INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece facultades para la Tesorería General de la República, y modifica la ley Nº 19.848, sobre reprogramación de deudas a los Fondos de Crédito Solidario.
BOLETÍN Nº 3.712-04

Honorable Senado:

La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología tiene el honor de informar el proyecto de ley individualizado en el rubro, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, y para cuyo despacho ha hecho presente la calificación de urgencia en el carácter de **"suma"**.

- - - - - -

A la sesión que la Comisión dedicó a este asunto asistió el Honorable Senador señor Augusto Parra Muñoz.

Concurrieron además, en representación del Ejecutivo, el Ministro de Educación, señor Sergio Bitar, la Jefa de la División de Educación Superior, señora Pilar Armanet, su asesor jurídico, señor Cristián Inzulza, y el Jefe del Departamento Jurídico de esta Secretaría de Estado, señor Rodrigo González.

Asistió, además, el abogado del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Sebastián Soto.

- - - - - -

Cabe señalar que en sesión de 16 de noviembre del año en curso, la Sala de la Corporación autorizó a la Comisión a discutir esta iniciativa en general y en particular.

- - - - - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa, deben tenerse presente los siguientes antecedentes:

A.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

a) El artículo 19, Nº 10º, de la Constitución Política, que consagra la garantía del derecho a la educación.

b) Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Nº 18.575.

c) La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, Nº 18.962.

d) La ley Nº 19.287, que modifica la ley Nº 18.591 y establece normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

e) El Código del Trabajo.

f) La ley Nº 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo.

h) La ley Nº 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica.

i) La ley Nº 17.322, que establece normas para cobranza judicial de imposiciones, aportes y multas en los institutos de previsión.

j) El Código Tributario.

k) La ley Nº 18.591, que fija normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal.

l) El decreto con fuerza de ley Nº 4, del Ministerio de Educación, de 1981, que fija normas sobre financiamiento de las universidades.

m) La Ley de Mercado de Valores, Nº 18.045.

n) La ley Nº 19.848, que establece nuevas normas para la reprogramación de deudas provenientes del crédito solidario de la educación superior.

B.- ANTECEDENTES DE HECHO

Mensaje de S. E. el Presidente de la República

En los fundamentos del proyecto, el Ejecutivo destaca que en la última década se ha producido en Chile una profunda transformación de la Educación Superior, reflejada en el desarrollo de un conjunto complejo y diversificado de instituciones y una significativa expansión de la cobertura, duplicándose en los últimos diez años la matrícula en este segmento.

En el grupo constituido por las universidades del Consejo de Rectores, se ha incrementado la matrícula desde 114.591 estudiantes en el año 1990, a 230.174 alumnos en 2003.

Si bien el aumento de cobertura es muy positivo para el país, agrega, pues permite incrementar el número de personas calificadas capaces de contribuir al desarrollo económico y social de Chile, constituye un desafío considerable para el Estado, que es responsable de garantizar a todos los jóvenes con talento el acceso a la educación superior.

Sin perjuicio de lo anterior, advierte, es necesario considerar que la Educación Superior constituye también una importante inversión personal y, por ello, los jóvenes deben contribuir a pagar su costo.

En Chile, comenta, el salario de los trabajadores con educación universitaria completa es, en promedio, cuatro veces superior al de los egresados de la educación secundaria. El sistema de crédito solidario permite a los estudiantes que no tienen recursos para financiar sus aranceles recibir el apoyo necesario para estudiar. Con el producto de su desempeño profesional deben devolver al Estado los recursos que se le prestaron para estudiar, para contribuir a que nuevas generaciones de jóvenes con talento y necesidades socioeconómicas puedan, a su vez, cursar estudios superiores.

El sistema de crédito solidario establecido por la ley Nº 19.287, recuerda, se sustenta en la responsabilidad personal y social de los profesionales de cumplir con su obligación de pagar el préstamo recibido.

El crédito solidario es contingente al ingreso, esto es, nadie paga más del 5% de su renta por este concepto. Por ello, deben establecerse todos los mecanismos necesarios para asegurar el pago efectivo de ese porcentaje.

Si bien la ley Nº 19.287 contempla mecanismos de cobranza de los créditos, arguye, éstos han demostrado ser insuficientes para cumplir los objetivos de recuperación de los créditos entregados. En razón de

lo anterior, el Ministerio de Educación ha venido impulsando un conjunto de medidas tendientes a superar las deficiencias que se han observado durante los diez años de funcionamiento del sistema de crédito solidario. En este sentido, en el año 2003 se promulgó la ley Nº 19.848, sobre reprogramación de deudas de Fondos de Crédito Solidario.

Sostiene el Mensaje que existen medidas tendientes a mejorar la recuperación de los créditos, que es posible y necesario implementar a la brevedad, y que fueron objeto de análisis durante la discusión parlamentaria de la ley antes mencionada.

Uno de dichos mecanismos es la retención de créditos de impuestos por parte de la Tesorería General de la República. De acuerdo a la información proporcionada por dicha institución, del total de deudores de crédito solidario que actualmente se encuentran morosos en el sistema, y que no acudieron al proceso de reprogramación de dichas deudas, 20.895 obtuvieron devolución de impuestos a la renta en el año 2004. Por tanto, la estimación realizada indica que de haber existido un mecanismo que permitiera a la Tesorería General de la República retener las devoluciones e imputarlas al pago del crédito moroso, habría sido posible recuperar una suma aproximada de $4.057.770.619.

Otro de los mecanismos propuestos, indica, es el de otorgar al Servicio de Impuestos Internos la facultad expresa de informar a los administradores de fondos de crédito acerca de los ingresos efectivos declarados cada año por el contribuyente deudor de crédito, de manera de evitar que una subdeclaración de rentas afecte el cálculo de la cuota contingente al ingreso que debe pagar al año siguiente.

Conforme a lo anteriormente expuesto, los objetivos del proyecto son los siguientes:

1) Mejorar la recuperación de los fondos entregados por concepto de crédito solidario universitario.

En la actualidad, los incrementos en la demanda por crédito se transforman en problemas fiscales para el Gobierno. Ello resulta contradictorio en un sistema en el que el financiamiento para la Educación Superior reside, en última instancia, en sus beneficiarios.

Hoy la recuperación de crédito solidario alcanza una cifra de $26.000 millones, lo que representa una tasa promedio de recuperación de 50% en el sistema. Si el promedio de los créditos que se asignan a los alumnos de las universidades del Consejo de Rectores alcanza a los $900.000, se concluye que de cada $1.000 millones que son recuperados es posible entregar más de 1000 nuevos créditos.

En consecuencia, un incremento en las tasas de recuperación de los créditos beneficia al conjunto de alumnos que se

incorporan a la educación superior que requieren financiamiento para sus aranceles.

2) En sintonía con lo anterior, el proyecto se propone extender los mecanismos que introdujo la ley Nº 19.848 al conjunto del sistema, haciéndolos aplicables a todos los deudores de dichos fondos y no tan sólo a los que han acudido a la reprogramación ofrecida por la mencionada ley.

- - - - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al comenzar el análisis de este proyecto vuestra Comisión escuchó a representantes del Ejecutivo.

El **señor Ministro de Educación**, luego de reiterar algunos de los fundamentos de la iniciativa, explicó que las normas que se contienen en el artículo 1º reproducen soluciones legislativas que ya han sido acordadas por el Congreso Nacional, y que persiguen:

- Facilitar la recuperación de las deudas impagas de crédito universitario mediante la retención de las devoluciones de impuestos anuales a la renta que pudieran corresponderle al deudor moroso, imputando esas cantidades al pago de lo adeudado. Dado que el sistema de crédito vigente se estructura sobre la base de que el pago anual que hace el propio egresado equivalente al 5% de sus ingresos, incrementa el respectivo Fondo Solidario, la posibilidad de recuperar las deudas morosas es esencial para entregar nuevos créditos a los postulantes que lo soliciten.

- Perfeccionar los mecanismos de información que se utilizan para calcular la cuota anual de crédito universitario que debe pagar el deudor. De este modo, se garantiza que con los antecedentes de que disponga el administrador del Fondo Solidario, la cuota que se fije corresponda efectivamente al 5% de los ingresos percibidos por el deudor en el año inmediatamente anterior.

El representante de Gobierno destacó que, conforme lo prescriben las leyes vigentes, las deudas de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario no admiten la figura del aval, por lo que muestran una debilidad en su diseño para obtener su cumplimiento. Además, como sólo se puede exigir al deudor el 5% de sus ingresos, estas obligaciones involucran un subsidio implícito si al vencimiento del plazo máximo de exigibilidad queda un saldo insoluto.

El **Honorable Senador señor Parra** hizo presente que si la norma ha regido, sería conveniente conocer los resultados prácticos que ha tenido su aplicación.

Por otra parte, sostuvo que existiría una colisión de normas legales que, en el futuro próximo, obligará a la Tesorería General de la República a adoptar medidas que impliquen establecer formas de prelación de créditos, pues la retención que este proyecto prevé no es la única que permitirá retener pagos provisionales mensuales con el objeto de imputar los montos de devolución de impuestos que correspondan al contribuyente al pago de sus deudas fiscales morosas.

Los Fondos de Crédito Solidario, adujo, si bien son administrados por cada universidad, no forman parte del patrimonio institucional. Sus fuentes de financiamiento son la Ley de Presupuestos y los recursos por concepto de crédito universitario que la universidad logra recuperar. Desde hace algunos años las universidades han debido hacer aportes con cargo a su propio patrimonio para incrementar los Fondos. Este modelo de financiamiento ha llevado a un grave déficit a las instituciones, por lo que es urgente una profunda transformación del mismo. Lo anterior, añadió, es especialmente relevante por las pretensiones que existen de ampliar la cobertura de educación superior a un millón de estudiantes en 2012. Si no hay una política clara en la materia, dicha ampliación deberá ser solventada por las universidades, que ya operan con déficit y que deberán reducir los ya exiguos recursos que destinan a investigación y extensión.

La **señora Jefa de la División de Educación Superior** comentó que este proyecto hace extensiva la facultad de retener la devolución de impuestos a todos los deudores de crédito universitario, tal como se concibió en la denominada Ley de Reprogramación.

Al dictarse dicha ley, dijo, habían ciento veinte mil deudores susceptibles de ser sus beneficiarios, pero sólo se acogieron a la reprogramación cuarenta mil. El Ministerio recabó antecedentes que permitieron identificar más de veinte mil deudores morosos que optaron por no reprogramar sus obligaciones, y a los cuales, no obstante, se les devolvieron sus impuestos. La suma total involucrada asciende a casi $4.000.000 miles, que aumentarían considerablemente los recursos disponibles para ayudas estudiantiles.

Además, agregó, se ha constatado que la baja recaudación obedece en algunos casos a que los deudores, al momento de declarar ante el Fondo Solidario sus ingresos, los subvaloran, logrando la reducción de su cuota anual. El Ejecutivo estima que esta situación irregular podría corregirse mejorando los mecanismos de información, razón por la cual se propone exceptuar a estas deudas del deber de secreto o reserva de los antecedentes tributarios establecido en el artículo 35 del Código del ramo.

Ante una consulta, el **señor Ministro** precisó que la deuda total morosa es de $52.000.000 miles. Para el año en curso se considera recuperar no más de $20.000.000 miles. La suma global de préstamos en todas las universidades del Consejo de Rectores asciende a

$750.000.000 miles. Entre el 30% y el 40% de esa suma corresponde a subsidio implícito incobrable.

En el proyecto de ley de Presupuestos 2005, dijo, se incrementan los recursos para créditos estudiantiles en $4.000.000 miles. El Ejecutivo asumió el compromiso, en el Protocolo suscrito en la materia con el Congreso, de suplementar en $4.000.000 miles más dicha cantidad si no se logra recuperar una cifra equivalente.

En la actualidad, arguyó, de los 250.000 alumnos matriculados en las universidades del Consejo de Rectores, 140.000 reciben crédito (esto es, casi el 60% de la matrícula).

Cada universidad, explicó, administra los recursos para crédito según variables que fija y que atiende a factores como situación socioeconómica del postulante, carrera, promedio de notas. El cobro de estos créditos es de cargo de las universidades, pero los sistemas al efecto muestran debilidades.

El problema de la insuficiencia de los recursos se genera todos los años, señaló, porque las universidades aumentan los aranceles de matrícula y amplían las vacantes sin ningún tipo de limitación. Hay aquí vacíos legales que permiten a las universidades, amparadas en su autonomía, actuar al margen de toda regulación.

Como consecuencia, la demanda de crédito debe ser asumida por el Estado, que no tiene capacidad financiera para responder.

El **Honorable Senador señor Ruiz-Esquide** indicó que el modelo de financiamiento de ayudas estudiantiles ha demostrado su incapacidad para resolver los problemas de equidad que afectan al sistema de educación superior.

Los **Honorables Senadores señores Moreno y Muñoz Barra** señalaron que, dada la coincidencia en torno a los problemas estructurales del modelo de financiamiento, es oportuno proceder a su revisión y reformulación. Sin embargo, arguyeron, la educación debe ser vista como un proceso continuo, que requiere de una preocupación integral. El proyecto de ley en análisis puede ser un instrumento útil para resolver una cuestión específica, pero no es adecuado para solucionar los conflictos medulares que afectan a la educación superior.

El **Honorable Senador señor Fernández** manifestó que los problemas de la educación superior chilena son de alta complejidad, por lo que cabría abordarlos legislativamente diferenciando cada uno de los aspectos involucrados a la luz de la capacidad del país. Sería equivocado, dijo, intentar en un solo proyecto acometer este complejo escenario. El aumento de la cobertura es el resultado del crecimiento

nacional, lo cual debería ser objeto de una reflexión más detenida. Cualesquiera que sean las soluciones que se adopten, deben considerar como punto de partida que el modelo universitario no puede depender exclusivamente de la regulación estatal y de los recursos públicos.

El **Honorable Senador señor Vega**, en sintonía con el planteamiento anterior, comentó que el sector privado tiene un rol esencial en el sistema de educación superior, correspondiéndole realizar un aporte significativo en su expansión y en el mejoramiento de sus estándares de calidad.

- Sometida a votación la idea de legislar en la materia, fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Fernández, Moreno, Muñoz Barra, Ruiz-Esquide y Vega.

- - - - - -

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

El proyecto de ley en estudio, aprobado por la Cámara de Diputados, consta de dos artículos, los que a continuación se describen someramente, indicándose los acuerdos adoptados por la Comisión a su respecto.

Artículo 1º

En su inciso primero, faculta a la Tesorería General de la República para retener de la devolución anual de impuestos a la renta de los deudores del crédito solidario universitario los montos de crédito que se encontraren impagos e imputarlos al pago de la deuda.

En su inciso segundo, obliga a la Tesorería a enterar los dineros retenidos al administrador del fondo solidario de crédito universitario respectivo, en el plazo que señala, a menos que el deudor acredite haber solucionado el monto vencido y no pagado mediante certificado del administrador.

En su inciso tercero, advierte que si el monto de la devolución de impuestos fuere inferior a la cantidad adeudada subsistirá la obligación del deudor por el saldo insoluto.

Con motivo del análisis de esta disposición, el **Honorable Senador señor Fernández** destacó la inconveniencia de que la Tesorería General de la República actúe sólo sobre la base de la información que le proporcione la entidad acreedora acerca de la situación de morosidad de sus deudores de crédito universitario. Ello, porque podrían producirse errores relativos al estado de las deudas que perjudicarían a los deudores diligentes.

Al efecto, la Comisión solicitó a los representantes de Gobierno incluir normas de resguardo en el reglamento de la ley que protejan los derechos de los afectados, en particular en lo que concierne a la posibilidad de deducir las excepciones de pago que correspondan o de presentar los documentos que acrediten haber solucionado la deuda. Los representantes del Ejecutivo accedieron a esta solicitud.

- Sometido a votación este artículo fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Fernández, Moreno, Muñoz Barra, Ruiz-Esquide y Vega.

Artículo 2º

Introduce, mediante dos numerales, sendas enmiendas en la ley Nº 19.848.

Numeral 1

Sustituye, en el inciso primero del artículo 12, la frase “lo dispuesto en el artículo 35” por la oración “el deber de secreto o reserva de los antecedentes tributarios, contenido en el artículo 35”.

- Sometido a votación este numeral fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Fernández, Moreno, Muñoz Barra, Ruiz-Esquide y Vega.

Numeral 2

Incorpora, en el artículo 12, un inciso final, al tenor del cual se consideran deudores de créditos solidarios quienes resulten de la aplicación de las leyes Nºs. 18.591, 19.287 y 19.848.

La **señora Jefa de la División de Educación Superior** hizo presente que el Consejo de Rectores requirió al Ejecutivo incluir en este numeral una alusión a la ley Nº 19.899, fundado en que, de no ser así, podría interpretarse que no se aplicaría la norma que se consulta a los deudores a que se refiere la citada ley.

La unanimidad de la Comisión estimó innecesaria dicha inclusión. La ley Nº 19.899 introdujo diversas enmiendas a la ley Nº 19.848, por lo que se entiende incorporada en ésta.

- Sometido a votación este numeral fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión,

Honorables Senadores señores Fernández, Moreno, Muñoz Barra, Ruiz-Esquide y Vega.

- - - - - -

En mérito de los acuerdos consignados, vuestra Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por la unanimidad de sus miembros, **os propone que aprobéis en general y en particular** el proyecto de ley de la Honorable Cámara de Diputados, en los mismos términos en que ésta lo hiciera.

- - - - - -

El texto del proyecto de ley que se transcribe a continuación, es el aprobado por la Honorable Cámara de Diputados:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo 1º.- Facúltase a la Tesorería General de la República para retener de la devolución anual de impuestos a la renta que correspondiere a los deudores del crédito solidario universitario regulado por la ley Nº 19.287 y sus modificaciones, los montos de dicho crédito que se encontraren impagos según lo informado por la entidad acreedora, en la forma que establezca el reglamento, e imputar dicho monto al pago de la mencionada deuda.

La Tesorería General de la República deberá enterar los dineros retenidos por este concepto al administrador del fondo solidario de crédito universitario respectivo, en el plazo de 30 días contados desde la fecha en que debiera haberse verificado la devolución, a menos que el deudor acredite que ha solucionado el monto vencido y no pagado por concepto de crédito universitario, mediante certificado otorgado por el respectivo administrador.

Si el monto de la devolución de impuestos fuere inferior a la cantidad adeudada, subsistirá la obligación del deudor por el saldo insoluto.

Artículo 2º.- Introdúcense en la ley Nº 19.848, que establece nuevas normas para la reprogramación de deudas provenientes del Crédito Solidario de la Educación Superior, las siguientes modificaciones:

1.- Sustitúyese, en el inciso primero del artículo 12, la frase "lo dispuesto en el artículo 35" por la oración "el deber de secreto o reserva de los antecedentes tributarios, contenido en el artículo 35".

2.- Incorpórase en el artículo 12 el siguiente inciso final:

“Son considerados deudores de los créditos solidarios todos aquellos que resulten de la aplicación de las leyes Nº 18.591, Nº 19.287 y Nº 19.848.”.”.

- - - - - -

Acordado en sesión celebrada el día 17 de noviembre de 2004, con asistencia de los Honorables Senadores señores Rafael Moreno Rojas (Presidente), Sergio Fernández Fernández, Roberto Muñoz Barra, Mariano Ruiz-Esquide Jara y Ramón Vega Hidalgo.

Sala de la Comisión, a 18 de noviembre de 2004.

María Isabel Damilano Padilla
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE FACULTADES PARA LA TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Y MODIFICA LA LEY Nº 19.848, SOBRE REPROGRAMACIÓN DE DEUDAS A LOS FONDOS DE CRÉDITO SOLIDARIO
(Boletín Nº: 3.712-04)

I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Mejorar la recuperación de los fondos entregados por concepto de crédito solidario universitario, y extender los mecanismos que introdujo la ley Nº 19.848 al conjunto del sistema, haciéndolos aplicables a todos los deudores de dichos fondos y no tan sólo a los que han acudido a la reprogramación ofrecida por la mencionada ley.

II. **ACUERDOS:** Aprobado en general y en particular por unanimidad (5x0).

III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de dos artículos.

IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No tiene.

V. **URGENCIA:** Suma.

VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. el señor Presidente de la República.

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo.

VIII. **APROBACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** Fue aprobado por unanimidad, con el voto de sesenta y tres señores Diputados, ninguno en contra y ninguna abstención.

IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 16 de noviembre de 2004.

X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe.

XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

a) El artículo 19, Nº 10º, de la Constitución Política, que consagra la garantía del derecho a la educación.

b) Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Nº 18.575.

c) La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, Nº 18.962.

d) La ley Nº 19.287, que modifica la ley Nº 18.591 y establece normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

e) El Código del Trabajo.

f) La ley Nº 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo.

h) La ley Nº 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica.

i) La ley Nº 17.322, que establece normas para cobranza judicial de imposiciones, aportes y multas en los institutos de previsión.

j) El Código Tributario.

k) La ley Nº 18.591, que fija normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal.

l) El decreto con fuerza de ley Nº 4, del Ministerio de Educación, de 1981, que fija normas sobre financiamiento de las universidades.

m) La Ley de Mercado de Valores, Nº 18.045.

n) La ley Nº 19.848, que establece nuevas normas para la reprogramación de deudas provenientes del crédito solidario de la educación superior.

Valparaíso, a 18 de noviembre 2004.

María Isabel Damilano Padilla
Secretario