

Proyecto de reforma constitucional

Que establece un plazo al Presidente de la República para que presente un mensaje en el cual se establezca un mecanismo que extinga las deudas contraídas por los estudiantes para costear su educación superior.

I. Antecedentes

1. El crédito con garantía estatal, mejor conocido como Crédito con Aval del Estado (CAE), fue creado en el año 2006 frente a la crisis del Fondo Solidario de Crédito Universitario, diagnosticada durante el gobierno de Ricardo Lagos en razón de insuficiencias debido a su dependencia exclusiva de recursos públicos, a una administración ineficiente, con muy bajas tasas de pago por parte de los estudiantes egresados, y limitado a las instituciones del Consejo de Rectores. Ello, sumado a la iniciativa explícita de ampliar la distribución de recursos públicos a instituciones por fuera del Consejo de Rectores, cuyos estudiantes quedaban sujetos únicamente a la posibilidad del crédito CORFO como forma de financiar los aranceles universitarios.

2. Es a partir de ello que el Gobierno de Ricardo Lagos, con Sergio Bitar como Ministro de Educación, impulsa en 2005 la creación de este instrumento de financiamiento estudiantil, por medio del cual el Estado licita a los bancos una cartera de estudiantes que ingresan a la educación superior, convirtiéndose el propio Estado en aval de las deudas contraídas por los estudiantes, de tal modo de hacer atractiva la participación de los bancos en estas licitaciones. No bastando el aval entregado por el Estado a los bancos, la ley establece, asimismo, tasas de interés altas, y un mecanismo adicional de garantía, mediante la facultad de los bancos de vender al Estado la deuda de aquellos estudiantes con bajas proyecciones de ingresos, ante lo cual el Fisco cancela el monto original del crédito más una comisión adicional (que constituye la “recarga”), acordada al momento de la licitación, sin un límite establecido por ley.

3. Adicionalmente, con el argumento de evitar la incobrabilidad de estos créditos, situación observada en el caso del Fondo Solidario de Crédito Universitario (que motivó su modificación en diferentes oportunidades), se establecieron una serie de medidas y requisitos a cumplir en los contratos, como estipular mandatos en blanco, irrevocables y delegables, para la deducción de las cuotas del sueldo futuro de los estudiantes deudores; la suscripción de pagarés en blanco, para contar con títulos ejecutivos para hacer efectivo el cobro de la deuda; la retención de la devolución de impuestos para el pago de los saldos insolutos de las cuotas de estos créditos; entre otras medidas exorbitantes, excepcionales en el sistema



crediticio chileno y muchas de ellas prohibidas por las normas de protección a los derechos de los consumidores.

4. Este instrumento de financiamiento -resistido desde su instauración por el movimiento social por la educación-, acompañado de un aumento del financiamiento vía becas a los estudiantes en desmedro del financiamiento institucional a la educación superior, han sido uno de los principales pilares sobre los que se ha edificado nuestro sistema de educación superior en los últimos diez años, dado que fue haciendo posible el sostenido crecimiento de la oferta privada, subsidiado por el Estado, transformando significativamente la composición institucional del sistema y teniendo como resultado uno hegemónicamente privado en la matrícula. Al respecto, las principales instituciones que se han visto beneficiadas con el endeudamiento estudiantil se caracterizan por ser creadas con posterioridad a 1981, ser cuestionadas por un excesivo retiro de utilidades -ilegal en el caso de las universidades-, al mismo tiempo que presentan dudosas garantías respecto a su calidad. De este modo, a la hegemonía privada se le suma el ser lucrativa y de mala calidad.

Frente a este sistema educativo, ya desde el 2006, pero con mayor fuerza desde el 2011, se han movilizadocientos de miles de estudiantes, impugnando al mercado de la educación y al endeudamiento como los principales enemigos de la educación entendida como un derecho social, alzando la Educación Pública, Gratuita y de Calidad como sus banderas de lucha. Asumir estas banderas, comenzando la salida del mercado de la educación, es el espíritu que inspira a este Proyecto de Ley.

II. Fundamentos.

1.- De acuerdo al inciso cuarto del artículo 1 de la Constitución, el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común. Este principio es conocido como el de “Servicialidad del Estado”, el cual supone que este es un instrumento diseñado para atender las necesidades sociales. Esto significará, por lo tanto, que la organización política no es del todo libre para decidir en materia de derechos, sino que tiene el deber de hacerlo cuando se requiera. La citada norma constitucional dispone:

“El Estado se encuentra al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.”

2.- Para que el Estado pueda servir adecuadamente a la persona humana y promover el bien común, la Constitución atribuye potestades a los órganos del Estado. Estas potestades no



pueden concebirse como un privilegio que otorga al Estado la libertad de ejercerlas o no. Muy por el contrario, para el ordenamiento jurídico ello no es indiferente. Por ende, los órganos del Estado deben ejercer sus potestades, dentro de la órbita de sus competencias y a la luz del principio de servicialidad antes citado, cada vez que se constate una necesidad pública.

Respecto de la función legislativa, lo anteriormente expuesto significa que los poderes colegisladores (es decir, Congreso Nacional y el Presidente de la República) deben ejercer sus potestades legislativas cada vez que el ordenamiento jurídico vigente sea insuficiente o inadecuado para poder atender alguna necesidad pública.

3.- Desde la perspectiva jurídica, la educación superior se enmarca dentro del derecho a la educación, el cual no ha sido debidamente atendido por el Estado y que, a causa de esta deficiente atención, está causando externalidades negativas en ámbitos que incluso van más allá del educacional.

El derecho a la educación tiene un contenido esencial que constituye una base de aplicación directa que impide su desconocimiento y desnaturalización¹. Respecto de la educación, el Estado asume tres deberes: a) respetar; b) proteger y; c) facilitar (dar cumplimiento al derecho)². Para que la educación se pueda estructurar como derecho, debe tener 4 características interrelacionadas: a) disponibilidad; b) accesibilidad; c) aceptabilidad y; d) adaptabilidad³. Respecto de la accesibilidad, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales, establece que esta consta de 3 dimensiones: 1) No discriminación; 2) accesibilidad material; 3) accesibilidad económica. Esta última dimensión supone que la educación debe estar al alcance de todos. Mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita⁴.

En nuestro país, la educación superior, lejos de estructurarse como un derecho social (y por ende en una prestación gratuita basada en la capacidad de cada estudiante), se ha estructurado en base al endeudamiento estudiantil, lo cual ha significado para un número importante de estudiantes una carga patrimonial de tal magnitud que constituye la causa de una serie de negativas consecuencias individuales de importancia colectiva, además de generar desigualdades en los procesos de enseñanza.

¹ El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional e internacional de los derechos humanos. Humberto Nogueira Alcalá. Pág.209. Revista Ius ET Praxis. Año 14. N°2

² Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Observación general N° 13. Párrafo 46

³ Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Observación general N° 13. Párrafo 6

⁴ Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Observación general N° 13. Párrafo 6



En este sentido, sólo respecto del crédito con aval del estado (CAE), es pertinente relevar los siguientes datos⁵:

A diciembre de 2019, se registraban 559.058 personas pagando el crédito con aval del estado, ya sea en su calidad de desertores o egresados. Respecto de los desertores, el 76,8 % se encuentran morosos, mientras que respecto de los egresados que actualmente están pagando el CAE, se registra un 35 % de morosidad, lo que equivale a 151.293 personas.

“La morosidad total del sistema es de 44,5 % equivalente a 248.699 deudores, lo cual permite concluir que este crédito resulta ser un gasto más que una inversión para el Fisco.”

Por otra parte, desde la perspectiva territorial, al analizar la tasa de morosidad a nivel comunal, se puede observar una cierta correlación entre morosidad e ingresos/pobreza. *“Las 10 comunas que registran mayor tasa de morosidad en el Gran Santiago, tienen 92 % más de pobreza multidimensional, poco más del doble de pobreza por ingresos y un 48 % de los ingresos autónomos del hogar que las 10 comunas que registran menores tasas de morosidad. Vale decir, a mayor morosidad, mayor pobreza y menores ingresos”*

Lo anterior, ha llevado a calificar al CAE como *“un dispositivo de control social y vital sobre el presente y futuro de muchos estudiantes y futuros trabajadores a través de la deuda”*

4.- La necesidad de que el Estado se haga cargo del financiamiento de la educación superior (y con ello del endeudamiento estudiantil) ha sido expresada por organismos internacionales y nacionales de DDHH. En este sentido es posible citar el cuarto informe periódico de Chile sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llevado a cabo por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales en el año 2015. Dicho Comité, en la letra d) del numeral 30 recomendó al Estado de Chile:

“d) Adopte medidas concretas encaminadas a la implementación progresiva de la enseñanza secundaria y superior gratuita que esté basada sobre la base de la capacidad de cada uno”.

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) ha declarado:

⁵ Los datos expuestos fueron extraídos del estudio de la fundación SOL titulado: “Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE 2020.”

https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/adjuntos/6128/CAE2020.pdf



“el modelo de financiamiento de la educación genera barreras de acceso económicas, y existen normativas, mecanismos y prácticas discriminatorias que generan desigualdades en la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje a los que se accede”⁶

5.- Lo anteriormente expuesto, se ha visto agravado por las consecuencias económicas causadas por la pandemia del COVID. En efecto, las medidas sanitarias (entre ellas la cuarentena) han afectado a muchas personas y familias, ya sea a través de la pérdida sus fuentes de trabajo (respecto de aquellos que se encuentran incorporados el mercado de trabajo formal), o bien a través de una importante reducción de ingresos (respecto de aquellos independientes que los perciben según día trabajado). Esta crítica situación, afecta la economía familiar, agrava la ya precaria situación de los deudores de créditos de educación superior e imposibilita el cumplimiento de sus deudas estudiantiles.

6.- La necesidad de que el Estado se haga cargo del financiamiento del excesivo endeudamiento estudiantil en el contexto de la pandemia del COVID, es un debate vigente en otros países. Tal es el caso de Estados Unidos, país en el cual el actual Presidente, Joe Biden, en su campaña comprometió la cancelación de 10.000 dólares de deuda de préstamos estudiantiles federales por persona como respuesta a la crisis del Covid, y actualmente se debate si esta suma podía aumentarse a 50.000 dólares⁷

En este sentido, la Senadora Elizabeth Warren ha planteado que cancelar la deuda de los préstamos estudiantiles es la acción ejecutiva más efectiva que el Presidente Biden puede tomar para impulsar la economía, ayudar a cerrar la brecha racial en la riqueza y para mejorar las perspectivas económicas de millones de americanos. Datos muestran que la cancelación de la deuda de los préstamos estudiantiles, resultarán en mayores índices de propiedad de viviendas, más estabilidad de la vivienda, mejorar índices de crédito, mayores ingresos, mayor PIB, más creación de pequeños negocios y trabajos. “La cancelación de las deudas de préstamos estudiantiles beneficia incluso a quienes no son deudores de esta clase de créditos porque es bueno para la economía”⁸.

7.- Mientras mantengan su vigencia las leyes que establecen el endeudamiento estudiantil como forma de financiamiento de la educación superior, la tendencia al aumento de estudiantes endeudados y la consiguiente precarización económica de estos, permiten

⁶ Informe complementario del instituto nacional de DDHH. Pág. 11.

<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1144/epu.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁷ <https://www.cnbc.com/2021/01/08/student-loan-forgiveness-could-be-more-likely-but-challenges-remain-.html>

⁸ Declaración de la Senadora Elizabeth Warren junto a la Congresista Ayanna Pressley y Senador Chuck Schumer. 4 de febrero 2021.

<https://youtu.be/LvpAyAnvupc>



proyectar un mayor empobrecimiento de sus familias, un mayor gasto para el Estado y un perjuicio para la sociedad en su conjunto, debido al importante número de estudiantes que no pueden incorporarse al mercado de acuerdo a sus posibilidades. Todo lo anterior, supone retroceder en el derecho a la educación y en los deberes del Estado para con este.

En razón de lo expuesto, resulta indispensable terminar con las leyes que establecen el endeudamiento estudiantil como forma de financiamiento de la educación superior. Sin embargo, la crítica situación de los estudiantes ya endeudados para financiar su educación superior se ha visto profundamente agravada a causa de las consecuencias económicas de la pandemia, haciéndose necesario solucionar a la brevedad posible esta crítica situación, razón por la cual se presenta esta reforma constitucional. Sin perjuicio de lo anterior, este proyecto de reforma constitucional representa una oportunidad para que el Presidente de la República, por iniciativa propia, presente un proyecto de ley acerca de un nuevo régimen de financiamiento de la educación superior que avance en la gratuidad, tal como lo recomiendan los organismos nacionales e internacionales de Derechos Humanos.

8.- De acuerdo a la Constitución, una solución que financie con fondos públicos las deudas de los estudiantes, es materia de ley, y además es de iniciativa exclusiva del Presidente. Sin embargo, habiendo transcurrido un tiempo razonable para que el Presidente se hubiese hecho cargo de esta necesidad pública mediante su iniciativa legislativa exclusiva sin que esto haya ocurrido, el Congreso no sólo puede, sino que debe ejercer sus funciones dentro de los márgenes constitucionales para promover los cambios tendientes a satisfacer adecuadamente esta necesidad pública.

9.- La idea matriz de este proyecto de reforma constitucional es activar la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, estableciéndole un plazo para que presente un proyecto de ley que establezca un mecanismo administrado y financiado por el Estado para extinguir las deudas contraídas por los estudiantes para financiar su educación superior, liberándolos de la carga patrimonial que arrastran.

10.- Esta reforma en ningún caso releva al Presidente de su rol de colegislador. Muy por el contrario, invoca a este para que, dentro del plazo fijado, ejerza sus potestades legislativas. Por otra parte, se trata de una norma excepcional, transitoria, puesto que se agota con su ejercicio por única vez, y que no aborda ninguna de las materias contenidas en los capítulos que exigen, para su reforma, de las dos terceras partes de Senadores y Diputados en ejercicio.

Por las razones anteriormente señaladas, los firmantes de esta presentación proponemos el siguiente:



Proyecto de reforma constitucional

“**Artículo Único.-** Modifícase la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra establecido en el Decreto N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en el siguiente sentido:

1.- Incorpórese la siguiente disposición transitoria, quincuagésima nueva:

“Mientras mantengan su vigencia la ley 18.591 en lo relativo al fondo solidario de crédito universitario; ley 19.287; ley 19.848; la ley 20.027; ley 20.572 y ley 20.634, y hasta que no entre en vigencia una nueva ley que establezca un nuevo mecanismo de financiamiento de la educación superior administrado y financiado por el Estado, el Presidente de la República, dentro del plazo de 3 meses, contados desde la entrada en vigencia de esta reforma constitucional, deberá presentar un proyecto de ley ante alguna de las Cámaras del Congreso Nacional, que establezca un mecanismo para extinguir la totalidad de las deudas contraídas por los estudiantes para financiar su educación superior, a través de la condonación u otro modo de extinguir las obligaciones distinto del pago, de forma tal que en cualquier caso queden liberados de las cargas patrimoniales. Dicho mecanismo, que también será administrado y costado por el Estado, deberá asegurar el adecuado financiamiento de las instituciones de educación superior a que se refiere la ley 18.591 en lo relativo al fondo solidario de crédito universitario.

Asimismo, el proyecto de ley a que se refiere el inciso precedente, deberá incluir la prohibición de la mantención de registros de deudores morosos de créditos de educación superior por parte de instituciones que otorguen créditos, y la atribución de potestades suficientes a algún órgano de la administración del Estado para fiscalizar efectivamente el cumplimiento de dicha prohibición.

Dentro del plazo establecido en el primer inciso, el Presidente de la República, por medio de sus Ministros, deberá ofrecer un período de audiencias públicas para todas aquellas instituciones o entidades que tengan interés en la materia, las cuales podrán llevarse a cabo de forma telemática.”





FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. PABLO VIDAL R.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. WLADO MIROSEVIC V.




FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ALEJANDRO BERNAL M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MARCELA HERNANDO P.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MATIAS WALKER P.




FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CAMILA ROJAS V.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CAMILA VALLEJO D.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. LEONARDO SOTO F.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. NATALIA CASTILLO M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ANDREA PARRA S.

