

Santiago, 30 de agosto de 2018

Diputada
Camila Rojas Valderrama
Presidenta Comisión Especial Investigadora CAE
Valparaíso

Estimada Diputada:

Por medio de la presente, tengo a bien dar respuesta a la solicitud de información emitida por la Honorable Comisión Investigadora que usted preside y que consta de oficio N° 55/2018, de fecha 9 de julio pasado.

En relación con el cuestionario que se me hiciera llegar en relación con el diseño e implementación de la ley N°20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior, puedo informar a usted lo siguiente:

I.- Período de diseño de la Política

Para entender con claridad los antecedentes que se tuvieron en consideración al momento de definir la necesidad de un nuevo sistema de créditos para efectos de apoyar el financiamiento de la educación superior, es importante ir más atrás en el tiempo y entender la complejidad que enfrentaba el sistema de educación superior en ese momento.

La dictadura militar generó cambios estructurales en el modelo de educación superior, al incorporar el concepto de mercado como ordenador de la oferta y la demanda por educación y modificar sustantivamente el sistema de financiamiento de la Educación Superior universitaria. Hasta 1981, las ocho universidades existentes contaban con un financiamiento estatal sustantivo de sus operaciones, que desapareció con dicha transformación. En su reemplazo, se creó un mecanismo de financiamiento consistente en subsidios directos e indirectos a las instituciones y de crédito fiscal a los estudiantes. Sin embargo, estos cambios no significaron una mejora en la equidad del sistema de educación superior y en la posibilidad de acceso de los jóvenes pertenecientes a los deciles de menores ingresos, precisamente porque el acceso a financiamiento para las instituciones de educación superior se redujo drásticamente y no fue sustituido en la misma proporción por recursos destinados a apoyar el pago de aranceles por parte de los estudiantes. Para 1990, sólo un 3,8% de los jóvenes del primer quintil de ingresos accedía a la educación superior, v/s el 37,7% del quinto decil.

En la década de los 90 el esfuerzo del Ministerio de Educación se centró en revertir el deterioro de calidad en que se encontraba el sistema, especialmente el de carácter público, y comenzar a desarrollar los instrumentos financieros que permitieran el acceso a un mayor número de chilenos a una educación superior, hasta esa fecha, cada vez más elitista y segregadora.

Para estos efectos, se desarrollaron acciones orientadas a incrementar los recursos destinados al mejoramiento de infraestructura, a financiar proyectos estratégicos de las Universidades del Consejo de Rectores, y crear mecanismos de becas, que apoyaran a las familias de menores ingresos para el financiamiento de los aranceles. Como Ministro de Educación del presidente Patricio Aylwin me correspondió establecer un sistema de becas para los jóvenes en Educación Superior. Con este propósito se estableció un costo de matrícula por alumno acorde a lo que en ese momento correspondía al más alto arancel. Se trataba de la carrera de Medicina en la Universidad Católica y ese fue el monto máximo que se contempló para las becas. El problema que se produjo es que, establecido el número de becas, bastante modesto para la época, al año siguiente éstas fueron insuficientes, en tanto los recursos para becas se reajustaban por el inflator que fijaba para cada año la Dirección de Presupuestos, en cambio las universidades eran autónomas para establecer el arancel de sus carreras. En consecuencia, había una tendencia a un déficit crónico entre el número de becas que planteaba el Ministerio de Educación y los pagos que correspondían a las respectivas universidades. Este sistema se mantuvo prácticamente durante los primeros 10 años entre 1990 y el 2000 y las becas eran sólo para las universidades del CRUCH.

En consecuencia, a pesar de todo el esfuerzo desplegado en materia de financiamiento para la educación superior, y especialmente en ayudas estudiantiles, no se observó un incremento igualmente sustantivo en materia de acceso a la educación superior, especialmente de los alumnos más vulnerables. Por ejemplo, si bien se habían aumentado los fondos para crédito en un 30% real entre 1999 y el 2001, en la práctica este incremento no significó casi ningún avance en acceso, porque las decisiones de crédito las tomaban las universidades en forma autónoma, especialmente respecto de la fijación de los aranceles, encareciendo anualmente el costo para el Estado de los subsidios que otorgaba para préstamos estudiantiles. Por ejemplo, en 2001 los fondos aumentaron un 8% nominal y los aranceles lo hicieron en un 7,7%.

Para efectos de revertir estos pobres resultados, entre 2001 y 2006 el sistema de ayudas estudiantiles avanzó en apoyos focalizados en los dos primeros quintiles de ingreso, y generó mecanismos que permitieran un mayor control al crecimiento de la matrícula y aumento en los aranceles.

La aplicación progresiva de este conjunto de medidas permitió que la proporción de jóvenes de 18 a 24 años pertenecientes al I y II quintil -del total de quienes han accedido a la educación superior en el lapso 1990 a 2006-, pasara de 4,9% a 9,5% y de 10,3% a 13,7%, respectivamente. En ese mismo período, la participación del quintil más rico en esa misma cohorte disminuyó de 39,2% a 30,3% (Consejo Asesor Presidencial para la Educación, 2008).

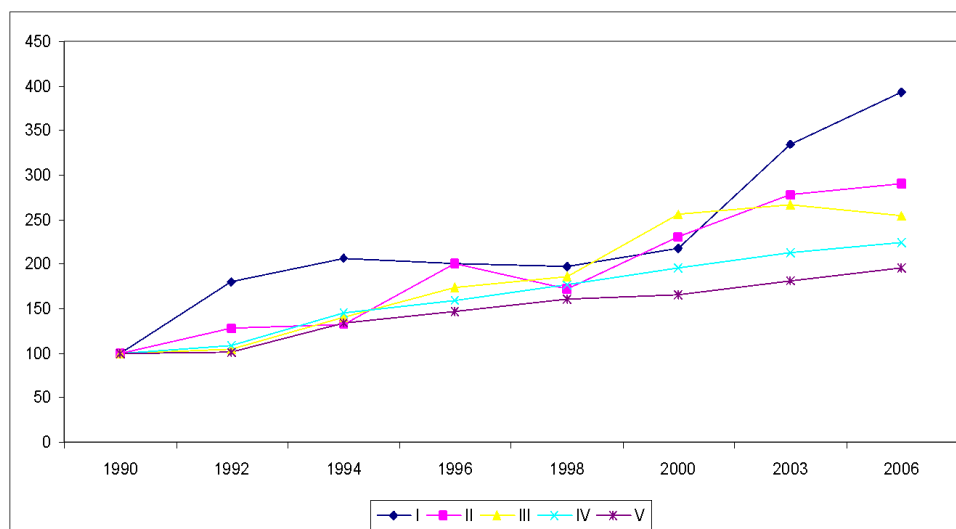
Por su parte, la tasa de asistencia bruta en educación superior de jóvenes pertenecientes al I y II quintil, en el lapso 1990 a 2006, pasó de 3,8% a 17,3% y de 6,5% a 22,4%, respectivamente.

Quintiles	I	II	III	IV	V	Total
Años	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1990	3,8	6,5	10,8	20,4	37,7	14,2
1992	6,8	8,6	11,5	21,8	39,6	16,0
1994	7,9	9,2	15,9	30,8	55,8	22,4
1996	7,5	13,4	19,7	33,1	63,0	25,9
1998	7,4	11,9	21,1	37,4	71,3	27,7
2000	8,3	15,4	28,5	43,1	80,4	30,7
2003	12,4	19,2	32,1	48,6	94,9	37,8
2006	17,3	22,4	31,6	49,5	80,0	38,3
2009	19,9	26,9	32,8	47,6	82,0	39,7
2011	26,9	33,7	39,4	56,0	84,2	45,8

Este aumento de matrícula presentó un ritmo diverso en los distintos quintiles de ingreso, destacando el avance de los quintiles de menores ingresos, los que presentan un incremento relevante y sostenido, especialmente a contar del año 2000, a diferencia de los quintiles IV y V que han tendido a estabilizarse.

Es posible verificar lo mismo en cuanto a la tasa de cobertura en cada uno de los quintiles, la que se ha incrementado a una velocidad mucho mayor cuando se trata de los quintiles más bajos.

Índices de crecimiento de la cobertura 1990-2006



Ahora bien, al analizar de manera detallada las tasas anuales de crecimiento de matrícula, en el período 1990 -2005, observamos que después de un período de gran dinamismo, especialmente entre los años 2000 y 2003, en que las tasas se incrementaron de manera constante, llegando a un 8,67% anual (entre 2002-2003), hacia finales de ese período se produce un estancamiento de la matrícula y una fuerte baja en su ritmo de crecimiento. Lo anterior deriva del agotamiento de las fuentes de financiamiento estudiantil que a la fecha existían, especialmente por la incapacidad de las mismas de cubrir a los estudiantes que -por las restricciones de vacantes propias de instituciones selectivas, como son las Universidades del CRUCH- solo podían matricularse en instituciones de carácter privado.

Evolución de Matrícula Total por tipo general de institución 1990 - 2005

Tipo general de Institución	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CFT	77.774	66.013	74.064	83.328	77.258	72.735	61.418	54.036	54.290	50.821	52.643	57.256	61.123	62.070	62.799	63.176
IP	40.006	37.376	43.327	38.076	38.252	40.980	52.247	56.972	64.593	74.456	80.593	86.671	91.232	101.674	104.992	114.680
Universidad	131.702	146.720	168.308	194.616	211.564	231.227	253.523	269.595	287.670	299.397	319.089	339.355	369.527	403.370	416.987	441.146
Total general	249.482	250.109	285.699	316.020	327.074	344.942	367.188	380.603	406.553	424.674	452.325	483.282	521.882	567.114	584.778	619.002
Tasa de crecimiento		0,25%	14,23%	10,61%	3,50%	5,46%	6,45%	3,65%	6,82%	4,46%	6,51%	6,84%	7,99%	8,67%	3,11%	5,85%

Para 2005, si bien se había avanzado en mecanismos de ayudas estudiantiles, estos beneficiaban casi de forma exclusiva a los estudiantes de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, con lo cual se encontraba desatendida más de la mitad de la matrícula del sistema de educación superior, y prácticamente el 100% de la matrícula técnico profesional.

Al revisar la evolución de la matrícula por tipo de institución, tenemos que, en 2005, las Universidades Privadas, CFT e Institutos Profesionales reunían a un 59% de la matrícula total del sistema de educación superior, y en su conjunto, tenían acceso a menos de un 10% del total de las ayudas estudiantiles que se entregaban a esa fecha. El mayor número de beneficios

entregados en ese año correspondían a Crédito Solidario (133 mil aproximadamente) los cuales correspondían sólo a universidades del CRUCH. La evolución de ayudas estudiantiles dependiendo del tipo de institución, refleja que, si bien se había hecho un esfuerzo por ampliar la cobertura en instituciones privadas, este era significativamente menor que el existente para universidades del CRUCH y no permitía empujar el crecimiento de matrícula, especialmente en la formación técnico profesional.

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exclusivas CRUCH	124.897	114.651	129.372	129.600	135.938	136.440	138.191	143.372
Abiertas a todo tipo de IES	1.263	3.813	5.801	7.896	10.481	10.671	11.513	11.562
Becas Formación Técnica	0	0	0	4.639	6.004	8.748	10.325	10.780

Distribución Ayudas Estudiantiles 1990-2005 según elegibilidad institucional (N° de beneficios)

Por otra parte, también es importante considerar que, en términos de la evolución de los recursos públicos disponibles para ayudas estudiantiles, a partir de 2003, y debido a restricciones fiscales propias de la coyuntura económica de la época, se produce un deterioro del crecimiento del número de beneficios que se entregaban por parte del Estado, así como de los recursos que se destinaron para estos efectos.

Evolución de los recursos destinados a ayudas estudiantiles entre 2000 y 2005

**Moneda Nacional - Millones de pesos (pesos prom. 2016) - Monto devengado*

Tipo de beneficio	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Becas	24.934	27.477	31.792	31.851	34.521	37.251
FSCU Aporte Fisca	58.914	61.260	66.655	69.024	69.615	74.399
Total	83.848	88.737	98.447	100.875	104.136	111.650

Atendidas las consideraciones señaladas, se enfrentaba la necesidad de generar nuevos mecanismos de ayudas estudiantiles, menos restrictivos que los existentes, pero en un contexto de estrechez fiscal significativo, desafío que implicaba diseñar un mecanismo de mayor complejidad y con participación de recursos privados. No debemos olvidar que el PIB per capita de nuestro país a 2005 era sólo de US\$7.606, lo cual impone un escenario macroeconómico completamente distinto al actual.

Cuando los gobiernos enfrentan desafíos de política pública en un determinado ámbito de su quehacer, necesariamente deben tener en consideración el contexto general y las restricciones que dicho contexto le imponen para poder diseñar y ejecutar proyectos de alto costo público.

El contexto de ingresos fiscales en los años correspondientes a mi mandato no fue en ningún caso favorable, sino por el contrario, impuso importantes restricciones en relación con la ejecución de nuestro programa de gobierno. En el período 2000-2006 se registraron bajos valores para el precio del cobre, lo que significó que los ingresos fiscales por ese concepto fueron menores a los obtenidos en los períodos precedentes y posteriores. En particular, el precio del cobre en la BML promedio 75 centavos de dólar la libra entre 2000 y 2003 (US\$ de

cada año), con lo que los ingresos presupuestarios provenientes del cobre totalizaron US\$1.341 millones (dólares de 2009), lo que equivale a un promedio de US\$335 millones anuales. En contraste, en 2006, con un precio del cobre de 3 dólares la libra, los ingresos presupuestarios del cobre ascendieron a US\$7.743 millones. En otras palabras, solo en el primer año del período 2006-2009 se percibieron ingresos provenientes del cobre equivalentes a casi seis veces los acumulados en los primeros cuatro años del período 2000-2005. Si la comparación se hace para el total acumulado en el cuatrienio 2006-2009, los ingresos presupuestarios provenientes del cobre fueron 15 veces superiores a los del cuatrienio 2000-2003.

Pero no solo se debe tener en consideración los ingresos de que dispone el Estado, sino también las diversas necesidades que es necesario enfrentar y las prioridades que inevitablemente tendrán que establecerse. Un objetivo esencial en mi gobierno fue el mejorar las condiciones de la salud pública en el país y asegurar a todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a atención digna y oportuna, especialmente respecto de las patologías de mayor prevalencia y gravedad.

Con el objetivo de financiar estos cambios sustantivos, a través de la Reforma del Sistema de Salud, se definieron estrategias y acciones materializadas en cinco leyes promulgadas entre 2003 y 2005: (i) Ley 19.888 de 2003 (*Ley de Financiamiento*), (ii) Ley 19.895, de 2003 (*Ley Corta de Isapres*), (iii) Ley 19.937 de 2004 (*Ley de Autoridad Sanitaria y Gestión*), (iv) Ley 19.966 de 2004 (*Ley del AUGE*), y (v) Ley 20.015 de 2005 (*Ley Larga de Isapres*)

La Reforma del Sistema de Salud se acompañaría del sistema Chile Solidario y se estimaba que el costo anual de ambas iniciativas en conjunto era de 225 mil millones de pesos, de los cuales 152 mil millones se obtendrían por diversos mecanismos, y 73 mil millones de pesos a través de reasignaciones presupuestarias y crecimiento económico.

El proyecto de Ley de Financiamiento, que ingresó al Congreso Nacional, el 18 de junio de 2003, proponía un aumento del 1% del IVA, entre 2004 y 2006. También contemplaba un “Fondo Universal Solidario” e impuestos específicos al Alcohol, Tabaco y Combustibles, los que no fueron aprobados en su totalidad.

Finalmente, la votación en particular en el Congreso condujo a que sólo se aprobara el alza transitoria al IVA, el impuesto al Diesel y un cambio menor al solicitado en el impuesto al Tabaco. Asimismo, se rechazó del Fondo Universal Solidario, esto es, un fondo único entre los cotizantes del Fonasa y los cotizantes de las Isapres que resultaba esencial para el financiamiento de la reforma. Este fondo fue rechazado por la mayoría de la oposición y los senadores designados, argumentando que hacer un fondo único era expropiatorio respecto de aquellos que estaban cotizando en las Isapres. Lo anterior implicó un desfinanciamiento grande en el Programa AUGE, por lo que fue necesario recurrir a otros impuestos, como el aumento del IVA tal como se señaló previamente. Recordemos que durante la primera administración del presidente Piñera se planteó también un estudio respecto del tema de la salud y en dicha ocasión en la Comisión formada por el Presidente se mantuvo la idea de un fondo común por 8 votos contra 5. Sin embargo, esta proposición de la comisión no fue acogida en su gobierno.

Como consecuencia del rechazo en el Congreso de una parte importante de los incrementos de impuestos específicos, la recaudación esperada se redujo en alrededor de US\$50 millones

anuales. Esta fracción del gasto en los programas Chile Solidario y Plan Auge representó una menor disponibilidad de recursos para los demás programas públicos.

El contexto recién descrito, nos muestra que el país se encontraba en una precaria situación respecto de sus ingresos fiscales y paralelamente enfrentaba importantes desafíos que implicaban un compromiso de recursos públicos sin precedente.

De esta forma, la discusión en materia de financiamiento para la educación superior se realizó a partir de un análisis profundo de los mecanismos de crédito existentes, con el objeto de analizar la factibilidad de que fuesen ampliados a los jóvenes que no tenían acceso al mismo.

Este análisis permitió identificar que los 2 sistemas de crédito para estudios de educación superior existentes a esa fecha presentaban las siguientes limitaciones:

1.- Fondo Solidario de Crédito Universitario

- Cobertura: sistema restringido a alumnos de las 25 universidades tradicionales del país, y por ende excluía a más del 50% de la matrícula al año 2005.
- Bajo nivel de recuperación, derivado de deficiencias estructurales:
 - Subsidio implícito a través de tasa de interés. La tasa de interés definida por ley se encuentra bajo el costo de fondo de los recursos para el Fisco, por ende, por definición jamás se puede recuperar el total de lo entregado en carácter de crédito.
 - Período muy corto de recuperación que, sumado a la contingencia al ingreso, y a los bajos niveles de remuneración, especialmente en los primeros años laborales de los egresados, hace muy difícil que la suma de las cuotas se acerque al total del capital adeudado.
 - Universidades no idóneas para cobrar y que presentan resultados extremadamente heterogéneos entre ellas. No existe incentivo al cobro dado que al año siguiente el Estado suplementa los recursos que la institución necesite para cubrir sus colocaciones de crédito. Por lo tanto, la universidad que obtiene más recuperación (con la consiguiente molestia de sus egresados) es perjudicada posteriormente al recibir menos recursos públicos.
- Dependencia del presupuesto fiscal y escaso control del Fisco respecto de los aranceles que cobraban las Universidades, por lo cual el aumento de recursos, no se reflejaba necesariamente en aumento de cobertura de beneficiados. Esta característica dificultaba especialmente que este sistema pudiese ser ampliado a los estudiantes de las Instituciones de educación superior privada, especialmente en un período de estrechez fiscal como el que experimentaba Chile a mediados de la década del 2000.

2.- Crédito CORFO.:

El diseño e implementación de este mecanismo tenía objetivos muy acotados y no pretendía constituirse en la fórmula de ampliación de la cobertura de educación superior en el sector de las instituciones privadas. Básicamente, este crédito buscaba contribuir a financiar la educación

superior de estudiantes de clase media, y permitir la existencia de algún mecanismo de crédito en las instituciones privadas de mayor tamaño.

Las principales limitaciones de este modelo estaban en:

- Las tasas de interés son fijadas por cada banco, agregando al valor de costo de los fondos proporcionados por CORFO un spread que representa el riesgo asociado al crédito, costo de administración y ganancias, lo cual significó que estos créditos tuviesen una tasa superior al 8%.
- Bancos definen políticas crediticias y de garantías, es decir evalúan a los potenciales beneficiarios como clientes exigiendo garantías reales o avales personales que presenten características de personas sujeto de crédito, lo cual impide el acceso a personas con necesidad y bajo patrimonio.
- Debido a lo anterior la cobertura de estos créditos es muy baja y circunscrita a estudiantes de nivel medio alto.
- Asimismo, los bancos discriminan el tipo de instituciones en las que se puede acceder a estos créditos, y por ende no todas las IES son elegibles. En general el crédito es autorizado para estudiar en Universidades y en los IP y CFT más grandes y de mayor prestigio, quedando el resto del sistema TP completamente excluido del financiamiento.
- Los créditos contaban con cuota fija no vinculada a las condiciones de ingreso de los deudores.

A partir de la imposibilidad de utilizar los mecanismos existentes para ampliar la cobertura de las ayudas estudiantiles, el gobierno analiza otras opciones y finalmente diseña un mecanismo de crédito que, recurriendo a la garantía del Estado, permitiera acceder a recursos privados a tasas de interés razonables y condiciones de pago ajustadas a las características del sistema educacional, es decir deudores sin capacidad de pago durante el periodo de estudio, y con alta incertidumbre respecto del monto total de la deuda, dado que la misma se encuentra asociada a la progresión académica del estudiante y a las decisiones que él vaya tomado durante dicho periodo.

El modelo de crédito, tal como fue diseñado en su origen, consideraba un sistema de financiamiento mixto por etapas: Bancos (provee fondos temporalmente), Estado (recompra cartera), mercado de capitales (licua los créditos). Es decir, el ciclo consideraba que las instituciones financieras ofrecen créditos a estudiantes, el Estado les recompra la cartera y a su vez, con esa cartera se refinancia en el mercado de capitales vía securitización. (se acompaña anexo técnico respecto del modelo propuesto)

Este modelo teórico no operó en la práctica, dando lugar a un sistema en el cual el Fisco efectivamente adquiere una fracción importante de los créditos originados por los bancos, pero manteniéndolos como parte de sus activos, en lugar de refinanciarlos mediante la securitización.

Un segundo pilar fundamental en el diseño del sistema de crédito decía relación con la necesidad de establecer un adecuado sistema de aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, que permitiera garantizar a los jóvenes una formación adecuada, de calidad suficiente para insertarse en buenas condiciones en el mercado laboral, y de esa forma contar con las condiciones económicas suficientes para poder sobrellevar el pago

de su crédito. En esta materia, es importante recordar que el sistema de aseguramiento de calidad de la ley 20.129 vigente hasta el mes de junio pasado, en que se publica la ley de Educación Superior, fue legislado de manera paralela a la ley 20.027, pero a diferencia de ella, contó con la oposición de gran parte de los parlamentarios del actual conglomerado de Chile Vamos, quienes consideraban que el sistema no requería de ningún mecanismo público de aseguramiento de calidad, pues ese rol lo realizaba de una manera efectiva el mercado. Esta resistencia sólo pudo ser vencida al establecer como requisito para acceder al financiamiento vía crédito el matricularse en instituciones que contaran con acreditación institucional.

En esta materia, siempre me ha parecido que es necesario compatibilizar dos principios fundamentales: el principio de la libertad de enseñanza, es decir que los ciudadanos son libres de establecer sus propios establecimientos educacionales, y como segundo principio esencial la obligación del Estado de garantizar la seriedad de los títulos y grados que se otorgan. Esta es una responsabilidad inalienable del Estado. No es posible mantener la libertad de enseñanza y que no exista una entidad rectora que establezca la seriedad de los mismos estudios y a qué es lo que conducen. De ahí entonces que me parecía que no podía haber un sistema crediticio y de ayudas públicas para aquellas entidades que no estuvieran debidamente acreditadas por el Estado. De ahí que era indispensable la Ley de Acreditación, como finalmente se aprobó.

Sin embargo, los partidos de la oposición de esa época sólo aceptaron un modelo de acreditación con muchas limitaciones y por ende se logró establecer un modelo de aseguramiento de calidad débil que nunca logró evitar que instituciones precarias fuesen igualmente beneficiarias de este sistema de crédito.

Las más de 1000 indicaciones presentadas en su momento al proyecto de ley de aseguramiento de calidad, condujeron a cambios relevantes, especialmente en la forma en que se debía constituir el ente acreditador. Finalmente, éste quedó diseñado como una entidad integrada por representantes de los diversos tipos de instituciones de educación superior, los cuales más que velar por la calidad del sistema, se transformaron en representantes de los intereses de sus representados.

Esta situación llegó a su extremo en los casos de decisiones de acreditación que se otorgaron por apenas un año de duración, a instituciones que claramente no cumplían condiciones mínimas de calidad, y con la exclusiva justificación del acceso al financiamiento del CAE, el que les permitiría mejorar en sus condiciones financieras. Este fue el caso, por ejemplo, de la Universidad Pedro de Valdivia en el año 2010. Asimismo, se entregaron numerosas acreditaciones por una duración de dos años a instituciones que posteriormente no tuvieron la capacidad de mantener el carácter de acreditada, a raíz de las efectivas debilidades que presentaban.

Este débil contexto regulatorio en el cual debió operar el nuevo sistema de crédito posibilitó que una parte de los recursos disponibles para este mecanismo de financiamiento llegara a instituciones de carácter no selectivas, que admitían un gran número de alumnos provenientes de las familias más vulnerables y que no tenían la capacidad para formar adecuadamente a sus estudiantes, por lo cual ellos posteriormente han visto muy dificultado su acceso al mercado laboral.

Claramente estas consecuencias de la implementación del CAE, nunca estuvieron en las cabezas de quienes lo diseñaron, ni de las autoridades que aprobamos esta alternativa, en cuanto entendíamos que el contar con un sistema de acreditación público sería suficiente garantía para que los alumnos con crédito recibiesen una educación pertinente y de calidad, y en virtud de ello tuviesen efectivas posibilidades de pagar estas deudas sin que representaran una excesiva carga para ellos o sus familias.

Como resultado de lo anterior, se produjo una gran expansión de la matrícula que hasta esa fecha no tenía acceso a ningún tipo de financiamiento. Por lo tanto, el elemento positivo fue el extraordinario aumento en el número de alumnos que pudieron acceder a Educación Superior. No obstante, como consecuencia de la debilidad del sistema de acreditación, muchas de las universidades que los recibían no tenían la calidad adecuada y por lo tanto la inserción ocupacional de los egresados resultó ser más compleja y difícil que lo programado.

II. Etapa de implementación del sistema

La ley 20.027 es una ley marco y muy poco prescriptiva, que se caracteriza por incorporar en su articulado sólo aquellas materias que, por disposición constitucional, necesariamente requerían una regulación de carácter legal, tales como la creación de un nuevo órgano público, la facultad del Estado para entregar su garantía a los créditos, y la facultad de comprar la cartera a los bancos.

En este contexto, el diseño e implementación específica del modelo de financiamiento, las características de los créditos y las condiciones de participación de la banca privada se encontraban delegados a las normas de carácter reglamentario y especialmente a las Bases de Licitación que anualmente definen las características específicas de los créditos, y la forma de participación del Fisco y de los bancos como actores principales del modelo de financiamiento. En definitiva, las posibilidades de implementación eran múltiples y dependían del análisis que realizaran en su oportunidad las autoridades respectivas.

Uno de los elementos que, a la luz de los hechos ha resultado de gran complejidad, dice relación con la masividad del sistema de crédito, la que si bien por una parte permitió lograr la cobertura que hoy exhibe nuestro sistema, tuvo efectos negativos desde la perspectiva del gasto público que implicó el financiamiento del sistema de crédito, como también por la vulnerabilidad en que quedaron muchos de estos jóvenes al momento de enfrentar su inserción laboral y el pago de sus créditos.

El sistema de crédito alcanzó una cobertura muchísimo mayor a la que originalmente se suponía, lo cual si bien implicó un uso muy intensivo de recursos públicos a la vez da cuenta de una expansión que habla bien del sistema de crédito, de lo necesario que era y del grado de aceptación que tuvo.

A continuación, se muestra una parte de la proyección de stock de créditos que fue presentada como anexo técnico al proyecto de ley al momento de ser tramitado (se acompaña anexo). Tal como se observa, la proyección consideraba que al año 8 de instalación del sistema de crédito la cantidad de alumnos que habrían obtenido el crédito llegaba a un poco más de 40 mil estudiantes, lo cual contrasta fuertemente con los 341.200 jóvenes que al año 2013 (que fue

el octavo año de vigencia del sistema) habían efectivamente accedido a este sistema de financiamiento.

Stock de Créditos	1	2	3	4	5	6	7	8
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Originados nuevos	10.701	4.802	5.532	6.721	8.065	8.710	9.407	10.160
Originados renovación	-	10.191	12.536	15.192	18.603	22.793	26.729	30.232
Total Estudiantes con créditos por año	10.701	14.993	18.068	21.913	26.668	31.503	36.136	40.392

La masividad del sistema se vio agravada por la debilidad institucional derivada de la desregulación y la fragilidad del sistema de aseguramiento de calidad que hemos mencionado previamente.

Pruebas de lo anterior las encontramos en las observaciones formuladas por la auditoría de la Contraloría General de la República, al funcionamiento del sistema de crédito, contenidas en el Informe Final 175/2012, de 6 de septiembre de 2013, en la cual se objeta entre otras cosas:

- El otorgamiento de crédito a instituciones acreditadas por plazos inferiores a la duración de las carreras, especialmente en el caso de IES acreditadas por un año o menos.

- El riesgo de concentración de la cartera de créditos en un grupo reducido de instituciones, lo cual no fue regulado por la Comisión Ingres, pese a contar con atribuciones para ello no las usó.

- Asimismo, el informe señala que la Comisión hizo caso omiso a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 20.027, que señala que "la Comisión podrá priorizar el acceso de carreras al sistema de créditos con garantía estatal, teniendo en consideración información sobre condiciones de empleo y remuneraciones de los profesionales egresados de la carrera correspondiente", lo que no aconteció, toda vez que su actuar en este aspecto, consistió únicamente en publicar información sobre la materia en la página web, lo que no implica priorizar el acceso a las carreras como lo indica la ley, a fin de potenciar la futura recuperación de los créditos concedidos.

Quizás una de las explicaciones que podemos dar a la laxitud con la que actuó la Comisión Ingres al momento de administrar el sistema de créditos para educación superior, especialmente respecto de la masividad del sistema y las débiles exigencias a las instituciones participantes, se encuentra en la composición de este organismo, dado que al ser parte integrante del mismo 3 representantes de las instituciones de educación superior, existía una fuerte presión por dar mayor relevancia a los intereses de dichas instituciones y no se consideraba razonable imponer mayores restricciones. Y no necesito agregar que esos tres representantes fueron las exigencias de la oposición de la época en que se dictó la ley que, impusieron que paralelamente a los representantes del Estado de Chile, debían estar presentes representantes de las entidades de educación superior, los cuales defendía sus intereses.

En este sentido, el mencionado informe de auditoría de la Contraloría, señaló que la Comisión no había diseñado adecuados mecanismos para evitar los conflictos de interés propios de su composición y modelo de financiamiento operacional, indicando expresamente que "el funcionamiento financiero operativo de ese organismo depende de las mismas IES, ya sea

actuando como representantes del "Comisionado" o como contraparte esencial de la generación de los créditos, lo que potencia el riesgo de generar un posible conflicto de interés en razón de las decisiones y políticas que deben ejercer los miembros de la referida Comisión Ingresista acorde a su misión de diseñar e implementar instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior, sin que se advierta que la entidad haya adoptado mecanismos que minimicen o controlen dicho riesgo al tenor de los principios ya citados."

Adicionalmente a los aspectos relacionados con la definición de la cobertura de los créditos, la implementación por parte de la Comisión Ingresista resultaba clave en dos materias esenciales, la determinación de la adjudicación de la licitación respectiva, de la cual dependía el costo público que acumulaba el sistema, y la definición de la tasa de interés, la que dependía de que se modificaran o no los parámetros por medio de los cuales ésta se calculaba, en las respectivas bases de licitación anual.

A este respecto llama la atención que la mejora en las condiciones macroeconómicas del país en los años posteriores a 2006, no tuvo ningún impacto en las condiciones financieras de los créditos, respecto de los cuales se podrían haber establecido bajas progresivas en la tasa de interés y/o comisiones. Probablemente la presencia de la Dirección de Presupuestos en la integración de la Comisión Ingresista, y la norma contenida en el reglamento de la ley 20.027 que le da derecho de veto en todas aquellas materias que se refieran a dichas condiciones financieras, influyera en estas omisiones, en cuanto es dable asumir que la Dirección de Presupuestos estaba interesada en que la tasa de interés se encontrara en el rango más cercano posible a la tasa efectiva que los bancos exigían a este sistema de financiamiento, de forma tal que el diferencial que debía asumir el Fisco fuese el menor posible.

Por otra parte, la necesidad política de asignar la mayor cantidad de créditos posibles, con el objeto de responder a la creciente demanda de estudiantes, llevó a las autoridades a aceptar licitaciones poco convenientes para el Fisco desde una perspectiva financiera, en cuanto los bancos ajustaban sus ofertas a la situación global del mercado, viéndose el sistema fuertemente afectado por la crisis subprime de los años 2009 y 2010. En dichos años, y derivado de las restricciones de crédito en el mercado, los bancos incrementaron sustantivamente las exigencias de venta de créditos y recargos asociados, con el consecuente mayor costo fiscal.

La suma de ambos elementos, temor a rebajar tasa para no incrementar los costos públicos, y la falta de firmeza frente a licitaciones poco convenientes para el fisco, implicaron que el sistema no se ajustara adecuadamente a las necesidades de sus usuarios, ni a la conveniencia fiscal.

Por último, la forma de contabilidad de esta compra de cartera, por parte del Ministerio de Hacienda, como una adquisición de activos y no como un gasto, hacía más razonable para el Fisco el financiamiento de la educación superior a través de este mecanismo en lugar de otros alternativos como las becas, que si representaban un efectivo desembolso fiscal. Esta decisión la fueron tomando año a año las respectivas autoridades de Hacienda y no dependía en ningún sentido del diseño del sistema de crédito.

A modo de conclusión, al momento de analizar la implementación del sistema de crédito, surgen las siguientes preguntas:

1. ¿Por qué nunca se bajó la tasa de interés cuando las circunstancias económicas lo permitían? En otras palabras, a pesar de la llegada de mayores recursos al Fisco, la tasa de interés se mantuvo incólume hasta que los estudiantes salieron a la calle el 2011 y se rebajó la tasa de interés el 2012.
2. ¿Por qué el sistema nunca exigió junto con la calidad, analizar la empleabilidad de las carreras que se ofrecían? La ley estableció de una manera clara que era necesario tener a la vista la empleabilidad de las carreras, porque de dicha empleabilidad dependería la capacidad de pago de las mismas una vez que los estudiantes se hubieren titulado. Y por tanto, este es un elemento central que no se consideró y constituye una grave falta para la Comisión Ingresos en los años que ha funcionado.
3. ¿Por qué se aceptó otorgar créditos por 5 o más años a los estudiantes para que estudien en universidades que estaban acreditadas por 1, 2 o 3 años? Hay acá una incongruencia clarísima entre el espíritu de la ley que sólo se da crédito a las universidades acreditadas. Aquí nos encontramos, tal como lo representó la Contraloría, el hecho que, con tal de tener matrícula e ingresos, se aceptaba dar créditos por un periodo mayor a la acreditación de la respectiva institución.
4. Finalmente, como resultado de las preguntas anteriores surge la necesaria inquietud respecto a cuántas veces aquellos representantes del Sector Público en Ingresos, plantearon la necesidad de incorporar modificaciones administrativas, necesarias para dar respuesta a las preguntas anteriores de una manera adecuada.

Sin embargo, es también justo señalar que no todos los problemas de implementación del CAE son de responsabilidad de sus administradores, sino que derivan y son consecuencia ineludible de las características del sistema de educación superior, que recién ahora, 12 años después de la creación de este instrumento, comenzarán a cambiar y ordenarse en torno a las nuevas regulaciones contenidas en la ley de educación superior.

Es indudable que factores endógenos al sistema, tales como el alto costo de los aranceles, la excesiva duración de las carreras y la baja tasa de titulación oportuna provocan que un importante número de estudiantes acumule deudas elevadas, independiente de la tasa de interés que se haya podido definir. Estudiantes que cursan carreras con aranceles por sobre el promedio, que cambian una o más veces de carrera, y que acumulan años adicionales de endeudamiento por los retrasos académicos, inevitablemente tendrán una carga financiera que probablemente superará su capacidad de pago y que no se encontraba prevista en la planificación inicial del modelo de crédito.

Sin perjuicio de todos los problemas que puedan ser identificados y las cosas que pudieron hacerse de mejor manera, es importante no perder de vista los reales efectos que ha tenido el sistema de crédito, no sólo para los estudiantes y sus familias, sino que a nivel del sistema. El crédito con aval del Estado fue la herramienta que permitió una tremenda expansión del sistema de educación superior del país, especialmente en el mundo técnico profesional que históricamente se encontraba postergado respecto del nivel universitario, aún cuando esa expansión probablemente no fue vigilada adecuadamente por las autoridades y especialmente por el sistema de aseguramiento de la calidad.

Tal como señaló el Banco Mundial al realizar una evaluación en profundidad del sistema de crédito de la ley 20.027, “El Programa CAE no solo ayuda a numerosos alumnos de probado mérito académico, que necesitan apoyo financiero, a obtener educación superior, sino también los está ayudando a recibirse. Las tasas de deserción entre prestatarios del CAE son un tercio de las de aquellos alumnos que no lo son.

El grueso del efecto, sin embargo, puede en gran medida deberse a que el programa está logrando su principal mandato: facilitarles a los alumnos necesitados pagar por su educación, liberándolos para que se puedan concentrar en sus estudios mientras están matriculados. Los ahorros en eficiencia para la educación superior son considerables. Tal vez lo más importante es que alumnos con gran necesidad económica se vuelven profesionales productivos; menos de ellos se retiran de la educación superior desilusionados y sin la carrera o las habilidades a las que aspiraban.” (pag.12)

En términos más generales, el informe del Banco también señala que “Chile merece reconocimiento por el significativo avance que ha tenido en otorgar ayuda estudiantil para la educación superior. La inversión representa un aumento importante del financiamiento público para la educación superior. Los programas de apoyo financiero parecen ser un motor importante de la continua expansión y mejorada equidad del sistema de educación superior en Chile, y es probable que sean de gran beneficio para el país mediante mejoras en sus reservas de capital humano. La combinación de créditos y becas otorgadas con base en la necesidad, mérito, y fines especiales también merece reconocimiento (pág.42).

En término de datos duros, los antecedentes proporcionados por la Comisión Ingresos nos muestran que casi un 70% de los egresados se encuentran al día en el pago de sus créditos, y que la mayoría de los jóvenes deudores (73%) enfrentan un valor de cuota que se encuentra en un rango entre 0,01 y 2 UF mensuales, la que igualmente se puede rebajar para que no represente más del 10% de sus ingresos.

Sin duda, la implementación de este sistema, por parte de los gobiernos posteriores al mío, pudo ser mejor. Quizás yo en lo personal pude haber seguido más de cerca este proceso y cómo poder llevarla a cabo de manera que quedaran resguardados no solo los elementos referidos a la rigurosidad fiscal monetaria en materia crediticia, sino también la necesidad de prever la incapacidad de pago posterior y la forma de renegociar adecuadamente.

Es frente a este tipo de dificultades que estos temas se ven hoy de una manera distinta. Antes del CAE, los bancos estaban disponibles para dar un crédito a las tasas propias de una tarjeta de crédito, es decir UF más 25 o 30% anual de tasa de interés, siempre y cuando existiera una persona con recursos dispuesta a ser aval de ese joven estudiante. Esa era la realidad del momento. Por lo tanto, plantearse la posibilidad de dar un crédito que redujera sustancialmente la tasa de interés, se postergara su pago hasta el egreso del estudiante, y además que la garantía la diera el Estado y no las familias, significaba abrir las posibilidades de financiamiento para estudiar a todos aquellos jóvenes talentosos provenientes de las familias más vulnerables, carentes de avales e incapaces de cubrir el pago del crédito durante la etapa de estudios, con los ingresos de su familia de origen, y eso fue lo que se logró a través del CAE.

Al concluir este informe, no puedo dejar de expresar mi sorpresa al pensar que algunas conclusiones del trabajo de la Comisión parecieran estar ya tomadas, a juzgar por la forma como están elaboradas las preguntas. No obstante ello, he respondido los requerimientos de la H. Comisión por el respeto que me merece el Congreso Nacional de nuestra República.

RICARDO LAGOS
Ex Presidente de Chile

Adj.: Anexos 1 y 2