Boletín N° 8.104-03

Proyecto de ley, iniciado en Moción del Honorable Senador señor Navarro que modifica la ley que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, en materia de determinación de los aranceles de los establecimientos educacionales de nivel superior.

I. Introducción:

Como ya es sabido, ha sido tema de preocupación nacional constante el alza de aranceles para las carreras universitarias que se hacen efectivas año tras año. Parece patente la necesidad de atender la preocupación de los jóvenes y sus familias que ven con preocupación cómo los fuertes incrementos en los aranceles ponen en riesgo la continuidad de sus estudios, y genera una situación de incertidumbre que deben enfrentar cada año, porque a diferencia de otros servicios, en educación no se sabe cuánto se terminará pagando al final de una carrera.

Resulta incomprensible para muchos jóvenes y sus familias, que hasta el último momento no sepan cuanto les costará efectivamente la carrera, por la discrecionalidad que existe para reajustar aranceles, no sólo al ingreso sino que en cualquiera de los años que dure ésta, dado que dicho incremento puede determinar la incapacidad de pago.

Un alza de hasta el 11% de los aranceles deja a la vista una situación increíble: cuando uno compra una casa, sabe cuánto tendrá que pagar cada mes y cada año, porque sabe la tasa de interés y las condiciones están claras desde el principio. Sin embargo en el tema universitario se llega a primer año y no se sabe el valor real de los aranceles que se tendrá que pagar y menos aún se sabe cuánto subirá para el año siguiente. Creo que dejar esta situación en la Incertidumbre y en la posibilidad de un alza infinita, que puede ser legal, pero que es inmoral e condiciones de oscuridad de poca transparencia, por lo que a nuestro juicio se lesiona los derechos de padres y alumnos.

Es por ello que nos parece necesaria la presentación de un proyecto de ley que transparente la oferta arancelaria de la educación superior, para que los estudiantes y sus padres, como "clientes" del sistema, sepan con antelación al menos el costo total proyectado que cancelarán al finalizar su carrera y los parámetros fijos y variables en el alza de aranceles. Es decir, tasas conocidas de intereses y reajuste, como ocurre con cualquier otro servicio.

Para complejizar la situación, se creó un arancel de referencia, que ha sido cuestionado por algunos rectores, como el de la Universidad Católica, Pedro Rosso, por constituir una medida diseñada para disminuir la presión que ejercen sobre El Fondo Solidario el aumento desmedido de vacantes y la baja recuperación del crédito universitario. Además, no existiría ninguna relación entre el reajuste de aranceles, que son fijados de acuerdo a la variación del IPC y el reajuste del sueldo de los empleados fiscales, y los aranceles de referencia, donde se clasifica a las universidades según los años de acreditación institucional y la calidad de la investigación[1].

1 http://vvww.niivnrro.cl/noticias/2007/Enero/CornAlzaArancoles 08 01 _07.php

II. Alza de aranceles y enriquecimiento injusto

Ahora bien, las Universidades no pueden hacer ejercicio arbitrario de su facultad de subir los precios. El mercado no es tierra de nadie. Tiene normas, y equilibrios que la ley protege a través de normas de orden público económico.

Hay grandes espacios, pero no arbitrariedad para subir aranceles. Los aranceles suben, de acuerdo a las leyes de la economía según la variación del IPC, alza proyectada del crecimiento de la Universidad (infraestructura), el principio de subsidio que existe entre las carreras (se alzan carreras baratas para financiar las más caras), y otros fundamentos económicos. Caso contrario, si el alza no tiene fundamento económico, tampoco tiene fundamento jurídico, pues hay enriquecimiento ilícito o sin causa.

Cada vez que una persona se enriquece sin derecho a expensas de otra, esté el caso contemplado o no por una disposición legal, el que se ha empobrecido tiene una acción en contra del que se ha beneficiado injustamente para obtener la restitución del monto del enriquecimiento. ¿En virtud de qué?; en virtud del principio superior que ordena dar a cada uno lo suyo, en virtud del principio de la equidad[2].

En los códigos nacionales no contienen ninguna disposición que consagre de modo general el enriquecimiento sin causa como fuente de las obligaciones. El legislador sólo ha reglamentado casos particulares inspirados en este principio, como, por ejemplo: el sistema de recompensas que por diversas causas se deben por la sociedad conyugal a los cónyuges y viceversa; las prestaciones mutuas que se deben entre sí el reivindicante y el poseedor vencido; los actos ejecutados por el marido que ceden en utilidad personal de la mujer y que dan acción a los acreedores sobre los bienes de ésta, hasta concurrencia del beneficio que obtenga. No obstante, ha tenido amplia y eficaz aceptación jurisprudencial.

En el plano del Derecho comparado, al cual aludimos, destacan el Código Civil Alemán, en su artículo 812, y el Código Federal Suizo, en el artículo 62, que consagran formalmente al enriquecimiento sin causa como fuente de las obligaciones. Este último señala "El que sin causa legítima, se enriquece a expensas de otro, está obligado a la restitución".

Igualmente explícito es el Nuevo Código Civil Italiano: "Quien, sin una justa causa, se ha enriquecido en daño de otra persona está obligado, dentro de los límites del enriquecimiento, a indemnizar a esta último de la correlativa disminución patrimonial" (Art. 2041).

En el Derecho Francés y en las codificaciones bajo su influencia, entre las cuales se encuentra la chilena, no se introdujo el enriquecimiento sin causa como figura de las fuentes de las obligaciones. En efecto, la introducción de la causa como elemento esencial de validez de los actos jurídicos y la nulidad subsecuente si ésta no existe, importó que eliminara la tradición romana que emanaba del texto de Pomponio y de las Condiciones.

2 Elena Caffarena Morice. EL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA A EXPENSAS DE OTRO EN EL DERECHO CIVIL CHILENO. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. Universidad de Chile. Facultad de Leyes y Ciencias Políticas. SANTIAGO DE CHILE, 1926. http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/1926/caffarena_e/html/index-frames.html

Se partió del supuesto, en estas codificaciones que la regulación de todas las acciones de repetición por falta de causa, quedaba comprendida dentro de la doctrina general de los actos jurídicos y en especial de los contratos y de las obligaciones contractuales.

Se deja el enriquecimiento sin causa como principio inspirador del cuasi contrato del pago de lo indebido como algo residual, como algo que estará fuera de lo normal dentro de las relaciones jurídicas. La formación del enriquecimiento injusto en e! Derecho chileno es jurisprudencial, al igual que ha ocurrido en el Derecho francés y el Derecho español. Sin embargo, ha tenido gran relevancia como fuente de las obligaciones. Como puede verse, el enriquecimiento injusto tiene amplia aceptación en Chile y en el Derecho Comparado.

Cuando se señala el arancel de referencia[3], se dice que los indicadores para calcularlos son académicos. Primero, la relación entre doctorado y magíster y alumnos de pre-grado, con el fin de tener claramente una muestra de los académicos altamente calificados, con un indicador del 18 por ciento. Se pide el número de proyecto al FONDECYT, con magíster y doctorado; se pide el número de publicaciones. Respecto de la eficiencia docencia, también como indicador, se habla de la tasa de titulación oportuna. Se refiere a qué porcentaje de estudiantes que ingresan el año primero logran titularse en el año previsto para la carrera. O tasa de retención de primer año: muestra aquí porcentajes de alumnos que ingresó y cuáles se mantienen como alumnos regulares al segundo año. O como la acreditación, que es el número de años de acreditación que la institución tiene para determinar el arancel de referencia de cada grupo.

Pero en ninguna parte está el costo de la carrera. Efectivamente, el arancel de referencia no tiene relación alguna en sus indicadores con el costo real de la carrera universitaria a la cual está afecto el cobro, con alza indiscriminada. En efecto, en la edición de la Tercera del sábado 10 de diciembre de 2011[4], se publica sobre el congelamiento de los aranceles de algunas Universidades del Consejo de Rectores, como una suerte de promoción que sirva de publicidad invitando a la incorporación a esos planteles. Pero, este aparente congelamiento no es tal, pues no puede saberse con certeza sobre que concepto se calcula el arancel, o bien se congela. Por otra parte llama poderosamente la atención, que algunas Universidades cobran aranceles distintos, por la misma carrera, pero ubicadas en sedes distintas. Lo anterior es un claro reconocimiento de que en los aranceles, van traspasados los costos de infraestructura, nivel de preparación de los profesores, ubicación del inmueble, todos elementos y conceptos que no son identificables ni proyectables por los alumnos en el tiempo, a la hora de pagar los aranceles, pero que sin embargo, ven expresados anualmente ai momento de sus matrículas.

Aquí tenemos que si el alza de aranceles no tiene fundamento económico, el SERNAC, una asociación de consumidores, o al menos 50 estudiantes, pueden exigir judicialmente, mediante acciones colectivas, la rebaja de aranceles, o la devolución de lo excesivamente pagado[5].

[3] http://www.educaciunsuperiorchile.cl/docs/CRUCH2007.pcJf
[4] http://diario.latercera.com/2011/12/10/01/contenido/pais/31-93421-9-doce-universidades-congelan-aranceles-para-el-2012-o-tendran-alzas-bajo-ipc.shtml
[5] Artículo 50 de la Ley 19.496, Ley de Derechos del Consumidor

No obstante, como instrumento preventivo, nos parece que deben establecerse de acuerdo a normas reglamentarias los criterios para subir los aranceles de los establecimientos de educación superior

III. Aranceles y el gasto de las familias en educación

Tal como lo señala el informe "Los desafíos de la Educación Superior Chilena", elaborado por el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior el año 2008, en el numeral 2 de la sección "Recomendaciones Específicas", titulado "El financiamiento del sistema": "...el rasgo más peculiar del sistema de educación superior chileno es su alto grado de participación privada. Él se manifiesta también en el financiamiento. El Consejo pudo constatar que ¡a inversión en educación superior alcanza en Chile, según cifras recientes, a un 2,1% del PIB, de los cuales 0,3 puntos porcentuales se originan en financiamiento público y 1,8 puntos porcentuales en financiamiento privado. El anterior es un rasgo excepcional en los sistemas comparados. Lo anterior explica que las familias chilenas -como lo ponen de manifiesto esas cifras- hagan hoy un ingente esfuerzo por educar a sus hijos."[6]

En la misma línea un estudio elaborado por las federaciones de estudiantes integrantes de la Comisión de Financiamiento de las Universidades del CRUCH, señala textualmente:

"1) Destino Gasto Público en Educación Superior, para Chile y países QECD

El gasto en Educación Superior en Chile es uno de los más altos en el mundo como porcentaje del Producto interno Bruto. Nuestro país gasta casi un 2,2% del PIB en Educación Superior, 0,8 puntos porcentuales más que el promedio de los países pertenecientes a la OECD, siendo sólo superado por Corea del Sur y Estados Unidos. Sin embargo, el desglose de estas cifras pone en manifiesto que la gran carga de inversión en educación superior está siendo absorbida por el sector privado, es decir por los propios estudiantes-componentes de la población estudiantil de la formación superior y por las familias de estos, los cuales realizan el porcentaje mayoritario de todo el gasto en materia de educación superior que se lleva a cabo efectivamente en Chile.

Comparativamente, existe una marcada diferencia con otros países paradigmas en materia de desarrollo económico y de capital humano y social cuando se observa la composición de este gasto. Mientras en los países desarrollados sólo el 23,6% del gasto proviene de fuentes privadas, en Chile este porcentaje se eleva hasta un 84,2%. Significando esto una diferencia porcentual respecto de la inversión con aportes fiscales de casi cuatro veces lo que se invierte en nuestro país.

En términos generales, $84 de cada $100 que se gastan en la Educación Superior es financiado por las familias chilenas, lo cual equivale a 25 veces más de lo deben gastar las familias en Dinamarca en proporción al gasto total."[7]

A mayor abundamiento, una nota de prensa publicada en el diario español El País en agosto pasado, reproducida en Chile por el diario electrónico El Mostrador, señala:

6 Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, 2008, p.24. Obtenido desde **http://www.ubiobio.cl/web/descargas/informeCAPfinal.pdf**
7 **http://fech.cl/docs/documentos/comisión-financiamiento/**

"21 de Agosto de 2011
Según diario El País

Aranceles universitarios chilenos son los más caros del mundo después de Estados Unidos

Las cuotas de los centros de educación superior triplican a las de Italia, cuadriplican a las de España, quintuplican a las de Bélgica y son 19 veces mayores que las de Francia, de acuerdo a un estudio hecho por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

De acuerdo a un artículo publicado este domingo en el diario El País de España, las universidades chilenas son las más caras del mundo, después de Estados Unidos, situación que ha llevado a muchas familias a endeudarse y destinar hasta el 50% de sus ingresos en el pago de las cuotas al banco o a los propios establecimientos de educación superior.

Según la publicación, las "universidades estatales chilenas, que reciben muy pocas aportaciones del Estado en comparación con otros países, son las más caras de América Latina y sus cuotas triplican las de Italia, cuadruplican las de España, quintuplican las de Bélgica y son 19 veces mayores que las de Francia, según un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El esfuerzo de las familias chilenas para pagar los aranceles, considerando los ingresos, "es el más alto de todos los países después de Estados Unidos", señala la OCDE".

La crisis de la educación contrasta con los aplausos que recibe la economía chilena, que este año crecerá sobre el 6%, situación que ha llamado mucho la atención en el exterior.

Miles de familias están actualmente asfixiadas por las deudas que han contraído para que sus hijos puedan estudiar en las universidades, lo cual ha llevado a los estudiantes a movilizarse en masivas marchas por las calles de Santiago y regiones del país.

Todos los estudiantes, tanto secundarios como universitarios, a los que se unió el gremio de los profesores, demandan un cambio estructural a un sistema que fue diseñado en la época de Augusto Pinochet.

A pesar que los defensores del sistema arguyen que este ha permitido aumentar la matrícula de estudiantes de 250.000 en 1990 a casi un millón en 2010, esto no ha sido "suficiente para revertir la marcada estratificación de las oportunidades en este nivel educativo", explica la directora ejecutiva de la Fundación Equitas, Pamela Díaz-Romero.

Agrega que en el 10% más pobre de la población, la tasa de acceso a la universidad es de un 16%, mientras que en el 10% más rico es del 61%.

Se podría decir que uno de los beneficios del sistema es que los hijos de familias de ingresos medios y bajos llegarán por primera vez a la universidad, pero como su educación secundaria es de baja calidad ingresan a la educación superior con menos nivel de exigencia.

Además, existe un consenso respecto a que las universidades estatales tienen escasa financiación, mientras que las privadas operan casi sin fiscalización y todas con costos altísimos, mientras que en la educación secundaria a pesar que existen colegios privados sin fines de lucro, muy pocos lo han respetado."[8]

III. Propuesta legislativa

Es por todas las circunstancias y razones anteriores que planteamos la obligación de informar los aranceles proyectados durante la duración de la carrera. Esto no implica fijación de precios, son un instrumento de mercado para que se transparente el mismo, y padres y estudiantes tengan información de referencia para elegir.

Asimismo, ya establecimos que no se puede fijar precios por ley, pero si por contrato, por lo que postulamos que tal como los mecanismos de invariabilidad tributaria pactada con grandes inversionistas extranjeros, los Universitarios puedan pactar invariabilidad arancelaria con las Universidades, para evitar alzas desmedidas. Las condiciones de estos contratos o pactos serán fijados por Reglamento.

Paralelamente, para evitar el futuro enriquecimiento injusto con las alzas de aranceles, los criterios de aumento de ellos estarán determinados por Reglamento.

Ahora bien como sabemos, constitucionalmente estamos vedados de establecer funciones públicas a órganos estatales. En este sentido, será imposible imponer estas obligaciones a las universidades estatales. Las del ámbito privado, están reguladas en principio por la Ley del Consumidor. Este es el cuerpo legal en el cual proponemos la existencia de estas normas. Esperamos que el Ejecutivo acepte presentar indicaciones a este proyecto de ley para abarcar al resto de las instituciones de Educación Superior. Por todo lo anterior vengo en presentar el siguiente,

Proyecto de Ley

Agréguese el siguiente nuevo Artículo 3 quater a la Ley de Defensa de los Derechos del Consumidor, N°19.496:

"Los establecimientos educacionales de nivel superior, tales como centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades estatales o del ámbito privado, al momento de ingreso a alguna de sus carreras, deberán pactar con sus alumnos, mandatarios, o representantes legales, el arancel, en moneda nacional, correspondiente a todos los años electivos de dicha carrera y su reajuste anual, de carácter fijo o variable con arreglo a lo prescrito en el Artículo 1 numeral 3 de esta ley.

Asimismo, deberán hacer públicos el último trimestre de cada año el arancel proyectado por carrera, para el año siguiente, y por el tiempo de duración de la misma.

También, se indicarán, desagregadamente, los conceptos, criterios y servicios incorporados en el cálculo del arancel y su respectivo valor.

[8]http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/21/aranceles-universitarios-chilenos-son-los-mas-caros-del-mundo-despues-de-estados-unidos/