



f /asuntospublicos

t @ced_cl

Novedades

12/04/2013

Política

Crédito CORFO de pregrado: la deuda pendiente de una errada política pública

09/04/2013

Política

Un desarrollo más igualitario: La conexión entre la Economía y la Política

05/04/2013

Política

Desafíos del mercado del Trabajo: Propuestas para la incorporación gradual de salarios participativos en la economía chilena

02/04/2013

Política

Modernidad líquida en América Latina: las consecuencias políticas y cívicas del *unsicherheit* ciudadano para la democracia

27/03/2013

Sociedad

El Protestantismo y su nuevo modelo misionero

22/03/2013

Sociedad

Las razones de la naturaleza (o Vigencia del humanismo cristiano)

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1040

Política

12/04/2013

Crédito CORFO de pregrado: la deuda pendiente de una errada política pública

Yohanna Villablanca (1)

I.- La CORFO y el crédito a los estudiantes de educación superior.

La Corporación de Fomento de la Producción desde 1939 ha tenido como principal misión implementar políticas públicas destinadas a fortalecer el emprendimiento y la innovación en Chile, en sectores empresariales especialmente importantes para el desarrollo productivo de nuestro país, como la agroindustria; turismo; minería, entre otros. Bajo esta línea, la razón de entrega de este financiamiento puede encontrarse en el fomento a entidades de crédito, como sucede por ejemplo en el leasing financiero y habitacional; créditos de exportación, etc. No obstante esta justificación, cuesta entender cómo dicha entidad terminó generando créditos destinados a financiar la educación superior de miles de estudiantes, totalmente alejado de las decisiones financieras que en materia educacional se implementaban desde el Ministerio de Educación en esos años. En este sentido, lo ha sostenido recientemente el vicepresidente ejecutivo de la CORFO ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados al señalar que: *"claramente la entrega de créditos a estudiantes quedaba fuera del ámbito de su labor"* (2).

Es preciso tener a la vista que la entrega de recursos fue una decisión del Consejo de la CORFO y no a través de una ley (cuestión del todo natural si se analiza cómo opera este organismo), lo que dificulta en la actualidad tener claridad de los antecedentes y fundamentos que se tuvieron a la vista en esa oportunidad por la autoridad, a diferencia de las leyes y el debate entorno al crédito FSCU y CAE. Sin embargo, puede entenderse la urgencia de la autoridad de la época por intentar financiar a estos estudiantes excluidos de los beneficios. La OCDE a través de su Informe de Educación Superior (2003), mostraba preocupación por la situación de exclusión de estudiantes pertenecientes a instituciones privadas en similares condiciones socioeconómicas a beneficiados del FSCU.

1.1. Origen del crédito.

Este crédito fue creado por el Consejo de la CORFO en el año 1997, bajo el gobierno Frei. Para la autoridad de la época, esta línea de financiamiento abierta por la CORFO a los bancos, tenía por objeto *“facilitar el pago de estudios superiores de pregrado y formación de técnicos de nivel superior a estudiantes de ingresos familiares medios”* (3). En esos años estos estudiantes carecían de otras opciones de financiamiento ya que el CAE no existía y el FSCU estaba destinado exclusivamente para los alumnos integrantes de instituciones del CRUCH de menos ingresos. El crédito CORFO vino a favorecer a estudiantes de familias del tercer quintil.

Actualmente este crédito no está operativo para estudiantes de pregrado ya que ha sido suspendido a partir de enero de 2012, manteniéndose respecto de alumnos de postgrado (4). La autoridad no esgrimió razones más allá de las contenidas en el comunicado del sitio web de la CORFO, en el cual se señala que *“el esfuerzo que va a realizar el Estado con este propósito se concentrará en el nuevo sistema de Crédito con Aval del Estado (CAE)”*.

No obstante este comunicado de la CORFO, es preciso señalar que en los últimos años venía decreciendo su demanda por sus altas tasas de interés y la irrupción del CAE. El año 2011, se entregaron 3.837 préstamos, baja demanda si se considera que para el año 1999 las cifras hablaban de 128.000 beneficiados(5) y en el 2005 se otorgaron 28.078 créditos (6). Actualmente, se ha señalado por la autoridad que son 106.000 personas los que tienen créditos CORFO vigentes con alguna institución financiera (7).

1.2. Funcionamiento.

Es un crédito conformado con fondos públicos pero otorgado y administrado por entidades comerciales privadas. Los bancos y cooperativas de ahorro y crédito que actúan como intermediarios son: (1) Banco Internacional (2) Banco Falabella (3) Banco BBVA (4) Banco Scotiabank (5) Banco BCI (6) Banco Corpbanca (7) Banco Santander (8) Banco Ripley (9) COOPEUCH (10) CCAF La Araucana (8).

La *modalidad* del mismo, consiste en que el Estado entrega recursos a los bancos con bajas tasas de interés para que estas instituciones los presten directamente a los estudiantes a tasas de interés más elevadas, siempre que realicen sus estudios en instituciones de educación superior elegidas por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, según su grado de consolidación institucional. Las condiciones contractuales que quedaron determinadas en esa oportunidad significaban que *“los bancos podían cobrar el costo que le había sido cobrado por CORFO más un spread que podía llegar hasta un 5% anual. Tomando en cuenta que, en promedio la tasa a la cual CORFO prestaba esos recursos fue de un 3,3%, los bancos inmediatamente cobraron esa cifra más un 5%, con lo cual se llega a UF más 8,2%”*(9).

Este programa consistía en entregar líneas de financiamiento y garantizar créditos. La diferencia entre ambas circunstancias consiste en que los requisitos para acceder al crédito era que la familia no tuviera un ingreso mensual superior a 200 UF (en consecuencia el quinto quintil queda fuera), mientras que para acceder a la garantía CORFO (fondos más garantías), el ingreso promedio familiar no podía exceder de 100 UF mensuales.

Los montos que entregó la CORFO durante los 14 años de funcionamiento ascienden a 13.360.513 UF. De ellos, el banco que mayor beneficio recibió fue el Banco Scotiabank (ex BDD) por 5.385.321 UF, seguido del Banco Falabella, el cual con sólo haber operado entre los años 2005-2011, obtuvo 3.381.401 UF (10).

En relación a la *cobertura*, el crédito se otorgaba mediante UF y tenía un límite máximo de asignación anual de 150 UF, el cual no podía exceder el valor de la matrícula y el arancel, más un margen adicional del 20% por concepto de otros gastos relacionados al estudio (alojamiento, transporte, alimentación, textos).

La CORFO sólo establece un marco general, pudiendo los bancos elegir libremente a los destinatarios del crédito discriminando a base de diversos criterios (universidad, carrera, semestre que cursa, etc.).

En relación al interés, la tasa de interés final se obtenía a base de acuerdos que establecían límites máximos. La CORFO primeramente entregaba al intermediario dinero a una tasa de interés promedio del 3,5% con la finalidad de incentivar a los bancos a utilizar esta línea de financiamiento, luego, los bancos cobraban al usuario final nuevos intereses. A la fecha estas entidades no trabajaban con el crédito estudiantil, por ello CORFO a través de estas medidas intentó incorporar a los bancos a este mercado, mediante un proceso de licitación.

Para potenciar el incentivo, CORFO utilizaba dos mecanismos:

1. Entrega a los bancos la posibilidad de cobrar un *spread* o recarga de tasas máximos adicional a la tasa de interés, lo cual se establecía en cada contrato de licitación. Según información entregada por la CORFO (11), el año 2007 el *spread* fue del 3,5% y entre los años 1998-2011, de un 5%. Esto significa que la tasa de interés final cobrada a los estudiantes, alcanzó una cifra promedio del 8,5%.
2. Además, en sesión del 18 de diciembre de 1996 (12), el Consejo de la CORFO acordó la creación de un subsidio contingente a bancos e instituciones financieras, señalando expresamente como razón de este beneficio que *"concedan fondos destinados a financiar costos de estudio"*. Este subsidio se activa frente al incumplimiento del deudor. La entidad financiera debe acreditar la incobrabilidad del crédito agotando todas las instancias judiciales y extrajudiciales de cobro. En caso de que el banco no notifique judicialmente dentro de los 6 meses siguientes de la mora o simple retardo, la CORFO queda liberada de la obligación de pago. El subsidio cubre el 75% de la pérdida neta definitiva por no pago de capital e intereses siempre que el monto total no exceda las 400 UF.

En lo que respecta al *momento de la devolución del préstamo*, a diferencia del FSCU que posterga el inicio del pago hasta un periodo de tiempo posterior al egreso del estudiante (13), el crédito CORFO obliga a pagar a los estudiantes desde el primer año. El propósito es que el estudiante pague cuotas pequeñas mientras estudia (principalmente intereses), y las cuotas mayores (el capital y los intereses) cuando ya haya egresado. Existe también la modalidad de pago en base a cuotas iguales durante todo el plazo del crédito. Si bien el propósito inicial de la CORFO era dar inicio a los cobros una vez terminados los estudios del alumno, se les dio libertad a los bancos para programar los cobros del modo que les resultara más conveniente (14). Se estableció un máximo anual de 150 UF (no pudiendo exceder el valor de la matrícula y del arancel más un margen adicional del 20% destinado a otros gastos de estudio) a

un plazo de hasta 15 años y un periodo máximo de pago de capital de 10 años. El pago de las cuotas no estaba supeditado al ingreso del egresado, sino que las entidades comerciales fijaban las cuotas y plazos para la devolución del crédito.

II.- Aspectos críticos.

Para entender el error cometido en el diseño y ejecución de esta política de financiamiento es necesario contextualizar el “mercado” en el que estos dineros fueron prestados.

Si se concibe la educación como el principal medio que permite a las personas un desarrollo personal y profesional como así la realización de otros derechos, se debe pensar necesariamente en un diseño de educación superior que permita el ejercicio de este derecho bajo ciertas características. En materia de financiamiento (15), se habla de *“accesibilidad económica”*, lo cual significa que la educación debe estar al alcance de todas personas, con limitaciones que no obedezcan a razones económicas sino de capacidad. Por su parte, el Informe OCDE-Banco Mundial sobre educación superior en Chile ha señalado que el propósito debe ser asegurar que ningún estudiante calificado sea privado de ingresar y completar sus estudios por razones financieras (16).

En términos generales, el crecimiento de las universidades y sus matrículas ha contribuido a que 7 de cada 10 estudiantes de educación superior sean primera generación, lo cual confirmaría a la educación superior como herramienta de movilidad social. Sin embargo, este crédito como forma de financiamiento ha traído enormes costos para los estudiantes y sus familias, quienes figuran con altas tasas de morosidad al no poder hacerse cargo de las deudas, debiendo muchos de ellos abandonar sus estudios para poder afrontar esta carga económica.

Frente a ello, es posible señalar los siguientes aspectos críticos:

- 1.- Elevadas tasas de interés que ocasionaron un desproporcionado perjuicio a los estudiantes: Es un hecho que el crédito CORFO ha sido el crédito universitario con mayor tasa de interés existente. La tasa que se cobra finalmente al estudiante supera el 8% real anual. Es importante también comprender que el endeudamiento que enfrentó un estudiante al aceptar estos elevados intereses, reveló asimismo su *interés* por estudiar, lo cual fue inmediatamente identificado por los bancos, quienes vieron un negocio rentable y seguro con bajo riesgo, por las perspectivas futuras del estudiante.

El crédito CORFO contribuyó a institucionalizar un sistema caro e injusto de educación superior, que olvidó que un sistema educacional que pone en primer lugar el derecho a educarse no puede imponer cargas excesivas sobre el titular para poder hacer efectivo su derecho.

- 2.- Deficiente funcionamiento del sistema de cobro de garantías por parte de los bancos: Hay quienes han señalado que ha significado un alto costo para el Estado ya que las entidades financieras vieron un negocio en obtener la retribución estatal por cobros de subsidio contingente ante incumplimiento, afirmando que, *“las instituciones financieras han asegurado sus rentabilidades al reducir su riesgo operacional”* (17).

- 3.- Desconoce la contingencia al ingreso como elemento a ser considerado en la forma de pago: Los bancos tenían amplias libertades para fijar las modalidades de cobro. Si bien el crédito comenzaba a ser pagado inmediatamente, se realizaba a través de diversas formas, ya sea a través de la entrega de créditos anuales por año académico o el financiamiento a la totalidad de la carrera como una línea de crédito única renovable año a año. Una vez egresados, los valores de las cuotas tienden a incrementarse, sin considerar las capacidades reales del pago del estudiante como lo hace el FSCU y el CAE.
- 4.- Finalmente, tras las denuncias del último periodo, ha quedado en evidencia el hecho que los bancos abusaron de su posición, realizando ventas amarradas de otros servicios como chequeras electrónicas y cuentas corrientes, siendo los estudiantes obligados a suscribirlas. Los usuarios del crédito quedaron literalmente entregados al mercado, sin ninguna clase de protección por parte del Estado.

III.- Cómo evolucionó el debate y soluciones dadas por el gobierno.

Con ocasión de las reformas legislativas destinadas a introducir cambios en los créditos FSCU y CAE (18), deudores de crédito CORFO se organizaron a través de la Agrupación de Estudiantes Estafados por el Crédito CORFO (en adelante Agrupación) para dar a conocer la situación que los afecta. Sus demandas fueron básicamente dos: 1) rebaja de la tasa de interés a un 2% con efecto retroactivo 2) la paralización de los procedimientos judiciales de cobro (19).

En una primera instancia, la reacción del Ministro de Educación fue evadir el problema, asegurando que *“El CORFO no es un crédito ofrecido por el Mineduc es un crédito que no cumplió originalmente con exigir requisitos de mérito, calidad de las instituciones ni niveles socioeconómicos. Tiene que quedar claro (...) que fue una situación inadecuada en gobiernos anteriores y que este gobierno heredó y que está estudiando.”* Luego optó por referirse al tema, señalando que era una cuestión que se estaba investigando y de la cual surgiría una propuesta legislativa que demoraría tiempo, alegando que el tema gozaba de complejidad, ya que el crédito fue entregado bajo diversas modalidades y condiciones según cada entidad financiera.

Las interpelaciones al Ejecutivo fueron variadas, de ello da cuenta la historia de la ley 20.572 sobre “Reprogramación de créditos universitarios”, donde diversos parlamentarios le pidieron de manera reiterada al Ministro de Educación que se pronunciara respecto de las alternativas de solución a este problema, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado (20). Las presiones llevaron a la concurrencia del Ministro de Economía y al Vicepresidente Ejecutivo de CORFO a la Comisión de Educación de la Cámara en mayo del año 2012 (Sesión 77° especial) para rendir cuentas.

Así las cosas, en el mes de octubre de año pasado el Ejecutivo anunció la primera solución (21), la cual consistiría en una rebaja de la tasa de interés a un 3,6% a partir del primero de enero del año 2013 cuando entrara a regir la nueva ley de presupuesto, es decir, los estudiantes pagarían a futuro una cuota más reducida.

La segunda solución – y definitiva- se dio con ocasión de la discusión del Presupuesto 2013 en noviembre del año pasado, a fin de destrabar la discusión en la partida de educación rechazada en la Comisión Mixta. Esta consiste en la rebaja de la tasa de interés a un 2% real anual a partir de las cuotas que venzan en el 2013, es decir, no tiene efecto retroactivo. La medida, significará un costo fiscal de US\$ 180 millones en diez años(22), ya que CORFO subsidiará la diferencia que exista entre el valor de la cuota original y la nueva.

El tema nuevamente fue objeto de polémica, cuando se hicieron públicos los requisitos que deben cumplir quienes deseen optar al beneficio de la rebaja: 1) *Pertenecer a los 9 primeros deciles del ingreso autónomo per cápita familiar (UF 25 equivalente a \$560.000 por persona, aproximadamente* 2) *Mantener al día el pago las cuotas de los créditos vigentes* (23). El porcentaje de los 100.000 estudiantes que han quedado marginados de postular por estas condiciones difieren entre el gobierno y la Agrupación, pero lo cierto es que tan sólo postularon 31.696 personas, alrededor del 30% de los afectados. Las razones que se dan, es que un alto porcentaje de estos estudiantes hoy está en una situación morosa o con cobros judiciales (3.000 para el gobierno y 4.800 para la Agrupación) o queda excluido por los bajos ingresos que se exigen. En definitiva, nuevamente han sido discriminados en relación con otros deudores, ya que el beneficio es menos ventajoso que para los deudores del CAE.

VI.- Conclusiones.

Lo cierto es que pareciera haber sido entregada a la mera espontaneidad la apertura de estos recursos. No existió una protección al estudiante y hubo una desvinculación total de las políticas de financiamiento llevadas adelante por el Ministerio de Educación.

La existencia de intermediarios, si bien fue visto en un inicio como una oportunidad para dar cobertura al crecimiento vertiginoso que tuvo la matrícula en nuestro país, constituyó una forma de incrementar de manera despiadada las tasas de interés de los créditos entregados. Las condiciones contractuales quedaron entregadas absolutamente a las entidades financieras, sin fiscalización ni evaluación de los resultados de esta política pública de financiamiento.

El problema de fondo es que el sistema de financiamiento no ha logrado consolidarse como un mecanismo sustentable de financiamiento fiscal para educación superior. El incremento en las matrículas en los quintiles de menores ingresos, significará un aumento permanente del gasto fiscal para asegurar su acceso. En efecto, en el periodo 2003-2009, la matrícula total de educación superior aumentó en un 53.8%, y la del primer quintil creció un 94.4% (24). Frente a ello, será necesario crear un sistema que permita equilibrar una recuperación eficaz de los recursos con un modelo que se adapte a las posibilidades económicas del estudiante, a fin de que el diseño sea coherente con una institucionalidad equitativa que conciba a la educación como un derecho. El problema de fondo del crédito CORFO es aún más grave, toda vez que operó al margen del sistema público de financiamiento de estudiantes.

Resultará necesario, en el corto plazo, avanzar entonces hacia la homologación de las condiciones y beneficios de estos créditos, con la finalidad de igualar a los alumnos que poseen características socioeconómicas y académicas similares, con el objeto de propender a la equidad horizontal del sistema.

- (1) Abogada Universidad de Chile. Investigadora CED.
- (2) CHEYRE, Hernán. Vicepresidente Ejecutivo de CORFO. Comisión de Educación, Deportes y Recreación. Sesión 77^a, especial, correspondiente a la 360^a legislatura, celebrada el día lunes 7 de mayo de 2012.
- (3) PÉREZ DE ARCE, Jaime. Subsecretario de Educación Ministerio de Educación. EN: Encuentros con la sociedad (...) *Op. Cit.*
- (4) Con fecha 17 de enero de 2012, se publicó un comunicado oficial en la página web de CORFO, el cual informaba que a contar de 2012, CORFO dejaba de otorgar líneas de financiamiento a entidades bancarias para ofrecerlas a los estudiantes de Educación superior.
- (5) CAPEL, Antonia. Cambios en el sistema de educación superior en Chile y sus efectos en la gestión financiera. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/18572362/CAMBIOS-EN-EL-SISTEMA-DE-EDUCACION-SUPERIOR-EN-CHILE> (Octubre, 2012) P. 320.

- (6) Información disponible en <http://www.corfo.cl/sala-de-prensa/comunicados/comunicados-de-prensa/corfo-informa-termino-de-creditos-universitarios-para-pregrado>. (Noviembre, 2012).
- (7) CHEYRE, Hernán. *Op. Cit.*
- (8) Información entregada por Sr. Miguel Angel Saldías Ruíz, Subgerente Plataforma Cliente de la CORFO, con fecha 23 de abril de 2012, como respuesta a solicitud de conformidad a la Ley 20.285 sobre Acceso a la Transparencia, del Sr. Felipe Heusser.
- (9) CHEYRE, Hernán. *Op. Cit.*
- (10) *Ibid.*
- (11) *Ibid.*
- (12) Sesión N° 288 del Consejo de la CORFO.
- (13) En el caso de FSCU, son dos años desde el egreso del estudiante.
- (14) SALAMANCA VELASQUEZ, Juan. *Op. Cit.* P. 31.
- (15) Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), (21° periodo de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999).
- (16) CONSEJO NACIONAL DE INNOVACIÓN. La educación superior en Chile: Informe OCDE-Banco Mundial a la luz de la estrategia de innovación. Abril.2009. P. 9.
- (17) SANFUENTES, Andrés. Ayudas estudiantiles.: créditos de la angustia. Informe N° 985. EN: www.asuntospublicos.cl. P. 4.
- (18) Ley 20.572 de febrero de 2012 que establece Reprogramación de Crédito Universitario y que según cifras del Ejecutivo beneficiaría a 110.000 personas. Por su parte, la recientemente promulgada ley CAE que viene a introducir cambios en la tasa de interés, modalidades de pago del crédito, entre otros aspectos.
- (19) Artículo de prensa disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2012/05/04/52059/el-millonario-robo-del-credito-corfo-mas-de-100-mil-ex-estudiantes-viven-acosados-por-los-bancos/> (Noviembre, 2012).
- (20) Historia de la Ley 20.572. P. 126
- (21) Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/10/680-486606-9-anuncian-reduccion-en-tasa-de-interes-a-deudores-de-creditos-corfo.shtml> (Noviembre, 2012).
- (22) Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=102858> (Noviembre, 2012).
- (23) Disponible en: http://www.creditopregrado.cl/pregunta_frecuentes.html (marzo, 2013).
- (24) Inversión Pública en Educación Superior en Chile: Avances 2006-2010 y Desafíos. *Op. Cit.* P. 33.