

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la Ley General de Educación para incorporar en el nivel de enseñanza media contenidos de educación financiera básica.

BOLETÍN N° 10.034-04.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Educación y Cultura tiene el honor de presentar su primer informe sobre el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Coloma, señora Van Rysselberghe y señores Lagos, Montes y Walker, don Ignacio.

Por tratarse de un proyecto de artículo único, y de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 127 Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió esta iniciativa de ley en general y en particular, a la vez, y propone al Presidente de la Sala proceder de la misma manera.

Además de sus miembros, a la sesión en que la Comisión trató este proyecto de ley asistió el Honorable Senador señor Juan Antonio Coloma Correa.

Asimismo, concurrió, especialmente invitada, la señora Alejandra Arratia, Coordinadora de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Implementar contenidos de educación financiera en la educación media, para contribuir a la formación integral de las personas en la comprensión de riesgos y prevención del sobreendeudamiento.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Cabe hacer presente que el artículo único del proyecto de ley tiene el carácter de norma de carácter orgánico constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 N° 11 párrafo final de la Constitución Política de la República, por lo que requiere para su aprobación de las cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio, según lo prevé el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Constitución Política de la República, artículo 19 N°s 10 (derecho a la educación) y 11 (libertad de enseñanza).

2.- Ley N° 20.370, General de Educación, contenida en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que da origen a esta iniciativa legal señala que el artículo 19 N° 10 de la Constitución Política reconoce el derecho a la educación, la cual tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida, por lo que es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la misma. Por su parte, el N° 11 del mismo cuerpo normativo dispone que será una ley orgánica constitucional la que establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de enseñanza básica y media.

Agregan los autores que actualmente no existe la obligación de entregar contenidos (en la educación básica y media) que permitan a las personas comprender los riesgos y oportunidades financieras para adoptar decisiones de manera eficaz para el adecuado ejercicio de instrumentos financieros. De esta manera, aseveran, es relevante incluir contenidos en este sentido en las mallas curriculares de los colegios que hagan a los ciudadanos más conscientes en el manejo de sus recursos.

Recuerda la Moción que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha reconocido que "el proceso por el cual los consumidores e inversores financieros mejoran su entendimiento de los productos, conceptos y riesgos financieros es mediante la información, instrucción y asesoramiento en el cumplimiento de objetivos, desarrollando las habilidades y la confianza para llegar a ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieras, ejecutando elecciones informadas y saber dónde dirigirse en caso de requerir ayuda y adoptar otras acciones efectivas para mejorar su bienestar financiero".

De acuerdo con lo anterior, destaca la Moción que la educación financiera incluye temas transversales en los currículums escolares que pueden ser incorporados en diversas asignaturas, lo que implica un esfuerzo común para lograr una enseñanza que atraviese todas las áreas del conocimiento y no sólo un ramo dedicado a este asunto, para lo cual es necesario capacitar a los profesores y crear material de apoyo necesario.

Según una encuesta del Instituto Nacional de la Juventud dada a conocer el año 2014, agrega la Moción, un 37% de los jóvenes entre 18 y 29 años tiene deudas, créditos o préstamos a su nombre. La cifra se eleva a 47% entre jóvenes de 24 a 29 años. De ese grupo, un 43% menciona hacerlo debido a un crédito universitario, un 39% por endeudamiento con tarjetas de casas comerciales o de crédito y un 30% que menciona deudas a través de un crédito de consumo de la banca o el retail. La misma encuesta sostiene que un 24% de los jóvenes ha dejado alguna vez de pagar sus deudas, el 23% las ha repactado y el 20% ha estado en Dicom. En otra pregunta, la encuesta sostiene que el 45% de los jóvenes no cree que dejará de estar endeudado en los próximos 12 meses. A modo de ejemplo – continúa la Moción – sobre conocimientos financieros, consultados sobre qué entienden por el CAE, un 38 % sostuvo que es el valor de cada cuota del crédito, un 31% que es el valor total del producto o servicio y un 31% no sabe o no responde.

Recuerda la Moción que los datos de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras correspondientes a junio de 2014, los jóvenes menores de 25 años y los adultos mayores de 65 años presentan las tasas de morosidad más altas, lo que se demuestra en el cuadro que sigue:

Deuda bancaria total por tramo de edad (junio 2014)

Edad	Nº de deudores (% del total)	Total de deuda (% del total)	Deuda impaga (1) (% total de la deuda)	Deuda promedio (2) (MMS)	Apalancamiento (3) (veces)
Inferior a 25 años	3,8	1,1	8,6	3,7	8,7
25-30 años	11,5	8,2	4,7	9,2	16,9
30-35 años	14,3	17,3	3,6	15,5	22,6
35-40 años	13,8	19,6	3,7	18,0	22,3
40-45 años	12,9	16,9	4,0	16,7	19,5
45-50 años	11,9	13,1	4,4	14,1	16,3
50-55 años	10,2	10,2	4,5	12,7	14,1
55-60 años	7,9	7,0	4,3	11,3	11,9
60-65 años	5,6	3,9	4,8	8,9	9,4
65-70 años	4,0	1,9	5,8	6,1	7,2
Mayor a 70 años	4,2	1,1	8,5	3,2	4,3
Total	100	100	4,2	12,8	16,3

1/ Impagos a partir del 1º día de atraso.
 2/ Deuda total/número de deudores.
 3/ Deuda total promedio sobre renta promedio mensual.

Fuente: SBIF

En el mismo orden de ideas, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, prosigue la Moción, ha sostenido que el país exhibe un bajo conocimiento en materias de contenido financiero, en que menos del 20% de los encuestados responden correctamente sobre tasa de interés, porcentaje que en Holanda se eleva, por ejemplo, a un 90% aproximadamente. Lo mismo ocurre ante preguntas relativas a la inflación, tasas de interés y diversificación de riesgo, que en Chile alcanza sólo un 8%, bajo el 53% de Alemania, el 45% de Holanda y el 39% de los Estados Unidos de Norteamérica. De acuerdo con la Moción, es importante mencionar, para efectos de acentuar la importancia de la educación financiera en nuestro país, que de acuerdo a FELABAN (Federación Latinoamericana de Bancos) Chile es el país más bancarizado de Sudamérica, jugando un rol importante en esta expansión la adquisición de tarjetas de créditos vinculadas al Retail.

Según los datos enunciados precedentemente, otro documento de la OCDE (Improving Financial Literacy) afirma que la falta de educación financiera implica que los individuos y sus familias sean más proclives al endeudamiento, por lo que implementarla como una política pública es un elemento importante en la transición de la niñez a la edad adulta y en la formación de ciudadanos financieramente responsables. En los últimos años, los países desarrollados y emergentes muestran mayor preocupación por la educación financiera de sus ciudadanos. Por esta razón es que PISA, estudio internacional de la OCDE sobre los conocimientos y habilidades de los estudiantes de 15 años, evaluará desde el año 2015 a nuestro país sobre la formación financiera de los jóvenes.

El estudio citado anteriormente, basándose en los contenidos de las mallas curriculares y la evaluación del examen PISA 2012,

señala como áreas comunes de la educación financiera en estos países, y que nos parece acertado recoger, las siguientes:

Uno) Dinero y transacciones: centrada en temas de economía personal como pagos diarios, gastos, valor del dinero, tarjetas bancarias, cheques, cuentas bancarias y divisas. Afirma que se trata, entre otras habilidades, de que los estudiantes aprendan que el dinero se utiliza para intercambiar bienes y servicios, que identifiquen las diferentes formas de pago, que calculen el cambio correcto, que comprendan que el dinero puede ser invertido o prestado, y las razones por las que se pagan o reciben intereses, y las diferencias entre una tarjeta de crédito y una de débito.

Dos) Planificación y gestión: busca el aprendizaje de la gestión del dinero a corto y a largo plazo. Lo que se pretende es saber identificar los diferentes tipos de ingresos, comprender la importancia y el significado de los impuestos y asimilar la importancia del ahorro.

Tres) Riesgo y diversificación: esta área persigue comprender el significado de las ganancias y de las pérdidas en diferentes contextos financieros y la habilidad para identificar formas de gestionar, equilibrar y cubrir los riesgos. Busca que los jóvenes conozcan porque algunas formas de ahorro o inversión son más arriesgadas que otras y como limitar el riesgo del capital personal así como los beneficios de la diversificación.

Cuatro) Perspectivas financieras: conocer las características básicas del mundo financiero, abarcando el conocimiento de los derechos y responsabilidades de los consumidores en el mercado financiero y las principales implicancias de los contratos.

Destaca la Moción que el mayor acceso al crédito ha permitido a la clase media optar a una mayor cantidad de bienes y servicios, lo que, sin embargo, en reiteradas ocasiones provoca un sobreendeudamiento que se traduce en problemas personales, familiares y sociales. El problema, a juicio de los autores, no es el crédito, sino que las herramientas con las que se cuentan al momento de adoptar decisiones en materia financiera, por lo que la implementación de una política pública desde la educación permitirá la formación de ciudadanos más responsables y conscientes en el manejo de sus recursos.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

Como se indicó al inicio de este informe, este es un proyecto de ley de artículo único, por lo que conforme lo dispone el artículo 127 del Reglamento del Senado, la Comisión lo discutió en general y en particular, a la vez.

La iniciativa incorpora una letra m), nueva, al numeral 2) del artículo 30 de la ley N° 20.370, General de Educación. Dicha disposición enumera los objetivos generales que deberá tener la educación media, lo que no importará, necesariamente, la exigencia de una asignatura, y que tendrá por finalidad que los educandos desarrollen ciertos conocimientos, habilidades y actitudes, que enumera el precepto, tanto 1) en el ámbito personal y social, como en el de 2) el conocimiento y la cultura.

La Moción, en el segundo ámbito precedentemente señalado, agrega, mediante una letra m), nueva, el siguiente aspecto:

“m) Conocer y aplicar conceptos y técnicas financieras básicas; así como desarrollar actitudes, conductas y prácticas que favorezcan la toma de decisiones ciudadanas y le permitan ejercer acciones eficaces para mejorar su bienestar económico.”.

Al iniciarse la discusión en general y en particular del proyecto de ley en informe, uno de sus autores, **el Honorable Senador señor Coloma** hizo presente que existen diversas instituciones estatales encargadas de velar por establecer objetivos concretos sobre la educación financiera, asunto que preocupa desde hace un tiempo considerando los datos que existen sobre el particular. Recordó que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha reconocido que "el proceso por el cual los consumidores e inversores financieros mejoran su entendimiento de los productos, conceptos y riesgos financieros es mediante la información, instrucción y asesoramiento en el cumplimiento de objetivos, desarrollando las habilidades y la confianza para llegar a ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieras, ejecutando elecciones informadas y saber dónde dirigirse en caso de requerir ayuda y adoptar otras acciones efectivas para mejorar su bienestar financiero".

En el mismo sentido, hizo presente que la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras ha sostenido que el país exhibe un bajo conocimiento en materias de contenido financiero, en que menos del 20% de los encuestados responden correctamente sobre tasa de interés, porcentaje que en Holanda se eleva, por ejemplo, a un 90% aproximadamente. Lo mismo ocurre ante preguntas relativas a la inflación, tasas de interés y diversificación de riesgo, que en Chile alcanza sólo un 8%, bajo el 53% en Alemania, 45% en Holanda y 39% en los Estados Unidos de Norteamérica. De acuerdo con la Moción, es importante mencionar, para efectos de acentuar la importancia de la educación financiera en nuestro país, que de acuerdo a FELABAN (Federación Latinoamericana de Bancos) Chile es el país más bancarizado de Sudamérica, jugando un rol importante en esta expansión la adquisición de tarjetas de créditos vinculadas al Retail.

De acuerdo con lo enunciado, señaló que existen motivos suficientes para que la idea contenida en esta iniciativa de ley sea aprobada, con el objeto de incorporar un área de conocimiento dentro de los objetivos generales del proceso educativo y no como un ramo en particular.

Seguidamente, **la señora Alejandra Arratia, Coordinadora de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación**, expresó que este es un asunto importante y que ha sido debidamente considerado por el Ejecutivo y por diversas instituciones estatales, entre las que se cuentan los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Previsión Social y Economía, Fomento y Turismo, como también por el Banco Central, la Superintendencia de Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores, la Superintendencia del Trabajo y el Servicio Nacional del Consumidor.

En este mismo orden de consideraciones, explicó que el Ejecutivo estima que la materia que se propone incorporar en el artículo 30 de la Ley General de Educación está reconocida en los otros literales del mismo precepto en la determinación de los objetivos de la educación media, como así también, en la confección de las mallas curriculares que deben confeccionarse conforme a dicha ley. Argumentó que es partidaria de que las definiciones a que hace alusión el referido precepto sean de carácter general, de manera que puedan comprender diversas materias que complementen el volumen formativo de los jóvenes, sin que sea necesario que ello se haga por partes de acuerdo con ideas específicas sobre una materia en especial.

En su concepto, y hecha la prevención anterior, la educación financiera a que alude la Moción está comprendida en las letras b) y d) del número 1) y c) y e) del número 2) del artículo 30, ya citado. En efecto, prosiguió, en el 1) ámbito personal y social, se comprende “b) desarrollar planes de vida y proyectos personales, con discernimiento sobre los propios derechos, necesidades e intereses, así como sobre las responsabilidades con los demás y, en especial, en el ámbito de la familia” y “d) conocer y apreciar los fundamentos de la vida democrática y sus instituciones, los derechos humanos y valorar la participación ciudadana activa, solidaria y responsable, con conciencia de sus deberes y derechos, y respeto por la diversidad de ideas, formas de vida e intereses”, y en el 2) ámbito del conocimiento y la cultura, “c) analizar procesos y fenómenos complejos, reconociendo su multidimensionalidad y multicausalidad” y “e) usar tecnología de la información en forma reflexiva y eficaz, para obtenerla, procesarla y comunicarla.”.

Continuando con su argumentación, **la señora Arratia**, recordó que las mallas curriculares incluyen desde el año 2012, en el área de las Ciencias Sociales, la educación financiera, la que será recogida en las bases curriculares que entrarán en vigencia en el año 2017, considerando no sólo los datos a los que hizo alusión el Honorable Senador señor Coloma, sino que también a los que arrojó el resultado de la aplicación de la última

Prueba Pisa. Además, añadió, existe una Comisión al respecto que creó el ex Presidente Piñera que entró en vigencia en la actual Administración por medio del decreto N° 954, de 2014¹.

A continuación, **el Honorable Senador señor Coloma** valoró el esfuerzo que está realizando el Ejecutivo para implementar la educación financiera como un área de conocimiento. Sin perjuicio de lo anterior, expresó que los organismos públicos a los que hizo mención la señora Arratia cubren aproximadamente a 7.000 personas, lo que resulta insuficiente para lograr el objetivo perseguido.

En razón de lo anterior, insistió en que la educación financiera no puede ser un área derivada de un objetivo general de la Ley General de Educación, sino que, por el contrario, debe ser reconocido como uno más de ellos de manera autónoma por dicho cuerpo normativo. La especificidad de la norma ayuda a que exista una mayor igualdad de oportunidades en el manejo de instrumentos financieros que influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos, como, asimismo, en un fomento de la educación en zonas rurales donde muchas veces términos tales como las tasas de interés o los beneficios de la Carga Anual Equivalente (CAE)² son ajenos al diario vivir.

A su turno, **la Honorable Senadora señora Von Baer** recordó que durante la discusión del proyecto de ley que implementó el Plan de Formación Ciudadana (Boletín N° 10.043),³ se planteó un debate similar, en el sentido si era necesario incorporar expresamente dicho aspecto en el sistema educacional chileno, o bien, si podía entenderse que ya estaba incorporado en la actual regulación y en las respectivas mallas curriculares de los distintos establecimientos educacionales. En esa oportunidad, recordó, hizo presente, entre otras consideraciones, no ser partidaria de introducir más ramos en la malla curricular, sino que lograr este tipo de objetivos por medio de un Plan General que debe ser diseñado de manera sistémica, como es, precisamente, lo que plantea la Moción, mediante la incorporación de los contenidos ya reseñados.

En ese sentido, declaró no estar de acuerdo con el Ejecutivo en cuanto a que la educación financiera ya esté recogida en la

¹ Crea la Comisión Presidencial denominada “Comisión Asesora para la Inclusión Financiera.” Decreto Supremo de fecha 25 de junio de 2014.

² La Carga Anual Equivalente (CAE) es un indicador que introdujo la Ley N° 20.555 sobre Sernac Financiero, que permite la comparación entre las distintas alternativas que ofrecen los proveedores de productos o servicios financieros. La CAE se expresa en un porcentaje que revela el costo de un crédito en un período anual, cualquiera sea el plazo pactado para el pago de la obligación. A diferencia de la tasa de interés, la CAE incorpora todos los gastos y costos del crédito y los expresa en un solo porcentaje que permite compararlo con otras empresas que ofrecen el mismo crédito.(www.sernac.cl)

³ Ley N° 20.911, que crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.

legislación vigente, puesto que las normas a las que ha hecho alusión la representante del Gobierno no dicen relación directa con la idea matriz del proyecto en debate, que persigue un objetivo que actualmente no está en la Ley General de Educación (aspectos económicos y financieros), por lo que es importante su reconocimiento expreso.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Quintana** valoró el sentido de la iniciativa en debate, por cuanto agrega un área del conocimiento que no está recogida de manera expresa dentro de los objetivos generales de la ley y permite que los estudiantes estén preparados frente a la arremetida de los bancos y del retail por medio, principalmente, de las tarjetas de crédito. Sin perjuicio de lo anterior, instó a que se realice un estudio sistémico de las áreas que faltan en la Ley General de Educación para así contar con un cuerpo genérico que establezca de manera clara y orgánica todas las áreas del conocimiento.

En un sentido similar, **el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio**, expresó que las personas deben contar con la mayor cantidad de información posible para adoptar sus decisiones, particularmente en el área económica y financiera, puesto que, según dijo, actualmente las familias alcanzan tasas de endeudamiento que superan el 60% de sus ingresos totales.

Por lo anterior, valoró que este tipo de formación sea reconocida dentro de los objetivos generales de la educación y no como un ramo específico de las mallas curriculares, puesto que en la actualidad no está en la ley.

Seguidamente, **la señora Alejandra Arratia** afirmó que reconocer el área de la formación financiera como un objetivo en la Ley General de Educación no provoca un daño en sí mismo, pero de insistió en que debe realizarse un estudio acabado sobre las diversas áreas que faltan para que se legisle de manera sistémica al respecto y no por materias, transcurriendo así desde lo global a lo particular, que incluye, necesariamente, la revisión de las mallas curriculares en lo que respecta al contenido de los ramos que se imparten en la educación básica y media.

A continuación, y refiriendo a aspectos de técnica legislativa, **el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio**, sugirió reemplazar el punto y coma (;) de la primera frase por una coma (,) e incorporar a continuación de la palabra “económico” los vocablos “personal y familiar”, precedidos de una coma (,), con el objeto de dar una mayor cobertura orgánica a la redacción de este nuevo literal, de acuerdo con los argumentos que se han expuesto durante el debate en relación con la formación general de los estudiantes.

- Puesto en votación el proyecto de ley, en general y en particular, con las enmiendas sugeridas precedentemente, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Von Baer y señores Quintana y Walker, don Ignacio.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Educación y Cultura tiene el honor de proponeros que aprobéis, en general y en particular, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- “Incorpórase la siguiente letra m) al numeral 2) del artículo 30 de la ley N° 20.370, General de Educación:

“m) Conocer y aplicar conceptos y técnicas financieras básicas, así como desarrollar actitudes, conductas y prácticas que favorezcan la toma de decisiones ciudadanas y le permitan ejercer acciones eficaces para mejorar su bienestar económico, personal y familiar.

- - -

Tratado y acordado en sesión celebrada el día 8 de junio de 2016, con asistencia de los Honorables Senadores señor Ignacio Walker Prieto (Presidente), señora Ena Von Baer Jahn y señor Jaime Quintana Leal.

Sala de la Comisión, a 14 de junio de 2016.

FRANCISCO JAVIER VIVES DIBARRART

Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN PARA INCORPORAR EN EL NIVEL DE ENSEÑANZA MEDIA CONTENIDOS DE EDUCACIÓN FINANCIERA BÁSICA.

(BOLETÍN N° 20.034)

- I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Implementar contenidos de educación financiera en la educación media, para contribuir a la formación integral de las personas en la comprensión de riesgos y prevención del sobreendeudamiento.
- II. ACUERDOS:** aprobado en general y en particular por unanimidad (3X0).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** el artículo único del proyecto de ley tiene el carácter de norma de carácter orgánico constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 N° 11 párrafo final de la Constitución Política de la República, por lo que requiere para su aprobación de las cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio, según lo prevé el artículo 66, inciso segundo, de la Carta Fundamental.
- V. URGENCIA:** no tiene.
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** Senado. Moción de los Honorables Senadores señor Coloma, señora Van Rysselberghe y señores Lagos, Montes y Walker, don Ignacio.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.
- VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 6 de mayo de 2015.
- IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y en particular.
- X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1.- Constitución Política de la República, artículo 19 N°s 10 (derecho a la educación) y 11 (libertad de enseñanza).2.- Ley N° 20.370, General de Educación.

Valparaíso, a 14 de junio de 2016.

**Francisco Javier Vives D.
Secretario de la Comisión**