INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL PARA EXTINGUIR LAS DEUDAS Y OBLIGACIONES CONTRAÍDAS EN VIRTUD DE LA LEY N° 20.027, QUE ESTABLECE NORMAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Boletín N° 15961-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Educación pasa a informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, originado en una moción de los diputados señores Gaspar Rivas Sánchez y René Alinco Bustos y de la diputada señora Pamela Jiles Moreno.

La Sala de la Cámara, en la sesión 36ª, celebrada el 30 de mayo del año en curso, acordó remitir esta iniciativa a la Comisión de Educación y dejó sin efecto su conocimiento por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Durante el análisis del proyecto, la Comisión contó con la colaboración y asistencia, en representación del Ejecutivo, de los señores Mario Marcel Cullell, Ministro de Hacienda; Marco Ávila Lavanal, Ministro de Educación; Víctor Orellana Calderón, Subsecretario de Educación Superior y de la señora Alejandra Arratia Martínez, Subsecretaria de Educación; de los señores Hans Richter Becerra, Vicepresidente Ejecutivo Alterno del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y Rector de la Universidad Austral de Chile; Luis Alberto Urra Monsalves, Vicerrector de Gestión Económica y Administración de la Universidad de Talca; José Manuel Mena Valencia, Presidente de la Asociación de Bancos; Tomás Bayón Zúñiga, Director Ejecutivo de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores (Comisión Ingresa); Camilo Vio Garay, Gerente de Planificación y Control de Gestión de Banco Estado; Álvaro Larraín Fierro, Subgerente de Estudios Legales de la misma institución bancaria; Fabián Guajardo Mañan, investigador de la Fundación Nodo XXI; Daniel Rodríguez Morales, Director Ejecutivo de la Fundación Acción Educar y en representación de la Directiva de la Confederación de Estudiantes de Chile, los señores Lucas Ortega Álvarez, de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Valparaíso; Claudio Carvajal Valdivia, de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Valparaíso y Sebastián Andrés Ramos Ortiz, de la Federación de Estudiantes de la Universidad de La Serena.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central de esta iniciativa consiste en extinguir todas las obligaciones que hubiesen nacido en función de la ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior entre el Estado de Chile, las instituciones financieras y los usuarios del Crédito con Aval del Estado.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para efecto de lo establecido en los números 2, 3, 4, 5 y 7 del artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1. Normas de quórum especial.

El artículo único del proyecto no tiene rango propio de ley orgánica constitucional o de quórum calificado.

2. Normas que requieran trámite de Hacienda.

El artículo único no es de la competencia de la Comisión de Hacienda.

3.- Votación general.

La idea de legislar fue **rechazada por mayoría de votos**. Se pronunció a favor el diputado Gaspar Rivas; votaron en contra los diputados (as) Mónica Arce, Sergio Bobadilla, Eduardo Cornejo, Helia Molina, Marcia Raphael, Hugo Rey y Stephan Schubert; en tanto se abstuvieron los diputados (as) Felipe Camaño, Luis Cuello, Alejandra Placencia, Juan Santana y Emilia Schneider (1-7-5).

4. Diputado informante.

Se designó al diputado señor Gaspar Rivas Sánchez.

III.- FUNDAMENTOS.

Los autores indican que el nivel de endeudamiento que en general tienen los chilenos llega a situaciones insostenibles. Agregan que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE[1]) cinco millones de chilenos se endeudan con créditos sólo para comprar alimentos y, sostienen que, dentro de este endeudamiento, el modelo económico no deja afuera a quienes desean optar a la educación superior. En esa línea, afirman que el sistema del Crédito con Aval del Estado (en adelante CAE[2]) establecido por la ley N° 20.027 que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior, ha contribuido enormemente a tal situación, registrándose más de un millón de chilenos endeudados a través de él.

Sostiene los mocionantes que la condonación a los chilenos de sus deudas originadas en la citada ley es una demanda sentida por la ciudadanía, que el propio Presidente de la República la incluyó en su programa de gobierno.

Explican que tal condonación conllevaría, en principio, que el Estado libere a los usuarios del CAE de su responsabilidad para con él, quedando únicamente éste obligado, en su calidad de aval, con la banca nacional. Precisan que esto último es una de las principales razones por las cuales el gobierno actual se resiste a llevar a cabo su promesa de condonación del CAE, aduciendo falta de recursos públicos para pagar a los bancos en lugar de los usuarios. Sin embargo, no resulta justo que el Estado, con dinero de los impuestos de todos los chilenos, deba pagarle a los bancos y por ello, señalan que la condonación que el Estado haga a los usuarios del CAE debe ir aparejada de la liberación de aquél de su responsabilidad en cuanto aval de éstos, dejando que el costo de este sistema, que endeudó a los chilenos más jóvenes a los largo de 17 años, lo asuma enteramente la banca.

En función de lo anterior, explican que esta iniciativa condona sus deudas a los usuarios del CAE y libera al Estado de su responsabilidad para con la banca, por la vía de introducir una disposición transitoria que extingue toda obligación que, entre el Estado, las instituciones financieras y los usuarios del CAE hubiese nacido en función de la referida ley N° 20.027.

Señalan que para evitar abusos en el futuro por las instituciones de educación superior, se entrega al Ministerio de Educación la facultad de fijar, cada año, los aranceles anuales máximos que dichas instituciones pueden cobrar por cada carrera.

---

[1] Nota de redacción de la Secretaría de la Comisión.
[2] Nota de redacción de la Secretaría de la Comisión.

IV.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Esta iniciativa consta de un artículo único que introduce en la Constitución Política de la República una disposición transitoria que declara extinta toda obligación nacida entre el Estado de Chile, las instituciones bancarias y financieras y los usuarios del Crédito con Aval del Estado. Asimismo dispone que el Ministerio de Educación, cada año, deberá determinar el valor máximo del arancel anual que las instituciones de educación superior pueden cobrar por cada carrera.

V.- SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS.

a) Discusión general.

El diputado **Rivas**, en calidad de mocionante, explicó que esta iniciativa tenía por objeto introducir una disposición transitoria en la Carta Fundamental a través de la incorporación de tres incisos, dos de ellos correspondían al texto original, y un tercero, agregado mediante una indicación.

Detalló que el inciso primero apuntaba a extinguir por el solo ministerio de la ley todas las obligaciones surgidas entre el Estado, las instituciones bancarias y financieras y los usuarios del sistema CAE nacidas en función de la ley N°20.027, sobre Financiamiento de Estudios de Educación Superior, sin que ello implicara la derogación de dicho texto legal ni del CAE.

Indicó que el inciso segundo establecía que el Ministerio de Educación, cada año, determinaría el valor máximo del arancel anual que las instituciones de enseñanza superior podían cobrar por cada carrera.

Señaló que a pesar de que existía una prohibición para el lucro en la educación superior vigente desde los años 80, era evidente que los mecanismos utilizados por las universidades y centros de formación técnica iban precisamente en esa dirección al tercerizar y triangular sus ganancias en otras entidades o actividades empresariales. Por ello, reiteró que esta iniciativa establecía que el Ministerio del ramo determinaría el valor máximo del arancel anual que las instituciones de enseñanza superior podían cobrar por cada carrera, a fin de sincerar el costo real de las referidas profesiones más un margen de ganancia razonable.

El diputado **Bobadilla** aún cuando valoró la intención del proyecto en cuanto a la búsqueda de alternativas frente a la problemática del endeudamiento en la educación superior, opinó que no era la propuesta más adecuada para abordar una solución satisfactoria porque generaría graves consecuencias económicas en el financiamiento de las diversas casas de estudio.

Por otro lado, hizo presente que adolecía de un vicio de inadmisibilidad por inconstitucionalidad al irrogar gasto público para el Estado contraviniendo el artículo 65 de la Constitución Política de la República.

El diputado **Rey** recordó que esta iniciativa surgía a partir de la desesperación de muchos estudiantes que se encontraban agobiados con el endeudamiento originado por las distintas fuentes de financiamiento que contemplaba la educación superior en nuestro país y, en ese contexto, consideró loable la intención que sustentaba esta moción, empero, manifestó que la fórmula escogida no era la más idónea puesto que adolecía de un vicio de inconstitucionalidad.

Sin perjuicio, enfatizó la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los compromisos abordados por el gobierno en torno a la búsqueda de un nuevo sistema de

financiamiento de la educación superior y de soluciones a la problemática de los estudiantes y profesionales endeudados del país.

La diputada **Serrano** destacó la transversalidad que existía en torno a reconocer que la problemática de los estudiantes endeudados en virtud de que el actual sistema de financiamiento de la educación superior era un asunto de Estado y no de un gobierno o legislatura en particular y, en consecuencia, estimó conveniente recabar los acuerdos políticos necesarios para abordar de forma satisfactoria posibles soluciones en esta materia.

Opinó que la propuesta no era suficiente para cubrir la complejidad de fondo que existía en el endeudamiento en la educación superior ya que no resolvía las deficiencias estructurales que presentaba el sistema de financiamiento. En esa línea, consideró que debía avanzarse en la elaboración de nuevos mecanismos que permitieran dar una solución a la problemática de los estudiantes endeudados y del actual sistema de financiamiento de la educación superior, sobre la base de acuerdos políticos transversales en materia de pacto fiscal y de reforma tributaria.

La diputada **Schneider** valoró la transversalidad política que existía en esta materia así como el espíritu que subyacía a la presentación de esta iniciativa, en razón, a que el actual sistema de financiamiento no había reportado los beneficios en términos de desarrollo que el país esperaba ni tampoco en cuanto a movilidad social sino que, por el contrario, significaba una pesada carga económica para los estudiantes, sin embargo, advirtió que esta propuesta no era la mejor opción para enfrentar esta problemática puesto que no resolvía la situación de los futuros alumnos endeudados.

El diputado **Barría** hizo hincapié en que existía un compromiso de gobierno para enfrentar esta problemática que aún no era cumplido, por lo que era menester que prontamente se presentaran medidas que permitieran dar respuesta a los miles de estudiantes endeudados con el CAE, en atención a ello, valoró el espíritu que subyacía al proyecto de ley.

b) Opiniones recibidas por la Comisión.

1. Marco Antonio Ávila Lavanal, **Ministro de Educación**

Expresó que esta moción no era una fórmula idónea para abordar una solución a la problemática del endeudamiento en la educación superior, debido principalmente, a los problemas de constitucionalidad y de inviabilidad política que presentaba su contenido.

Puntualizó que 77% de los estudiantes tenía ingresos por debajo del $1.000.000 de pesos y 63% ganaba menos de $750.000; lo que dejaba de manifiesto la necesidad de avanzar en esta materia. En razón a ello, enfatizó que seguía en pie el compromiso de gobierno en torno a una solución justa, gradual y progresiva a esta problemática pero dentro de un marco de responsabilidad fiscal, de viabilidad política y acompañado de la implementación de un nuevo sistema de financiamiento de la educación superior.

2. Víctor Orellana Calderón, Subsecretario de Educación Superior.

Destacó el hecho de que esta temática fuera de interés en la Comisión, dado que la problemática del financiamiento de la educación superior tenía mucha relevancia para la Cartera pues estaba dentro del proceso de modernización de la educación superior y de la necesidad de avanzar en términos de superar como mecanismo de financiamiento al CAE, así como en la implementación de políticas públicas que permitan solucionar la situación de los estudiantes endeudados.

En ese contexto, detalló a modo de preámbulo que la educación superior había sido muy importante en nuestro país, dado que contribuyó a que las familias pudieran tener expectativas de movilidad social, proceso que tuvo su corolario en la década de los 90 y del 2000 con la disminución de la pobreza y el exponencial aumento de las cifras de crecimiento económico. En esa línea, explicó que este escenario país repercutió en la necesidad de que las familias buscaran a través del desarrollo profesional de sus hijos la fórmula para asegurar un lugar en las nuevas estructuras sociales a fin de estabilizar una posición socioeconómica y cultural.

Puntualizó que, en respuesta a dicho proceso, surgió una política de financiamiento que permitió un crecimiento acelerado en la participación de estudiantes en la educación superior. Así fue, como el legislador buscó un mecanismo de obtención de recursos basado en las altas tasas de retorno que se entendía tenía la inversión en esta materia, lo cual dio origen al CAE. En tal sentido, comentó que el legislador supuso al momento de crear esta fórmula de financiamiento que el mayor ingreso salarial que recibirían los profesionales, permitiría sostener el cumplimiento de pago de un crédito privado otorgado por la banca y garantizado en último término por el Estado.

Relató que esta política de financiamiento había sido vinculada al proceso de acreditación de la calidad de la educación, a fin de que se generara un piso mínimo de regulación en el sistema que contribuyera a garantizar que dicho mecanismo de obtención de recursos significara un crecimiento en esta materia.

Detalló que en un comienzo se calculó que al octavo año de aplicación de esta política de financiamiento existirían alrededor de 50.000 estudiantes en esa condición, sin embargo, ocurrió que en dicho periodo se entregaron cerca de 350.000 créditos y, en ese sentido, explicó que la ley contemplaba la necesidad de que se revisara la empleabilidad, pero sin la creación de un órgano público que pudiera analizar la relación entre la estructura ocupacional y la cantidad de egresados.

No obstante, refirió que a medida que aumentaba la cantidad de profesionales en la sociedad chilena, la variable de productividad total de factores así como la laboral, se mantuvieron casi en los mismos valores que existían al momento que se creó este mecanismo de financiamiento. En tanto, esgrimió que la estructura ocupacional había experimentado un aumento muy moderado, en términos de empleabilidad profesional y técnica. Estadísticas que fueron incrementadas en razón a un 4%, entre los años 2009 a 2017.

En consecuencia, concluyó que este proceso de masificación de la educación superior no había logrado armonizar, de la manera prevista por el legislador, con la modernización de la estructura ocupacional, lo cual derivó en una generación de profesionales que no pudieron acceder a los ingresos económicos que en un principio se esperaban, en consideración a la cantidad de créditos otorgados, situación que provocó un problema estructural en el sistema, ya que muchos estudiantes no pudieron pagar sus deudas educativas, dado que no poseían las condiciones económicas necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones.

En síntesis, insistió en que el sistema de educación superior a partir del referido instrumento de financiamiento y de la condición para la acreditación institucional, había tenido un desarrollo propio, que no se vio reflejado en la productividad laboral, de la manera que fue prevista inicialmente.

Entonces, sostuvo que, para resolver la problemática del endeudamiento educativo provocado por el CAE era menester impulsar no solo un proceso de condonación de las deudas contraídas por los estudiantes, sino que también la elaboración de un nuevo sistema de financiamiento, acompañado de otras medidas atingentes, que permitieran al

país vincular de manera clara la modernización de la estructura productiva con las políticas de desarrollo. Añadió que como Cartera estaban enfrentando dicha situación sobre la base de políticas de modernización académica y de financiamiento.

Respecto al contenido del proyecto, advirtió que la iniciativa irrogaba gasto público sin contemplar una solución jurídica satisfactoria a esta problemática, dado que el tratamiento normativo aplicado a los títulos de deuda parecía constituir una expropiación regulatoria, esto debido principalmente a que el 57% de las deudas que existían en razón al CAE estaban en poder del ente fiscal, lo que significaba que cualquier medida que implicara una alteración de dichos activos generaría un desajuste en las arcas estatales, todo lo cual podría abrir una arista en torno a una eventual inconstitucionalidad.

Asimismo, recalcó la necesidad de enlazar las soluciones a la problemática de los actuales deudores educacionales con el nuevo sistema de financiamiento, sobre la base de dos elementos: simultaneidad y coherencia.

En esa línea, explicó que la simultaneidad debía entenderse, en cuanto a que la problemática del crédito con aval no solo constituía un mal sistema de financiamiento para los estudiantes, sino que también lo era respecto de las instituciones y del Estado. Lo anterior, en razón al estrés que esta política provocaba en las instituciones bancarias, debido a la desorganización de los instrumentos de financiamiento, así como el excesivo gasto que implicaba para el Estado su mantención.

Consideró que cualquier medida que se adoptara en esta materia y, que solo contemplara la problemática de los actuales deudores, sin considerar una solución para los nuevos estudiantes, las instituciones y el Estado, no era una medida responsable. En tal sentido, hizo presente que esta moción no permitía una coherencia entre la situación de los actuales y los futuros deudores educacionales, dado que, por una parte, se proponía condonar las obligaciones contraídas por los primeros, a la vez que se estarían pactando nuevos créditos para los segundos, situación que provocaría una asimetría en las condiciones en que se aplicaría dicho beneficio.

En cuanto a la regulación arancelaria sostuvo que el Estado ya contaba con un instrumento para dichos fines en el ámbito de la gratuidad, dado que la entrada en vigencia de la ley N°21.091, sobre Educación Superior, había modificado el modelo de medición relativo al arancel de referencia, pasando a un nuevo sistema que basaba su cálculo en un esquema de costos -dentro de los cuales se contemplaban los gastos de las universidades y centros de formación técnica en sus diversas variables- el cual debía ser aprobado por una Comisión Reguladora de Aranceles conformada por expertos.

En virtud de lo anterior, precisó que este modelo permitía regular los aranceles de las carreras sobre la base de los costos de los diversos planteles al mismo tiempo que contribuía a controlar el gasto fiscal, dado que posibilitaba que el Estado pudiera conocer en que se gastaban los recursos destinados a las instituciones de educación superior en el ámbito de la gratuidad.

Por otra parte, aseguró que el gobierno mantenía su compromiso de resolver la situación de los actuales deudores y de los nuevos estudiantes, una vez que se aprobara el proyecto de reforma tributaria que presentaría el Ejecutivo puesto que ello obedecía a una medida de priorización política en torno a la recaudación de los recursos que permitirían garantizar una serie de derechos sociales. Explicó que la futura propuesta destinada a reemplazar el CAE no dependía de la reforma tributaria, dado que el presupuesto nacional ya contemplaba alrededor del 1,2% del Producto Interno Bruto (en adelante PIB[3]) a lo que se sumaba un gasto privado del 2,4% del PIB, lo que colocaba a nuestro país en un estándar

[3] Nota de redacción de la Secretaría de la Comisión.

internacional cercano al de los países desarrollados. En consecuencia, precisó que la sustitución del actual sistema de financiamiento requeriría de un proceso de reorganización de la inversión de los fondos públicos, más un incremento adicional durante los primeros años de la aplicación de la ley.

Esbozó que, el proyecto que se presentaría en esta materia generaría un ahorro a las arcas fiscales a largo plazo dado que el actual sistema de financiamiento implicaba un costo excesivo para el Estado debido principalmente a que la previsión del gasto público y la colocación de créditos que se realizó al momento de la promulgación de la ley N°20.027 había sido superada largamente en sus pronósticos.

Finalmente, enfatizó que esa futura propuesta apuntaría a solucionar de manera definitiva la problemática de los estudiantes endeudados, así como el financiamiento en la educación superior sobre la base de un gasto controlado, eficiente con responsabilidad fiscal y coherente con el proceso de modernización que estaba impulsado la Cartera.

La diputada **Raphael** preguntó las razones por las cuales esta iniciativa irrogaba gasto público.

El señor **Orellana** explicó que implicaba ajustes contables para el Estado, en lo que respecta a los títulos de deuda que estaban en poder del ente fiscal. Asimismo, reparó en que el proyecto no contemplaba medidas de resguardo frente a posibles reclamos que surgieran con ocasión de una eventual expropiación regulatoria.

El diputado **Rivas** anunció que presentaría una indicación en el sentido de establecer que con la entrada en vigencia de esta disposición transitoria no correspondería ningún tipo de indemnización o compensación económica a las instituciones bancarias y financieras de parte del Estado.

El señor **Orellana** aclaró que el impacto que generaba esta moción en las arcas fiscales no tenía relación con la indemnización o compensación económica que eventualmente el Estado debería pagar a las instituciones bancarias o financieras, sino que con la forma en que debía asumir contablemente las deudas que hoy en día se encontraban en su poder en calidad de activos; por lo anterior, advirtió que se provocaría un desajuste en los recursos públicos en caso de aprobarse esta iniciativa. Agregó que el gobierno estaba trabajando en esa línea a fin de considerar dichas variables en el proyecto de ley que se presentaría sobre el particular.

Asimismo, detalló que la ejecución de las garantías en el caso de las personas que no hubieran logrado finalizar sus estudios superiores era asumida por las propias universidades, es decir, dichos planteles también estaban en posesión de deudas que constituían activos contables.

3. Mario Marcel Cullell, Ministro de Hacienda.

Señaló que su presentación estaba dividida en tres temáticas: la primera atingente a los antecedentes sobre los créditos de la ley N° 20.027; la segunda, relativa a los efectos de la condonación en el mercado financiero y a nivel internacional y la tercera, vinculada a otros aspectos relacionados principalmente al marco constitucional y a la normativa vinculada al gasto público.

Respecto a los antecedentes sobre los créditos de la ley N° 20.027, detalló que el CAE era una alternativa de financiamiento para los estudiantes que estaban iniciado o continuaban una carrera de pregrado en las instituciones acreditadas que formaba parte del Sistema de Crédito para Estudios Superiores y cumplían con los requisitos establecidos por ley en los relativo al acceso a este beneficio.

Complementó que el Estado era el principal garante de este instrumento de financiamiento, garantizando hasta el 90%. Explicó que en el caso de los desertores académicos, el ente fiscal solo garantizaba la fracción que no fuera cubierta por las Instituciones de Educación Superior, las que correspondían al 90%, 70% y 60% de la garantía de los créditos otorgados a alumnos de primer, segundo y tercer año en adelante, respectivamente.

Puntualizó que el crédito financiaba hasta 100% el arancel de referencia de una carrera, pudiendo ser renovado anualmente y que la ley establecía un plazo máximo de pago de 20 años para dicho mecanismo de financiamiento.

Posteriormente, comentó que en el año 2012 a través de la ley N°20.634 se otorgaron beneficios a los deudores del CAE, los cuales quedaron detallados en:

1.- Tasa de interés del 2%. Previo a la implementación de la ley, la tasa del crédito era variable y podía llegar hasta el 6%.

2.- Contingencia al ingreso. El valor de la cuota mensual no podía superar el 10% de la renta.

En esa línea, explicó que estos beneficios eran financiados por el Fisco a través del copago mensual complementando el pago de las cuotas que debían retribuir los deudores.

Asimismo, expuso que también se contemplaban beneficios de suspensión de pago en caso de cesantía y nuevos estudios, supeditados a que los deudores estuvieran al día en sus pagos. Agregó que dicho beneficio era financiado por el Fisco por el periodo de suspensión, trasladando el cobro de estas cuotas al final del plazo del crédito.

Por otra parte, pormenorizó que la variabilidad del stock de créditos en razón a los nuevos beneficiarios de este instrumento de financiamiento, experimentó un notable aumento desde la entrada en vigencia de la ley N°20.027, desde el año 2006 hasta el año 2016, siendo posteriormente reducida considerablemente entre los años 2017 a 2022. Además, detalló que en el año 2022 se registraron 47.400 nuevos beneficiarios con un monto de crédito financiado de $98.000.000.000 de pesos; al mismo tiempo, esbozó que entre los años 2019 y 2022, la cantidad de nuevos beneficiarios del CAE se había concentrado mayormente en el quintil V.

En el mismo tenor, acotó que la cifra de personas en etapa de pago había aumentado progresivamente entre los años 2019 y 2022, pasando de 448.000 a 818.000 egresados y de 132.000 a 187.000 los desertores.

Precisó que en cuanto al valor cuota, los datos que existían a diciembre del año 2020 eran de un promedio de 1,4 UF, que representaban $50.500 pesos en la actualidad; siendo la cuota de un monto mayor para el caso de los desertores académicos en comparación a los beneficiarios egresados, pero no superior al de los estudiantes morosos.

En cuanto a la variación de las cuotas según los salarios observados a diciembre del 2020, indicó que 25 % de los beneficiarios en etapa de pago, tenía una remuneración menor a $350.000 pesos, pero con una concentración no menor de estudiantes en el tramo de $500.000 a $1.000.000, equivalente a 21% y 14% respectivamente; cifra que aumentó aproximadamente en 60% durante el año 2023.

Ahora bien, señaló que la tasa de pago al día del CAE durante el año 2022 llegó a un 46% de las personas en dicha etapa, versus una morosidad que alcanzó un 54%.

Agregó que el comportamiento de pago había decrecido pasando desde una morosidad del 35% en 2015 al 54% en el año 2023.

Asimismo, subrayó que la tasa de morosidad de los desertores era superior a la de los egresados, toda vez que los primeros alcanzaban al año 2022 una cifra cercana al 80%; en tanto, los segundos llegaban al 45% en el mismo periodo, sin embargo, eran estos últimos los que habían experimentado una mayor variación en el comportamiento de pago, subiendo aproximadamente 5% la cantidad de estudiantes en mora entre los años 2021 y 2022.

Por su parte, detalló que respecto a la recompra de créditos licitados cada año y adquiridos por el fisco entre los años 2006 a 2022, la tasa había experimentado variaciones, pero manteniéndose siempre en un rango entre 40% y 50%. A su vez, en cuanto a la recarga de créditos -mayor valor pagado- también habían existido ciertas fluctuaciones, con promedio de 40%.

Puntualizó que, a diciembre del 2022, el Fisco era propietario de 58% del valor de los créditos cursados, incluyendo estudiantes y garantías ejecutadas. Al mismo tiempo, los créditos en posesión del Estado alcanzaban los 154 millones de UF, que correspondían a 5,4 billones de pesos, en cambio, los créditos en poder de los bancos llegaban a 42% con un monto de 114 millones de UF, que equivalían a 4 billones de la moneda nacional.

Respecto a los efectos de la condonación de créditos en el mercado financiero y a nivel internacional, aseveró que se concentraban mayoritariamente en términos de participación en tres bancos: Estado con 38,7%; Itaú con 20,5% y Scotiabank con 24,5%.

En esa línea, sostuvo que la condonación de créditos impactaría fuertemente en las ratios de capital de varios bancos, en especial, aquellos en que el CAE representaba una proporción mayor de sus activos, quienes verían amenazada su capacidad de solvencia. A su vez, comentó que el Índice de Adecuación de Capital total de los bancos de aprobarse esta iniciativa pasaría, en promedio, de 14,62% registrado en marzo de 2023 a 13,18%; cifra que correspondía a la relación entre activos ponderados de riesgo y el patrimonio equivalente. Agregó que, incluso existirían instituciones bancarias que podrían alcanzar un Índice de Adecuación de Capital inferior al límite normativo del 8%.

Asimismo, explicó que, al comprometer la solvencia de los bancos, la condonación tendría un efecto sistémico sobre la banca, aumentando el riesgo en los ahorros de las personas.

Además, indicó que el impacto en el principal indicador de solvencia de la banca -el Índice de Adecuación de Capital- caería incluso bajo los requerimientos regulatorios en al menos una de las instituciones bancarias.

Por otro lado, y tal como lo había señalado la Comisión para el Mercado Financiero, sostuvo que esta situación podría generar una crisis de confianza con fuertes efectos en el crédito y en la actividad económica. Al mismo tiempo, el impacto negativo en el capital de los bancos que tendría la condonación del CAE, determinaría una fuerte reducción del crédito para cumplir con la regulación.

Esgrimió que, con esta medida también se podría anticipar que los bancos estarían poco interesados en participar en futuras licitaciones del CAE. Adicionalmente, advirtió que ello podría afectar la efectividad de otros programas de garantías fiscales, como el FOGAPE y FOGAES, fundamentales para apoyar a las Pymes y a sectores como la construcción. De igual forma, arguyó que dicha medida podría contrarrestar el efecto positivo en el crédito de las esperadas bajas a la tasa de política monetaria.

Además, aseveró que, al ordenar la extinción de una deuda privada, la iniciativa suponía una forma de expropiación sobre un bien incorporal como eran los títulos ejecutivos. En la misma línea, hizo presente que la ausencia de una compensación económica ante tal expropiación, provocaría un riesgo para el Estado de Chile de demandas de privados por vulneración del derecho de propiedad, tanto a nivel nacional como internacional. En particular, los inversionistas extranjeros con participación en las instituciones financieras afectadas podrían utilizar los mecanismos de resolución de controversias entre Estado/Inversionista, como había ocurrido, por ejemplo, en el caso de las rentas vitalicias, como consecuencia de los retiros previsionales.

Hizo la prevención de que en el evento de que se determinara la responsabilidad del Estado, sería el Fisco quien debería resarcir el daño, con cargo a todas las chilenas y chilenos, lo que representaría un costo de al menos $5,4 billones de pesos, equivalentes a un 1,5% del PIB (año 2022), el cual podría destinarse a otros objetivos de interés público comprometidos por este gobierno, incluyendo la ampliación de derechos sociales, entre otros.

Por otro lado, detalló que en el ámbito internacional la aplicación de una compensación tendría efectos relevantes sobre el nivel de la deuda pública, lo que requeriría de reformas legales por parte del Congreso Nacional.

Comentó que esta propuesta al igual que las mociones de retiros de fondos previsionales, entre otras iniciativas discutidas durante los últimos años, utilizaba como vehículo una reforma a la constitución para sortear la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en una materia de rango legal, no constitucional.

Hizo hincapié, que el proyecto abultaba el articulado transitorio de la Constitución Política de la República distorsionando, con ello, su sentido y contenido. Así también, expuso que legislar reformas de fondo a través de normas transitorias obstaculizaba el diálogo democrático, pues eludía los mecanismos que la misma Carta Fundamental establecía para tales reformas.

A su vez, recalcó que esta moción suponía una forma de expropiación de un bien incorporal que, al llevarse a reforma constitucional, buscaba saltarse las condiciones que la misma Carta Fundamental establecía, en particular, respecto a su tramitación como ley general o especial que ordenaba la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, además de una indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado al particular.

Añadió que, la protección del derecho de propiedad y los mecanismos establecidos para su resguardo no eran solo propios de la Constitución vigente en el artículo 19 N° 24 sino que también estaban contemplados en el Anteproyecto de Nueva Constitución, en su artículo 16 N° 34. Es decir, esta iniciativa vulneraría dicha garantía fundamental, impidiendo que el Congreso Nacional pudiera pronunciarse sobre si se daban las causales que habilitarían la expropiación, y eludiendo la obligación de indemnización, cuestión que igualmente y en conformidad al artículo 19 N°24 de la Carta Magna, correspondía ser revisada por los tribunales de justicia, de manera probablemente favorable para los acreedores.

En consecuencia, sentenció que esta reforma no lograría evitar las responsabilidades fiduciarias que pudiera tener el Estado de Chile respecto de los particulares afectados, como había ocurrido con otros casos similares.

Complementó que, a estos eventuales desembolsos se agregaría el gasto directo para el Fisco por la condonación de los créditos en su poder, alcanzando esta propuesta un costo de 3,6% del PIB (año 2022), siendo superior al gasto por la Pensión

Garantizada Universal de 2,4% del PIB y de su eventual aumento a $250.000 pesos, que requería de 0,6 puntos porcentuales adicionales del PIB.

Adicionalmente, puntualizó que el mecanismo de reforma constitucional impedía también la discusión sobre el efecto que este desembolso tendría sobre otras prioridades de política pública, lo que era materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República por afectar la administración financiera del Estado, tanto en la Constitución actual -artículo 65- como en el Anteproyecto de Nueva Constitución –artículo 80-.

Sostuvo que, este proyecto de ley tampoco se hacía cargo del desafío de fondo, dado que no eliminaba al CAE pues no derogaba ni modificaba la ley N° 20.027, ni tampoco establecía un mecanismo de financiamiento en reemplazo para la Educación Superior.

En ese sentido, adelantó que el Ministerio de Educación estaba liderando una mesa intersectorial destinada a la construcción de un nuevo sistema de financiamiento público para la educación superior que reemplazara, modernizara, unificara y simplificara los instrumentos que hoy existían para los estudiantes que no hubieran accedido a la gratuidad. Aseveró que, esta propuesta contemplaría también la implementación de un plan de repactación con una condonación parcial, justa y progresiva de las deudas educacionales, que permitiera una transición coherente y armónica hacia un nuevo sistema de financiamiento.

Finalmente, hizo hincapié que, el Presidente de la República, en su última cuenta pública había ratificado el compromiso de presentar un proyecto de ley en este sentido, luego de asegurar los recursos necesarios a través de un pacto fiscal amplio, que no solo permitiera mejorar el acceso a la educación, sino que también garantizara mejores pensiones y salud, entre otras materias.

4. José Manuel Mena Valencia[4], Presidente de la Asociación de Bancos.

Precisó que esta moción extinguía por el solo ministerio de la ley, toda obligación que hubiera nacido en el marco de la ley 20.027, sobre Financiamiento de Estudios de Educación Superior, entre usuarios con el Estado y, estos últimos, con las entidades financieras. Agregó que la iniciativa indicaba que el Ministerio de Educación establecería cada año el valor máximo del arancel anual que podían cobrar las instituciones de enseñanza superior por cada carrera.

En cuanto a los efectos de esta propuesta, opinó que era expropiatoria dado que condonaba acreencias y garantías que no pertenecían al Estado sin considerar indemnización conforme a lo que exigía la Carta Fundamental y las leyes que existían sobre el particular.

Asimismo, advirtió que este proyecto eludía la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y que tampoco respetaba los contratos válidamente celebrados entre el Estado y los particulares.

De igual forma, aseveró que afectaría a los bancos locales e internacionales con las consecuencias que ello tendría en materia de protección de inversiones bajo los tratados internacionales suscritos por Chile, y en la percepción de riesgo-país frente a los inversionistas extranjeros.

Comentó que esta moción no permitía entregar una nueva alternativa de financiamiento para los alumnos que aún no egresaban de sus carreras, o bien, respecto de

[4] Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=283465&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

aquellos que se incorporaran a futuro a la enseñanza superior, ni menos en lo que respecta a la administración actual del sistema, en que la banca había demostrado ser eficiente.

Asimismo, puntualizó que la cartera del CAE ascendía a US$ 12.089 millones, de los cuales la banca financiaba 42%, quedando el 58% restante en poder del Fisco a través de las recompras. En tal sentido, esbozó que dicho instrumento generaba US$ 290 millones anuales de ingresos al Estado, los que no podrían recaudarse ni destinarse a políticas sociales, en el evento que de que fuera aprobada esta iniciativa. Adicionalmente, agregó que según la Comisión Ingresa, las necesidades de financiamiento anual para los estudiantes alcanzaban US$ 600 millones, donde la tercera parte era cubierta por la banca privada, y el remanente por el Fisco y el Banco Estado.

Ahora bien, en lo que respecta a las condiciones contractuales bajo las cuales funcionaba este sistema de financiamiento de la educación superior, señaló que esta operación involucraba los riesgos y aspectos de gestión siguientes que eran bastante relevantes:

1.- Riesgo de Tasa de Interés. La tasa de UF+2% que establecía el CAE era una de las tasas más baja de la historia de nuestro país. Por lo tanto, era muy probable que, dado la extensión de los préstamos, se enfrentaran periodos importantes de “carry negativo”, en donde la tasa de interés estaba por arriba de ese 2% lo que implicaría importantes costos económicos para la banca.

2.- Riesgo de Crédito. La garantía no cubría el 100% del saldo insoluto, sino que 90%, lo cual implicaría que por esta vía se podría perder hasta 10% de los préstamos concedidos.

3.- Riesgo Operacional. El manejo de cada operación implicaría un riesgo relevante, en cuanto a pagarés, procesos, documentación, etc., lo que tomaría relevancia en el caso de que la información o los procedimientos fueran incompletos, puesto que la garantía no podría ejercerse.

Por lo tanto, concluyó que había una probabilidad no menor de que las operaciones con el CAE tuvieran un resultado muy acotado o incluso negativo.

Por otro lado, explicó que el pago de los créditos era contingente, dado que estaba supeditado a diferentes variables como:

1.- La suspensión de pago por cesantía y por estudios de postgrado en el extranjero;

2.- El pago contingente a la renta, con límite del 10% del ingreso de los beneficiarios;

3.- El plazo máximo de cobranza de crédito de 15 años; y

4.- El seguro de desgravamen e invalidez, que era asumido por los bancos para toda la cartera.

Detalló que, los egresados con un cuadro de pago activo realizaban un pago mensual promedio de UF 1,42, teniendo el 90% una cuota mensual menor a UF 3 UF.

Respecto al contenido del proyecto, advirtió que establecía una expropiación regulatoria y puntualizó que la Constitución Política establecía un estatuto de protección sobre la propiedad que recaía no solo sobre los derechos corporales, sino que también sobre los incorporales que emanaban de los contratos.

En ese contexto, manifestó que la titularidad de los créditos otorgados en el marco de la ley N° 20.027 y el consecuente derecho de los bancos a cobrar las cuotas y las garantías respectivas, se encontraba protegido por el derecho de propiedad sobre bienes incorporales contenido en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política.

Dicho lo anterior, opinó que esta iniciativa privaba a los bancos de su derecho de propiedad en cuanto a estos créditos y a sus garantías y, por lo tanto, también respecto del derecho de cobro sobre las mismas, lo cual debería estar sujeto a una indemnización por sus características expropiatorias.

En virtud de lo anterior, aseveró que la extinción de las obligaciones constituía una privación esencial del derecho a recibir el pago de la deuda, exponiendo no sólo a las instituciones financieras, sino que también a sus depositantes.

Respecto a los antecedentes generales en esta materia, detalló que al año 2022 existían alrededor de 1.158.000 beneficiarios del CAE, con cerca 818.000 en etapa de pago.

Esbozó que, el impacto fiscal directo que provocaría esta moción era de gran magnitud, puesto que la deuda del CAE alcanzaba a US$ 12.089 millones, 12,4% del gasto público según la Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2023.

Asimismo, indicó que la condonación de CAE era una medida regresiva dado que al año 2022, 55% de los nuevos beneficiarios pertenecía al 40% de mayores ingresos, mientras que solo 32% correspondía al 40% de menores recursos. Al mismo tiempo, afirmó que los egresados de carreras profesionales o técnicas solían tener mejores ingresos en comparación a quienes no tenían dichos estudios.

Por otro lado, puntualizó que la condonación de los US$ 5.128 millones de deuda que estaban en poder de la banca, generaría un impacto directo y de grandes proporciones en las instituciones financieras, en especial, en el caso de los que tenían una mayor exposición al CAE comprometiendo incluso el cumplimiento normativo. Además, aseguró que no existían precedentes de una medida de esta naturaleza tanto a nivel nacional como internacional.

Opinó que el objetivo que existía en el origen de este mecanismo de financiamiento se cumplió permitiendo el acceso a la educación superior a más de un millón de estudiantes lo que, además, fue perfeccionándose a través del tiempo con sucesivas modificaciones legales.

En el mismo sentido, esgrimió que la aprobación de esta iniciativa implicaría un retroceso sin precedentes con significativos costos para el país y sin una solución para los desafíos que en materia educacional enfrentaba el país.

A su vez, estimó que este proyecto constituía una expropiación regulatoria que debería ser indemnizada por parte del Estado a los particulares ya que privaba a los bancos de su derecho a cobrar sus créditos y las correspondientes garantías en el marco de los contratos celebrados bajo la ley N° 20.027.

Agregó que la expropiación regulatoria propuesta era inédita tanto a nivel nacional como internacional lo cual, además, tendría un efecto adverso en la solvencia y liquidez del sistema financiero y, en particular, en la responsabilidad que tenían los bancos de responder frente a sus depositantes.

Asimismo, esgrimió que el proyecto implicaría un default de las obligaciones del Estado de Chile, que generaría consecuencias negativas para el riesgo país, impactando en el acceso al financiamiento de los distintos sectores económicos.

Por otra parte, señaló que la propuesta buscaba evitar las barreras propias que presentaban aquellas materias de iniciativa exclusiva presidencial, desnaturalizando el contenido de la Carta Fundamental. En tal sentido, recalcó que las disposiciones transitorias tenían por finalidad facilitar el tránsito de un régimen jurídico previsto a una nueva regulación, aspecto que esta moción no cumplía, ya que dejaría de tener eficacia una vez que fuera aplicada.

5. Tomás Bayón Zúñiga, Director Ejecutivo de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores (Comisión Ingresa).

Manifestó compartir plenamente lo expuesto por el Ministro de Hacienda Mario Marcel y por el señor José Manuel Mena.

6. Camilo Vio Garay, Gerente de Planificación y Control de Gestión de Banco Estado.

Indicó que suscribía plenamente las aprensiones e inquietudes planteadas por el Ministro de Hacienda.

7. Hans Richter Becerra, Vicepresidente Ejecutivo Alterno del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, y Rector de la Universidad Austral de Chile.

Hizo presente que como organización reconocían que la aplicación del CAE generaba un problema estructural de financiamiento en la educación superior, dado que constituía una solución teórica más que practica. Comentó que la caracterización socioeconómica de las personas endeudadas revelaba su escasa capacidad de pago y permitía demostrar la ineficacia de esta política pública en torno a la pretendida movilidad social, no obstante que el Estado incurría en grandes sumas de dinero para pagar a las instituciones bancarias, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias contraídas por estudiantes, a través del referido instrumento de financiamiento.

A mayor abundamiento, señaló que el Informe de Pasivos Contingentes emanado de la Dirección de Presupuestos, detalló que el stock de créditos garantizados por el Estado alcanzaba a 115,9 millones de unidades de fomento equivalente a 49% del PIB del año 2022.

En tanto, mencionó que la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2022, estableció como monto máximo de garantía estatal autorizado para otorgar nuevos créditos en la educación superior 7.500.000 de dólares.

Precisó que la estimación de la activación de la garantía a diciembre del año 2022, alcanzó a $ 180.073.000.000 de pesos, equivalente a los 5.300.000 de dólares, monto que en términos de los flujos anuales significaba 0,07% del PIB de ese año.

Ahora bien, en cuanto a la evolución de esta garantía en el año 2022, sostuvo que se había incrementado en 2,5% en comparación al año 2021 debido principalmente al efecto inflacionario por el cual atravesaba el país. Comentó que en dicho periodo destacó la mayor disminución de la activación de las garantías en torno a los estudiantes desertores y a los profesionales en situación de cesantía, circunstancia que respondía a la recuperación económica post pandemia, así como a la menor tasa de desocupación laboral.

Sin embargo, puntualizó que la mayor tasa de disminución de la activación de garantías de desertores, equivalente al 44,2%, se produjo a partir del año 2020, cuestión que derivó en que los bancos ejercieran de forma constante y sistemática su derecho de vender los créditos asociados a deudores que hicieron abandono de sus estudios superiores al Fisco. A consecuencia de ello, se produjo un efecto no deseado ya que se resguardaba el componente bancario que formaba parte del sistema de financiamiento en la educación superior generándose un detrimento cada vez mayor en las arcas fiscales.

Por esa razón, adelantó que consideraban absolutamente razonable iniciar una discusión de esta temática y manifestó estar dispuestos a colaborar en el abordaje de posibles soluciones a la problemática del CAE y del financiamiento en la educación superior.

8. Luis Alberto Urra Monsalves, Vicerrector de Gestión Económica y Administración de la Universidad de Talca.

Expresó que la solución planteada por esta moción no era la más oportuna para los intereses de las diversas universidades públicas y privadas dado que se trataba de una disposición de difícil aplicabilidad y carente de toda justificación de fondo al sustentarse en la condonación de deudas en razón al derecho a la educación, sin entrar en mayor detalle sobre el particular.

En esa línea, advirtió que la aplicación de esta iniciativa podría significar que las instituciones bancarias y financieras -ante un escenario de riesgo regulatorio aumentado- decidieran incrementar el costo de financiamiento del CAE debido a que dicha medida repercutiría en el alza del valor de las garantías y, por ende, en el importe de las transacciones.

Asimismo, comentó que la opinión del Consejo de Rectores se inclinaba de manera contraria a esta propuesta en razón a que no era equitativa con los deudores del CAE, no respetaba la autonomía de las universidades y no consideraba las pérdidas del sistema. De igual forma, detalló que no contemplaba una revisión integral al modelo de financiamiento estudiantil, ya que dejaba de lado al resto de los instrumentos que existían en esta materia, como la gratuidad, el acceso al fondo solidario, las becas estatales e internas de los propios planteles de educación superior, entre otros.

Por otro lado, esbozó que el inciso primero del proyecto extinguía todo tipo de obligaciones existentes entre el Estado, las instituciones bancarias y financieras y los usuarios del CAE en función de la ley N°20.027, sin establecer con claridad que era lo que se condonaría, dado que podría tratarse de la totalidad de los préstamos otorgados a los estudiantes o solo de aquellos que estuvieran en mora. En esa línea, agregó que no veía razón para que los profesionales que hubieran recibido su título y que estaban insertos en el mundo laboral no pagaran sus deudas educativas.

En similar sentido, aseveró que la forma en que se proponían las condonaciones podrían generar un incentivo al no pago de otras deudas universitarias, debido principalmente a que se instalaría un ideario en la educación superior en torno a la extinción de los demás instrumentos no contemplados en esta disposición, tales como el fondo solidario y los créditos internos de las propias casas de estudio.

En otro aspecto, explicó que el actual sistema implicaba la concurrencia de dos avales, por una parte, la institución de enseñanza superior en que se encontraba matriculado el estudiante -debido al riesgo de deserción académica- y, por la otra, el Estado que garantizaba las obligaciones pecuniarias contraídas por los alumnos hasta el momento en que el beneficiario haya pagado la totalidad del crédito una vez egresado de la carrera respectiva. A consecuencia de ello, sostuvo que no solo los bancos y las entidades financieras se verían afectados con la condonación de las deudas, sino que también las

diversas casas de estudio y el propio ente fiscal. Si a eso se sumaba el hecho de que la iniciativa excluía toda posibilidad de indemnización y compensación económica por la aplicación de la indicación presentada, se podía concluir que esta moción generaría un serio problema de financiamiento para las universidades públicas y privadas.

Además, explicó que generaba un contrasentido dado que se aplicaría en favor de alumnos que no habían terminado sus estudios y que, por ende, se encontraban sin empleo y cubiertos por las garantías de las propias universidades, así como respecto de titulados que contaban con un trabajo remunerado y que si podían dar cumplimiento a las obligaciones pactadas en virtud del CAE.

Finalmente, hizo presente que la regulación arancelaria que se pretendía establecer no solo atentaba contra la autonomía económica de las universidades sino que ya estaba contemplada en la ley N° 21.091, por lo que su inclusión generaría la coexistencia de dos modelos distintos.

9. Claudio Carvajal Valdivia, de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Valparaíso, en representación de la Directiva de la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) [5]**.**

Precisó que como organización no solo buscaban la condonación de las deudas contraídas por los estudiantes en virtud del CAE sino que también el término del sistema de financiamiento que imperaba en la enseñanza superior, a fin de que se implementara una política pública integral que permitiera resolver la problemática del endeudamiento en la educación. En ese contexto, detalló que en los últimos años la política de gratuidad en la educación había reemplazado, de forma relativa, al financiamiento a través del CAE más no en su totalidad.

Dicho fenómeno indicó, trajo como consecuencia que los planteles educacionales adscritos a este beneficio estudiantil, tuvieran un aumento en su matrícula, en comparación a las instituciones de enseñanza superior que no la contemplaban en su modelo de financiamiento.

De igual forma, señaló que esta situación era proporcional a la reducción de los créditos cursados por las instituciones bancarias durante el último periodo. Pese a ello, advirtió que las cifras de estudiantes adscritos al respectivo instrumento de financiamiento seguían siendo altas alcanzando una cantidad cercana a las 150.000 personas por año, equivalente a 19,6% del presupuesto anual destinado al Ministerio de Educación, según datos registrados por la Fundación Sol.

Explicó que esta circunstancia generaba un problema en cuanto a la expansión del mercado educativo, dado que los planteles privados e instituciones profesionales aumentaron su matrícula, por sobre las casas de estudio tradicionales; lo que a su vez ocasionaba un incremento en la carga financiera de las familias, siendo nuestro país uno de los Estados con mayor gasto en este ámbito, según los datos aportados por la OCDE.

Por otro lado, hizo presente que era común que algunos bancos embargaran la remuneración de los deudores educativos lo que evidenciaba una cierta asimetría de información existente entre dichas instituciones y los estudiantes. En esa línea, indicó que como organización advertían un cierto problema con la condonación de las deudas a secas, dado que la misma no solo debía entenderse con los recursos que poseían las instituciones bancarias sino que también con distintos fondos que se invertían en el mercado financiero y que correspondían a otras materias, por ejemplo, las pensiones.

---

[5] Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=280598&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Además, señaló que esta medida podría significar un mayor riesgo para los futuros deudores educacionales debido a que, actualmente, el Estado estaba subsidiando en esta materia con el propósito de generar tasas de interés más bajas para los estudiantes. En dicho tenor, hizo presente que en el escenario de que esta medida no fuera aplicada, se generaría un mayor riesgo crediticio para los bancos, lo cual repercutiría en un incremento de las tasas de interés para los nuevos deudores.

A modo de ejemplo, detalló que las medidas adoptadas con los retiros de fondos de pensiones que tenían como objetivo la reducción de la carga financiera de las familias, al tratarse de un elemento esporádico, no tuvieron el efecto permanente esperado, lo que se tradujo en periodos posteriores, en la recuperación de los niveles de endeudamiento que existían hasta antes de dichos retiros.

En razón a ello, consideró imprescindible impulsar cambios estructurales de largo plazo que permitieran abordar una solución de fondo frente a la problemática del endeudamiento educativo para lo cual planteó necesario no solo condonar las deudas sino que avanzar en la creación de un nuevo modelo de financiamiento para la educación superior.

Esgrimió que si bien el gasto para el Estado se había reducido en lo relativo al CAE en razón al nuevo sistema de gratuidad; no era menos relevante el hecho de que las compras que realizaba el Fisco en esta materia, estaban siendo indeficientes en su cometido, dado que implicaban la utilización de gran parte del presupuesto anual destinado al Ministerio de Educación.

Por lo anterior, estimó que esta moción no lograba hacerse cargo de la problemática que implicaba la aplicación del CAE para la carga económica de las familias dado que no permitía entregar certezas acerca del fin de las deudas educativas ni tampoco en lo que respecta a la creación de un nuevo sistema de financiamiento.

En ese sentido, hizo presente que entendían que en esta materia era menester avanzar en la condonación de las deudas, pero de una forma seria y a largo plazo, teniendo como pilar la implementación de un nuevo modelo de financiamiento, que permitiera establecer las bases de la enseñanza pública y, que además contribuyera a aumentar la oferta educativa y a solucionar la crisis de la educación en Chile.

Finalmente, subrayó la necesidad de analizar la crisis del modelo de mercado que existía en la educación chilena, en especial, en lo relativo al riesgo de insolvencia económica que presentaban alrededor de 20 casas de estudio lo que evidenciaba la necesidad de una reforma al sistema de financiamiento educativo.

10. Fabián Guajardo Mañan[6], investigador de la Fundación Nodo XXI.

Señaló que la problemática del financiamiento en la educación superior debía entenderse a partir de lo que había sido el esquema de desarrollo social y económico de Chile en los últimos 30 años. Agregó que efectivamente se había experimentado un crecimiento sustentado sobre la base de la extensión del mercado financiero, la explotación de recursos naturales y la inserción global de la economía local, entre otros factores. Indicó que este esquema de desarrollo fue amparado en el ámbito social con ciertos aspectos materiales y simbólicos que permitían a las familias una cierta validación o legitimación en el marco del crecimiento económico del país, el cual se sustentaba sobre la base de tres pilares: la masificación de la educación superior; la idea de progreso asociada al acceso al

[6] Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=282031&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

financiamiento crediticio; y el reconocimiento de la virtud de las alianzas público-privada en el funcionamiento de la provisión de bienes y servicios.

En esa línea, sostuvo que el CAE precisamente, representaba el agotamiento de ese sistema estructural y explicó que la idea de masificación de la educación superior había sido lograda en nuestro país por medio de las políticas de financiamiento que posibilitaron y dinamizaron la expansión de la enseñanza en todos los niveles, con una amplia cobertura comparable con la de los países desarrollados; pero a través de ajustes de mercado que poco aportaban en calidad educativa y que, además, profundizaban la segregación social.

Asimismo, detalló que dicho crecimiento fue sostenido en base a deudas, dado que los créditos facilitaron el acceso a la educación superior, pero significaron un aumento permanente del gasto público y del endeudamiento familiar.

Explicó que este fenómeno se orientaba a la promesa de movilidad social, que, de acuerdo a la expansión de la matrícula anclada principalmente a las nuevas instituciones de educación superior privadas, no supuso un cambio en la estructura ocupacional del mercado laboral chileno. Esto en razón, a que se universalizó la expectativa de ser profesional, no obstante, dicho augurio en muchas ocasiones se frustra por las deudas educativas, la incertidumbre y la tensión entre la preparación académica y la reproducción económica.

Expresó que a consecuencia de ese esquema económico y social surgió el CAE como una fórmula que apuntaba a intermediar los recursos desde el mercado de capitales hacia los estudiantes en condiciones de permitir la devolución de estos fondos en concordancia con el esperado incremento futuro de sus ingresos. En ese sentido, puntualizó que la hipótesis que subyacía a dicha fórmula suponía condiciones de empleo y de remuneraciones que en la realidad no se cumplieron, sumado a que la asignación de créditos fue mayor a la esperada inicialmente. Además, la premisa que se sostenía al momento de la creación de este sistema fue que la acreditación sería la herramienta para asegurar la calidad y pertinencia de las instituciones beneficiarias del CAE.

Agregó que, en el año 2022 la Comisión Ingresa reportó que el total de deudores del CAE ascendía a 1.158.321 personas, de las cuales 23% se encontraba en etapa de estudio, 60% egresado de su carrera y 17% no había logrado culminar sus estudios.

Por ello, enfatizó que resultaba importante analizar la posibilidad de avanzar en un proceso de tránsito hacia un nuevo sistema de financiamiento que utilizara eficiente y racionalmente los recursos fiscales.

En cuanto al uso racional de los recursos, expuso que la morosidad que afectaba al Estado y a las instituciones de educación superior, de acuerdo a los datos aportados por la Comisión Ingresa entre los años 2011 y 2022, alcanzó a más de 187.000 deudores en etapa de pago que no finalizaron sus carreras. Detalló que en estos casos la morosidad superó 79%; en tanto, en el 64% se ejecutó la garantía debiendo ser cubierta por la respectiva casa de estudios.

Por otro lado, comentó que existía una dependencia financiera de las instituciones de educación superior al CAE puesto que existían 8 casas de estudio para las que representaba más de un quinto de sus ingresos, siendo los casos con mayor connotación económica el de las Universidades Santo Tomás, Central de Chile, Viña del Mar y de Las Américas, situación que aumentaba la deuda de dichas entidades y comprometía al sistema en su funcionamiento.

De igual modo, detalló que en virtud de esta política de financiamiento el Estado había gastado un monto superior a la deuda total del CAE vigente a diciembre del año 2022;

que alcanzaba una suma global para quienes se encontraban tanto al día como en mora en el pago de dicho instrumento de $ 6,3 billones de pesos, en circunstancias, que el Fisco por concepto de recompra de créditos con recargo a la banca había desembolsado $ 6,5 billones de pesos entre los años 2006 y 2022.

En respuesta a esta situación, aseveró que como organización entendían que el abordaje de la deuda educativa, además de ser un asunto de justicia y de responsabilidad del Estado, constituía un problema de sostenibilidad del sistema.

En esa línea, manifestó que terminar con el CAE suponía cambiar el modelo de financiamiento de la enseñanza superior en su conjunto, siendo una gran oportunidad para reorganizar el sistema pensando en los desafíos educacionales actuales en conexión con otras metas del país y con el desarrollo.

Por otra parte, señaló que la entidad entre los años 2016 y 2019 realizó estudios que demostraron que era posible transitar con los ingresos actuales a un sistema más eficiente de financiamiento para lo cual no se requerían grandes aumentos de recursos sino que una buena racionalización de los gastos que el Estado ya invertía anualmente en esta materia, manteniendo como base un patrón masivo en la educación superior, pero tomando en consideración la centralidad de las instituciones que pertenecían al Consejo de Rectores, tanto las públicas como sus colaboradoras privadas tradicionales y complejas.

Entonces, señaló que cabía hacerse la pregunta acerca de cómo se podía pensar y crear educación que permitiera responder a las necesidades de la sociedad. Ante dicha interrogante, consideró oportuno abordar los siguientes aspectos:

1.- Superar el endeudamiento como forma de financiamiento estudiantil y excluir al sistema bancario de esta materia;

2.- Avanzar en mecanismos de financiamiento de las instituciones públicas y colaboradoras históricas para asegurar su funcionamiento como instituciones complejas;

3.- Que ese financiamiento apunte a aportes basales que permitan el fomento de la inversión más desarrollo puesto que los recursos destinados a esta materia eran escasos en toda la región, a fin de que se acercara al 1% del PIB;

4.- A propósito del estancamiento del crecimiento económico, avanzar en medidas que permitan reconocer al conocimiento como un determinante estructural y un elemento clave para formar personas integrales en una sociedad;

5.- Construir una enseñanza superior más coherente en términos de organización, tomando en consideración la extensión de las carreras, la necesaria articulación con la formación en educación secundaria, el papel de los postgrados y el diseño de las mallas, entre otros factores.

En lo que respecta al contenido del proyecto, reconoció el valor del esfuerzo empleado en la presentación de esta propuesta en torno a abordar la problemática de la condonación de las deudas educativas, lo cual demostraba una preocupación por la situación de las personas endeudadas, sin embargo, advirtió que la magnitud del desafío requería de un cambio de fisonomía global del sistema financiamiento en la educación superior y una forma de organización más detallada.

Planteó que la diversidad de situaciones en que se encontraban los deudores demandaba una respuesta que se hiciera cargo de esas modalidades y que fuera justa a esa multiplicidad de escenarios, debido a que la problemática no solo afectaba a las

personas que actualmente estaban endeudadas sino que también a los estudiantes que cursarían sus carreras bajo ese sistema de financiamiento.

Por su parte, opinó que al ser un proyecto de artículo único no recogía los detalles sobre cómo subsanar las consecuencias respecto a las instituciones de educación superior, en el entendido de que dichas casas de estudio dependían de este modelo de financiamiento para su subsistencia.

Manifestó valorar que esta propuesta estuviera en la agenda legislativa y que impulsara la discusión sobre el fin de las deudas estudiantiles, no obstante, que la respuesta estatal debía avanzar hacia un nuevo sistema de financiamiento universitario y, en ese marco, reparar a las personas endeudadas con el CAE por las consecuencias negativas de dicha política.

Abordó la necesidad de avanzar en la transformación del sistema de educación superior y en su fisonomía en función del desarrollo, de forma coherente con el desempeño productivo nacional y con el campo ocupacional. En tal sentido, opinó que el modelo actual estaba agotado estructuralmente dado que la promesa de retribución económica individual y social que subyacía a su existencia no fue cumplida.

En dicho tenor, enfatizó que el nuevo sistema debía mantener una apertura masiva del acceso a la educación superior, así como continuar y avanzar en la generación de capital humano para el país; pero sin la problemática del endeudamiento fiscal y social que implicaba el actual modelo de financiamiento de la enseñanza superior.

En tanto, en términos de financiamiento, sostuvo que era factible reacomodar los recursos públicos que ya se invertían en esta materia, en pos de reemplazar la modalidad vía crédito, sin que ello fuera a implicar un mayor gasto estatal.

11. Daniel Rodríguez Morales[7], Director Ejecutivo de la Fundación Acción Educar.

Mencionó las siguientes razones por las cuales resultaba necesario y conveniente la existencia de un sistema que contara con un crédito como fórmula de financiamiento de la educación superior:

1.- Los estudiantes sin gratuidad necesitan apoyo financiero para continuar con sus carreras, ya sea por motivos de inclusión o por razones estratégicas para el desarrollo del país;

2.- El modelo de becas y créditos permite la libertad de elección de los estudiantes, la autonomía de las instituciones de educación superior, la diversidad de proyectos y el crecimiento del sistema;

3.- La existencia de necesidades sociales más urgentes que cubrir que la educación superior como la inversión de recursos para el proceso de reactivación educativa o la reforma de pensiones, entre otras materias y, en esa línea, consideró una buena opción un sistema que no involucrara gasto corriente fiscal para apoyar a los estudiantes en el financiamiento de sus carreras.

Indicó que la implementación del CAE permitió la masificación del acceso a la educación superior y, en razón de ello, su eliminación implicaría un retroceso en la cobertura educativa.

---

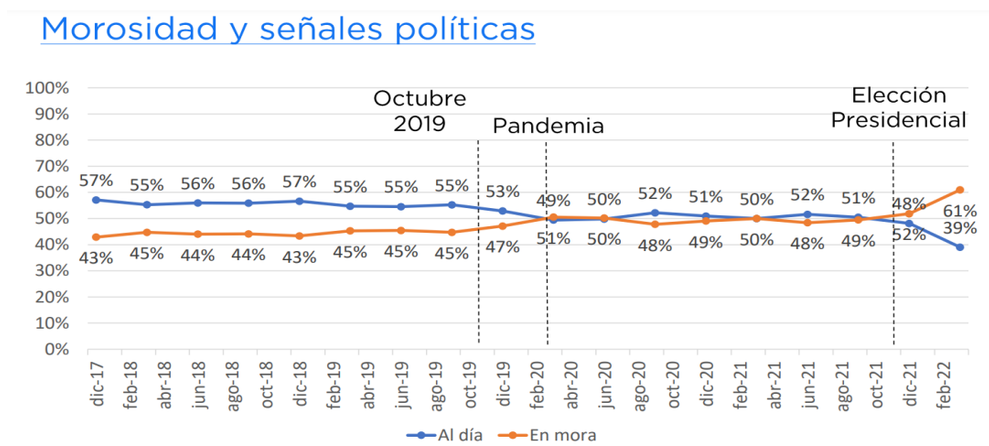
[7] Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=282100&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

De igual forma, detalló que el diseño original de este sistema sobrestimó la rentabilidad individual que tendrían los alumnos al terminar sus estudios y subestimó el impacto que produciría la sobre duración y los cambios de carrera, así como la deserción académica en los costos agregados del respectivo crédito. En ese sentido, advirtió que el modelo de gratuidad también presentaba falencias en esa misma dirección.

Agregó que la reforma llevada a cabo por el primer gobierno del ex presidente Piñera abordó dicha situación a través de la introducción de un subsidio a la tasa del 2% y a la cuota máxima del 10%, pero cuyo beneficio solo apuntaba a las personas que se encontraban al día en el pago de sus deudas, dejando excluidos a quienes más lo necesitaban.

Por su parte, aseveró que con esta fórmula de financiamiento la banca privada mejoraba la cobranza y liquidez en el sistema, empero, las garantías del Estado presentaban un alto costo fiscal que alcanzaba en promedio a $ 500.000.000.000 por año, en tanto que las instituciones de educación superior gastaban alrededor de $80.000.000.000 por el mismo concepto.

Asimismo, puntualizó que las reformas -en particular la ley N° 21.214- y los discursos políticos en esta materia habían dañado el comportamiento de pago de los beneficiarios, lo que demostró con el siguiente gráfico:



Comentó que, de los datos aportados por el estudio realizado por la organización, se concluía que la pandemia y la última elección presidencial influyeron en el descenso del compartimiento de pago de los beneficiarios del CAE, siendo esta última la que más consecuencias negativas acarreó llegándose a una morosidad de 61%, lo que obedecía en gran parte a la promesa de condonación total de las deudas educativas.

Mencionó que desde el año 2009 a la fecha habían aumentado en 80% la cantidad de profesionales con grados de magister y doctorado en especialidades médicas y odontológicas, lo que obedecía en gran parte a las virtudes de la fórmula de financiamiento vía aranceles, demostrando que el ingreso de recursos a las instituciones de educación superior -a través del CAE- permitía una mejora objetiva del sistema. En razón a lo anterior, esgrimió que en el caso de que se eliminara el CAE era imperioso implementar un mecanismo que permitiera suplir adecuadamente los recursos y las mejoras obtenidas a través de dicha fórmula de financiamiento de modo tal de evitar retrocesos en esta materia.

Asimismo, aseguró que solo 4,5% de los egresados y de los desertores tenía endeudamiento elevado y que 76,8% de los alumnos que terminaron sus carreras mantenía una cuota inferior a 2 UF, que en el caso de las personas que no habían concluido sus

estudios alcanzaba al 75%. En esa línea, sostuvo que al menos en cuanto a la situación de los titulados, el monto mensual a pagar por dicho crédito, no debería suponer una gran limitación o afectación económica que hiciera justificable la idea de la condonación universal y, en el mismo sentido, detalló que por regla general las cuotas de pago del CAE eran bajas, siendo la media 0,8 UF y la mediana $32.000 pesos.

Afirmó que esta iniciativa no contribuía a la solución de la problemática del endeudamiento en la educación superior, puesto que agotaba los recursos disponibles, sin mediar criterios de focalización o de justicia, dado que de aplicarse una medida de condonación universal implicaría que 22% del presupuesto destinado para esta materia fuera utilizado en 5% de los deudores. De igual forma, consideró que impedía una solución permanente y sustentable a dicha problemática, en razón a que consolidaba al CAE como mecanismo de financiamiento a la educación superior al incorporarlo dentro del texto constitucional. En tal sentido, sostuvo que los esfuerzos debían centrarse en reemplazar adecuadamente al referido sistema y no a fortalecerlo en sus bases.

Agregó que, al menos dos proyectos de ley presentados en gobiernos anteriores -con buenas estrategias para enfrentar esta problemática- se diluyeron por la concurrencia de eslóganes como “no más deudas” o “por la promesa de la condonación universal”, lo que, en su opinión, solo dañaba al sistema alejando una posible solución.

Sobre la propuesta en estudio, opinó que afectaría severamente a las instituciones de educación superior, dado que debían pagar -en calidad de garantes- entre el 70% y el 90% de los créditos que estaban en etapa de estudios, así como aquellos que correspondía a desertores académicos, lo que en cifras implicaría para dichos planteles un desembolso económico aproximado de $300.000.000.000 de pesos, en el evento de aprobarse la condonación total de las deudas educativas, montos que, por cierto, irían a la banca privada, contradiciendo el objetivo buscado por esta iniciativa.

La diputada **Schneider** valoró el consenso en cuanto a la necesidad de reemplazar el CAE como fórmula de financiamiento, no obstante, difirió con la comparación presupuestaria entre los procesos de educación inicial con la enseñanza superior, dado que ambos sistemas requerían de sus propios recursos para funcionar y, además, tenían similar importancia en el desarrollo del país. Opinó que esta problemática guardaba más relación con la lógica de financiamiento que imperaba en Chile que con los recursos que se entregaban a cada una de las áreas de la educación.

Igualmente, discrepó con que existirían grandes sumas de dinero que tendría que traspasar el Estado a la banca privada en caso de aprobarse una condonación universal al CAE, en razón, a que el ente estatal ya había desembolsado montos exorbitantes en su calidad de garante del referido instrumento. En tal sentido, estimó que las soluciones a esta problemática debían apuntar a la búsqueda de un nuevo sistema de financiamiento que fuera sostenible y permanente en el tiempo para las arcas fiscales.

Se manifestó en desacuerdo con que la existencia de eslóganes influyó en la no aprobación de proyectos de ley dado que fracasaron ya que no solucionaban en su conjunto, y de manera adecuada, la problemática del endeudamiento en la educación superior, lo que en su opinión, se repetía en esta propuesta al no contemplar mecanismos que posibilitaran resolver la situación de los futuros estudiantes que fueran beneficiarios del CAE.

El señor **Rodríguez** puntualizó que los consensos en torno a la pertinencia de reemplazar el CAE con otro mecanismo de financiamiento, provenían de un mandato que establecía el legislador al Presidente de la República en el artículo 122 de ley N°21.091, sobre Educación Superior.

Por su parte, aclaró que su presentación no buscaba establecer comparaciones entre la educación inicial y la enseñanza superior, sino que apuntaba a dejar en claro la escasez de recursos públicos que había en esta materia, lo que hacía necesario para el Estado la priorización de los fondos fiscales en aquellas materias que requerían de urgencia social, como la salud, las pensiones o la reactivación educativa, entre otras.

Asimismo, explicó que su exposición hacía referencia a los montos que debían pagar las instituciones de educación superior a la banca privada a fin de garantizar los créditos que estaban en etapa de estudio y de los desertores académicos, y no se centraba en el desembolso de recursos públicos a las entidades bancarias. Hizo presente que el Estado no había pagado las deudas educativas, sino que compró los activos financieros de dichos instrumentos.

Por su parte, opinó que la solución a esta problemática debía alinearse con los modelos de financiamiento que existían en Inglaterra y Australia y, en esa línea, comentó que el CAE era un instrumento comercial que requería avanzar a un sistema de subsidio universal, con una tasa de interés inferior al 2%, o bien, con una tasa de interés igual a 0%, de modo tal, que los beneficiarios pagaran el costo real de sus carreras. A su vez, expuso que sería conveniente de que se incluyeran elementos de contingencia como causales para la suspensión de pago, como por ejemplo, las enfermedades catastróficas.

Finalmente, sugirió que se establecieran cuotas fijas que permitieran al beneficiario retribuir cantidades acorde a su capacidad económica comprometiéndose el Estado a condonar el remanente que quedara al final del pago de la deuda, es decir, si la cuota equivalía a 2 UF y el estudiante solo podía desembolsar 1 UF mensual, el Fisco colocara el monto restante, extinguiéndose las cifras por pagar al estudiante al vencimiento de la última cuota, una vez cancelada.

La diputada **Schneider** aclaró que su intervención no iba en la línea de desconocer la escasez de recursos públicos que existía sino que apuntaba a la ineficiencia que presentaba el actual sistema de financiamiento, tanto de la educación superior como inicial. Asimismo, advirtió que los datos aportados adolecían de imprecisión, en particular, en lo relativo al 61% de morosidad que se habría producido con la última elección presidencial, dado que difería de las estadísticas que mantenía la Comisión Ingresa puesto que el criterio utilizado ascendía de 3 o más cuotas impagas; versus las 1 o 2 mensualidades que utilizaban la fundación, lo cual distorsionaba las cifras obtenidas.

Finalmente, consideró necesario que el Estado avanzara en una mayor acción de reparación así como en la construcción de una nueva arquitectura institucional del sistema de financiamiento.

El señor **Rodríguez** insistió en que los datos entregados eran coherentes con la situación país e hizo presente que el objetivo de dicha estadística no apuntaba a demostrar el aumento de la morosidad sino a evidenciar los efectos que producían los discursos políticos en el comportamiento de pago de los beneficiarios del CAE.

12. Mauricio Larraín Errázuriz, Presidente (S) de la Comisión para el Mercado Financiero[8].

Indicó que la Comisión para el Mercado Financiero, en atención al mandato que le confiere su ley orgánica, consideraba necesario señalar la inconveniencia de iniciativas legales que condonaran o eximieran de las obligaciones crediticias, de forma unilateral a los deudores, en contra del patrimonio de los acreedores. Destacó que la estabilidad del sistema

[8] Hizo llegar la opinión por escrito, la que se encuentra disponible en el sitio electrónico http://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=282048&prmTIPO=DOCUMENTO_COMISION

financiero descansaba en la institucionalidad que permite el cumplimiento de los contratos. Por ello, sostuvo como relevante preservar las condiciones básicas y la regulación que favorecen dicha estabilidad.

Señaló que el Consejo hacía presente los siguientes puntos que les llevaba a considerar no recomendable esta iniciativa:

1. Los ahorros de los chilenos quedaban expuestos a una medida como la que se proponía porque una condonación soportada por los bancos no solo afectaría a sus accionistas, sino también a los ahorrantes, tanto directos, a través de depósitos bancarios; como a través de las inversiones de los fondos previsionales y de ahorro colectivo (fondos mutuos, de inversión, entre otros) en el sistema bancario. En la medida que la solvencia de algunos bancos pudiera verse comprometida, aumentaba el riesgo de estos ahorros. Al mismo tiempo, de que existían garantías estatales comprometidas, con el eventual impacto fiscal en caso de insolvencia.

2. De acuerdo con la información al cierre de mayo del 2023, los deudores CAE que mantienen a las instituciones financieras (bancos) como su acreedor directo, es decir, cuya deuda no ha sido vendida al Estado de Chile, bordeaban 953 mil personas.

3. En el caso de que se apruebe esta iniciativa se afectaría de forma relevante la solvencia de un grupo importante de bancos, pues las pérdidas derivadas de la extinción directa de estas deudas totalizan US$ 3,239 millones a mayo 2023.

4. Como resultado del proyecto, al menos uno de los bancos afectados quedaría en situación de incumplimiento de algunos requerimientos mínimos legales, pudiendo derivar en un potencial proceso de liquidación. Además, el escenario anterior podría gatillar una pérdida de confianza en el sistema bancario, situación que a su vez podría generar una crisis bancaria con efectos en la economía real, particularmente de aquellos que no tienen un sustituto al financiamiento bancario, por ejemplo, pymes y hogares.

5. Por su impacto negativo sobre el capital de los bancos, la aprobación de este proyecto afectaría negativamente la capacidad del sistema financiero para generar nuevos créditos y eliminaría los incentivos de los bancos a participar en nuevas licitaciones CAE, en caso de que estas se mantengan. Un efecto colateral adicional se podrá producir en otras garantías estatales que podrían resultar menos atractivas desde la perspectiva de su rol mitigador del riesgo de crédito, pudiendo afectar la efectividad y alcance de otros programas como el FOGAPE o el FOGAES, particularmente en el caso de aquellos dirigidos a sectores vulnerables que pudieran demandar condonaciones equivalentes.

6. Dada la estructura interjurisdiccional de algunas entidades financieras participantes del programa, es probable que la eventual aprobación del proyecto sea causa de demandas contra el Estado frente a cortes internacionales, con el evidente impacto reputacional a nivel internacional que afectaría a Chile como destino de inversión extranjera, así como en el financiamiento en el exterior del Fisco, de empresas productivas e instituciones financieras.

7. Si el comportamiento de pago de los deudores CAE “bancarizados” es similar al comportamiento de pago de los deudores CAE “traspasados al Estado”, entonces hoy existe una gran proporción de deudores que está pagando su deuda. En ese sentido, la pérdida económica de la extinción de la deuda también sería importante para el Estado.

8. Este tipo de proyectos se contraponen a otras iniciativas legislativas que en los últimos años han buscado progresivamente darle mayor resiliencia al sector financiero, y en particular de la banca, como la creación de la Comisión para el Mercado Financiero, la ley de prepago no bancario y la reforma de la Ley de Bancos del año 2019.

La diputada **Schneider** opinó que esta iniciativa adolecía de una inviabilidad de base, dado que era insuficiente al no ofrecer soluciones respecto a los futuros beneficiarios del CAE. Al mismo tiempo, en los términos que se planteaba la condonación de las deudas dejaría al Fisco en una compleja situación ya que, por una parte, implicaría un gasto directo en torno a los instrumentos de financiamiento que se encontraban en su poder, sumado a posibles desembolsos de dinero por eventuales demandas derivadas de la expropiación regulatoria y, por la otra, debería seguir garantizando nuevos créditos a los estudiantes que ingresarían más adelante a la enseñanza superior.

Sin perjuicio de lo anterior, destacó que en la Comisión existía un cierto consenso en torno a la necesidad de avanzar en la búsqueda de soluciones respecto a la problemática del endeudamiento en la educación superior y enfatizó que, para ello era menester que el gobierno diera a conocer prontamente su propuesta en cuanto a la situación de los estudiantes endeudados, así como al nuevo sistema de financiamiento.

La diputada **Arce** criticó la excesiva demora del Ejecutivo en cuanto a la presentación de una propuesta que permitiera resolver la situación que aquejaba a miles de estudiantes en torno a las deudas educativas y consultó al Ejecutivo los pasos a seguir en esta materia y los plazos contemplados.

El diputado **Rey** recalcó que este proyecto era inviable como fórmula para solucionar la problemática del endeudamiento en la educación superior, lo cual no significaba que no existiera un consenso político en torno a la necesidad de avanzar en medidas que contribuyeran a reemplazar el actual sistema de financiamiento.

La diputada **Placencia** consideró imperioso abordar soluciones respecto a la problemática de las deudas educativas originadas por el actual sistema financiamiento de la enseñanza superior, que agobiaban a miles de estudiantes de nuestro país; pero advirtió que no era irrelevante la fórmula que se utilizaría para resolver esta situación. En tal sentido, coincidió con lo señalado por los invitados en torno a la inviabilidad del proyecto en estudio y valoró que existiera un compromiso de gobierno de presentar una propuesta que permitiera resolver a futuro y de manera integral esta problemática a fin de reivindicar el derecho a la educación.

El diputado **Rivas** aclaró que este proyecto no dejaba en la indefensión a los futuros estudiantes que accederían al CAE sino que, por el contrario, se había presentado una indicación que se hacía cargo precisamente de la situación de dichas personas.

Ahora bien, en cuanto a las opiniones vertidas en torno a una eventual inconstitucionalidad por vicios expropiatorios, refutó que solo bastaba voluntad política de todos los sectores para que esta propuesta prosperara.

El diputado **Santana** manifestó que la presentación inconsistente de este proyecto sin sustento financiero ni presupuestario para su materialización desvirtuaba el debate en torno a los problemas de las deudas educativas y de las deficiencias del actual sistema.

El diputado **Bobadilla** calificó de loable la intención de esta moción pues apuntaba a buscar una solución a la problemática que aqueja a miles de estudiantes, no obstante consideró que su contenido estaba al margen del orden constitucional.

El diputado **Cornejo** concordó en la necesidad de avanzar en la presentación de una buena propuesta que permitiera resolver la situación de los estudiantes endeudados con el CAE pero dentro del marco constitucional y de viabilidad política.

La diputada **Raphael** esbozó que no se podía dejar de lado las expectativas que había creado en los estudiantes del país la promesa de campaña del actual Presidente de la República en torno a la condonación de la deuda del CAE, en atención a ello, pidió al Ejecutivo agilizar una propuesta en esta materia, dado que la demora permitía que se presentaran proyectos inviables, como la moción en estudio.

El diputado **Schubert** afirmó que la educación superior se encontraba en una profunda crisis siendo uno de sus componentes el problema del financiamiento. En esa línea, recordó que existía una promesa de campaña del gobierno incumplida y coincidió en que este hecho daba pie a la presentación de iniciativas que adolecían de vicios de inconstitucionalidad o que eran derechamente inviables, como era el caso de este proyecto.

****

El diputado Gaspar Rivas formuló una enmienda para introducir en el artículo único, el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual segundo a ser inciso tercero:

“La ley N° 20.027, no obstante lo dispuesto en el inciso anterior, continuará vigente, por lo cual el Estado deberá condonar la deuda del crédito con aval del Estado a aquellos usuarios que, tras la entrada en vigencia de esta disposición transitoria, se incorporen al sistema de la ley N° 20.027. La presente disposición transitoria no implicará ningún tipo de indemnización ni compensación al sistema bancario y financiero, ni generará derecho alguno para impetrar indemnización de cualquier naturaleza en contra del Estado.”.

****

Cerrado el debate la Comisión **rechazó la idea de legislar** por **mayoría de votos**. Se pronunció por la afirmativa el diputado Gaspar Rivas; votaron en contra las diputadas Mónica Arce, Helia Molina y Marcia Raphael y los diputados Sergio Bobadilla, Eduardo Cornejo, Hugo Rey y Stephan Schubert; en tanto se abstuvieron las diputadas Alejandra Placencia y Emilia Schneider y los diputados Felipe Camaño, Luis Cuello y Juan Santana (1-7-5).

****

VI.- TEXTO DEL PROYECTO RECHAZADO POR LA COMISIÓN.

En virtud del número 8 del artículo 302 del Reglamento de la Corporación, se consigna a continuación el texto del proyecto rechazado en general por la Comisión.

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Incorpórase en la Constitución Política de la República la siguiente disposición transitoria, que llevará la numeración correlativa que corresponda:

“Disposición transitoria.- Queda extinta, por el solo ministerio de la presente disposición transitoria, toda obligación que, entre el Estado de Chile, las instituciones bancarias y financieras y los usuarios del Crédito con Aval del Estado, hubiese nacido en función de la ley N° 20.027, sobre Financiamiento de Estudios de Educación Superior.”.”.

******

Tratado y acordado en sesiones de fechas 20 de junio; 4, 11 y 25 de julio del año en curso, con la asistencia de los diputados (as) Mónica Arce Castro, Héctor Barría Angulo, Sergio Bobadilla Muñoz, Eduardo Cornejo Lagos, Helia Molina Milman, Alejandra Placencia Cabello, Marcia Raphael Mora, Hugo Rey Martínez, Gaspar Rivas Sánchez (Presidente), Juan Santana Castillo, Emilia Schneider Videla, Stephan Schubert Rubio y Daniela Serrano Salazar.

Asimismo, estuvieron presentes las diputadas Marlene Pérez Cartes en reemplazo del diputado Eduardo Cornejo Lagos y Carolina Tello Rojas en reemplazo de la diputada Alejandra Placencia Cabello y los diputados Fernando Bórquez Montecinos en reemplazo del diputado Sergio Bobadilla Muñoz, Felipe Camaño Cárdenas en reemplazo del diputado Héctor Barría Angulo y Luis Cuello Peña y Lillo en reemplazo de la diputada Daniela Serrano Salazar.

De igual forma, concurrieron las diputadas Sara Concha Smith y Camila Rojas Valderrama y los diputados Luis Malla Valenzuela, Mauricio Ojeda Rebolledo, Rubén Oyarzo Figueroa, Frank Sauerbaum Muñoz, Cristóbal Urruticoechea Ríos y Nelson Venegas Salazar.

Sala de la Comisión, a 25 de julio de 2023.

CLAUDIA RODRÍGUEZ ANDRADE
Abogada Secretaria de la Comisión