señaló que existe consenso en que hay que acercar el CAE al Fondo Solidario. Recordó que el CAE fue pensado para la clase media, y no para los sectores más desposeídos que optaron por el crédito solidario.

Preguntó si con el 5% del contingente al ingreso el alumno paga el 60% del crédito, con qué porcentaje podría llegar a pagar el 100% del crédito.

La diputada señora **HOFFMANN** preguntó cuál es el riesgo efectivo que asumen los bancos en este tipo de créditos.

La señora **CONTRERAS (Directora Ejecutiva de INGRESA)** respecto de la consulta del diputado Kast, señaló que las modificaciones a la ley se han venido conversando en los últimos tres o cuatro años. En cuanto a las tasa del crédito, nunca ha habido una sola, porque son definidas en una licitación anual (2006, 5.7; 2007, 5.7; 2008. 6.0; 2009, 5.19; 2010, 5.5; 2011, 48 y 5.1).

Explicó que la tasa obedece a una situación de mercado, a la que se agrega el *spread*, que se ha mantenido para lograr la participación de la banca. Agregó que, sumando el interés más el *spreads,* aun así es más bajo que el que se cobra en los prestamos universitarios.

Indicó que el aval del Estado no cubre el riesgo del prepago, que no permite que el banco obtenga toda la utilidad que le habría significado el pago del crédito en forma normal, por todo el tiempo en que está concedido.

El diputado señor **AGUILÓ** consideró de la mayor gravedad y de una violencia extrema lo dicho por la directora de INGRESA. A su entender el riesgo se produce frente a la posibilidad de no que se pague el crédito, que exista morosidad, pero no que se pague en forma anticipada, porque en este caso el banco recupera el capital y lo vuelve a prestar.

En respuesta a otras consultas la señora **CONTRERAS (Directora Ejecutiva de INGRESA)** señaló que efectivamente existe un filtro para impedir que se entregue un nuevo crédito al alumno moroso; que no es posible asimilar el CAE al Fondo Solidario, porque son muy distintos, y que la contingencia del ingreso es más importante que la rebaja del crédito.

Respecto del plazo para pagar el crédito solidario, indicó que efectivamente el plazo de doce años es muy poco, que debería ser más extenso y que el porcentaje a pagar podría ser del 8 al 10%, para obtener el pago total del crédito.

Sobre el porcentaje de deserción, opinó que es mucho mayor entre los alumnos que no gozan de créditos, y es cercano a una cifra de 13% y no debería ser superior al 18 ó 20%. Esta menor deserción se produce porque hay una deuda de por medio y porque hay

una mayor preocupación de los establecimientos universitarios parta apoyar a sus alumnos.

Indicó que los créditos se otorgan sobre la base del arancel de referencia, porque así lo dispone la ley, y que no es otro que el determinado y empleado por el Ministerio de Educación. Agregó que este arancel puede llegar al arancel real por medio de becas u otro tipo de ayudas.

El diputado señor **AGUILÓ** consultó cuál sería el inconveniente para que sea un organismo público el que conceda los créditos –Fondo Solidario o CAE-, sea para los estudiantes del sector público o privado, actuando las universidades como garantes.

La señora **CONTRERAS (Directora Ejecutiva de INGRESA)** señaló que en el origen de esta ley estuvo presente el hecho de que el sector público no cuenta con los recursos necesarios para otorgar las becas y créditos, y el aporte de los bancos permite lograr una mayor cobertura. Además, en un principio se pensó que los sectores de menores ingresos accederían a las becas y los alumnos de clase media optarían por el CAE. Sin embargo, no se aumentaron los fondos para las becas y eso determinó que para lograr el acceso a la universidad los alumnos de los quintales más bajos solicitaron el crédito con aval del Estado. En resumen, se trata de un problema de deficiencia de recursos.

Respecto de la inquietud planteada por el diputado Venegas, recordó que cuando se creó el sistema, se pensó en captar recursos privados a través de los bancos y que el Estado actuara como garante. Empero, el sistema educacional no era un instrumento atractivo para los bancos, que son muy conservadores en sus inversiones. En el año 2009, se decidió aumentar la cobertura educacional hasta el 4° quintil de ingreso, razón que llevó a requerir mayores recursos y mayor participación del fisco. El Estado tuvo que entrar a comprar parte de los créditos en poder de la banca, por lo cual hoy día el 60% de los créditos tienen como titular al fisco y un 40% a las instituciones financieras.

El diputado señor **BECKER** planteó que quería defender al CAE que ahora es objeto de tanta crítica y hasta se lo ha querido mostrar como un “monstruo”. Reconoció que efectivamente el crédito se pensó para la clase media y así tendrá que seguir sucediendo, porque los recursos de la banca son necesarios para que el Estado se aboque al gasto que involucra la enseñanza prebásica, básica y media y para otras necesidades urgentes de la sociedad.

Exposición del Economista y Especialista en temas de Educación, socio de Chile Group, señor CHRISTIAN

LARRAÍN[10].

El señor **LARRAIN** (Economista)[11] se refirió, en primer término, a un estudio del Banco Mundial,[12] indicando que constituye la principal evidencia que justifica el proyecto de ley en estudio y por ello ha elegido extractos que le parecen relevantes para el debate, y a los cuales dio lectura:

En virtud de este estudio, "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, para 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 programa CAE se diseñó para mejorar el acceso a !a educación superior y la equidad en la misma. En el año 2010, luego de sólo 4 años de estar en vigencia, el Programa tenía 216.000 prestatarios activos, es decir el 23% de los 940.000 alumnos de pregrado. Aun cuando el número anual de beneficiarios se estabilice, la cartera se incrementará durante los próximos años alcanzando un ritmo estable de aproximadamente 460.000 prestatarios activos en el año 2016. "

---

[10] Exposición realizada en la sesión N° 58, de la Comisión de Educación, Deportes y Recreación de la Cámara de Diputados, celebrada el 4 de octubre de 2011, págs. 3-12 del acta respectiva.

[11] El señor Larraín se desempeñó como asesor externo del Presidente Ricardo Lagos y fue el primer director de INGRESA

[12] Este informe hace parte del Programa de Estudios de Costos Compartidos del año 2010 entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial, y es un esfuerzo conjunto entre el personal de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile (DIPRES) y el Sector de Educación América Latina y el Caribe del Banco Mundial. El propósito de este estudio se divide en tres:

Primero, evaluar el impacto de esta política pública en cuanto acceso y equidad en la educación superior, considerando en dicho análisis su focalización y complementariedad con otras políticas públicas de financiamiento de la educación superior.

Segundo, dimensionar el compromiso económico que el Fisco ha adquirido a través del CAE, tanto en términos explícitos como contingentes.

Tercero, formular recomendaciones para lograr mejoras hacia adelante.

"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. Esto puede deberse en alguna medida al escrutinio adicional por parte de las instituciones de educación superior (IES) al que están sujetas las postulaciones de admisión de prestatarios prospecto del CAE. El grueso del efecto, sin embargo, puede en gran medida deberse a que el programa está logrando su principal mandato: facilitarle a los alumnos necesitados pagar por su educación, liberándolos para que se puedan concentrar en sus estudios mientras están matriculados. Las menores tasas de deserción entre los prestatarios del CAE son consistentes con la evidencia encontrada en otros países en cuanto a que los créditos estudiantiles ayudan a incrementar los niveles de egreso. 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."

En opinión del señor Larraín, la primera constatación que surge del estudio es ineludible: el CAE es un programa que, sin perjuicio que amerita una serie de modificaciones, tiene un resultado positivo desde el punto de vista de su principal objetivo, a saber, facilitar el acceso a la educación superior a estudiantes provenientes de sectores de bajos ingresos. En efecto, en 2011, los montos acumulados de créditos llegaron a USD 2.400 millones, con 357 mil alumnos.

Sin perjuicio de lo anterior, según el mismo estudio del Banco Mundial, ***"Las deudas del CAE sin embargo son altas si se comparan con los estándares internacionales. La cuota mensual de la deuda del CAE también es alta como porcentaje del ingreso mensual; 15% para un crédito a 20 años y 18% para un crédito a 15 años. En tanto, los Países Bajos tiene un nivel del 2.6% y EE.UU., de 6.7%. Las mejores prácticas internacionales típicamente establecen en umbral para niveles razonables del pago de la deuda en un 10% del ingreso de luego de graduarse."***

Estas cifras constituyen la base de la motivación de reducir las tasas de interés del CAE. Sin embargo, según el estudio propio desarrollado por CL Group, la carga financiera promedio que deberá sostener un alumno que utiliza el Crédito con Aval del Estado es de un 7,4%. La mayor diferencia se explica porque el estudio del Banco Mundial calcula la relación entre la cuota y el ingreso usando el ingreso del segundo año profesional, en cambio su cálculo reconoce que el ingreso de

los profesionales sigue una curva ascendente, tal como lo muestran los datos de futuro laboral.

Por otra parte, según el estudio desarrollado por CLGroup, la Ahora bien, si se separa al grupo de estudiantes cuya carga financiera promedio es mayor o igual al 10%, se encuentra que éstos presentan características particulares.

En primer lugar, la proporción de estudiantes de universidades privadas (no tradicionales) aumenta. Es decir, hay una tendencia a que los alumnos de universidades privadas estén sobre-representados dentro de los alumnos que más pagan. Esto puede ser indicador de un problema de mala relación costo/ingreso de las carreras impartidas por dichas universidades, es decir, que ofrecen características de empleabilidad/ingreso peores que el resto de las entidades.

Con respecto a las áreas del conocimiento de las carreras cursadas por los estudiantes, aseveró el señor Larraín, que las carreras que tienden a representar una mayor carga financiera son las ramas arte y arquitectura, agropecuaria, educación y ciencias sociales. Por otro lado, se reduce fuertemente la importancia de áreas como tecnología, derecho y administración y comercio. Es decir, es evidente que existen carreras de menor rentabilidad respecto de sus costos.

Finalmente, se observa que en el segmento de alta carga financiera, tanto el arancel de referencia como el real tienden a ser mayores que en el conjunto completo de alumnos. Es posible apreciar que la media del arancel de referencia es un 6% más alto en el grupo de alta carga financiera, mientras que la mediana del arancel real es un 22% más alta. Es decir, los alumnos más complicados en carga financiera tienden a ser aquellos que estudian carreras más caras. Esto ratifica el argumento de que los costos de las carreras son un problema relevante a la hora de explicar los problemas de endeudamiento.

En resumen, señaló que **c**alculado en base a una tasa de interés de 5,6%, la carga financiera promedio es entre 7,4% y 8,4%, dependiendo de si se asume que hay o no atraso. Los alumnos que pagaran un 21,1% pagará más que lo recomendado por el estudio del Banco Mundial, de 10%, están entre 21,1% y 34,1%, dependiendo de si se asume que hay atraso. Esto significa que hay un problema de carga financiera excesiva para un sector importante de los estudiantes, pero no generalizado.

Los estudiantes que pagarán más de 10% tienen ciertas características en común: pertenecen a universidades privadas; pertenecen a carreras como arte, educación y ciencias sociales; y pertenecen a entidades con aranceles de referencia más costosos.

Con respecto al contenido del proyecto de ley, concretamente a la rebaja de tasas al 2%, sostuvo el señor Larraín que el

efecto de la rebaja de tasas del 5,6% al 2% dependerá de las características de los años de estudio de la carrera. Por ejemplo, para una carrera de arancel de referencia de $ 3.500,000 al año, donde se pida crédito por cinco años, a la tasa del 5,6% la cuota sería de UF 6,96 ($153.120); a una tasa del 2% la cuota bajaría a UF 4,44 ($97,630), es decir, la rebaja sería de un 36%. Para una carrera del mismo arancel, pero a 7 años, la reducción sería de casi un 40% en la cuota. Es decir, el mayor beneficio es para carreras más largas, como medicina o ingeniería, que son a su vez las de mayor ingreso esperado. Esto plantea un problema de equidad de la rebaja de tasas.

El costo fiscal de esta medida, de acuerdo a cálculos de José Miguel Cruz, Director del Centro de Finanzas de Ingeniería de la Universidad de Chile, representa USD 662 millones al año. Una medida alternativa, más eficiente, es aplicar una contingencia, en virtud de la cual el estado garantiza un tope a pagar no mayor al 8% del ingreso. El costo de esta medida, de acuerdo al mismo Cruz, sería de USD 310 millones al año. Esta medida, no sólo es fiscalmente más barata, sino que tiene la ventaja de que es equitativa, ya que rebaja la cuota sólo a aquellos que están pagando más del 8% de su ingreso, pero al resto que puede pagar la mantiene.

Un segundo aspecto a comentar es que esta iniciativa legal incrementa el número de instituciones facultadas para entregar financiamiento al sistema de créditos v se reduce el ponderador de riesgo de crédito de los créditos con aval del Estado. Explicó que uno de los problemas que ha tenido la implementación del CAE, ha sido el alto pago de sobreprecios desde el Fisco a los bancos. Estos sobreprecios han redundado entre un 53% y un 6% (en la licitación de 2011).

Explicó que desde el punto de vista del Fisco, la participación de los bancos se justifica porque el CAE es un sistema de crédito. Si además los bancos aportan la mitad del financiamiento requerido, y absorben el 10% del riesgo de crédito, hay un claro beneficio público en ello. Sin perjuicio de ello, lo anterior tiene un valor cuantificable. Si se asume que la tasa de incumplimiento de equilibrio del CAE es un 15%, el 10% del riesgo de crédito representa del orden del 1,5% del valor de la cartera de créditos si se traspasara la totalidad de la cartera a los bancos; sin embargo, los bancos se quedan sólo con la mitad de la cartera, por lo cual lo que el Fisco se gana por concepto de riesgo de crédito es del orden del 0,75% de la cartera.

Respecto del financiamiento, señaló que si los créditos estaban al 5,6% y el costo de fondos fiscal al mismo plazo al 3,6%, el Fisco deja de obtener un *spread* por el hecho de que los bancos se queden con la mitad de la cartera, equivalente a 1% (por la mitad de la cartera); a ello debe restarse el costo de no recibir ingresos por todo el

período de gracia de los créditos; lo mismo que el riesgo por concepto de pérdida no esperada. Sumando y restando, por el hecho de traspasar la mitad de la cartera a los bancos, el Fisco no debiera pagar un sobreprecio superior a 3%-5% en régimen (con tasa del 5,6%).

Además, existe un costo de puesta en marcha que justifica pagar un cierto sobreprecio inicial a los bancos para incentivarlos a entrar al sistema. El CAE es un producto de alto riesgo operacional y reputacional y bajo *spread,* por lo cual por el sólo concepto del mismo era difícil lograr el interés de los bancos.

En resumen, aunque en un inicio (tres primeros años) podía justificarse pagar un sobreprecio relevante, posteriormente el Fisco no debió pagar nunca un sobreprecio superior al 6% pagado el 2011. Esta ha sido la real fuente de ganancias para los bancos, y no otra. Acá ha habido deficiencias claras de la política pública, en no haber definido oportunamente un precio máximo a pagar a los bancos. El modelo del CAE está justamente diseñado para eso, ya que el Estado puede eventualmente financiar directamente la totalidad de los créditos si el sobreprecio exigido en la licitación no le es conveniente, y titularizar directamente la cartera vendiendo los créditos en el mercado de capitales.

A juicio del expositor, el hecho de que se permita que existan más entidades financieras compitiendo con los bancos va en la línea correcta, ya que apunta a bajar los sobreprecios en las licitaciones.

Asimismo, el bajar el ponderador de riesgo de crédito también es positivo. De acuerdo al citado estudio del Banco Mundial, las normas de capital regentes para las entidades financieras en Chile aumentan el costo de participar en el CAE, puesto que requieren reservas de capital excesivamente altas. Como Chile acata los estándares del Basel 1 y no los del Basel 2, las entidades financieras no pueden reconocer la garantía del Estado del 90% sobre valor del crédito. Esto significa que tienen que hacer provisión del 100% del valor del crédito, y no el 10% que está en riesgo en caso incumplir el prestatario. Las entidades financieras deben entonces reservar mucho más capital del razonable para cubrir el riesgo del CAE. Esto aumenta el costo real de participar en el CAE, y por supuesto se refleja en la ofertas que presentan las entidades financieras.

La suma de ambas medidas permitirá que los sobreprecios ofrecidos sean menores que los que habría en caso de que no se aplicarán. Es evidente, en todo caso, que al bajar la tasa de interés al 2% los bancos tendrán un *spread* negativo de 2% (promedio), en cuyo caso los sobreprecios solicitados al Fisco serán mayores que los que hubieran sido de mantenerse la tasa en el 5,6%. En este caso, sí los bancos financian la mitad de la cartera, el Fisco no deberá asumir una

pérdida de 2% por dicha cartera (*spread* negativo), con lo cual el sobreprecio que le convendría pagar podría ser la mitad de 4,6%, es decir, 2,3% adicional al que sería si la tasa fuera de 5,6%.

Por último, respecto a la modificación de funciones de la Comisión Administradora de los Créditos, lo considera positivo, en particular considerando que la cartera que el Fisco recompra debe ser administrada por instituciones financieras, los que deben cobrar por cuenta del Fisco.

Consultado por el diputado señor **AGUILÓ** sobre la base de qué tipo deudores se había hecho el cálculo del costo fiscal del proyecto, en consideración a que a los primeros estudiantes que tomaron el CAE (el año 2005), recién se les estaría haciendo efectivo el cobro, explicó que se utilizó el sitio “futuro laboral” del Ministerio de Educación, que contiene la renta esperada de cada carrera, desglosada por el período de egreso (primer o segundo año, etc.). Además, se calcularon los costos de cada carrera, es decir no se trata de datos reales.

Aclaró a continuación, también en respuesta al Diputado **AGUILÓ**, que el 7,4% que corresponde al promedio entre cuota e ingreso promedio de los deudores, baja con la aplicación de esta ley a aproximadamente un 4,9% y desaparecen las situaciones en que dicho porcentaje es mayor a 10.

La diputada señora **GIRARDI** consultó acerca del origen socioeconómico de los alumnos que presentan un endeudamiento superior al 10% de sus ingresos y que pertenecen mayoritariamente a universidades privadas.

Respecto de la posibilidad de bajar la tasa del CAE de un 5,6 % a un 4%, indicó que cuando se habla de un sujeto de riesgo esto hace que suba el interés, pero esto no ocurre cuando hay respaldo del Estado y por lo tanto pregunta cuál es el riesgo asociado a ese crédito más alto.

Por último, en cuanto a la propuesta de establecer un contingente al ingreso del 8%, indicó que presenta el problema que los profesionales que reciben remuneraciones bajas, por ejemplo de $ 300.000, monto que no alcanza para cubrir sus necesidades básicas, se verán obligados a pagar una cuota que en esa realidad seguirá siendo demasiado alta.

La diputada señora **SAA** señaló que se ha planteado que con una rebaja de tasa del CAE al 2%, el Estado tendría que aportar 600 millones de dólares al año y con la propuesta del señor Larraín de rebajar la tasa al 4%, el desembolso que tendría que hacer el Fisco sería bastante menor y la diferencia podría ser destinada a becas.

Consultó, además, cuándo entra en régimen el CAE, cuales son las diferencias entre CAE y el crédito CORFO y qué créditos conforman el actual endeudamiento estudiantil.

Por último, en relación a las garantías que exige la Ley General de Bancos a estas instituciones, en relación a los créditos otorgados por el CAE, consultó si no podían rebajarse esas exigencias y los recursos destinarlos al otorgamiento de becas.

El señor **LARRAÍN (economista)** indicó que respecto al origen socioeconómico de los estudiantes que tienen endeudamiento por sobre el 10% de sus ingresos, constituye una hipótesis de trabajo que pertenecen a sectores de escasos recursos y no tiene el dato cierto. A su juicio, el CAE no está diseñado para que se pida durante todos los años de estudio y los alumnos con menos recursos son quienes pedirán la totalidad del crédito. Agregó que esto es lo que justifica además que una política de gratuidad debe cubrir a los primero quintiles, en forma progresiva porque precisamente son los que presentan más carga económica.

En cuanto a un **porcentaje de contingencia al ingreso,** explicó que en el caso de remuneraciones bajas, igual supondrá imposibilidad de pago. Consideró que este es un problema de política social, donde se requiere un rol activo de la Comisión INGRESA en cuanto a determinar los futuros ingresos profesionales e indirectamente regular en aquellas carreras que se sabe que por su excesiva oferta obtendrán remuneraciones muy bajas, disminuyendo las posibilidades de crédito. Debería, además, garantizar la calidad de la educación que se entrega ya que esa circunstancia determinará en gran medida la empleabilidad a fututo del profesional.

Sobre el **riesgo**, señaló que mientras el alumno está estudiando lo asume la universidad y el Estado después que egresa. Esto explica que el nivel de deserción de los alumnos con crédito CAE sea de aproximadamente un 10%, porcentaje bastante menor que el 30% que constituye el promedio de deserción en la educación superior.

Con respecto de la entrada **en régimen del CAE,** todavía no se tienen datos respecto al comportamiento en el pago, porque los primeros estudiantes han egresado recién hace un año.

En cuanto al **crédito CORFO**, explicó que el crédito con aval del Estado es totalmente distinto. En primer lugar el CAE tiene tasas de interés más bajas; en segundo lugar es una Comisión de carácter público la que define quienes son los estudiantes con menos recursos que califican para ser sujetos del crédito por parte de los bancos, a diferencia del crédito CORFO, donde son los bancos quienes deciden a quienes confieren los préstamos. Por lo tanto, la selección de los deudores

CAE obedece directamente a una política social determinada por el Estado.

Por último, se refirió al **Fondo Solidario,** cuyo principal problema son las altas tasas de incumplimiento, de alrededor del 40% y 50%, principalmente por problemas de administración de cargo de las universidades. Eso demuestra que aún en un sistema público de crédito, debe existir un ente especializado como lo son los bancos, que administre el cobro.

Intervención de dirigentes de la Confederación de Estudiantes de Chile, CONFECH.[13]

El señor **FIGUEROA (Vicepresidente FECH)** enfatizó que este proyecto de ley no debería analizarse ni aprobarse, porque una de las propuestas del movimiento estudiantil es la eliminación del crédito con aval del Estado.

Sostuvo que el Gobierno no ha sido capaz de impulsar las reformas necesarias y por ello los jóvenes han asumido la responsabilidad de establecer una política en educación a largo plazo.

Señaló que uno de los argumentos que levantan los que defienden el CAE, es que gracias a este instrumento se ha ampliado la cobertura de estudiantes, pero la pregunta es de qué manera se ha aumentado. A su juicio se ha hecho sobre la base de un millón de estudiantes que existen en la actualidad, de los cuales aproximadamente la mitad logrará egresar, y de aquellos que se titulen, un porcentaje importante obtendrá trabajo con remuneraciones iguales a las que podría haber accedido sin estudiar.

Desde esta perspectiva, el aumento de la cobertura, por lo tanto, no es un argumento que justifique el CAE. De hecho esta situación ha aumentado la segmentación social, con instituciones internamente homogéneas, lo que se traduce en una mayor distancia entre los distintos segmentos sociales.

A juicio del señor Figueroa, el CAE está hecho a la medida de la banca y su participación no se justifica. De hecho, el Estado ha pagado un sobreprecio por cartera de deudores por un equivalente a cuatro casos CODAMA, considerando sólo el año 2010. Es decir, es un sistema poco eficiente que significa más costos para el

---

[13] **La intervención de los dirigentes de la CONFECH, señores Giorgio Jackson Grago, Presidente de la FEUC; José Ancalao, Vocero de la Comunidad Mapuche, y Francisco Figueroa, Vicepresidente de la FECH, se dio en el curso de la sesión N° 58, de la Comisión de Educación, Deportes y Recreación de la Cámara de Diputados, celebrada el 4 de octubre de 2011, págs. 12-18 del acta respectiva.**

Estado, ya que aún cuando la tasa fuera de cero por ciento los bancos seguirían obteniendo ganancias por el pago que hace el Estado por la cartera de deudores.

Finalmente, señaló que hoy es insostenible la lógica subsidiaria del Estado frente a la educación. El 70% del presupuesto destinado a educación superior lo está para ayudas estudiantiles directas (becas) a la demanda, en circunstancias que el sistema no tiene regulada la fijación de aranceles. Las becas que se han creado, financian un modelo que no resiste, ya que carece de regulación.

El señor **JACKSON (Presidente FEUC)** señaló que considerar estos proyectos de ley como necesarios, significa no entender el movimiento estudiantil, ya que no existe un sistema de educación superior sino que instituciones.

Afirmó que se ha entregado absolutamente al mercado el crecimiento de la educación. Al analizar mínimos y porcentajes de cobertura, según los cuales 7 de 10 jóvenes estudia, se observa que la mitad de ellos deserta y de los que terminan, dos tercios no van a encontrar trabajo relacionado con sus estudios.

Sostuvo que existía una suerte de perversión en el sistema, en cuanto las instituciones de alguna manera enviaban el mensaje a los entes acreditadores de que si no se les acredita, los estudiantes de escasos recursos no tendrán acceso a esa universidad.

Recalcó el engaño de que son víctimas los estudiantes, al tener altas expectativas de su futuro profesional, y el nivel de endeudamiento al que se someten para acceder a esas expectativas. En ese sentido, el endeudamiento responde a un concepto individualista, que entiende a la educación como un beneficio individual.

Por el contrario, aseguró, para los estudiantes la educación es un derecho de cada individuo que redunda en un beneficio social y que debe ser garantizado a través de otros mecanismos que no sea la deuda individual, como un costo de carácter colectivo.

Cuestionó el no saber o tener en claro a qué apunta el concepto de calidad de la educación, preguntando si se relaciona con mayores rentas futuras o mayor empleabilidad. Indicó que ese debate debe hacerse como cuestión previa para reestructurar la educación, y luego analizar las vías de financiamiento donde caben instrumentos como el CAE.

En cuanto a la transparencia, criticó la forma en cómo se entregan recursos a instituciones cuyo funcionamiento se desconoce, incluidas las universidades del Consejo de Rectores. En ese sentido consideró que no les pueden entregar recursos a instituciones que no han sido fiscalizadas, y en consecuencia no se sabe si obtienen o no lucro.

El señor **ANCALAO (Vocero de la Comunidad Mapuche de la CONFECH)** inició su exposición informando que representaba principalmente a los estudiantes de la Región de la Araucanía, donde se da el nivel más bajo de desarrollo humano del país, de acuerdo a los estudios desarrollados por el PNUD (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo). La realidad sociocultural de la Araucanía es distinta de las demás regiones del país, porque la educación es entregada a través de escuelas rurales, de mala calidad y con mal financiamiento público, lo que produce una desigualdad en el acceso a la educación en términos comparativos con los estudiantes egresados de colegios particulares.

Señaló que dos tercios de los alumnos que reciben crédito con aval del Estado provienen de los dos primeros quintiles, que ascienden a 140.000 alumnos aproximadamente. Respecto a ellos existe total incertidumbre sobre la capacidad que tendrán para egresar, y aún en caso de hacerlo, si contarán con remuneraciones que les permita pagar su crédito

Por lo tanto, considera que el debate debe centrarse en cambiar el modelo de educación superior con una mirada de largo plazo.

La diputada señora **GIRARDI** aclaró que no es unánime en la Comisión la voluntad de continuar con la discusión de proyectos de ley que se contraponen a las demandas de los estudiantes.

Enseguida señaló que no está de acuerdo con el sistema de crédito con aval del Estado y no le parece adecuado perfeccionarlo, ya que como mecanismo está invalidado. Recalcó que según lo informado por el Subsecretario de Educación, en un ejemplo concreto, la tasa del 2% significará que la cuota de un alumno será rebajada de $115.000 a $71.000, suma esta última que es igualmente altísima para un estudiante de escasos recursos.

Explicó que el problema de fondo es la relación entre este crédito y la banca; recordó en ese sentido lo planteado por el economista Christian Larraín, en cuanto el sobreprecio que pagaba el Estado a los bancos, podía alcanzar hasta un 53%, lo que demostraría que se trata de un verdadero negocio para la banca. Por lo anterior, consultó a los representantes de CONFECH si estaban de acuerdo con que el CAE fuera administrado por el Estado, aún cuando parte de la base que no se debería pagar por los estudios superiores.

Finalmente indicó que anteriormente ya le había planteado al Ejecutivo, en la discusión de otros proyectos de ley atingentes a la educación superior, que consideraba que todas las iniciativas debían ser analizadas de manera integral para reformular el sistema en su totalidad.

El diputado señor **GONZÁLEZ** destacó la necesidad de contar con un sistema integral del financiamiento de las becas y de las ayudas estudiantiles, especialmente encaminado a ir logrando crecientemente gratuidad en los sistemas educativos. En ese sentido consultó cuáles eran las vías que a la CONFECH le parecían adecuadas para lograrlo.

Asimismo, consultó a los representantes de la CONFECH si les parecía adecuado que la administración del CAE se entregara al Estado.

La diputada señora **SAA** coincidió con los estudiantes en la necesidad de centrar el debate en una reforma integral de la educación superior, y por ello, aún cuando valoró la rebaja de tasa propuesta para el CAE, pidió que el proyecto de ley fuera retirado de tramitación hasta terminar el dialogo con los dirigentes estudiantiles.

El diputado señor **BECKER** manifestó estar de acuerdo en el diagnóstico general que hace la CONFECH sobre el estado actual de la educación, pero discrepa en cuanto al tema de la gratuidad, partiendo de la base que le parece que el CAE, en términos generales, ha funcionado bien, reconociendo que debe realizarse una reingeniería para mejorarlo.

Hizo ver que la gratuidad para 7 déciles, que es la propuesta de los estudiantes, supone determinar en qué área de la educación se está dispuesto a rebajar el presupuesto. Indicó que, por ejemplo, Finlandia le da una gran importancia a la educación pre escolar, mientras que en nuestro país todavía falta aumentar la cobertura, lo que constituye una situación grave. En la educación escolar, la subvención asciende a $ 45.000, lo que no es suficiente para entregar educación de calidad, y que, en consecuencia, deja en una situación desmejorada a los alumnos en relación a los que pertenecen a colegios privados. Para mejorar la calidad es necesario duplicar el valor de la subvención, lo que significaría un costo de aproximadamente 4.000 mil millones de dólares.

Concluyó señalando que existe un porcentaje de estudiantes que no pueden ser beneficiarios de becas y de ayudas estudiantiles por falta de recursos para ello, pero que pueden pagar el crédito con aval del Estado siempre y cuando se establezca un límite en el monto a pagar mensualmente, de 8 a 10% sobre la remuneración que reciban.

El diputado señor **MONSALVE** se refirió al financiamiento e indicó que el tema de las universidades es un mercado de la educación de alrededor de 4 a 5 mil millones de dólares, de los cuales 2.600 millones se pagan por matrículas y aranceles, divididos aproximadamente por mitades entre universidades privadas y universidades estatales.

Sostuvo que de esos totales, 2.200 millones de dólares los aportan las familias, y según los anuncios del Gobierno, se incrementarán en 2000 millones el aporte para becas y ayudas estudiantiles, quedando siempre la diferencia a cargo de los estudiantes. Por lo tanto, no hay un cambio sustancial en el financiamiento de la educación superior y la única manera se concretarlo es a través de una reforma tributaria.

Por lo anterior se manifestó partidario de no discutir éste y otros proyectos relacionados con financiamiento de la educación superior, hasta que la mesa de diálogo entre Gobierno y estudiantes entregue sus conclusiones.

El diputado señor **BOBADILLA** se refirió a la gratuidad planteada para todos los estudiantes de la educación superior, señalando que no estaba de acuerdo con ese planteamiento, porque eso llevaría a que personas que cuentan con los medios económicos terminen siendo subsidiados con recursos que pertenecen a todos los chilenos.

Pidió a continuación que la CONFECH se manifieste respecto de la transparencia en el gasto, haciendo hincapié en el hecho que, en su opinión, no existe mayor control respecto de las universidades del CRUCH.

El señor **FIGUEROA (Vicepresidente FECH)** indicó que cualquiera sea la política de financiamiento, regulación y acreditación, éstas deben definirse después de saber qué se quiere lograr en materia de educación superior. En ese sentido señaló que los estudiantes aspiran a un sistema que:

- sea más igualitario, tanto en su acceso, mantención y egreso, que contribuya a la igualdad social y no profundice las desigualdades,

- de pie para una producción extendida y libre de conocimiento para la innovación en pos del desarrollo, para que Chile pueda diversificar su matriz productiva, saltar al desarrollo y producir tecnología, y

- permita construir ciudadanía, es decir que incentive y exija la existencia de democracia al interior de la instituciones, de heterogeneidad y de movilidad social al interior de las aulas.

Destacó que estos tres aspectos están interrelacionados, y por lo tanto todas las políticas de financiamiento tienen que hacer que convivan en todas las instituciones y no sólo en el sistema público.

En cuanto al financiamiento propiamente tal, señaló que la CONFECH considera necesario que exista una red pública de instituciones universitarias y técnico profesionales financiadas íntegramente por el Estado, con transparencia en cuanto al uso de los

recursos. Expresó, además, que se propone la gratuidad porque se entiende que la educación es un bien social que beneficia a toda la comunidad, en cuanto tiene externalidades positivas y no sólo beneficia al estudiante, entendiendo que esto debe ser un proceso, con una reforma progresiva.

Explicó que debe entenderse que en materia de educación superior, en Chile conviven dos sistemas, uno tradicional y uno nuevo, con instituciones públicas y privadas respectivamente. La diferencia entre ambas instituciones, es que no todas las privadas colaboran con la misión del Estado, y compiten con las tradicionales, tanto por recursos como por estudiantes. Aclaró que no se pretende que las instituciones privadas desaparezcan, sino que se sometan a políticas de regulación para que pasen a colaborar con la misión docente del Estado y una vez logrado eso, se pueda analizar si ameritan financiamiento del Estado y de qué forma.

Por último hizo un llamado a no naturalizar las políticas que ya existen, por ejemplo a través del perfeccionamiento de un sistema crediticio que parte de la base de aranceles que son los más altos del mundo.

El señor **JACKSON (Presidente FEUC)** señaló que este proyecto no se puede discutir ni aprobar, porque significaría legitimar un sistema de financiamiento que no responde a los intereses del país. Explicó que debería haber un contrato implícito o explícito entre las universidades y el Estado para solucionar el problema educacional.

Coincidió en la necesidad de aumentar la cobertura de la educación pre básica y que en cuanto a la educación básica lo que debe cambiarse es la estructura de financiamiento y no sólo aumentar la subvención, es decir, se debe pasar a un sistema donde se aumenten los aportes basales y el valor marginal se haga a través de subsidio al estudiante (subvención por alumno).

Recordó, finalmente, que Chile firmó un tratado internacional sobre derechos económicos sociales y culturales, que nos obliga a establecer gratuidad para la educación.

VOTACION EN GENERAL DEL PROYECTO DE LEY.

La Comisión procedió a votar en general el proyecto, resultando aprobado por siete votos a favor de los diputados señores Becker, Bobadilla, Gutiérrez, Romilio; Kast, Kort, Verdugo y señora Hoffmann; seis votos en contra, de los diputados señores Aguiló, González, Monsalve, Silber, Venegas y señora Saa, y ninguna abstención.

Los señores y señoras Diputados fundamentaron su voto en los términos siguientes:

El diputado señor **AGUILÓ votó en contra.** Indicó que rechazaba la idea de legislar en este proyecto, al igual como le hizo con proyectos similares presentados durante los gobiernos de la Concertación.

Señaló que tiene la convicción absoluta de que los estudiantes tienen la razón cuando luchan por la necesidad de establecer la gratuidad para toda la educación superior, en el entendido que la educación es un derecho para todas las personas y no constituye un bien de consumo, que se paga de contado o al crédito.

Planteó que si el país en un momento determinado sólo puede cubrir la gratuidad de un 70% de los alumnos de educación superior y no al 100%, la administración de los recursos debería entregarse a un ente público equivalente al actual Fondo Solidario, financiado por el Estado.

Señaló que considera una aberración que existan dos sistemas de créditos distintos para financiar la educación superior y es una aberración absoluta avalar este proyecto con la votación del Congreso, que permite que la banca siga obteniendo tremendas utilidades, aún cuando se rebaje la tasa del crédito y el financiamiento provenga en definitiva de todos los chilenos.

El diputado señor **BECKER votó a favor**. Fundamentó su voto en que la creación del crédito con aval del Estado permitió que 350 mil jóvenes pudieran estudiar, y así también votó a favor el proyecto presentado en el Gobierno del ex presidente Ricardo Lagos.

Lamentó que la tasa de interés del CAE haya alcanzado niveles tan altos, aunque eso ya es pasado, y el proyecto actual lo asemeja al crédito solidario.

Destacó la importancia de que exista un contingente al ingreso del 10%, que límite la cuota final a pagar, lo que debe implementarse a la brevedad y no esperar dos o tres años más para aprobarlo.

El diputado señor **BOBADILLA votó a favor**. Declaró que lo hacía porque este Gobierno estaba solucionando un problema heredado de gobiernos de la Concertación. Indicó que votar en contra de esta iniciativa legal significaba quitarles a los estudiantes la posibilidad de pagar sus créditos con una tasa de interés del 2% y no del 6% que aún se sigue cobrando a los deudores de CAE.

El diputado señor **GONZALEZ votó en contra**. Hizo presente que era necesario realizar un debate mayor que contara con la participación de todos los actores involucrados, es decir, estudiantes, universidades y centros de investigación. Especialmente se refirió a la

necesidad de escuchar a los estudiantes, porque la vez que estuvieron en esta Comisión se refirieron en general a los problemas de la educación.

Explicó que el CAE se desnaturalizó del objetivo que se tuvo en vista para su creación, guiada por los intereses de mercado de los bancos, principalmente a través de la recompra de los créditos efectuadas por el Estado, sirviendo para un aumento de una educación superior desregularizada e inorgánica, que ofrece carreras de dudosa calidad, y que ha sido utilizado por los jóvenes más vulnerables del país.

Aseguró que el CAE constituye la fuente principal del sobre endeudamiento de las familias y este proyecto no soluciona el problema de endeudamiento estructural, aunque reconoce que alivia la situación al rebajar la tasa de interés.

Por último, recalcó la necesidad de que exista un solo crédito para la educación superior, administrado por el Estado y que sea contingente al ingreso.

El diputado señor **GUTIERREZ, don Romilio votó a favor.** Señaló que en la actualidad el CAE constituye una estafa a los estudiantes de las familias chilenas, y que fue implementado durante los gobiernos de la Concertación.

A su entender el proyecto no ha tenido una discusión suficiente, porque falta preguntarse quiénes avalaron la creación de este crédito que ha llevado a que la mayor parte de los 350 mil estudiantes que lo han obtenido no se encuentren en capacidad de pagarlo.

Hizo ver que el proyecto de ley rebaja la tasa del 6 al 2%, por lo cual no existe razón para votarlo en forma negativa. Además, se manifestó a favor de avanzar en un sistema de crédito único para el financiamiento de la educación superior.

El diputado señor **KAST votó a favor.**

El Diputado señor **KORT votó a favor.**

El Diputado señor **MONSALVE votó en contra**. Fundamentó su votó con los siguientes argumentos:

- Las leyes son expresión de consensos sociales y este proyecto de ley no refleja eso. La sociedad chilena ha expresado un consenso en torno a la educación superior que no es acogido en esta iniciativa

- El proyecto no resuelve el problema del financiamiento ni el costo de los aranceles de las carreras, que aumenta

por sobre el incremento de las remuneraciones, como sucede en el caso de las universidades de Concepción y de otros lugares.

- Se requiere una reforma integral del modelo de educación superior y no modificaciones o reformas de carácter parcial.

Destacó el hecho de ser representante de un distrito donde el 80 ó 90% de los jóvenes son de escasos recursos, que probablemente no serán beneficiarios de becas por las notas y puntajes exigidos en la PSU, por lo cual tendrán como única opción acceder al crédito con aval del Estado para poder estudiar.

La diputada señora **SAA votó en contra**. Señaló que en este proyecto de ley no se ha producido un debate mayor, no se legisla a futuro y la iniciativa tiene un carácter parcial y no integral como la reforma que se requiere, y por consiguiente no responde a la interpelación que ha hecho el estudiantado y la sociedad chilena.

Destacó que además esta iniciativa legisla hacia el futuro y no solucionaría la situación de los alumnos endeudados.

Finalmente se preguntó para qué segmento está legislando este proyecto, porque no hace otra cosa que empeorar el sistema vigente.

El diputado **SILBER votó en contra.** Señaló que si bien el proyecto de ley rebaja la tasa, se persevera en un mecanismo que requiere un cambio estructural, y se insiste en un sistema sobre la cual existe un consenso nacional negativo.

A su juicio se debe terminar con la participación de la banca y la recompra que hace el Estado de los créditos, y establecer que el pago de éstos debe hacerse en forma contingente a los ingresos del deudor. Sobre lo mismo, recordó que el profesor Patricio Meller sostiene que aun cuando la tasa sea de UF+0%, todavía es un buen negocio para la banca.

Por último, expresó que espera que durante la discusión en el Plenario el Gobierno presente las indicaciones que mejoren el proyecto.

El diputado señor **VENEGAS votó en contra.** Explicó que este proyecto es insuficiente para responder las demandas estudiantiles y sociales que exigen un cambio profundo en el sistema educacional en su conjunto, cuya discusión ya se inició con la Ley de Presupuestos.

Manifestó que votaría a favor de una iniciativa que persiguiera un sistema único e integrado de crédito, que garantice que el cobro del crédito sea contingente a los ingresos del deudor, que establezca un plazo máximo y razonable para el pago, y no tenga atado financieramente al profesional por el resto de su vida laboral.

Insistió en la idea de que exista una agencia estatal que administre el sistema de créditos a los alumnos, que se revise el tema de los aranceles, y expresó su profunda molestia en el mecanismo que permite que los bancos sigan lucrando con las familias más desposeídas y con el dinero del Estado.

El diputado señor **VERDUGO votó a favor.** Indicó que es necesario mejorar la situación actual de los estudiantes que ya están endeudados y de los que a futuro utilicen el CAE. Destacó en ese sentido la voluntad manifiesta del Ejecutivo para realizar los cambios que sean necesarios, y la necesidad de continuar con su tramitación legislativa.

Estimó que este proyecto de ley es un avance de todas formas porque busca resolver los temas en forma paulatina, porque no es posible lograr una solución integral de todos los problemas de la educación en un corto plazo.

La diputada señora **HOFFMANN votó a favor.** Señaló, frente a la crítica que se ha hecho en el sentido de que no se habría hecho un debate más amplio del CAE, que personalmente y del mismo modo la Secretaría de la Comisión, resguardaron que existiera un equilibrio entre los expositores que se invitaron para analizar este proyecto de ley. Si no existió un debate mayor la responsabilidad pesa sobre los propios comisionados que pese a la solicitud que hizo, no formularon peticiones concretas para que se invitara a más expertos.

Lamentó que los Diputados de la Concertación votaran en contra, porque esa posición perjudica a los jóvenes que necesitan del crédito con aval del Estado para poder estudiar, lo que no significa desconocer que el sistema debe ser mejorado. Por ello la actitud de los diputados de la Concertación le parece una verdadera bofetada a los estudiantes de menores ingresos.

Por último, manifestó que ha votado a favor porque el proyecto mejora las condiciones existentes, aunque coincide con la necesidad de establecer un sistema único de crédito que elimine la discriminación existente, que termina con estudiantes de primera y segunda categoría, estableciendo un sistema injusto para aquellos que no estudian en universidades del CRUCH.

DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR.

Concluida la votación de la idea de legislar, la Comisión acordó votar el proyecto en particular, en un solo acto, sin discusión. Fue aprobado por seis votos a favor, tres en contra y ninguna abstención.

Votaron a favor del proyecto los diputados señores Becker, Bobadilla, Gutiérrez don Romilio, Kast, Verdugo y señora Hoffmann. En contra del proyecto votaron los diputados señores Monsalve, Silber y Venegas.

* * * * *

PROYECTO DE LEY APROBADO POR LA COMISIÓN.

Por las razones expuestas y por las que en su oportunidad dará a conocer el señor Diputado Informante, la Comisión de Educación recomienda aprobar el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Artículo 1°.- Los deudores de créditos con garantía estatal otorgados en virtud de la ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior, que antes del 31 de diciembre de 2011 hayan accedido al sistema de crédito y obtenido la garantía estatal que esa ley establece, serán beneficiados con una reducción en la cuota mensual pactada de su crédito.

Este beneficio se hará efectivo a través de un copago de las cuotas pactadas, de cargo fiscal. Dicho copago será equivalente a la diferencia que se produzca entre la cuota pactada en base a las tasas de los créditos pactados antes del 31 de diciembre del 2011 con la institución que otorgó el crédito, y la que efectivamente deberá pagar el deudor al considerar una tasa de un 2,0% anual de interés real, sobre el saldo adeudado a la fecha de inicio del período de servicio de la deuda.

La Tesorería General de la República requerirá a la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores la entrega de los antecedentes necesarios para efectuar el copago que corresponda a las instituciones financieras acreedoras.

Con todo, respecto de los créditos adquiridos por el Fisco de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5° de la ley 20.027, la

institución encargada de la cobranza deberá descontar el monto del copago de la cuota mensual respectiva, quedando la Tesorería General de la República facultada para efectuar el reflejo contable que corresponda.

El beneficio contemplado en este artículo comenzará a regir a partir del 1° de enero de 2012 y no se aplicará mientras los deudores se encuentren en mora.

Los recursos necesarios para financiar el beneficio establecido en este artículo se contemplarán anualmente en la ley de presupuestos.

Artículo 2°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley Nº 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior:

1) Reemplázase el inciso primero del artículo 3º, por el siguiente:

"Artículo 3°.- El Estado, por intermedio del Fisco, garantizará hasta el noventa por ciento del capital más interés de los créditos que otorguen las instituciones financieras, las cajas de compensación, las compañías de seguro y demás instituciones facultadas para otorgar financiamiento según la normativa que las rijan, a aquellos estudiantes que cumplan los requisitos establecidos en esta ley y que se encuentren matriculados, en conformidad con el artículo 9º, Nº 2, en instituciones de educación superior que cumplan con lo dispuesto en el artículo 7º de esta ley.".

2) Agrégase el siguiente artículo 6º bis, nuevo:

"Artículo 6° bis.- Para efectos de lo dispuesto en la letra f) del Nº 1 del artículo 21 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 251 de 1931, ley de Compañía de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, los créditos objeto de la garantía estatal regulada en esta ley, que otorguen las entidades aseguradoras serán considerados inversión susceptible de ser representativa de reservas técnicas y patrimonio de riesgo.

Asimismo, para efectos de la ponderación por riesgo a que se refiere el artículo 67 del Decreto con Fuerza de ley Nº 3, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos, el monto de los créditos objeto de la garantía estatal establecida en esta ley se entenderá incluido en la Categoría 2 de dicho artículo y aquella porción del crédito que no cuente con garantía estatal, se entenderá incluida en la Categoría 5 de la referida norma.".

3) Reemplázase el inciso tercero del artículo 9°, por el siguiente:

“Para efectos de otorgar la garantía estatal a nuevos créditos de estudiantes que incurrieron en deserción o eliminación académica sólo una vez, los postulantes deberán encontrarse al día en el pago de las obligaciones correspondientes a los créditos otorgados con anterioridad, de conformidad con la presente ley. Asimismo, la renovación anual del nuevo financiamiento estará sujeta al cumplimiento de este requisito. La garantía estatal a que se refiere esta ley, no se otorgará a los estudiantes que hayan egresado de carreras conducentes a grado de licenciado utilizando el crédito con garantía estatal regulada en esta ley, o el crédito solidario universitario regulado en la ley N° 19.287 y sus modificaciones.”.

4) Agrégase el siguiente artículo 11 bis nuevo:

“Artículo 11 bis.- Los alumnos beneficiados con créditos objeto de garantía estatal pagarán un interés anual real de un 2%. Para estos efectos, el Fisco podrá pagar a las instituciones a que hace referencia el artículo 3° de esta ley los intereses que excedan del mencionado porcentaje.

El reglamento de la ley definirá la forma en que se determinará y pagará el exceso mencionado en el inciso anterior.”.

5) Reemplázase el artículo 18 por el siguiente:

“Artículo 18.- Lo dispuesto en el artículo 35 inciso segundo del Código Tributario, no será aplicable a la información relativa a los deudores de los créditos otorgados en conformidad con esta ley. La información a que se refiere dicho artículo sólo podrá ser proporcionada a la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, individualizando dicha Comisión a los contribuyentes y señalando el uso que, de acuerdo con esta ley, se dará a la información requerida.

La Comisión podrá solicitar a la institución de educación superior respectiva y a las instituciones que hayan otorgado el crédito a que se refiere esta ley, información de los respectivos deudores, para el cumplimiento de las funciones de la Comisión, y realizar el tratamiento de los mencionados datos.

Además, cuando la Comisión lo solicite, las instituciones de previsión social y de salud previsional y el Fondo Nacional de Salud, estarán obligados a informarle el domicilio y la identificación del empleador de los deudores.

La información proporcionada a la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores de acuerdo a los incisos precedentes, sólo podrá ser utilizada por ésta o por los terceros que otorguen, administren y cobren créditos, de acuerdo a lo establecido en el N° 10 del artículo 22 de esta ley.

La persona, sea empleado público o no, que divulgue información reservada, obtenida directa o indirectamente, para un uso distinto al autorizado, será sancionada, según corresponda, conforme a lo establecido en los artículos 246, 247 y 247 bis del Código Penal.”.

6) Agrégase el siguiente artículo 18 bis, nuevo:

“Artículo 18 bis.- La Tesorería General de la República, en representación del Fisco, estará facultada para realizar las acciones de cobranza judicial y extrajudicial que sean procedentes respecto de los créditos de que es titular el Fisco, sea total o parcialmente, y que hayan sido otorgados de acuerdo a la presente ley.

Las acciones de cobranza que ejerza la Tesorería General de la República, por sí o a través de terceros, se someterán a las reglas generales de procedimiento aplicables al cobro de los títulos en que constan las obligaciones y créditos otorgados al amparo de esta ley.

Para efectos de lo establecido en el inciso anterior, la Tesorería General de la República, podrá delegar en terceros las acciones de cobro.

Asimismo, para efectos de la cobranza de los créditos de que es titular el Fisco, sea total o parcialmente, será aplicable lo dispuesto en el artículo 2° número 2 letra d) del Decreto con fuerza de Ley N° 1, de 1994, del Ministerio de Hacienda.

Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de lo establecido en el número 10 del artículo 22.”.

7) Modifícase el artículo 22 de la siguiente forma:

a) Reemplázase el número 4 por el siguiente:

“4.- Definir y organizar los procesos de postulación y adjudicación de los créditos con garantía estatal para estudios de educación superior. Para estos efectos, la Comisión comunicará vía electrónica a los postulantes los resultados de estos procesos, sin perjuicio de la facultad para definir otras formas de notificación.”.

b) Agrégase el siguiente numeral 16:

“16.- Impartir directrices a las Instituciones de Educación Superior para el adecuado funcionamiento y sustentabilidad del Sistema de Créditos con Garantía Estatal.”.

8) Agrégase el siguiente artículo 22 bis, nuevo:

“Artículo 22 bis.- Las instituciones de educación superior que participan en la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores en la forma establecida en el artículo 26 de la presente ley, deberán proporcionar a la Comisión la información relativa al proceso de postulación y adjudicación de los créditos con

garantía estatal en la forma que lo determine el reglamento y constituir oportunamente la garantía por deserción académica a la que se refiere el artículo 14.

En caso de omisión en la entrega de esta información, o de entrega incompleta, inexacta o extemporánea por parte de las instituciones de educación superior, la Comisión informará de dicha circunstancia al Ministerio de Educación, el que podrá imponer, mediante resolución fundada, amonestaciones o multas a beneficio fiscal, por un monto máximo equivalente a 1.000 U.T.M., en razón de la naturaleza y gravedad del incumplimiento y del perjuicio causado. Igual sanción procederá en caso de atraso en la constitución de la garantía referida en el inciso precedente. Para estos efectos, el procedimiento deberá adecuarse a las normas contenidas en la ley 19.880. De la resolución del Ministerio de Educación podrá reclamare ante la Corte de Apelaciones respectiva dentro del plazo de 10 días hábiles contados desde su notificación. La corte dará traslado de ella por 15 días hábiles notificando esta resolución por oficio. Transcurrido dicho plazo la Corte de Apelaciones dictará sentencia.”.

9) Reemplázase el inciso segundo del artículo 23, por el siguiente:

“La Comisión designará una persona que actuará como Director Ejecutivo de la misma y tendrá la calidad de ministro de fe respecto de sus actuaciones, deliberaciones y acuerdos. Le corresponderá también ejecutar los acuerdos que la Comisión adopte pudiendo, para estos efectos, celebrar los actos y contratos que sean necesarios, llevar a efecto y comunicar las decisiones y acuerdos adoptados por la Comisión.”.

10) Reemplázase el inciso segundo del artículo 25, por el siguiente:

“Los gastos de operación de la Comisión, en la forma en que los defina el reglamento, deberán cubrirse con aportes de las instituciones de educación superior participantes del sistema y con los recursos que contemple anualmente la Ley de Presupuestos. En el caso de los aportes que deban efectuar las instituciones de educación superior, éstos serán determinados en proporción al volumen de créditos con garantía estatal concedidos a sus alumnos, en conformidad con el procedimiento que establezca el reglamento.”.”.

* * * * *

Sala de la Comisión, a 22 de diciembre de 2011.

Tratado y acordado en sesiones celebradas los días 29 de septiembre, 4 de octubre, 8 de noviembre y 20 de diciembre de 2011, con la asistencia de los miembros titulares de la Comisión, diputadas señoras María José Hoffmann Opazo (Presidente) y María Antonieta Saa Díaz; y diputados señores Sergio Aguiló Melo, Germán Becker Alvear, Sergio Bobadilla Muñoz, Rodrigo González Torres, Romilio Gutiérrez Pino, José Antonio Kast Rist, Manuel Monsalve Benavides, Manuel Rojas Molina, Gabriel Silber Romo, Mario Venegas Cárdenas, y Germán Verdugo Soto.

También asistieron, en una de sus sesiones, los diputados señores Carlos Montes Cisternas e Issa Kort Garriga en reemplazo de los señores Manuel Monsalve Benavides y Manuel Rojas Molina, respectivamente. Asimismo, asistieron en otras de las sesiones, los diputados señora Cristina Girardi Lavín y señores José Manuel Edwards Silva y Jorge Sabag Villanueva.

HERNAN ALMENDRAS CARRASCO,
Abogado, Secretario de la Comisión.

ÍNDICE

I.- Constancias reglamentarias previas..... 1

II.- Antecedentes generales..... 3

III.- Discusión del proyecto..... 6

a) Discusión en General del Proyecto..... 6

- Subsecretario de Educación, señor Fernando Rojas O. 6

- Directora Ejecutiva de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Educación Superior, INGRESA, señora Alejandra Contreras A. 16

- Economista y Especialista en temas de Educación, socio de Chile Group, señor Christian Larraín P. 33

- Dirigentes de la Confederación de Estudiantes de Chile, CONFECH..... 40

Votación en General del Proyecto de ley..... 46

Discusión y Votación en Particular..... 50

Proyecto de Ley Aprobado por la Comisión..... 50