



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

Análisis Económico del Derecho Administrativo
El caso del Crédito con Garantía Estatal (CAE)

Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autor:

Macarena Cristina Alliende Serra

Profesor Guía:

Raúl Letelier Wartenberg

Santiago, Chile
2018

A los profesores que enseñan para hacer de este un mundo más humano.

Agradecimientos

Quisiera agradecer a los profesores y profesoras de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile que contribuyeron al desarrollo de las ideas aquí contenidas. En particular, al profesor Fernando Atria, quien mediante sus clases, libros y conversaciones le dio forma al derecho y sustancia a la defensa de la educación pública. A la profesora María Angélica Figueroa, quien en sus clases hizo un taller sobre educación pública que inspiró la investigación histórica aquí contenida. Al profesor Raúl Letelier, quien dirigió el proyecto FONDECYT dentro del cual se enmarca esta investigación, además de ser quién guio y corrigió este trabajo con gran dedicación y entusiasmo.

Quisiera también agradecer a mis compañeros, amigos y familiares, quienes me entregaron su apoyo incondicional a lo largo de este proceso.

Tabla de Contenidos

Agradecimientos	v
Índice de figuras y tablas	ix
Resumen	xi
I. Introducción: Acceso y calidad, los fines del sistema educativo	1
II. El financiamiento como garantía del acceso y la calidad de la educación superior.....	5
A. El modelo económico del CAE	5
A.1 La educación superior en Chile: una breve historia	5
A.2 La historia legislativa del CAE	14
A.3 La inequidad del CAE	21
B. Las consecuencias del CAE.....	28
B.1 La implementación del CAE y sus efectos.....	28
B.2 El mercado en la educación superior	51
C. Educación Superior ¿Fallas de mercado o fin del mercado?.....	56
C.1 Fallas de mercado.....	58
C.2 El fin del mercado en la educación superior.....	67
D. Propuestas	76
D.1 Reformas al CAE.....	76
D.2 La eliminación del CAE y reemplazo por otras formas de financiamiento.....	86
III. Conclusiones	96
IV. Glosario.....	100
V. Bibliografía	102

Índice de figuras y tablas

Figuras

<i>Figura 1: Número de estudiantes matriculados en primer año beneficiarios del CAE 2006-2015</i>	29
<i>Figura 2: Monto de créditos comparado al monto desembolsado por el Fisco en UF</i>	34
<i>Figura 3: Evolución de la matrícula total por tipo específico de institución 1983-2016</i>	38
<i>Figura 4: Distribución de créditos de educación superior, con recursos o garantía estatal, por tipo de institución</i>	39
<i>Figura 5: Evolución del porcentaje que el CAE ocupa dentro del presupuesto de educación superior ..</i>	46
<i>Figura 6: Proyección desembolso total CAE y Recuperaciones TGR (MM\$ 2014)</i>	47

Tablas

<i>Tabla 1: Porcentaje de estudiantes matriculados en primer año a quienes se les asignó CAE 2006-2015</i>	30
<i>Tabla 2: Número de instituciones de educación superior por año 1990-2016.....</i>	36
<i>Tabla 3: Listado de IES con mayor participación en el CAE el año 2015</i>	41
<i>Tabla 4: Años de acreditación de los IP y CFT con mayor participación en el CAE el año 2015</i>	42
<i>Tabla 5: Ranking de las universidades con mayor participación en el CAE el año 2015</i>	43

Resumen

La presente tesis se enmarca dentro del proyecto FONDECYT titulado “Análisis económico del derecho administrativo”. Su objeto es evaluar el financiamiento de la educación superior en Chile mediante el Crédito con Aval del Estado (en adelante, “CAE”), desde una perspectiva económica de costos y beneficios sociales.

Las políticas públicas de financiamiento de la educación superior suelen estar pensadas para maximizar el acceso y la calidad, sin definir previamente los factores que permiten concluir que estas consecuencias serán alcanzadas. En razón de esto, se analizan los presupuestos económicos subyacentes a la implementación del CAE por medio de la elaboración de una inecuación, que detalla los costos y beneficios contemplados en su diseño. Estos se justifican de acuerdo a un ejercicio de reconstrucción a partir de la historia de la ley y de su contexto, tanto legislativo como político. Para comprender este contexto, se hace un breve resumen de la evolución del sistema de educación superior chileno desde mediados del siglo XX hasta el año 2005, con particular énfasis en las formas de financiamiento.

El análisis económico consiste en un análisis empírico en base a datos proporcionados por el Ministerio de Educación y la Comisión Ingresos, entre otras fuentes, sobre los efectos del CAE en el sistema de educación superior desde su implementación hasta el año 2016. Esto permite evaluar si el CAE se trata de una política pública de financiamiento ventajosa y eficiente en relación a los costos y beneficios contemplados originalmente por la misma.

Una vez analizados los efectos del CAE, se hace una evaluación de los problemas más importantes que presenta desde dos perspectivas normativas: primero, desde la perspectiva que comprende la educación superior como un mercado que presenta fallas; y, por otra parte, desde la perspectiva que comprende la educación superior como un derecho social que debe tener un régimen particular, distinto del régimen de mercado.

Por último se exponen posibles propuestas para mejorar, cambiar o eliminar el CAE en base a las dos perspectivas normativas antes expuestas.

I. Introducción: acceso y calidad, los fines del sistema educativo

Las políticas públicas, o la ausencia de estas, fijan una dirección que delinea el camino por el cual transitarán y evolucionarán los diferentes sistemas, organizaciones e instituciones que forman parte de nuestra vida en sociedad. Esto es aplicable a uno de los sistemas más relevantes para el desarrollo de los países: el sistema de educación superior. En este sentido, la discusión sobre la dirección hacia la cual se debe encauzar el sistema educativo es un paso previo necesario para analizar y evaluar el impacto de las políticas públicas que pretenden cambiarlo. En palabras simples, si no sabemos con exactitud *qué* es lo que se pretende mejorar, con mucha menos razón sabremos *cómo* mejorarlo; o incluso, en el intento de mejorar el sistema educativo solo atendiendo a la corrección u optimización de los actuales medios que perpetúan su desarrollo, sin preguntarnos por los criterios que los justifican, nos alejaremos de la dirección hacia la cual creemos que el sistema educativo debiese transitar.

A lo largo de la historia de Chile se han elaborado variadas políticas públicas orientadas a mejorar y desarrollar la educación en general, y con mayor intensidad recientemente, el sistema de educación superior en particular. Esto se debe a la gran importancia de la educación tanto para el desarrollo económico de los países como en el desarrollo humano de quienes la reciben. Dentro de los fines que las políticas públicas educativas han fijado se encuentran predominantemente la expansión del acceso y el aseguramiento de la calidad en la prestación. Sin embargo, dichos fines se han entendido como objetivos desprovistos de una comprensión global de lo que *es* la educación superior y *cómo* debería entenderse. Al examinar el mensaje presidencial de variadas políticas públicas relacionadas a la educación superior, se evidencia que no hay una comprensión desarrollada y acabada de sus fines, sino que estrictamente se refieren al acceso y la calidad como criterios de optimización. A modo de ejemplo, la historia de la Ley N° 20.572 sobre Reprogramación de Créditos Universitarios, promulgada el año 2011 durante el gobierno de Sebastián Piñera, evidencia que tanto para el Gobierno de esa época como para una gran parte de la oposición, que los estudiantes tuvieran acceso a la educación superior era equivalente a que tuvieran beneficio a un crédito. El mensaje presidencial señala: “El proyecto de ley tiene por finalidad permitir la reprogramación de las deudas morosas del crédito solidario, como una medida

adecuada para facilitar el pago y mejorar los índices de recuperación, de manera de facilitar el acceso de las nuevas generaciones a la educación superior.”¹ Esta comprensión no fue impugnada en la discusión parlamentaria del proyecto, sino más bien fue respaldada por la oposición. A pesar de este consenso, es completamente legítimo impugnar que el acceso igualitario equivale a tener acceso a un crédito, puesto que el aumento en el acceso se puede obtener por diferentes formas de financiamiento, sean estas fuentes públicas, como lo son los impuestos; o sean fuentes privadas, como lo sería el crédito o el pago directo del bolsillo de los estudiantes y sus familias. Entonces la pregunta que surge inmediatamente es: si existen diversos medios para garantizar el acceso, ¿cuáles de estos garantizan el acceso igualitario? Esta pregunta no se puede resolver por sí misma, sino que requiere que se recurra a una comprensión global de lo que *es* la educación superior. Dependiendo de la clase de cosa o entidad que se entienda que es la educación superior, va a depender la forma más adecuada para realizar su acceso igualitario.

La educación tiene variados fines, dentro de estos se encuentran el desarrollo de la investigación y el conocimiento desinteresado, hasta la adquisición de herramientas para la capacitación laboral. A su vez, las formas de cumplir los fines de la educación superior se inscriben bajo diferentes dimensiones: los sistemas de gobernanza que rigen a los planteles, la acreditación u otros medios para asegurar la calidad, las formas en que se promueve la investigación, la dirección estratégica y gestión, entre otras. Este trabajo se enfoca en una dimensión específica del cumplimiento de los fines de la educación superior, que es su financiamiento. El financiamiento es una forma de cumplir los fines del acceso y la calidad, al ser el motor de desarrollo de las instituciones de educación superior (IES). La educación necesita recursos para su realización, y a la vez es necesario que estos sean manejados eficientemente, por lo que su discusión pública es sumamente importante. Dependiendo de la forma en que se regule el financiamiento en la educación superior, se trazarán un sistema que cumpla diferentes fines y sirva distintos propósitos.

Debido a la magnitud de este tema, el trabajo se centra en una forma específica de financiamiento que se implementó a partir del año 2006 en Chile, que es el Crédito con Aval

¹ Historia Fidedigna de la Ley N° 20.572, 3.

del Estado (CAE). La tesis central de esta investigación es que las políticas públicas implementadas en Chile durante las últimas cuatro décadas profundizaron una comprensión de la educación superior como un bien de mercado, siendo el CAE la máxima expresión de esta lógica. Este crédito se sustentó en una determinada comprensión de política-económica que implicó privatizar la oferta de educación superior y equiparó el acceso igualitario al derecho de los estudiantes a participar en un mercado. Por otra parte, implicó asimilar la calidad a la determinación de criterios mínimos de funcionamiento de los planteles. El modelo del CAE tuvo la consecuencia de masificar el sistema de educación superior, en particular para aquellos estudiantes de menores recursos, al costo de potenciar un sistema desregulado, donde muchas veces priman intereses particulares antes que públicos.

Es necesario advertir que el CAE se ha visto fuertemente cuestionado en el último tiempo y seguramente no perdurará mucho sin ser alterado o eliminado². A pesar de encontrarse sobre arena movediza, es precisamente debido a la probabilidad de que en el futuro se modifique o elimine que se hace más urgente aportar a la discusión pública. Si bien la disputa política sobre *qué* es la educación superior atraviesa todo el texto³, este trabajo se centra en las políticas públicas de financiamiento de la educación superior, en particular las que refieren a la creación o modificación del CAE, en términos económicos⁴. Para estos efectos el estudio comprenderá dos dimensiones: las formas jurídicas e instituciones de derecho público que dan vida a las políticas de financiamiento de la educación superior, por una parte, y el impacto económico que estas tienen por otra. Ambas cuestiones están relacionadas íntimamente, razón por la cual este no es un trabajo de teoría económica, sino que es un trabajo de análisis del derecho administrativo desde su impacto económico, dando cuenta de las decisiones de política-económica de fondo que sustentan una determinada

² El gobierno mediante el Ministerio de Educación ha anunciado en diversas ocasiones sus intenciones de reformar el CAE, por ejemplo: La Tercera. Bustos, M. *Gobierno eliminará el CAE y creará un crédito sin presencia bancaria*. 27 de Octubre de 2016. <http://www.latercera.com/noticia/gobierno-eliminara-cae-creara-credito-sin-presencia-bancaria/> (último acceso: 27 de septiembre de 2017).

³ Este trabajo está fuertemente inspirado en la idea de que la educación superior es un derecho social que debe ser provisto por el régimen de lo público, idea que se explicará más adelante. Las miradas alternativas y sus fundamentaciones también se tratan en el texto. Fernando Atria desarrolla latamente la idea de la educación superior como un derecho social en el libro: Atria, Fernando. *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago de Chile: LOM, 2014.

⁴ Si ya es difícil entregar una definición acabada de lo que es la economía, intentar definir qué es un análisis económico es más difícil aún. Se entenderá por análisis económico el ejercicio de comparación entre los costes y beneficios de una política pública, evaluando tanto cuantitativamente como cualitativamente los efectos que se derivan de la aplicación de dicha política pública.

visión de lo que *es* la educación superior. Un análisis normativo de las formas jurídicas e instituciones que no contemple su impacto económico será tan inútil en estudiar la efectividad de una política pública como un análisis económico que no contemple una perspectiva normativa. Ambos dependen el uno del otro y son las dos caras de una misma moneda.

La estructura de este trabajo es la siguiente: (A) En la primera sección se analiza el modelo económico del CAE. Para su adecuada comprensión, las primeras dos partes explican el contexto histórico en que se desenvuelve esta política de financiamiento junto con los fundamentos que justificaron su creación en el proceso legislativo. La tercera parte consiste en el desarrollo de una inecuación que muestra los costos y beneficios que se consideraron previo a la implementación del CAE. Esta inecuación sirve como marco analítico para evaluar sus resultados. (B) Una segunda sección se refiere al análisis de las consecuencias del CAE, evaluando el cumplimiento o las falencias de los supuestos de la inecuación previamente descrita, además de incluir factores relevantes que no fueron considerados en la implementación de la política de financiamiento. (C) La tercera sección analiza los problemas que presenta el CAE desde dos perspectivas opuestas: la primera, desde una perspectiva que patrocina el mercado en la educación superior y evalúa sus carencias desde la noción de fallas de mercado; y, la segunda, desde una perspectiva que impugna la existencia misma de un mercado en la educación superior, desde las noción de bien público, por un lado, y desde su comprensión como un derecho social, por otro. Una última sección (D) evalúa diferentes propuestas para cambiar o eliminar el modelo del CAE, tomando en consideración la comprensión de la educación superior que dichas propuestas generan, dividiéndose en dos grandes grupos: aquellas que no impugnan el mercado en la educación superior y pretenden corregir las fallas de mercado que presenta el CAE; y, aquellas que disputan esta concepción, defendiendo un nuevo paradigma de la educación superior como un derecho social que se debe proveer de acuerdo al régimen de lo público, rechazando cualquier tipo de crédito como medio de financiamiento.

II. El financiamiento como garantía del acceso y la calidad de la educación superior

A. El modelo económico del CAE

A.1 La educación superior en Chile: una breve historia

Las reformas que se han efectuado al sistema de educación superior chileno solo pueden entenderse dentro de un marco histórico de cambios relevantes que se inician desde 1981 en adelante y que cambian el paradigma que hasta ese entonces gobernaba la educación superior. Por este motivo, previo a exponer el funcionamiento del CAE, es necesario entender el contexto y las tendencias que se estaban desarrollando previo a la promulgación de la ley que crea el crédito, ya que explican en gran parte su soporte ideológico.

Quienes conozcan a grandes rasgos la historia de la educación superior a partir de mediados del siglo XIX hasta antes de la promulgación del CAE el año 2005, pueden saltarse este capítulo y dirigirse inmediatamente al siguiente (A.2). No obstante, para comprender los capítulos siguientes es necesario convenir en al menos cinco características de la historia de la educación superior chilena: (i) durante mediados del siglo XIX, predominaba un sistema de educación superior basado en el concepto de “Estado Docente”, que concebía la educación superior como una función del Estado y a los privados que participaban en ella como colaboradores de esta función. Dicha educación era elitista, exclusivamente universitaria y financiada en su total mediante aportes fiscales. La Reforma Universitaria, en palabras de Brunner, “inaugura un nuevo ciclo, el de una educación superior de elite que se moderniza, expande y llega a situarse en el umbral de la masificación, al mismo tiempo que se politiza y vuelve parte de los conflictos de poder, ideológicos y culturales que Chile experimenta en el decenio de 1964 a 1973”⁵. El mayor crecimiento exponencial de la matrícula fue en este periodo. (ii) Tras la dictadura militar que se instauró entre 1973-1989, se intervienen las universidades estatales, y se produce un cambio paradigmático mediante la implementación de la reforma del año 1981, con la finalidad de introducir un mercado en el sistema de educación superior. En este periodo comienzan a proliferar las instituciones

⁵ Brunner, José Joaquín. «Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte.» En *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, de Andrés Bernasconi, 23-107. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015: 28.

privadas y nacen dos instituciones de educación superior a partir de la oferta privada: los Centros de Formación Técnica (CFT) y los Institutos Profesionales (IP). La forma de financiamiento de la educación superior deja de ser mediante recursos públicos exclusivamente, y se pasa a privilegiar el financiamiento mediante los aranceles de los estudiantes y fondos por los cuales las universidades tendrían que competir. (iii) En la década de 1990, el marco general de la educación superior no fue alterado. La matrícula tuvo un constante crecimiento que la llevó a consolidarse como una educación superior de masas. Se visualizan los primeros esfuerzos por resguardar la calidad a partir de la creación de organismos del Estado, junto establecer ayudas estudiantiles dirigidas a los estudiantes de las universidades del CRUCH. (iv) En el milenio, las instituciones privadas captan una proporción cada vez mayor de la matrícula total en educación superior. El gasto privado predomina sobre el gasto público de manera extrema, por lo que la educación superior está financiada principalmente por los propios estudiantes y sus familias. Como última observación, antes del CAE no se habían ampliado los beneficios de becas y créditos a los estudiantes matriculados en las instituciones privadas creadas a partir de la reforma de 1981⁶, por lo que el CAE es la primera forma de financiamiento que no discrimina entre tipos de instituciones, salvo por el requisito de su acreditación.

En lo que sigue a continuación, se desarrollarán estos periodos con mayor detalle, desde un enfoque principalmente centrado en el financiamiento.

A.1.1 El Estado Docente y la Reforma Universitaria

Durante el siglo XIX y hasta el último cuarto del siglo XX, la educación superior en Chile se podía resumir en el concepto de “Estado Docente”, que implicaba que “la educación era una responsabilidad del estado, y las entidades privadas involucradas en la educación eran colaboradoras en la misión y función educacional del estado.”⁷

Hacia fines de los años sesenta, el sistema de educación superior era un sistema pequeño y homogéneo, compuesto por dos universidades públicas y seis universidades privadas, tres de las cuales eran católicas y las otras tres, entidades seculares, sin fines de lucro,

⁶ Brunner, *Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte*, 48.

⁷ Bernasconi & Rojas, *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*, 19.

dedicadas al desarrollo de sus regiones⁸. La matrícula de pregrado estaba cubierta en un 60% por establecimientos públicos, donde la Universidad de Chile cubría la mayoría⁹. Durante el periodo entre 1957 a 1967, la matrícula se había casi triplicado, pasando de estar conformada por 20.000 estudiantes a 55.000. En el mismo periodo, la matrícula de mujeres aumentó en 40%¹⁰. El financiamiento de la educación superior chilena se efectuaba mediante el Estado y en cuanto a su regulación, esta se confeccionaba por las propias IES. En términos de financiamiento, había gratuidad universal para quienes asistieran a las ocho universidades que fueron creadas en este periodo. La forma de admisión era el Bachillerato, un examen escrito cuya aprobación otorgaba el grado de bachiller¹¹, que fue reemplazado en 1967 por la Prueba de Aptitud Académica. La composición del cuerpo estudiantil de las universidades era principalmente de la elite. Los estudiantes que pertenecían a estratos socioeconómicos más bajos no tenían acceso a la universidad¹². El desarrollo regional hacia los sesenta se había efectuado mediante la creación de campus regionales por parte de algunas universidades. Los primeros fueron los colegios universitarios regionales implementados por la Universidad de Chile. Posteriormente, la Universidad Técnica del Estado y la Universidad Católica de Chile también desarrollaron campus regionales¹³. Este sistema fue construido y ampliado desde lo público, en las palabras de Bernasconi y Rojas: “En dicho sistema, las universidades existentes en nuestro país, incluidas las de propiedad privada, actuaban con una perspectiva de carácter público”¹⁴. Esta comprensión de la educación superior como un derecho social se plasmó claramente en la Constitución de 1925. El artículo 10 N°7 de dicha Constitución establecía que las universidades estaban sujetas a un régimen que implicaba: (i) autonomía académica, administrativa y económica; (ii) financiamiento público, adecuado para que puedan cumplir sus funciones plenamente; (iii) protección del estatus del académico, tanto en cuanto a su ingreso y promoción como en cuanto a su libertad de cátedra e investigación, y (iv) protección

⁸ *Ibidem*, 18.

⁹ *Ídem*.

¹⁰ Brunner, José Joaquín. *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO, 1986, 17.

¹¹ Universidad de Chile. «Universidad de Chile.» Historia del examen de admisión. 7 de Marzo de 2016. <http://uchile.cl/u110237>.

¹² Durante este periodo el Estado, a través de la Universidad, asumió el rol de formar nuevos profesionales, sin embargo “La formación de una cultura técnica no logró impregnar al resto del sistema educativo y, por lo tanto, a otros estratos sociales. De hecho, ésta ha sido una de las polémicas más persistentes sobre el sistema educacional en el siglo XX.” Serrano, Sol. *Universidad y Nación: Chile en el siglo XIX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1994, 219.

¹³ Bernasconi & Rojas, *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*, 18.

¹⁴ *Ibidem*, 19.

del estatuto del estudiante, tanto en cuanto a su acceso como en cuanto a su libertad en tanto estudiante¹⁵. De esta manera, el régimen de lo público se manifestaba en la forma en que las IES estaban reguladas en la Constitución. De todas formas, en este periodo existían algunos problemas en la administración de las universidades, ya que los catedráticos constituían oligarquías académicas y no había formas de supervisar los gastos públicos, lo que dificultaba la tarea de satisfacer objetivos nacionales o de bienestar social.¹⁶

Durante el periodo de Reforma Universitaria a fines de la década de 1960, se empezaron a discutir temas vinculados a la reorganización y democratización de la Universidad. Los rectores, decanos y directores de las unidades académicas comenzaron a ser elegidos por los académicos, y, en algunos casos, por los estudiantes y funcionarios. En cuanto al financiamiento público, este prácticamente se duplicó entre 1969 y 1974¹⁷. La matrícula creció a más de 146.000 estudiantes en 1973¹⁸. Los principales beneficiados de la expansión de la matrícula durante este periodo fueron los estudiantes de la clase media, en la medida que las generaciones más jóvenes lograban completar la educación media, teniendo mayores oportunidades de acceder al nivel superior¹⁹. Muchos de los conflictos políticos de la época se vieron reflejados en las discusiones que se efectuaban dentro de las universidades.²⁰

A.1.2 La intervención militar y reforma del año 1981

Tras el golpe militar el 11 de septiembre de 1973, el nuevo gobierno intervino las ocho universidades, designando rectores que asumieron el gobierno universitario. Las desapariciones forzadas de profesores, estudiantes y funcionarios trajo consigo el

¹⁵ Atria, *Derechos Sociales y Educación: un nuevo paradigma de lo público*, 284.

¹⁶ Brunner, *Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte*, 27.

¹⁷ Bernasconi & Rojas, *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*, 19.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Brunner, *Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte*, 30.

²⁰ Esta cita de Jorge Millas así lo revela: "Obviamente, el problema de la Universidad no puede ser considerado en abstracto; quiero decir, no puede sustraerse al problema general de la sociedad y la cultura." Millas, Jorge. "El referéndum de la Universidad de Chile", Diciembre 1968 en "Idea y defensa de la Universidad", Santiago, 1981: 24. En este mismo sentido, era evidente que al interior de la Universidad de Chile habían grandes disputas de los estudiantes que representaban partidos políticos: "el movimiento estudiantil y sus distintas fuerzas internas están agrupadas en torno a partidos políticos. Estos son la expresión universitaria de las organizaciones políticas que dominan la escena política nacional. Y esto es importante porque explica la racionalidad de la conducta de los grupos políticos estudiantiles en tanto la Universidad está casi permanentemente sujeta a las grandes consideraciones estratégicas y tácticas de los diversos partidos de acuerdo a sus posiciones en lucha por el poder en el país" en Garretón, Manuel. *La reforma en la Universidad de Chile*. Vol. III. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1985: 27.

desmantelamiento de las unidades académicas, especialmente en las ciencias sociales²¹. La reforma universitaria que estaba en curso fue abruptamente interrumpida.

Se estima que el gasto público cayó entre un 15% y un 35% promedio entre 1965 y 1980, lo que forzó a las universidades a abandonar la gratuidad para empezar a cobrar aranceles, junto con acudir a otras formas de financiamiento. El financiamiento por otros medios que no fueran fondos públicos aumentó de 13.5% a 26.9% entre 1965 y 1980²². En este escenario, las universidades vigentes no ofrecían suficiente acceso, en razón de la disminución de la matrícula global, producto, en parte, de la intervención militar. Las universidades presionaban por un aumento de los aportes fiscales en la medida que experimentaban escasez de recursos. Paralelamente, instituciones no reconocidas formalmente por el Estado comenzaron a ofrecer carreras de educación superior, haciendo manifiesta la necesidad de implementar medidas destinadas a su formalización.

La reforma de 1981, introducida por el régimen militar, tuvo como fin primordial expandir la matrícula, que había caído en un 30% desde 1975. Para lograr este propósito, el gobierno se propuso diversificar el sistema de educación superior para, de esta forma, estimular la competencia entre las instituciones, lo que a su vez garantizaría su calidad²³. En 1981 se autorizó la creación de universidades privadas y de nuevas instituciones no-universitarias de educación superior: los CFT e IP. Los IP fueron autorizados para otorgar los títulos profesionales no reservados a las universidades, y los CFT quedaron a cargo de las carreras técnicas de dos años de duración²⁴. Esta reforma fue en la misma vereda que aquellas perpetradas para desarrollar la economía de mercado, la privatización, la liberalización del comercio y la competencia. De alguna manera, se buscaba disolver la posición concentrada de las universidades tradicionales, habilitando el camino para el libre emprendimiento en materia de educación superior, que solo requeriría una supervisión o regulación mínima por parte del Estado.

²¹ Brunner, *Informe sobre la educación superior en Chile*, 41-46.

²² *Ibidem*, 46-47.

²³ De acuerdo al informe *Nueva Legislación Universitaria Chilena*, de la secretaria general del consejo de rectores de universidades chilenas en 1981 (los rectores en este periodo eran designados por la junta militar), el nuevo sistema de financiamiento y creación de nuevos planteles traería los siguientes beneficios: "Se producirá una sana competencia entre las Universidades por atraer a los mejores postulantes, tendiendo así a elevarse la calidad de la docencia". Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. Secretaria General. «Nueva legislación univeritaria chilena.» Santiago de Chile, 1981: 46.

²⁴ Bernasconi & Rojas, *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*, 21.

La creación de universidades e institutos privados estaba sujeta a una autorización política y otra técnica, la primera efectuada por el Ministerio del Interior y la segunda por el Ministerio de Educación, subsistiendo esta autorización hasta 1988. Una universidad tradicional (alguna de las ocho que fueron creadas previas a la reforma) estaría encargada de supervisar los planes y programas académicos, además de tomar los exámenes finales y de grado. Para evitar la politización de los colegios regionales de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, estos se dividieron en 14 pequeñas universidades. Todas estas fueron sometidas a un régimen de gobierno subordinado a los rectores delegados con poderes soberanos y a las restricciones del régimen militar.²⁵

En cuanto al financiamiento de la educación superior, la reforma de 1981 dividió el aporte fiscal en dos instrumentos que subsisten hasta hoy: el aporte fiscal directo (AFD) y el aporte fiscal indirecto (AFI). El primero es distribuido entre las universidades públicas y privadas creadas antes de la reforma de acuerdo a un criterio histórico, que servía como aporte base. El AFI se repartía entre las IES de acuerdo al número de estudiantes matriculados con los puntajes más altos obtenidos en la PAA y posteriormente, en su reemplazo, la Prueba de Selección Universitaria (PSU). El resto del financiamiento lo recibían las universidades mediante el cobro de aranceles a sus estudiantes, además de la creación de un programa de becas y subsidios estudiantiles para aquellos estudiantes que asistieran a universidades tradicionales que no tuvieran los recursos para pagar la matrícula. Las IES que se crearon durante este periodo no tenían acceso a subsidios para sus estudiantes. Por último, se creó el Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnología (FONDECYT), con la finalidad de distribuir fondos de investigación de manera competitiva y en base a arbitraje de expertos que evaluarían los proyectos presentados.

De esta forma se desprende que la concreción del nuevo sistema de financiamiento de la educación superior se hizo de acuerdo a dos reglas fundamentales: (i) las nuevas universidades (las que fueron creadas después de 1981) no tendrían AFD, pero podrían optar al AFI, como “incentivo a la mayor competencia entre todas las universidades”²⁶; y, (ii) el AFD se iría reduciendo anualmente en un porcentaje establecido por ley, hasta llegar al 50%

²⁵ Bernasconi & Rojas, *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*, 21.

²⁶ Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. Secretaría General, “*Nueva Legislación Universitaria Chilena*”, 45.

de lo que recibía cada universidad por este aporte en ese momento²⁷. Las finalidades de estas nuevas reglas eran fomentar la “sana competencia” entre las universidades y crear un incentivo para que estas contaran con los mejores docentes. De esta manera, se consagra un expreso rechazo a la gratuidad universal en la educación superior. En el informe *Nueva Legislación Universitaria Chilena*, se expresa: “La llamada educación universitaria gratuita, es un simple disfraz demagógico para ocultar el hecho de que su costo se traslada a toda la comunidad, recayendo la carga en sectores de menores ingresos que los beneficiados. Nada puede ser, por tanto, más injusto y socialmente regresivo.”²⁸

Al acabar con la gratuidad en la educación superior, se creó un problema evidente: quienes no tenían recursos para pagar su educación no podrían acceder a ella. Esto fue previsto por el régimen militar el año 1981, por lo que se anticipó a establecer la creación de un crédito “(...) a largo plazo y bajo interés, que el beneficiario empezará a pagar a dos años después de terminados sus estudios universitarios. Este beneficio regirá por igual para todos los alumnos que se matriculen en la universidades, y ya sea que lo hagan en aquellas actualmente existentes o en las nuevas que se creen.”²⁹ Este es el primer antecedente del CAE, que fue previsto por el consejo de rectores designado por el régimen militar como una medida necesaria para perfeccionar el modelo de educación superior bajo lógicas de mercado. Este nuevo sistema de educación superior significó dar un giro copernicano en cuanto al sistema de educación superior. El antiguo sistema se transformó en uno abierto y diversificado, dando paso a la iniciativa privada que crearía nuevas universidades, junto con la creación de dos nuevos tipos de IES: los IP y CFT.

4.1.3 Desde la reforma de 1981 hasta el año 2005

Tras la implementación de la reforma de 1981 y hasta el año 2005, se efectuaron diferentes políticas públicas orientadas a mejorar el sistema de educación superior. Estas reformas, sin embargo, no alteraron el sistema en lo medular. La masificación y transformación del sistema comienza tímidamente en 1985³⁰. En 1989 se alcanza una tasa

²⁷ Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. Secretaría General, “*Nueva Legislación Universitaria Chilena*”, 45.

²⁸ *Ibidem*, 46.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Brunner, *Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte*, 43.

bruta de participación en la educación superior del 19%³¹. La explosiva creación de universidades privadas puso una fuerte presión sobre la forma en que estas eran reconocidas formalmente, por lo que sus estándares de examinación se relajaron. La dictadura militar fue derrocada mediante el plebiscito de 1989, trayendo consigo la vuelta a la democracia, que se irguió sobre un legado autoritario e instituciones limitadoras de la agencia política³². En 1990, durante el gobierno de Patricio Aylwin, se publica la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, que establece un nuevo mecanismo de supervisión de las instituciones privadas, sustentado en la acreditación de un Consejo Superior de educación autónomo que cumpliría ciertas funciones de supervisión. Durante 1990 y 1999 el presupuesto público para la educación superior creció 85%, los aportes para investigación aumentaron en 200%, las ayudas estudiantiles crecieron un 83%, alcanzando una cobertura de poco más de 100.000 estudiantes³³. Los gobiernos de 1990 intentaron reformar globalmente el régimen jurídico de la educación superior para fortalecer la participación del Estado, sin embargo, este esfuerzo no tuvo éxito³⁴. De esta manera, durante este periodo, las políticas públicas apuntaron a masificar la educación superior mediante la oferta preferentemente privada. Esto se evidencia en cuatro características: (i) la mantención del marco legal básico instalado por la reforma de 1981; (ii) las amplias libertades de mercado que se aseguraron a los proveedores y usuarios del servicio; (iii) la falta de creación de nuevas instituciones estatales; y, (iv) la gradual y tardía introducción de mecanismos de control de calidad para dotar de garantías públicas al mercado y transparencia³⁵.

Para el año 2003 las instituciones privadas de educación superior representaban el 75% de las IES del país y el 100% del sector no-universitario de la educación superior (CFT e IP). La matrícula alcanzó a 520.000 estudiantes en 2002, considerando todos los tipos de

³¹ Brunner, *Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte*, 39.

³² A modo de ejemplo, entre las instituciones que limitaban la agencia política, y por lo tanto la democracia, se encontraba la de los senadores designados y vitalicios, los cuales eran elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, la Corte Suprema y el Presidente de la República.

³³ Bernasconi & Rojas, *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*, 195.

³⁴ Esto se puede explicar, en parte, por la fuerte neutralización política que estaba viviendo Chile. La agencia política de los gobiernos de la Concertación fue negada en parte por las instituciones autoritarias legadas de la dictadura, como lo fueron los senadores designados, y los aún vigentes quórum constitucionales supra-mayoritarios para reformar la Ley Orgánica Constitucional de Educación. Para el desarrollo de esta idea, véase Atria, Fernando. *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano*. Santiago de Chile: Catalonia, 2013: 3-10.

³⁵ Brunner, *Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte*, 47.

planteles y niveles de educación³⁶. De acuerdo al World Education Indicator de 1999, la participación privada en el financiamiento de la educación superior en Chile era la segunda más alta de los 13 países incluidos en el WEI más los de la OECD de ese año, siendo esta de un 77,2% y con un financiamiento privado del 44,9% del gasto total. En palabras de Bernasconi y Rojas: “Chile ha transitado en los últimos treinta años [el informe es del año 2003] de un sistema terciario de élite, estatal, y relativamente homogéneo, a un sistema de educación superior de mercado, masificado y diverso.”³⁷ (los corchetes son propios).

El año 2005, previo a la implementación del CAE, las formas de financiamiento de la educación superior se podrían resumir en: i) el AFD, ii) el AFI, iii) las ayudas estudiantiles, iv) el Programa de Formación Inicial de Docentes, v) el Fondo Competitivo para el Mejoramiento de la Calidad y Desempeño de la Educación Superior del programa MECESUP, y vi) los fondos para la investigación. En cuanto a las ayudas estudiantiles, existían: el crédito solidario, las Becas Mineduc, las Becas Nuevo Milenio (para realizar estudios técnicos) y créditos CORFO. Las ayudas estudiantiles estaban principalmente dirigidas a los estudiantes que se matricularan en las universidades tradicionales del CRUCH. Los créditos CORFO exigían que los estudiantes tuvieran un aval, y su tasa de interés era alta en comparación a la tasa original del CAE (la primera tenía una tasa del 8% anual y la segunda de 6%).

Antes de la implementación del CAE, los indicadores de escolaridad señalaban un enorme progreso en relación a la participación en el sistema educacional, reduciendo la brecha entre quintiles socioeconómicos en los niveles básico y medio. En la educación terciaria, no obstante, se evidenciaba que el aumento de cobertura mantenía las diferencias de acceso según quintil de ingreso, es decir, mientras más se avanzaba en el nivel de educación, mayor era la brecha socioeconómica³⁸. De esta forma, era evidente que una de las tareas a solucionar en los años posteriores debía ser mejorar el acceso. En este contexto, se consideraba que el CAE sería el vehículo que permitiría el acceso a la educación superior por parte de los estudiantes que no tuvieran los medios económicos suficientes. En términos económicos, el

³⁶ Bernasconi & Rojas, *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*, 26.

³⁷ Bernasconi & Rojas, *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*, 29.

³⁸ *Ibidem*, 13.

CAE pretendía corregir una falla de mercado, eliminando o morigerando una barrera de acceso, puesto que los estudiantes más vulnerables que solo podían postular a instituciones privadas de educación superior no tenían los medios para hacerlo. De esta forma, el propósito del CAE era financiar a los estudiantes vulnerables independientemente de si estos estaban matriculados en una universidad del CRUCH, bastando solo que la institución de educación superior (fuera esta una universidad, un CFT o IP) estuviera acreditada. Esto puso fin a la necesidad de que el estudiante contara con un aval privado para recibir un crédito, la barrera más grande para acceder al financiamiento. De esta manera, el CAE era el paso inevitable para masificar el sistema de mercado instalado en la educación superior.

A.2 La historia legislativa del CAE

A.2.1 Sus orígenes y fundamentos

Durante el gobierno de Ricardo Lagos, el año 2005, se promulgó la Ley N° 20.027, también conocida como la ley que crea el sistema nacional de financiamiento estudiantil (SNFE). Esta estableció normas para el financiamiento de estudios de educación superior (en adelante, “la Ley”). Su propósito manifiesto era regular y crear ciertas garantías en favor de los estudiantes para financiar su educación superior mediante diversos sistemas, dentro de los cuales se incluyó un sistema de Créditos con garantía del Estado (CAE).

En el mensaje de la Ley³⁹, el Presidente Ricardo Lagos, establece como finalidad del nuevo sistema el propender a la “la calidad de la Educación Superior y la equidad en el acceso a esta”. Para financiar el acceso equitativo de los estudiantes, se crea el SNFE que contempla cuatro pilares, los cuales se pueden resumir en: (i) becas, (ii) crédito solidario, (iii) CAE, y (iv) sistema de ahorro. La Ley se ocupa de los últimos dos componentes, para establecer un subsistema de crédito sustentable para los estudiantes de instituciones autónomas y acreditadas junto con un sistema de ahorro para el financiamiento de estudios de la educación superior.

En cuanto al objetivo del SNFE, se evidencia su fuerte énfasis en mejorar el acceso. En particular, se centró en facilitar el financiamiento a la educación superior a aquellos estudiantes en una situación económica desventajada que hasta el momento no estaban en

³⁹ Mensaje de la Ley N° 20.027 de abril de 2003.

condiciones de obtener un crédito bancario regular. La forma jurídica que propuso el gobierno para solucionar dicho problema de financiamiento fue la creación de un crédito que sería equitativo y sustentable, donde se efectuaría un traspaso de recursos del mercado de capitales a los estudiantes, actuando el Estado como aval de estos últimos. En las propias palabras de Ricardo Lagos:

“Este proyecto busca, por tanto, generar la institucionalidad necesaria para apoyar de manera permanente y sustentable el acceso al financiamiento de estudiantes que, teniendo las condiciones académicas requeridas, no pueden obtener avales privados para financiar sus estudios.

Para estos efectos, se sientan las bases de un sistema que intermedie recursos desde el mercado de capitales hacia los estudiantes, en condiciones que permitan la devolución de estos fondos en concordancia con el incremento futuro de sus ingresos.”⁴⁰

De esta manera, la ley que crea el CAE tiene su sustento en la idea de que la educación superior debe ser entregada de acuerdo al mérito, al otorgar créditos a los estudiantes que no puedan pagar su educación con cargo a futuro, bajo la expectativa de que sea el incremento de sus ingresos lo que financie su educación. El CAE, es por lo tanto, un crédito especial para el pago de la educación superior, razón por la cual contempla una serie de beneficios en comparación a un crédito comercial normal. Dentro de estos beneficios se encuentran una tasa de interés más baja y, lo más importante, la garantía de que el Estado pagará el crédito en caso de mora del estudiante. La garantía del Estado es elemental en cuanto disminuye notablemente el riesgo para los bancos, que verían en esta la razón para otorgar el préstamo que de otra forma habría sido demasiado riesgoso. Además de presentarse como una forma eficiente de asignar recursos, el mensaje de la Ley evidencia que la creación del CAE fue comprendida como una forma adecuada de repartir las obligaciones y los riesgos asociados al financiamiento de la educación superior, contemplando cargas más o menos equitativas para los diferentes actores involucrados:

“En efecto, las instituciones educacionales participantes deberán garantizar el riesgo académico de sus estudiantes; el sector financiero deberá aportar los recursos; el Estado

⁴⁰ Historia Fidedigna de la Ley N° 20.027, 6.

deberá aportar garantías que reduzcan el riesgo de los créditos; y los estudiantes deberán asumir responsablemente el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas.”⁴¹

En síntesis, la finalidad con la que se creó el CAE fue la de permitir el acceso a los recursos económicos necesarios a aquellos estudiantes de bajos recursos para que pudieran estudiar en el plantel de su elección. Esto en el entendido de que un crédito era el medio más adecuado para aumentar tanto el acceso como la calidad, al ser los estudiantes los que elegirían las mejores instituciones educativas a su alcance. Esta finalidad se alcanzaría mediante un modelo que en adelante se resumirá en la frase ‘riesgo para todos, ganancia para todos’, donde se repartirían equilibradamente los riesgos y beneficios asociados a asumir la responsabilidad por el crédito entre los estudiantes, el Estado, las instituciones financieras y las instituciones educativas.

A.2.2 Modelo original y reforma del año 2012

La identificación de los objetivos definidos en el mensaje presidencial de la Ley anticipan la estructura del CAE. En esta parte, se explica con detalle la forma de funcionamiento de este crédito, además de explicar los cambios posteriores relevantes, para seguidamente proceder a una revisión de los supuestos económicos sobre los cuales se sustentó su implementación.

El modelo de ‘riesgo para todos, ganancia para todos’, como se adelantó en la sección anterior, tendría básicamente cuatro participantes: el Estado (dentro del cual se incluyen la Comisión Ingres, el Ministerio de Hacienda y los órganos fiscalizadores), los estudiantes, las instituciones financieras (bancos), y las IES.

En términos muy generales, el CAE funciona actualmente de la siguiente manera: los estudiantes⁴², que cumplan ciertos requisitos y que estén matriculados en IES acreditadas, pueden acceder a un crédito garantizado hasta en 90% por el Estado, enviando una solicitud a un organismo autónomo del Estado (Ingres). Ingres licita las carteras de créditos a los bancos, que a su vez reciben una recompensa por asumir este riesgo, por medio de un porcentaje de recompra y de recarga que cargan al Fisco. Una vez licitados los créditos, se

⁴¹ Historia Fidedigna de la Ley N° 20.027, 7.

⁴² A partir del año 2014, Ingres otorgó el crédito sin importar la condición socioeconómica del postulante.

comienza a acumular la tasa de interés anual de un 2% aproximadamente para los estudiantes, quienes aceptan ser beneficiarios del crédito por medio de la suscripción de un contrato. El crédito tiene subsidios implícitos que lo hacen más atractivo que un crédito comercial: es contingente al ingreso (desde 2012), se empieza cobrar luego de 18 meses del egreso y se suspende la cuota del crédito para los egresados que no hayan conseguido empleo o para quienes la cuota represente más del 50% de su ingreso mensual. Las IES se benefician de poder recibir más estudiantes mediante el crédito y soportan su riesgo cuando el estudiante deserta de su carrera. La forma de regular la emisión de créditos y su renovación es mediante la Ley de Presupuestos, que depende a su vez del Ministerio de Hacienda, donde se determina el número de beneficiarios y la cantidad a desembolsar anualmente para el pago de los créditos a los bancos. En lo que sigue a continuación, se explicará el funcionamiento original del CAE para luego explicar su reforma el año 2012.

Para poder hacerse beneficiarios del crédito, los estudiantes deben cumplir una serie de requisitos definidos en la Ley y en su reglamento. Originalmente, los requisitos centrales que debían cumplir los estudiantes eran dos: tener un puntaje mínimo ponderado en la PSU y acreditar una condición socioeconómica baja. La condición socioeconómica del estudiante se verificaba mediante el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), que se enviaba al Servicio de Impuestos Internos (SII) para clasificar al estudiante de acuerdo a su quintil de ingreso. A partir del año 2014, Ingesa otorgó el crédito sin importar la condición socioeconómica del postulante. Hoy en día, solo permanece uno de los requisitos, que es un mínimo puntaje ponderado en la PSU y el ranking. El puntaje de la PSU de los estudiantes es, hasta ahora, la vía para seleccionar a los estudiantes que atenderán a los diversos planteles. La prueba contiene preguntas de selección múltiple, siendo las pruebas de matemática y lenguaje obligatorias. Además del puntaje PSU, se consideran las notas obtenidas durante la educación media y recientemente, las de la básica, junto con un ranking que muestra la posición comparativa del estudiante en virtud de sus notas en relación al resto de los egresados de su establecimiento educacional de la enseñanza media. Estos deben haber obtenido un puntaje mínimo ponderado en la PSU de 475 puntos (este puntaje mínimo es fijado en el reglamento de la Ley). Una vez que reciben sus puntajes y han sido clasificados de acuerdo a un quintil determinado, los estudiantes pueden iniciar las postulaciones a las IES

que pueden ser tanto estatales como privadas, subdivididas en universidades, CFT e IP. Para poder recibir el crédito, la IES en la que se matricule el estudiante debe estar acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), encargada de velar porque dichas instituciones cumplan ciertos criterios mínimos de calidad. Los estudiantes deben postular al crédito enviando los antecedentes necesarios a un órgano público, llamado Comisión Ingres (conocida formalmente como Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores), encargada de efectuar un análisis de admisibilidad, corroborando que el estudiante cumple los requisitos mínimos contemplados en la Ley para obtener el crédito. Ingres, asimismo, debe corroborar que la IES en la cual está matriculado el estudiante se encuentra acreditada y sea de aquellas beneficiarias del crédito. Luego, otorga el CAE al estudiante en caso de ser seleccionado, por el monto equivalente al arancel de referencia del establecimiento educativo.⁴³

El CAE garantiza estatalmente los créditos emitidos por los bancos para financiar la educación superior de los estudiantes, que tiene condiciones más favorables que un crédito comercial corriente. El Estado se constituye en aval de dichos créditos, otorgando una garantía del pago de hasta el 90% del crédito en caso de morosidad de los estudiantes beneficiarios. De esta forma, el CAE corrige una falla de mercado: los estudiantes que no pueden acceder a un crédito comercial corriente debido a que no tienen un aval privado suficientemente solvente, pueden hacerlo debido a la garantía del Estado. Para estos efectos, el gobierno de turno define el gasto del CAE en el presupuesto anual. Ingres ordena a los beneficiarios del crédito de acuerdo su clasificación de riesgo para luego ofrecerlos a los bancos mediante licitaciones. De esta manera, son los bancos los que otorgan el crédito y el estudiante se hace beneficiario de éste, con el respaldo de que el Estado garantizará el crédito en caso de que no pueda cumplir con los pagos.

Las IES también garantizan el crédito, pero solo bajo la condición de que los estudiantes deserten la carrera. Si el estudiante deserta el primer año, la IES garantiza el 90% del crédito; si deserta el segundo año el 70%; y, si deserta al tercer año garantiza el 60% hasta

⁴³ El arancel de referencia es un monto calculado en base a la carrera y la Universidad, creado a fin de que las Universidades no aumentaran injustificadamente sus aranceles. Su justificación también se encuentra en la promoción de la competencia entre las IES, debido a que de esta manera tendrían que competir por bajar sus aranceles o entregar más becas a estudiantes de menores recursos.

el egreso. El Estado cubre la diferencia hasta el 90%, que será el monto que garantiza tras el egreso del estudiante de la IES. Los bancos son los que administran los créditos y se encargan del proceso de pago por parte de los estudiantes, el cual se puede iniciar transcurridos 18 meses tras el egreso de la carrera del estudiante, estando habilitadas para usar todos los medios de cobro contemplados para los créditos comerciales corrientes. Los bancos tienen ciertos beneficios para poder cobrar el crédito, por ejemplo, están habilitados para apropiarse de la retención que efectúa el SII sobre las remuneraciones de los egresados y pueden exigir obligaciones de retención del sueldo del deudor por parte de su empleador, con sanciones al incumplimiento.

Para asegurar la rentabilidad del sistema de créditos, se determinó un esquema de ganancia para los bancos. El Fisco compra créditos cada año de los estudiantes morosos y paga un porcentaje de sobreprecio sobre esos montos a los bancos. La licitación de los créditos se hace atendiendo principalmente a dos criterios: el porcentaje de recompra de créditos, y el porcentaje de sobreprecio o recarga que debe pagar el Estado por estas compras. En otras palabras, los bancos nunca dejan de administrar y cobrar los créditos, incluso si el Estado o las IES son sus principales acreedores, sin embargo, reciben la garantía de que el Estado comprará los créditos de los estudiantes morosos que no se les pudo cobrar la deuda por ninguno de los medios señalados en la Ley, además de recibir un porcentaje de recarga respecto del valor adeudado de los créditos como incentivo para efectuar el préstamo a los estudiantes.

Los bancos tienen el derecho a elegir cuáles créditos mantener y cuáles vender al Estado. Pueden ejercer este derecho en tres momentos: (i) al momento del otorgamiento bajo los términos de la licitación; (ii) cuando el estudiante beneficiario se cambie de IES (se licita como si fuera un nuevo crédito); y, (iii) al momento de la deserción del estudiante de su carrera (la entidad financiera podrá vender el crédito estudiantil al Estado por el 90% de su valor).⁴⁴

De esta manera, el CAE, en su modelo original, permitió que los estudiantes de bajos ingresos accedieran a un crédito estudiantil financiado por los bancos con un tasa de interés

⁴⁴ Banco Mundial. *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*. 8 de Marzo de 2011: 29. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/254511468217185045/Programa-de-Credito-Con-Aval-del-Estado-CAE-de-Chile>.

anual cercana al 6%⁴⁵, para estudiar en la IES de su elección, siempre y cuando estas estuvieran acreditadas. Los bancos, por su parte, se aseguraron de que el Estado pagaría el crédito en caso de morosidad, comprando las carteras riesgosas y pagando un porcentaje de sobreprecio. Este esquema se hizo pensando en que de esta manera el Estado, por medio del presupuesto Fiscal, solo tendría que desembolsar anualmente el monto necesario para pagar la compra y el porcentaje de recarga de los créditos otorgados, quedando la mayoría del financiamiento de la educación superior sobre las espaldas de aquellos que la recibirían.⁴⁶

Durante el año 2011, los estudiantes a lo largo de todo Chile se movilizaron y marcharon por las calles proponiendo una serie de cambios al sistema de educación superior. Se exigió, entre otras peticiones, el fin al lucro en las IES y la eliminación del CAE, que para ese entonces habría producido una considerable deuda estudiantil⁴⁷. El crédito se pagaba en cuotas fijas, lo que explica el descontento de los estudiantes con la deuda. Para el año 2011, cerca de 277.000 estudiantes había accedido al CAE, lo que correspondía a más de un 25% de quienes cursaban la educación superior⁴⁸. Producto de esta movilización, durante el gobierno de Sebastián Piñera el año 2012, se hicieron cambios al CAE⁴⁹. Entre los cambios relevantes se incluyen la baja de la tasa de interés de un 6% al 2% y haciendo su pago por parte de los estudiantes contingente al ingreso, con un tope del 10% de los ingresos del egresado. Todos estos beneficios para los estudiantes implicaron aumentar los subsidios implícitos en el crédito. Los otros aspectos sustantivos del funcionamiento del CAE siguieron iguales.

En cuanto a su diferencia con otro tipo de ayudas estudiantiles, el CAE es un crédito masivo y flexible, puesto que no distingue entre las instituciones tradicionales

⁴⁵ Los intereses empiezan a cobrarse una vez que la entidad financiera emite el crédito formalmente (generalmente en agosto), y terminan de cobrarse una vez que haya pagado en su totalidad. El interés se puede capitalizar mensualmente.

⁴⁶ El mensaje presidencial en la Historia de la Ley N°20.027 señala: "Para estos efectos, se sientan las bases de un sistema que intermedie recursos desde el mercado de capitales hacia los estudiantes, en condiciones que permitan la devolución de estos fondos en concordancia con el incremento de sus futuros ingresos".

⁴⁷ Guzmán, Juan Andrés, y Gregorio Riquelme. «Ciper Chile.» *CAE: Cómo se creó y opera el crédito que le deja a los bancos ganancias por \$150 mil millones*. 20 de Diciembre de 2011. <http://ciperchile.cl/2011/12/20/cae-como-se-creo-y-opera-el-credito-que-le-deja-a-los-bancos-ganancias-por-150-mil-millones/>.

⁴⁸ Paredes, Ricardo. «Desafíos de la experiencia de financiamiento de la educación superior en Chile.» En *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, de Andrés Bernasconi, 221-257. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015:233.

⁴⁹ Los cambios al CAE se efectuaron mediante la promulgación de la Ley N° 20.634.

(universidades del CRUCH) y no tradicionales, aumentando la elegibilidad para recibir beneficios⁵⁰. De esta manera, el CAE se transformó en una de las ayudas estudiantiles que más recibe recursos, siendo el ejemplo más paradigmático de un esquema de financiamiento de la educación superior mediante el subsidio a la demanda.

A.3 La inecuación del CAE

Revisado el CAE, y teniendo en consideración los supuestos bajo los cuales este fue creado, es posible transparentar los elementos y factores tomados en consideración a la hora de respaldar esta forma de financiamiento de la educación superior en cuanto política pública. Para estos efectos, en lo que sigue de esta sección, se realiza un análisis de los posibles beneficios y costos para el interés general que fueron contemplados en la implementación del CAE. Estos se desprenden de una interpretación extensiva de la Ley, su historia y su contexto. Dichos costos y beneficios fueron contemplados ya sea explícitamente, es decir, expresados en el mensaje de la Ley y la historia legislativa; o, implícitamente, en cuanto se desprenden del diseño legal y estructura del Crédito.

A pesar de que los análisis de costo y beneficio están sujetos a limitaciones⁵¹, estos permiten transparentar los posibles elementos considerados a la hora de implementar una determinada política pública. La necesidad de los análisis de costos y beneficios ha sido cada vez más acentuada por diversos profesores y actores relacionados al mundo del derecho administrativo. En palabras de Sunstein: “El análisis de costes y beneficios no es un algoritmo: no debería constreñir al gobierno en una camisa de fuerza aritmética [...]. Pero es una herramienta indispensable para ayudar a los reguladores a tomar decisiones razonables.”⁵² Luego agrega: “Aquí se pone de manifiesto otra virtud del análisis de costes y beneficios. Ayuda a superar la tendencia a concentrarnos en aspectos parciales de los problemas, puesto

⁵⁰ Paredes, *Desafíos de la experiencia de financiamiento de la educación superior en Chile*, 233.

⁵¹ En este sentido, Rose-Ackerman aboga por un papel limitado del análisis coste-beneficio por dos razones: “En primer lugar, el análisis coste-beneficio debe usarse para evaluar unas específicas políticas y no todas, e incluso en estos casos debe complementarse con opciones sustantivas o elecciones de valores que no derivan ni son dictados por la economía del bienestar. En segundo lugar, el análisis coste-beneficio presenta un marco empobrecido en lo que hace a la dimensión normativa, respecto de aquellas opciones políticas que no entran en esa primera categoría. En tales casos, la política pública debe llevarse a cabo por otros motivos y razones, a pesar de que la consideración de los costes y beneficios de un programa sea, obviamente, un requisito para la sana formulación de políticas públicas” en Rose-Ackerman, Susan. «Evaluación de impacto y análisis coste-beneficio: ¿Qué es lo que implican para la formulación de políticas y reforma del Derecho?» En *La evaluación de impacto regulatorio*, de J Auby y T. Perroud (Ed.), 119-159. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/Global Law Press, 2013.

⁵² Sunstein, Cass R. (Más) simple: el futuro del gobierno. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2014. p.166.

que nos obliga a considerar de forma global las consecuencias (también las indirectas) de las medidas”⁵³. En este sentido, un orden de los factores tomados en consideración facilita un posterior análisis de impacto, puesto que entrega un marco de referencia que permite comparar los resultados esperables con las consecuencias prácticas del CAE. Los beneficios y costos expuestos en esta sección corresponden a aquellos que se pueden apreciar *ex ante*, es decir, corresponden antes a una forma de fundamentación normativa que habilita a la defensa del CAE como política pública beneficiosa antes que a consecuencias estadísticamente medidas derivadas de su ejecución, cuestión que se verá más adelante.

4.3.2. Beneficios

Los beneficios contemplados por la Ley refieren principalmente a la capacidad del CAE de entregar recursos para el financiamiento de la educación superior sin incrementar notablemente el presupuesto nacional⁵⁴. En efecto, los créditos otorgados en esta modalidad habilitarían a un préstamo regulado de dinero por parte de los bancos para proveer el acceso a la educación superior de miles de estudiantes (Ac). De esta manera, el CAE es entendido como un crédito que es beneficioso tanto para los estudiantes, las instituciones financieras, las IES y el Estado. La situación de ‘riesgo para todos, ganancia para todos’ descrita en la sección A.2 sería tal en virtud de: (i) la capacidad del CAE de expandir notablemente la matrícula, que favorecería a los estudiantes de bajos recursos, al poder estos elegir entre nuevos y diversos proyectos educativos de calidad; (ii) los beneficios frente a la alternativa de tomar un crédito comercial regular para los estudiantes; (iii) la creación de un sistema de incentivos para que los bancos otorguen los créditos; y, (iv) finalmente, es un beneficio para el Estado y sus fines, al poder contribuir al bienestar social que implica garantizar el acceso a la educación superior sin incurrir en gastos desmedidos de presupuesto y sin tener que tomar

⁵³ Sunstein, Cass R. (Más) simple: el futuro del gobierno. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2014. p.170.

⁵⁴ En efecto, Ricardo Lagos se refirió al CAE en dos discursos presidenciales, donde se evidencia que lo central de esta política pública era aumentar el acceso a la educación superior por parte de los estudiantes más vulnerables: “Son pocas las becas y el crédito en los institutos profesionales y en los centros de formación técnica, y es allí donde normalmente van jóvenes con mayores dificultades financieras. Lo que estamos haciendo es mejorar el sistema créditos, becas y financiamiento para las universidades del Consejo de Rectores, y lo que estamos haciendo es otorgar un aval del Estado a aquellos que están yendo a los otros elementos de las universidades que no están en el Consejo de Rectores o a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica. Queremos llegar a los 600 mil jóvenes y no solamente a aquellos jóvenes que estudian en universidades del Consejo de Rectores. Por eso no entiendo una movilización que esté en contra de que los beneficios que reciben lleguen a otros” (Discurso 21 de mayo, 2005). Esta idea se repite en el discurso presidencial del año siguiente: “Otro punto fundamental: generar oferta educativa de calidad pasa por incrementar los recursos disponibles para educar a los niños que tienen menos.” (Discurso 21 de mayo, 2006).

bajo gestión estatal la administración del crédito. De esta forma, el pago del crédito vendría a constituir el motor para la creación y expansión de la matrícula en la educación superior.

Otro gran beneficio que contempla este sistema, vinculado al esquema ‘riesgo para todos, ganancia para todos’, es el ahorro Fiscal que implicaría implementar el sistema CAE (A). Lo que el CAE supone es que al estar los bancos encargados de la gestión y cobro del crédito, se ahorrarían recursos considerables, que podrían ser destinados a otros fines prioritarios como la salud, la educación básica y media, la vivienda, la previsión social, entre otros. Este supuesto implica que los bancos actuarían en total concordancia con los intereses del Fisco, siendo los porcentajes de recompra y recarga bajas, al haber baja morosidad y eficiencia en el cobro. El CAE se trata de una política inicialmente focalizada en los estudiantes de más bajos recursos, bajo la premisa de que una distribución focalizada favorece la distribución eficiente de los recursos, lo que es una característica propia de una comprensión de la educación superior como un bien de mercado. Como se verá más adelante, la comprensión opuesta, es decir, la educación comprendida como un derecho social, trae consigo la idea de que la focalización no es un criterio aceptable, sino que las políticas de financiamiento deben tender a la universalización de la prestación.⁵⁵

Un tercer beneficio que se puede considerar son las externalidades positivas derivadas del CAE⁵⁶ (Ep). Las externalidades positivas contempladas por la Ley corresponderían a: (i) el fomento a la creación y desarrollo de instituciones de educación superior; y, (ii) la promoción de la calidad en la educación superior mediante la competencia entre planteles como producto de la elección de los estudiantes. El CAE se sustenta en la idea de que los estudiantes tendrían el medio para optar por las instituciones de su preferencia, que a su vez serían las de mejor calidad, al tomar los estudiantes la mejor opción posible disponible, gatillando una sana competencia entre las IES por la matrícula de los estudiantes. La forma de asegurar la calidad de las IES se efectuaría mediante el cumplimiento de parámetros mínimos, traducido en el visto bueno de la CNA al autorizar la acreditación de los diferentes

⁵⁵ Véase Atria, *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, 125-162.

⁵⁶ Las externalidades positivas corresponden a aquellos beneficios que no se encuentran contemplados en el precio del producto o servicio. De esta manera, quien compra o produce un bien no internaliza los beneficios que genera para la sociedad. En este caso, las externalidades positivas del CAE se refieren a efectos indirectos del financiamiento del crédito, que contribuyen al beneficio social, como lo es el desarrollo institucional de las IES y la mejora de su calidad.

planteles de educación superior. Por esta razón, se puede inferir que el CAE supone que los estudiantes tomarían decisiones racionales e informadas, de modo que sería altamente probable que eligieran una institución de calidad.

De esta manera, el CAE traería consigo el fomento de la creación y desarrollo de IES que sin financiamiento no habrían prosperado, junto con potenciar la competencia entre planteles por matricular a los mejores estudiantes. Para el gobierno de la época en que se formula el CAE, la educación superior estaba estancada en su crecimiento y concentrada en los estudiantes con más recursos que se matriculaban en las universidades tradicionales. Lo que hace el crédito, para estos efectos, es diversificar y ampliar la capacidad del sistema educativo lo que a su vez trae un desarrollo institucional de las IES.

A.3.3. Costos

Los costos asociados al sistema CAE son principalmente tres: los pagos efectuados por el Estado (mediante el Fisco) a los bancos (C), los subsidios que se hacen a los estudiantes (S); y, los costos de administración de los diversos organismos públicos relacionados al proceso de selección, otorgamiento y fiscalización del crédito (F).

Dentro de (C) se incluyen los gastos incurridos por el pago a los bancos por la recompra de los créditos (q), es decir, el desembolso que hace el Fisco para hacer valer la garantía estatal. Cuando el Estado compra estos créditos, se le añade una sobreprecio (p), que es una especie de incentivo o premio para los bancos, a modo que estos hagan los préstamos a dichas carteras. Para determinar lo que el Fisco debe pagar a las instituciones financieras, se realiza una oferta económica durante la licitación de los créditos que determina el porcentaje de los créditos que el Fisco debe comprar junto con un porcentaje de recarga sobre el valor actualizado de dichos créditos. El pago que hace el Fisco a los bancos se descompone esencialmente en dos variables. Las variables se identifican como (q) y (p) respectivamente. Para explicar de mejor manera la forma en que funciona la recompra y la recarga, es conveniente hacer un ejemplo simple. Supongamos que el Banco X otorga un crédito a 10 estudiantes por \$10 cada uno, dando un monto total por la nómina de estudiantes de \$100. Para efectos de facilitar el cálculo, consideremos que no hay tasa de interés, razón por la cual la deuda de cada estudiante seguirá siendo de \$10 en el tiempo. El Banco X, previo a otorgar

el crédito, analizó los riesgos de morosidad que tienen los estudiantes contemplados en la nómina de estudiantes (los 10 estudiantes) y determina un porcentaje del monto total de los créditos que el Fisco deberá comprar. Al presentar su oferta económica durante la licitación, el Banco X fijó los valores de (q) y (p), de modo que sean los más bajos posibles, es decir, a modo que el Fisco deba comprar la menor cantidad de créditos y tenga que pagar el porcentaje de recarga más baja. Si en su oferta, el Banco X estableció que el monto de créditos que el Fisco debe comprar (q) corresponderá a 20% y el porcentaje de recarga (p) a un 8%, y tomando en consideración que el monto total de los créditos de la nómina de estudiantes asciende a \$100, esto significa que el Fisco en caso de licitar la cartera al Banco X deberá pagarle \$20 en virtud de la compra de créditos y pagarle el 8% sobre ese monto, a modo de recarga, es decir, deberá pagarle \$1.6 sobre ese valor, lo que da un total de \$21.6 por la cartera licitada. El Estado nunca paga más allá del 90% del crédito otorgado. Como el sistema CAE se elaboró bajo el supuesto de que el mercado de la educación superior era un mercado sin fallas, se estimó que dichos pagos serían bajos, puesto que habrían altas probabilidades de que los estudiantes eligieran planteles de calidad y carreras con oferta laboral, por lo que podrían acceder a una remuneración suficiente para el pago del crédito en el futuro.

Se debe considerar, además, el costo de garantizar la deuda del CAE a estudiantes que luego desertan de sus carreras, es decir, cursan algunos años de esta pero se retiran por diversos motivos sin terminarla. Esto implica que se otorga el crédito, pero su finalidad no se cumple, al no garantizar el acceso en su totalidad a la educación superior. Este costo se entiende incorporado en (C). Hay que tener en consideración que los primeros tres años de la carrera están garantizados en su mayoría por la IES. Si el estudiante deserta al primer año, la IES deberá garantizar 90% del crédito, al segundo año 70% y al tercer año 60%, hasta el egreso, por lo que dichas instituciones comparten el riesgo de deserción con el Estado.

Del diseño legislativo del CAE se desprende que la estimación del monto que el Estado desembolsaría anualmente para los bancos (C) sería reducido, puesto que los estudiantes al optar por los mejores establecimientos, tendrían un futuro laboral próspero que permitiría el pago oportuno del crédito, lo que resultaría en una morosidad baja. Al mismo tiempo, el diseño supone que los intereses de los bancos con los del Estado están alineados, estando los primeros en condiciones de recaudar la mayor cantidad de deuda posible. El

modelo de licitación mediante el cual se entregan las carteras a los bancos supone que la ‘competencia por la cancha’ se da en un mercado altamente competitivo, dónde suficientes bancos concursarían por obtener las carteras ofreciendo por ello el porcentaje más bajos de recompra y recarga.

Por otra parte, hay un costo en los diversos subsidios implícitos que hacen del CAE un crédito más beneficioso para los estudiantes que un crédito comercial corriente (S). Los subsidios estructurales están compuestos por las tasas de interés favorables para los beneficiarios de los créditos, ya sea en forma de periodos libres de recaudo de crédito (por ejemplo, el periodo de estudio), o de tasas de cobro a los alumnos por debajo del costo real del capital de los programas.⁵⁷

Una tercera variable a considerar dentro de los costos son los gastos de fiscalización y administración de los organismos públicos que comprueban que tanto los estudiantes como las IES cumplan con los requisitos básicos que los hacen beneficiarios del sistema de créditos (F). Dentro de estas instituciones se contemplan la Comisión Ingresas (o Ingresas) y la CNA. La primera es un servicio público autónomo del Estado de carácter descentralizado que goza de personalidad jurídica, tiene patrimonio propio, y se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Las decisiones que toma son adoptadas por un cuerpo colegiado que incluye representantes del Estado (4 miembros) y representantes de las IES (3 miembros)⁵⁸. Por otra parte, la CNA, es un organismo autónomo del Estado, de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función, de acuerdo al artículo 6 de la Ley N° 20.129 es verificar y promover la calidad de las universidades, IP y CFT autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen. El diseño legislativo en cuanto a la institucionalidad creada para el CAE contemplaba un gasto muy bajo en relación a la fiscalización, tanto de las IES como de los bancos.

Tanto los beneficios como los costos se pueden graficar de mejor manera en una inecuación. Una inecuación corresponde a un enunciado donde los factores considerados resultan en una situación de desigualdad. La situación de desigualdad se explica porque para que una determinada política pública sea aprobada, esta debe presentarse como un proyecto

⁵⁷ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 31-33.

⁵⁸ Ingresas, «Quiénes somos.» s.f. <http://portal.ingresa.cl/comision-ingresa/quienes-somos/>.

que traerá más beneficios que costos en favor del interés general. Solo una fórmula desigual puede explicar que el CAE haya sido aprobado como una forma de financiamiento de la educación superior deseable. Al graficar los factores considerados, se puede apreciar la siguiente inequación, considerando los beneficios al lado derecho y los costos al izquierdo:

$$Ac + A + Ep > C + S + F$$

$$C = (p \times q)$$

A modo de facilitar su comprensión, se describen nuevamente las variables consideradas. Las variables que integran los beneficios corresponden al acceso a la educación superior por parte de los estudiantes (Ac); el ahorro del Estado en la gestión y cobro de los créditos (A); y, a las externalidades positivas (Ep), que fundamentalmente son dos: el fomento a la creación y desarrollo de instituciones de educación superior y el desarrollo de la calidad mediante la elección de los estudiantes del plantel.

En relación a los costos, en primer lugar, se contemplan los pagos efectuados por el Estado a los bancos (C). Estos se descomponen en el porcentaje de recompra, respecto del monto total de recursos que conforman una nómina cualquiera de estudiantes (p); y, porcentaje de recarga, respecto del valor par⁵⁹ de los créditos que el Fisco compra (q). Se contemplan también los subsidios implícitos, es decir, los beneficios que reciben los estudiantes en el pago del crédito por lo que debe pagar el Fisco (S). Por último, se contemplan los costos de administración de los diversos órganos del Estado relacionados al proceso de selección, otorgamiento y fiscalización del crédito (F).

De esta manera, la inequación permite graficar y retratar de mejor manera los beneficios y costos sopesados a la hora de considerar la ejecución de la política pública del CAE. Esta inequación servirá como matriz de análisis de las consecuencias que tuvo el CAE como política de financiamiento de la educación superior a nivel institucional y económico *ex post*. Un análisis crítico de las consecuencias del CAE permitirá incluir nuevas variables que no fueron consideradas y actualizar la interpretación de las descritas anteriormente.

⁵⁹ El valor par es el valor del capital no amortizado del Crédito otorgado por la Institución financiera, incluidos los intereses y actualizado su saldo a la fecha de la operación de venta y/o cesión. En: Bases Administrativas, Servicio de financiamiento y administración de créditos para estudios de educación superior según Ley N° 20.027, 9.

B. Las consecuencias del CAE

B.1 La implementación del CAE y sus efectos

Tras 12 años de aplicar el CAE como política de financiamiento de la educación superior es posible realizar un análisis acabado de sus consecuencias y su impacto como política pública de manera *ex post*. Estos análisis son importantes en cuanto permiten analizar las políticas públicas con perspectiva y evidencia, acreditando si sus objetivos iniciales fueron cumplidos, si presenta deficiencias o si desarrolló consecuencias inesperadas.

A continuación, se evalúan los beneficios y los costos del CAE de manera cuantitativa, tomando en consideración los datos y estadísticas elaborados tras 12 años de su implementación, tomando los datos del periodo 2006-2016 principalmente. Primero se evaluarán los beneficios y posteriormente los costos. Consecutivamente se introducen variables que sin ser consideradas, tienen un impacto relevante en el CAE como política pública.

B.1.1 Beneficios

B.1.1.1 El aumento del acceso a la educación superior: hacia la educación superior masiva

Esta sección analiza el impacto que el CAE tuvo en el acceso a la educación superior, considerando los cambios que el sistema ha experimentado a lo largo de su historia en su conjunto. En cuanto a los beneficios del CAE, es preciso evaluar si su principal propósito, que era aumentar el acceso a la educación, se cumplió y en qué medida.

El año 2016 la matrícula total de pregrado fue de 1.161.222 estudiantes⁶⁰. Previo a la implementación del CAE, el año 2005, la matrícula total de pregrado fue de 636.583 estudiantes⁶¹, es decir, hubo un aumento de 182% de la matrícula total entre 2005 y 2016. Sin embargo, no todo ese aumento se puede atribuir al CAE. El número de créditos del CAE cursados licitados en 2006 fue de 21.263⁶², los renovados fueron 19.442⁶³, es decir, 91% de los estudiantes a los que se les otorgó el CAE en 2006 lo renovaron para el año 2007. Para el

⁶⁰ CNED, Consejo Nacional de Educación. «Índices de educación superior.» *Estadísticas de educación superior*. Postulantes años 2005-2016. http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesPostulantes/Indices_Sistema.aspx.

⁶¹ CNED, Consejo Nacional de Educación. «Índices de educación superior.» Matrícula total de Educación Superior, años 2005-2016. http://www.cned.cl/public/secciones/seccionindicespostulantes/cned_indicestableau_matriculasistema.html?idregistro=001

⁶² Ingesa. Estadísticas. <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/>.

⁶³ Ingesa. Estadísticas. Renovantes, Histórico 2007-2015. <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/>.

año 2015, el número de créditos cursados licitados fue de 94.754, es decir hubo un aumento en 4,4 veces el número de beneficiarios entre el año 2006 y el año 2015. La matrícula total de primer año del año 2015 fue de 340.362 estudiantes⁶⁴, lo que implica que del total de los estudiantes matriculados en primer año en una IES el año 2015, 27,7% financiaron su educación superior mediante CAE.

El siguiente gráfico muestra comparativamente el número de estudiantes matriculados en primer año⁶⁵ en relación al número de créditos cursados licitados⁶⁶ del CAE para un mismo año⁶⁷, lo que permite apreciar qué parte de la matrícula en primer año correspondió a beneficiarios del crédito.

Figura 1: Número de estudiantes matriculados en primer año beneficiarios del CAE 2006-2015



Fuente: CNED e Ingesa

El *figura 1* permite apreciar un aumento sostenido de la matrícula a partir del año 2006, que se estabiliza el año 2011 en torno a los 320-340 mil estudiantes matriculados en primer

⁶⁴ CNED, Consejo Nacional de Educación. «Índices de educación superior.» Matrícula total de Educación Superior, años 2005-2016. http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicPostulantes/CNED_IndicTableau_MatriculaSistema.html?IdRegistro=001

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Los créditos cursados licitados corresponden a los créditos de los estudiantes que se matriculan en primer año, puesto que después se pasan a denominar renovantes.

⁶⁷ Ingesa, «Estadísticas». Asignación, Histórico 2006-2015. «Quiénes somos.» s.f. <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas>

año. A su vez, el número de estudiantes a quienes se les asigna el CAE cada año también tiene un incremento entre el año 2006-2009, para estabilizarse entre los años 2010-2015 en torno a los 90 mil estudiantes.

A partir de esta información, se puede calcular el porcentaje de estudiantes matriculados en primer año que fueron beneficiarios del CAE para cada año. Estos porcentajes se encuentran en la *tabla 1*.

Tabla 1: Porcentaje de estudiantes matriculados en primer año a quienes se les asignó CAE 2006-2015

Año	Porcentaje de estudiantes matriculados en primer año a quienes se les asignó CAE
2006	9,63%
2007	15%
2008	17,44%
2009	25,96%
2010	29,79%
2011	28,94%
2012	27,57%
2013	26,98%
2014	25,87%
2015	27,83%

Fuente: Ingesa

De los datos se desprende que actualmente un tercio de los estudiantes matriculados en primer año estudia con CAE. El año 2015, esta ayuda alcanzó a 368.987 estudiantes, cubriendo un promedio de \$1.539.109 por estudiante⁶⁸. El año 2011, el informe del Banco Mundial proyectó un incremento gradual del número total de prestatarios de los créditos (tanto renovantes como matriculados de primer año) hasta estabilizarse en 460.000 el año 2016.⁶⁹

⁶⁸ Galleguillos, Pilar, Tania Hernández, y et. al. «Reforma a la educación superior: financiamiento actual y proyecciones.» Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2016: 29.

⁶⁹ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 12.

Si bien los porcentajes expuestos en la *tabla 1* permiten apreciar el número de estudiantes matriculados que se beneficia del CAE en primer año, no implica que todos esos estudiantes no habrían podido acceder a la educación superior de no ser por el CAE. La mejor forma de evaluar el impacto del CAE en relación al acceso es mediante un análisis de regresión discontinua, que permite apreciar los efectos causales de la implementación de una política pública mediante la comparación de grupos que están por encima o por debajo del umbral de asignación de un beneficio. El CAE se asigna de acuerdo a criterios que fijan un umbral para la asignación. Este criterio consiste en que los postulantes tengan un puntaje ponderado por sobre 475 puntos y pertenezcan a los quintiles socioeconómicos más bajos (sin embargo el año 2014 se eliminó este último requisito). La comparación de grupos que están por sobre y por debajo de este umbral permite hacer un análisis de regresión discontinua. Al comparar el número de estudiantes del mismo perfil socioeconómico que se encuentra por debajo del umbral (sacaron menos de 475 puntos ponderados en la PSU, o tuvieron un NEM/ranking inferior a 5,27 en el caso de los CFT/IP) y aquellos que están por sobre el umbral (sacaron al menos 475 puntos ponderados o tienen un NEM/Ranking por sobre 5,27) se puede comparar el porcentaje que se matriculó en una IES y por lo tanto determinar la diferencia entre el número de asistentes a la educación superior entre el grupo sobre el umbral y el que está bajo este.

El año 2012, Alex Solis⁷⁰, realizó una investigación en base a un diseño de regresión discontinua para evaluar el efecto del acceso a créditos en Chile, considerando el CAE junto con otros tipos de ayudas estudiantiles como el crédito solidario. En su estudio concluyó que justo bajo el umbral de elegibilidad, 20% de los estudiantes se matriculaban en una institución de educación superior; y justo por sobre el umbral de elegibilidad, dicho porcentaje aumentaba a 40%. Es decir, hay una diferencia de 20%, que es una estimación del efecto causal de la capacidad de atender a la educación superior debido a los programas de créditos. En otras palabras, hay un 20% de estudiantes que de no mediar el crédito (o una ayuda financiera equivalente) no habrían accedido a la educación superior. Esta estimación de un

⁷⁰ Solis, Alex. «Credit access and college enrollment» *Journal of Political Economy*, Vol. 125, No. 2, 2017.

20% se ha replicado en estudios de regresión discontinua para medir el impacto de los sistemas de créditos estudiantiles en Sudáfrica.⁷¹

A partir de los datos analizados, se desprende que el CAE efectivamente tuvo un impacto en el acceso, permitiendo que en la actualidad casi un tercio de los estudiantes financien su educación superior mediante este crédito. El estudio realizado por Solís, muestra que el impacto sobre el acceso es de 20% de los estudiantes; es decir, en razón del CAE (y otros créditos estudiantiles), atienden aproximadamente 20% más estudiantes a la educación superior de los que lo habrían hecho de no existir este beneficio.

B.1.1.2 El ahorro en la gestión y financiamiento de los créditos: la falsa promesa

En cuanto al ahorro en la gestión de los créditos y el financiamiento de la educación superior, es preciso comparar cuánto se ha ‘ahorrado’ el Fisco (entre comillas, debido a que nunca efectuó ese gasto) mediante el CAE, al no tener que financiar todo el arancel de los estudiantes que acceden al CAE, sino que al otorgarlo mediante una licitación a los bancos.

Este ahorro se puede medir al comprar el monto del beneficio asignado a los estudiantes en comparación al desembolso que hace el Fisco anualmente. En otras palabras, la política pública es beneficiosa en la medida que el Estado tenga que desembolsar bajos montos en comparación a lo que efectivamente cuesta el financiamiento de los aranceles.

Para calcular el monto total de dinero que se invirtió en pagar aranceles se debe sumar el monto solicitado en la primera licitación por los estudiantes y otorgado por los bancos, más el monto otorgado en la renovación del crédito. Para calcular el desembolso del Fisco, basta revisar el monto anual contemplado en la ley de presupuestos para el CAE⁷². De esta forma se obtiene la *figura 2*, que compara el monto total de financiamiento de los aranceles y el desembolso que hace el Estado.

Se puede apreciar que si bien el monto pagado por los créditos comprados por el Fisco es considerable, este está muy lejos de poder cubrir todos los gastos que implicarían pagar los créditos directamente a los estudiantes. Esta estimación no considera los gastos de

⁷¹ Gurgand, Marc, Adrien Lorenceau, y Thomas Mélonio. «*Student loans: Liquidity constraint and higher education in South Africa*», 2012.

⁷² Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. «*Informe de pasivos contingentes 2016.*» 2017: Cuadro 21: Evolución de Garantía al Sistema de Financiamiento para Estudios Superiores.

cobro y administración del crédito, por lo que el costo de entregar el crédito directamente por el Estado debiese ser aún más alto que el señalado en la *figura 2*.

El año 2006, el monto de los créditos que fueron comprados por el Fisco fue equivalente al 27,34% del total de los créditos cursados. El año 2015, en cambio, dicho porcentaje aumentó al 62,95%. Es decir, el Fisco paga cada vez más por los créditos que se otorgan en relación al monto total que entregan los bancos a las IES. Por lo demás, no todo el monto desembolsado por el Fisco va a avalar los créditos directamente, sino que una parte considerable consiste en el pago del porcentaje de recarga a los bancos. El año 2016 es el único en que disminuye el monto total de los créditos, debido a que es el año en que se implementa la gratuidad para ciertos quintiles y bajo ciertas condiciones.

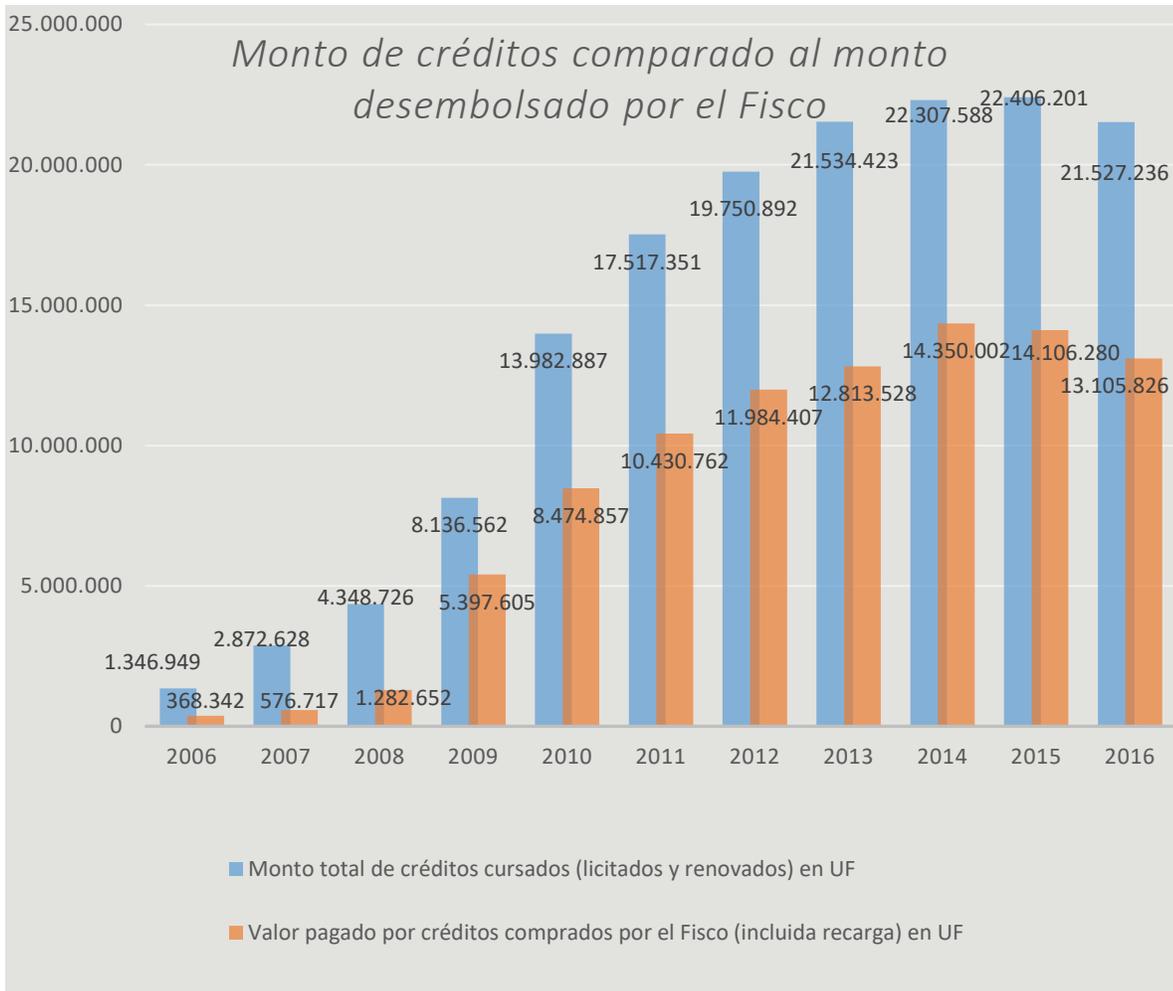
El año 2011, el Banco Mundial elaboró un informe donde estimó que el costo por egresado adicional del programa (a esa fecha) era de US\$9.300 (Valor Presente Neto, VPN), lo cual apalancaba los US\$ 14.615 que valía el arancel por egresado. Esta tasa de apalancamiento de 1,74 indicaba la medida en que el CAE era costo-efectivo⁷³. En la medida que la morosidad aumenta y se instaura una cultura de la deuda, el CAE se hace menos costo-efectivo, pudiendo incluso llegar a ser una política pública de financiamiento insostenible en el tiempo. De acuerdo al mismo informe del Banco Mundial, la morosidad no variaba entre prestatarios con diferentes antecedentes educativos y estratos socioeconómicos, lo que sugiere que la causa de la morosidad es la inadecuada administración del programa de créditos y no la carga excesiva de la deuda⁷⁴. No obstante lo anterior, el mismo informe reconoce que el nivel de endeudamiento en Chile, al menos hasta 2011, era comparativamente más alto que a niveles internacionales que tienen sistemas de préstamos estudiantiles.⁷⁵

⁷³ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 12.

⁷⁴ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 12.

⁷⁵ *Ibidem*, 49.

Figura 2: Monto de créditos comparado al monto desembolsado por el Fisco en UF.



Fuente: Dipres.

B.1.1.3 Externalidades positivas: desregulación y concentración de la oferta

Entre las externalidades positivas esperables de una política pública como el CAE se encuentran: (i) el fomento a la creación y desarrollo de instituciones de educación superior, y (ii) la promoción de la calidad en la educación superior mediante la competencia entre planteles como producto de la elección de los estudiantes. Estas eran las externalidades esperables de un sistema de financiamiento donde se subsidia la demanda, lo que fue proyectado por el Consejo de Rectores durante la dictadura militar, cuando se implementó la reforma de 1981. Se contrasta el carácter “monopólico” de financiamiento mediante el aporte estatal con el esquema descentralizado de pago realizado por los particulares: “Expuesto ya

el carácter cerrado y virtualmente monopolístico del sistema universitario chileno [Hasta antes de la reforma de 1981 el financiamiento se hacía exclusivamente mediante aportes estatales, ver *sección A.1*], como la principal raíz de sus deficiencias, la nueva institucionalidad en la materia se orienta básicamente a abrir el esquema de nuestra educación superior, reforzando así la libertad de enseñanza de modo amplio aunque responsable, e introduciendo elementos competitivos que favorezcan el mejoramiento de la calidad académica.”⁷⁶ (Los corchetes son propios). El CAE perpetúa la lógica de que es mejor financiar la elección de los estudiantes, por medio de pagos privados (aunque avalados por el Estado) para permitir el desarrollo de mejores planteles. Esto se ve reflejado en el primer Informe de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, Sobre el Proyecto de Ley que crea el CAE: “Se suele considerar que el financiamiento de los estudiantes universitarios mediante préstamos posee mejores propiedades, en términos de eficiencia y de equidad, que las becas (Informe Universidad 2000, Informe Bricall, España), por las siguientes razones: En términos de eficiencia, porque promueven la mejora de la calidad del sistema universitario. Con el sistema de préstamos, los estudiantes toman mayor conciencia del costo de su educación, tienen más incentivos para exigir una enseñanza de calidad, y deben esforzarse en los estudios y en el trabajo, para poder devolver el financiamiento recibido.”⁷⁷ De esta manera, en la lógica del CAE, ambas externalidades positivas son consecuencia natural de la mayor competencia entre universidades que propulsa el financiamiento de la educación superior mediante el subsidio de la demanda. Se analizarán ambas externalidades de modo separado.

En cuanto a (i), el fomento de la creación y desarrollo de instituciones de educación superior, para determinar cuántas de las IES se desarrollaron principalmente debido al CAE se debe verificar cuales de esos planteles reciben montos por los créditos y cuáles no, junto con comprar al crecimiento en la oferta educativa antes y después de la creación del CAE.

Se puede apreciar que si bien la matrícula en IES ha aumentado (*figura 1*), ha habido una constante disminución del número IES a lo largo del tiempo. El número de IES el año 2016 fue 24,88% más bajo que el año 2006, lo que parece indicar que el CAE no impulsó la

⁷⁶ Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. Secretaría General. «Nueva legislación universitaria chilena.» Santiago de Chile, 1981. p. 41.

⁷⁷ Historia Fidedigna de la Ley N° 20.027. p. 36.

diversificaciones y creación de nuevas IES, sino más bien financió o fortaleció los establecimientos existentes.

*Tabla 2: Número de instituciones de educación superior por año 1990-2016*⁷⁸

Año	Universidades	IP	CFT	Total
1990	60	81	161	302
1991	62	81	160	303
1992	67	76	143	286
1993	70	76	134	280
1994	70	76	135	281
1995	70	73	127	270
1996	68	69	126	263
1997	68	70	119	257
1998	66	66	119	251
1999	65	65	120	250
2000	64	60	116	240
2001	60	51	111	222
2002	63	51	112	226
2003	63	51	115	229
2004	64	48	117	229
2005	63	47	111	221
2006	61	43	105	209
2007	61	44	100	205
2008	61	45	90	196
2009	61	45	74	180
2010	60	44	73	177
2011	60	45	73	178
2012	60	42	61	163
2013	60	44	61	165
2014	60	44	58	162
2015	60	43	54	157
2016	60	43	54	157

Fuente: SIES

En cuanto al desarrollo de los planteles, algunos de estos se vieron beneficiados con la promulgación del CAE, al poder recibir a estudiantes beneficiarios que antes no habrían podido acceder. En este sentido, las instituciones que se han beneficiado producto del ingreso de estudiantes con CAE son principalmente privadas. En cuanto a las universidades, de

⁷⁸ SIES, Servicio de Información de Educación Superior. «Compendio Histórico de Educación Superior.» Estadísticas Institucionales, Evolución de instituciones y sedes. . s.f. <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>.

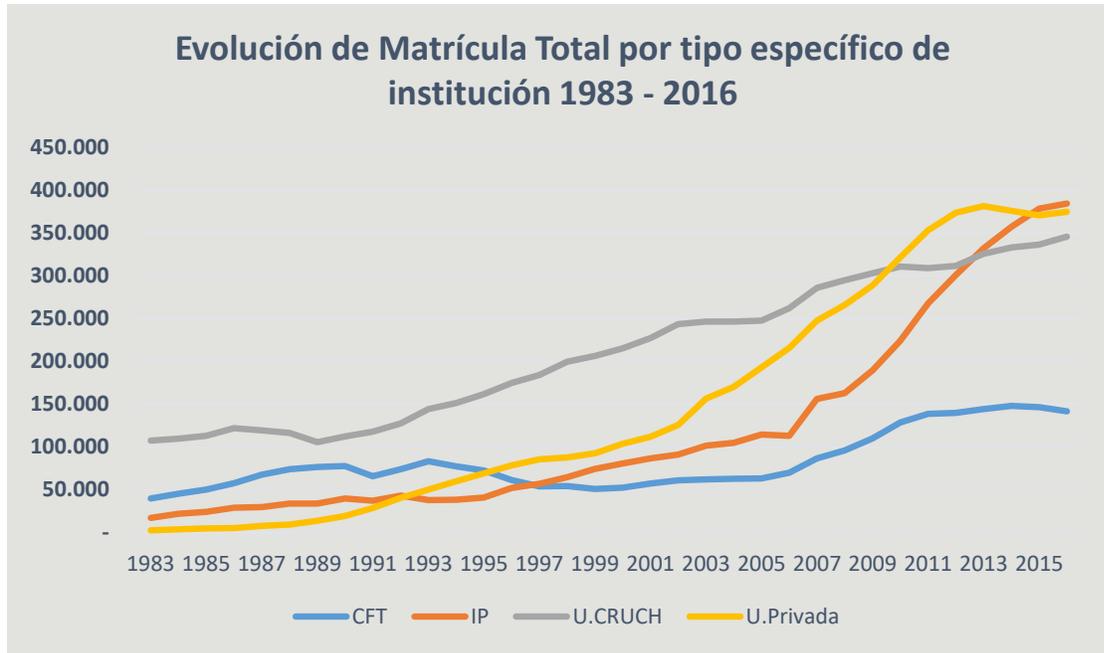
acuerdo a los datos del Ministerio de Educación, las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH aumentaron su matrícula de 215.924 a 374.884 entre los años 2006 y 2016; mientras que las universidades pertenecientes al CRUCH aumentaron su matrícula de 262.151 a 374.884 en el mismo periodo⁷⁹. Es decir, en a medida que las universidades privadas aumentaron su matrícula en 73,61%, las universidades del CRUCH lo hicieron solo en 43%.

La evolución de la matrícula de acuerdo al tipo de institución de educación superior se puede apreciar en la *figura 3*.

Si bien la evolución de la matrícula ha resultado en un aumento de todos los tipos de IES, es claro que aquellas que tuvieron un alza desde el año 2006 son los IP y CFT, instituciones que actualmente son privadas. A partir del año 2009, por primera vez, la matrícula de estudiantes en universidades privadas no pertenecientes al CRUCH fue mayor que las de las universidades que sí pertenecen al CRUCH, es decir, la educación superior chilena ha tendido a un crecimiento acelerado y concentrado en las entidades de carácter privado. En este sentido, el CAE efectivamente fue el motor para la creación de nuevas IES, sin embargo, como se describirá más adelante, este crecimiento se concentró en instituciones privadas, muchas de ellas constituidas con fines de lucro y de baja calidad.

⁷⁹ SIES, Servicio de Información de Educación Superior. «Compendio Histórico de Educación Superior.» Estadísticas Institucionales, Evolución de instituciones y sedes. . s.f. <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>.

Figura 3: Evolución de la matrícula total por tipo específico de institución 1983-2016⁸⁰



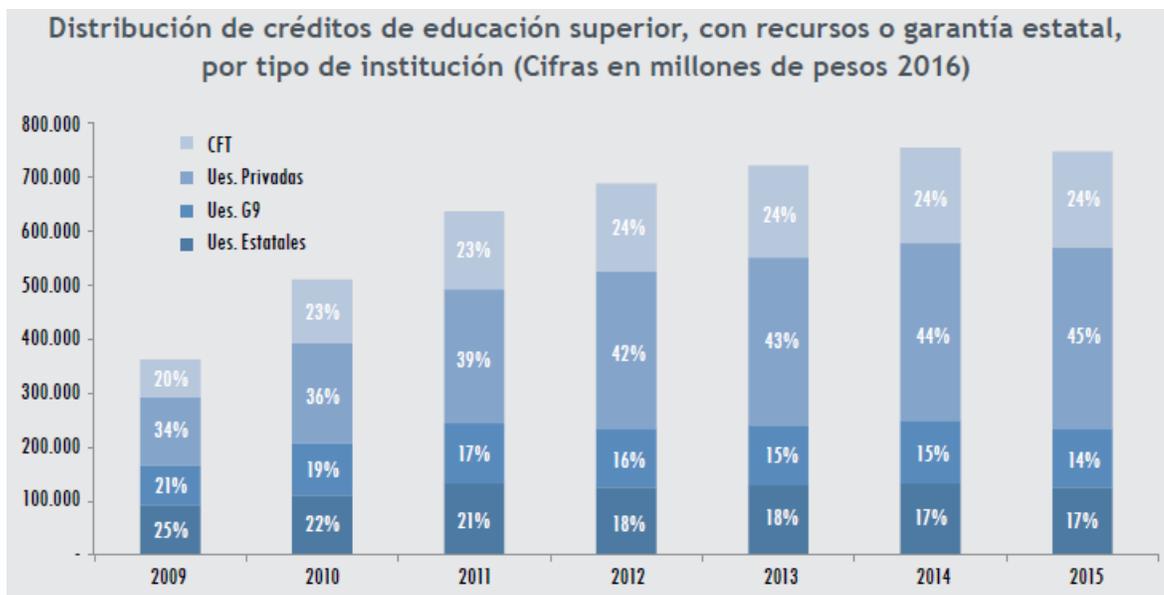
Fuente: SIES

La figura 4 que se presenta a continuación, es un gráfico elaborado por la Dipres el año 2016, que señala la distribución del CAE en las diferentes IES, de acuerdo al tipo de plantel. Para estos efectos, en el gráfico se distingue entre los CFT (que incluyen los IP), las universidades privadas, y se hace una distinción entre las universidades del CRUCH, separándolas en los planteles estatales (Ues. estatales) y aquellas que son privadas (Ues. G9). Esta distinción es relevante puesto que el financiamiento y forma de organización interna de las universidades estatales y las privadas es diferente⁸¹.

⁸⁰ Ídem.

⁸¹ Las universidades estatales, de acuerdo al artículo 113 de la LGE, son servicios públicos, cuya naturaleza jurídica es la de organismos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por otra parte, las universidades privadas son organismos privados, constituidos como corporaciones sin fines de lucro. A diferencia de las universidades privadas, las universidades estatales tienen una serie de limitaciones: "La naturaleza jurídica de las universidades del Estado las sujeta a control preventivo de legalidad de sus actos por la Contraloría General de la República, las obliga a adquirir bienes y servicios a través del sistema de contratación establecido por la Ley 19.886 (ChileCompra); sujeta directamente a sus funcionarios no académicos al régimen del Estatuto Administrativo (Ley 18.834) y a los académicos en forma supletoria; les impide endeudarse por un plazo mayor al de la duración que subsista al respectivo periodo presidencial, salvo que las autorice para ello una ley de quórum calificado; las sujeta a régimen de transparencia contenido en la Ley 20.285, y les impone dificultades para contratar a profesores extranjeros, entre otras limitaciones." En Bernasconi, Andrés, y Gabriel Bocksang. «Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma.» Concurso Políticas Públicas: Propuestas para Chile UC, 2014: 21-54.

Figura 4: Distribución de créditos de educación superior, con recursos o garantía estatal, por tipo de institución



Fuente: Dipres

El gráfico de la Dipres señala claramente que la distribución de los montos de los créditos con aval del Estado está fuertemente concentrada en las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH, llegando a concentrar el 45% de los créditos el año 2015. Las instituciones que le siguen son los CFT e IP, las universidades Estatales y luego las universidades del G9 (privadas del CRUCH).

En cuanto a la segunda externalidad positiva (ii), esto es, el desarrollo de la calidad en la educación superior mediante la elección de los estudiantes del plantel, el modelo del CAE estableció una especie de presunción de que los establecimientos de educación superior serían de calidad al contar con la acreditación de la CNA. Sin embargo, este criterio resulta ser poco confiable como criterio para medir la calidad de una institución de educación superior por dos motivos: (a) la agencia de acreditación ha sido cuestionada por su falta de transparencia, junto con revelar problemas de independencia al acreditar un gran número de instituciones (el año 2010 acreditó a todas las instituciones que así lo solicitaron)⁸², y (b) la estructura de la ley de acreditación es deficiente para garantizar la calidad de las instituciones.

⁸² Torres, Verónica, Gregorio Riquelme, y Juan Andrés Guzmán. «Así opera el escandaloso sistema de acreditación de las universidades.» CIPER Chile, 29 de Septiembre de 2011.

En relación a la primera objeción (a), el proceso de acreditación fue fuertemente cuestionada cuando el Consejo de Defensa del Estado presentó una querrela en contra del ex presidente de la CNA y tres ex rectores de universidades por los delitos de cohecho, negociación incompatible y lavado de activos. Las medidas adoptadas ante este suceso fueron realizar una auditoría ante la Contraloría General de la República, se solicitó una evaluación a la OCDE (2013) y se formó una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados para evaluar el trabajo de la CNA⁸³. El informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados que fue aprobado, cuestionó que las decisiones de acreditación que la CNA “sean plenamente válidas y confiables para las demás instituciones del Estado, la ciudadanía, las familias y los estudiantes.”⁸⁴

En cuanto a la segunda objeción (b), la Ley N° 20.129 de acreditación presentaría cinco errores estructurales graves, que se resumen en la siguiente cita: “(i) vincular acreditación con financiamiento, sin garantizar mecanismos rigurosos de acreditación; (ii) no dejar suficientemente establecida la diferencia sustancial entre licenciamiento y acreditación; (iii) permitir que las IES nombren a los comisionados de la CNA sin establecer mecanismos más robustos de inhabilidades para impedir conflictos de interés; (iv) haber descentralizado y privatizado en agencias acreditadoras parte de las funciones sobre la acreditación de programas, sin un sistema riguroso de autorización y supervigilancia; y (v) haber delegado potestades normativas en un órgano descentralizado como la CNA, sin un control de la autoridad administrativa superior.”⁸⁵

En otras palabras, existen fuertes motivos para sospechar que el aseguramiento de la calidad mediante la acreditación fue y continúa siendo deficiente. Por este motivo, para poder apreciar si las IES que reciben recursos del CAE son de calidad, es necesario mirar otros criterios complementarios al de la acreditación.

Las instituciones de educación superior que más recibieron recursos por el CAE el año 2015 son las siguientes⁸⁶:

⁸³ León, José Julio. «Marco jurídico y regulación: la educación superior como derecho social fundamental.» En *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, de Andrés Bernasconi (Ed.), 111-171. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015: 121.

⁸⁴ Ídem.

⁸⁵ *Ibidem*, 122.

⁸⁶ Ingesa. Estadística. Asignación histórica. <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/>

Tabla 3: Listado de IES con mayor participación en el CAE el año 2015

Nombre IES	Porcentaje de participación en el total del presupuesto del CAE para el año 2015
Instituto Profesional Duoc	10,41%
Centro de Formación Técnica Inacap	6,70%
Universidad Nacional Andrés Bello	6,66%
Centro de Formación Técnica Santo Tomás	5,78%
Instituto Profesional AIEP	5,67%
Universidad Santo Tomás	5,59%
Universidad San Sebastián	4,45%
Universidad Autónoma de Chile	3,74%
Instituto Profesional Inacap	3,49%

Fuente: Ingesa

Las instituciones señaladas en la tabla corresponden al 52,49% del porcentaje de participación sobre el total histórico de montos asignados por CAE entre los años 2006 y 2015.

En relación a la educación no universitaria (IP/CFT), se puede evaluar su calidad de acuerdo al número de años por los que se encuentran acreditados, a pesar de que el proceso de acreditación es deficiente. El número máximo de años de acreditación es 7.

Tabla 4: Años de acreditación de los IP y CFT con mayor participación en el CAE el año 2015.

IP/CFT	Años de acreditación
Instituto Profesional Duoc	7
Centro de Formación Técnica Inacap	6
Centro de Formación Técnica Santo Tomás	3
Instituto Profesional AIEP	3
Instituto Profesional Inacap	6

Fuente: CNA

Los CFT/IP que tienen menos años de acreditación son el CFT Santo Tomás y el IP AIEP, con 3 años de acreditación. El criterio para otorgar gratuidad desde el año 2016 ha sido que las IES no universitarias cuenten con más de 4 años de acreditación, por lo que actualmente, los planteles que recibirían beneficiarios del CAE serían precisamente aquellos de peor calidad.

En cuanto a las universidades que más recibieron recursos por el CAE el año 2015, su calidad se puede apreciar mediante diferentes rankings nacionales elaborados en base a criterios objetivos. Si bien estos criterios fueron elegidos discrecionalmente por revistas o diarios de difusión masiva, y por lo tanto pueden ser parciales o sesgados, muchas veces son las herramientas que consideran los estudiantes a la hora de elegir una universidad, por lo que su uso como indicadores es relevante. A continuación, se analiza la posición dentro del ranking para las universidades que más recibieron CAE el año 2015, de acuerdo al ranking de elaborado por La Tercera⁸⁷ y América Economía⁸⁸, un diario y una revistas de difusión masiva.

⁸⁷ La Tercera. Ranking de Universidades Chilenas 2016. 11 de Diciembre de 2016. <http://www.latercera.com/noticia/ranking-universidades-chilenas-2016/> (último acceso: 7 de Marzo de 2017).

⁸⁸ América Economía. Ranking Universidades Chile 2016. enero de 2016. <http://rankings.americaeconomia.com/2016/universidades-chile/ranking> (último acceso: 7 de Marzo de 2017).

Tabla 5: Ranking de las universidades con mayor participación en el CAE el año 2015

Universidad	Ranking La Tercera 2016 (45 total)	Ranking América Economía 2016 (35 total)
Universidad Nacional Andrés Bello (UNAB)	18	15
Universidad Santo Tomás (UST)	36	N/A
Universidad San Sebastián (USS)	30	21
Universidad Autónoma de Chile (UAC)	35	26

Fuente: La Tercera y América Economía.

Si bien los rankings no son siempre la mejor forma de evaluar la calidad de una institución, particularmente si este no fue realizado por un organismo imparcial y especializado en materias de educación, estos sí permiten entregar una relativa noción comparada sobre su calidad en relación a otros planteles. La UNAB sería la única institución que se encuentra dentro de la mitad para arriba de las mejores instituciones, mientras que las demás se encuentran dentro del cuarto más bajo. Esto implica que los estudiantes que entran a la Universidad por medio del CAE no necesariamente entran a establecimientos de calidad. A esta observación se suma el hecho de que 3 de 4 de las universidades que integran este listado: Universidad Nacional Andrés Bello (en primer lugar), Universidad Santo Tomás (en cuarto lugar) y Universidad San Sebastián (en segundo lugar) están dentro del ranking de las 5 universidades que más reclamos tienen ante el SERNAC (Servicio Nacional al Consumidor). Este listado también lo integra la Universidad de las Américas (en segundo lugar) que tuvo una participación en el CAE del 3,03% el año 2015. Cabe notar que el mero hecho de que se pueda denunciar a una universidad ante el SERNAC, dando a los estudiantes universitarios la calidad de consumidores, es la evidencia más clara de que la educación superior en Chile es entendida como un bien de mercado.

En términos de gobernanza, la universidad que recibe más recursos por CAE, la Universidad Nacional Andrés Bello, está actualmente siendo investigada por lucro. De acuerdo la Ley General de Educación del año 1981, las universidades deben ser constituidas

sin fines de lucro⁸⁹. Algunas universidades han lucrado vulnerando el espíritu de la legislación, al permitir la transferencia de excedentes a sociedades comerciales creadas de forma paralela con un giro distinto al universitario y de propiedad de los mismos controladores⁹⁰. Por estos medios las universidades que lucran han defraudado la fe pública. Por otra parte, estas instituciones tienen sus propias formas de gobierno, sin que el Estado, ya sea mediante el Ministerio de Educación o una agencia autónoma e independiente, pueda exigir criterios de gobernanza mínima que aseguren su autonomía y calidad.

Lo que queda en evidencia tras analizar la información es que, incluso desde la óptica del paradigma de mercado que favorece la comprensión de la educación como un bien de consumo y por ende, dónde los indicadores y rankings son las mejores formas de evaluar el buen funcionamiento de las IES, el sistema del CAE es deficiente. Este no permite asegurar la calidad que se supone se encontraría a través de la competencia en el mercado. Lo que ilustran estos indicadores es que el CAE garantiza el acceso pero falla en resguardar la calidad de las IES que financia. Esto es particularmente grave cuando la cobertura en educación superior avanza por chorreo, o en cascada, dónde “a medida que aumenta la cobertura, los alumnos de hogares aventajados por la acumulación de capital socioeconómico y cultural ocupan las mejores plazas disponibles, mientras que los jóvenes provenientes de hogares desventajados acceden también, pero en una secuencia estratificada, ubicándose habitualmente en instituciones de menor selectividad académica o en instituciones no universitarias de educación superior.”⁹¹ Esto quiere decir que cuando un sistema falla en asegurar la calidad de sus IES afecta más duramente a aquellos estudiantes con menos recursos. Al observar el trayecto de los estudiantes matriculados en primer año del quintil de menores ingresos se denuncia una significativa tasa de abandono al cabo de un año (31% en 2013). De esta forma, uno de los principios del esquema ‘riesgo para todos, ganancia para

⁸⁹ El DFL N° 1 del Ministerio de Educación Pública, del 3 de enero de 1981, que fija normas sobre universidades, señala que “podrán crearse universidades, las que deberán constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro” (título IV, artículo 15).

⁹⁰ La controversia relativa a esta norma surge a raíz de que la creación de sociedades comerciales relacionadas no es ilegal bajo la interpretación literal de la letra, sin embargo, vulnera su espíritu puesto que mediante estas sociedades los controladores de las Universidades podrían retirar excedentes (lucrar). Esta interpretación ha surgido a razón del hecho de que la condición de ser sin fines de lucro, exime a las universidades del pago de impuestos de primera categoría y de bienes raíces, además de existir una fuerte reducción del pago de impuestos por donaciones.

⁹¹ Brunner, *Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte*, 53-54.

todos' se desmorona, puesto que la expectativa de que los estudiantes puedan pagar el crédito en el futuro se vuelve una suposición ingenua, al existir al eventualidad de que una fracción significativa de graduados obtenga una baja o nula rentabilidad a la inversión (en ciertos casos, incluso una rentabilidad negativa) una vez que ingresan al mercado laboral⁹².

B.1.2 Costos

El costo más importante es el pago que hace el Fisco los bancos por la administración y cobro de los créditos. Este se descompone, como se indicaba en la inecuación, en el porcentaje de recompra respecto del monto total de recursos que conforman una nómina de estudiantes, multiplicado por el porcentaje de recarga.

En relación al número de créditos otorgados, el Fisco compró el 41,8%⁹³ el año 2015, lo que equivale a 46,3% del monto total de los créditos. Es decir, el Estado compró casi la mitad de los créditos que emitieron los bancos. En relación a el porcentaje de recarga, esta fue de 28,3%⁹⁴ para el mismo año. Este último porcentaje va en beneficio exclusivo de los bancos. No solo las instituciones financieras reciben un interés de aproximadamente 5.5% anual por los créditos, de los cuales los estudiantes pagan un poco menos del 2% y el Estado subsidia el resto, sino que además recibe un porcentaje de recarga que llega a ser hasta del 28,3% de los créditos que el Fisco compra, por lo que aproximadamente un tercio de los recursos que el Fisco desembolsa en el CAE van en beneficio exclusivo de las instituciones financieras. Claramente, administrar y cobrar los créditos tiene un costo que debe ser recuperado por los bancos, pero como se verá más adelante, el modelo del CAE lleva a que los bancos no asuman riesgo alguno. En las palabras de los asesores del Banco Mundial: “La manera en que está construido el sistema actualmente le permite a los bancos acumular una rentable cartera libre de riesgo, cargándole al Estado segmentos de alto costo y cobrando primas exageradas.”⁹⁵

Al comparar el gasto que el Fisco hace en virtud del CAE al resto de los gastos efectuados en educación superior, el CAE ocupa un lugar muy importante en el presupuesto

⁹² Brunner, *Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte*, 54.

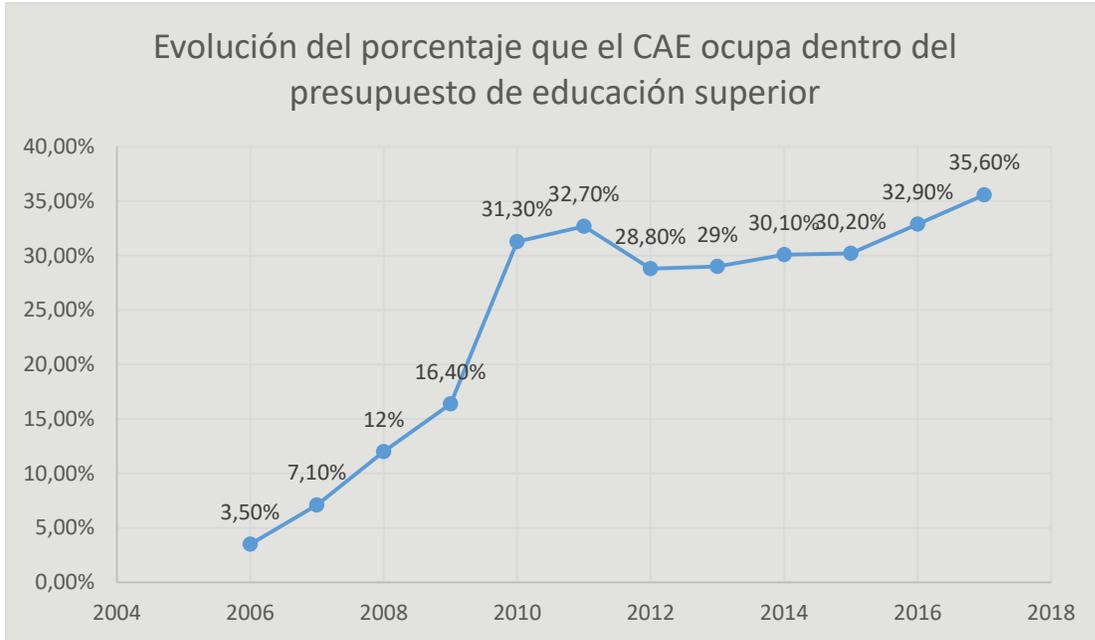
⁹³ Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. «Informe de pasivos contingentes 2015.» 2016.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 15.

anual. Este gasto ha ido en aumento, llegando a representar el 35,6% del presupuesto de educación superior, como se señala en la *figura 5*.

Figura 5: Evolución del porcentaje que el CAE ocupa dentro del presupuesto de educación superior

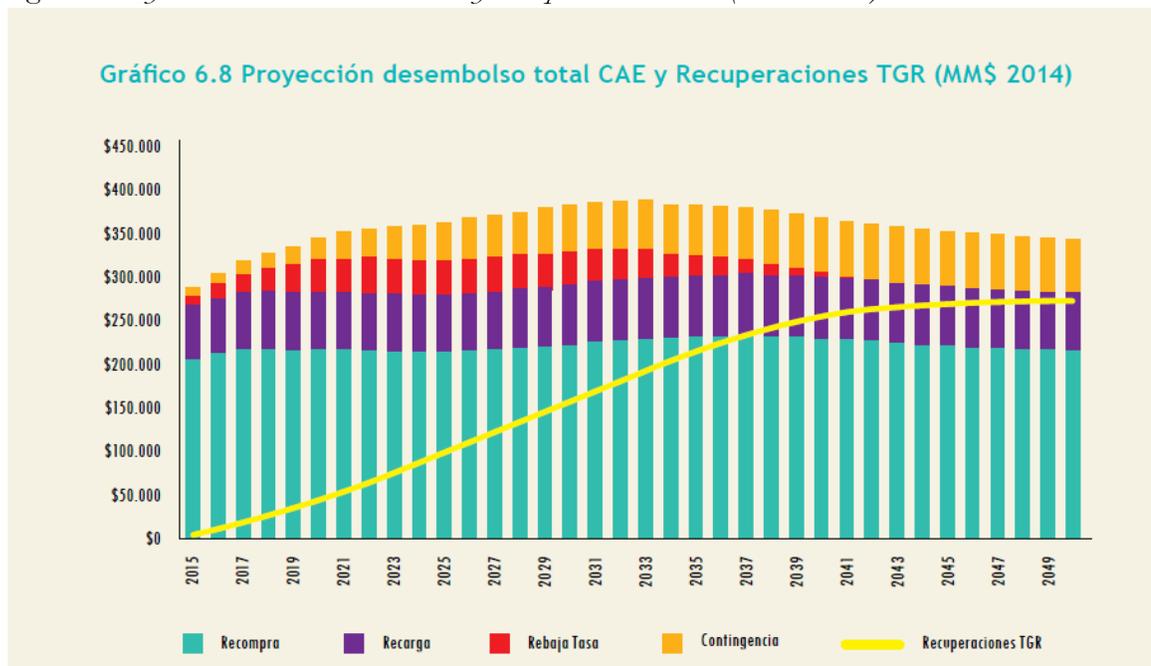


Fuente: Dipres.

Si se toma en consideración que aproximadamente un tercio de los recursos que el Fisco desembolsa en el CAE van a cubrir el porcentaje de recarga, y que los recursos que el Fisco desembolsa en CAE son actualmente un poco más de un tercio del presupuesto de la educación superior, se puede concluir que un 10% del presupuesto anual de educación superior va destinado a pagar el porcentaje recarga a los bancos. Esto evidencia que el CAE es una política pública de poco beneficio social y mucho beneficio privado. No asegura calidad para quienes acceden al crédito, pero sí garantiza a los bancos tasas de rentabilidad muy elevadas, al mismo tiempo que garantiza el pago de los aranceles para las IES principalmente privadas que no deben contar con otros requisitos fuera de la acreditación de la CNA.

B.1.2.1 Proyección del desembolso total por CAE: el eterno pasivo contingente

Figura 6: Proyección desembolso total CAE y Recuperaciones TGR (MM\$ 2014)



Fuente: Dipres⁹⁶

La figura 6, elaborada el año 2015 por la Dipres, muestra una proyección del desembolso total por gastos relacionados al CAE que incluye los gastos generados por la recompra y recarga de créditos, junto con los gastos generados por los subsidios al crédito introducidos por la Ley N° 20.634. De acuerdo al gráfico, el desembolso total exhibe un período de crecimiento alcanzando su máximo nivel en 2033, para iniciar su fase de decrecimiento hasta 2050. Es decir, de aquí hasta los próximos 15 años es esperable que el CAE siga aumentando el gasto público. Esto se explicaría por la rebaja de la tasa de interés y contingencia al ingreso, beneficios otorgados a los estudiantes el año 2012⁹⁷. La proyección de gasto anual tanto de la recompra como de la recarga se mantienen estables, en \$210.000 millones de pesos y \$60.000 millones de pesos respectivamente.

Las recuperaciones de la Tesorería General de la República (TGR), es decir, los montos esperables de devolución por parte de los estudiantes en virtud del crédito, muestran

⁹⁶ Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. «Proyección del Gasto Fiscal en Educación Superior.» 2015.

⁹⁷ *Ibidem*, 91.

un crecimiento a lo largo de los años. A pesar de lo anterior, a partir del año 2040 las recuperaciones se estabilizan en torno a los \$250.000 millones de pesos de 2014. En palabras de quienes elaboraron el informe de la Dipres: “Lo anterior es de considerable importancia toda vez que las devoluciones TGR no logran alcanzar la magnitud de los gastos generados por el sistema de CAE, generando un pasivo contingente para el Estado.”⁹⁸

En este punto queda en evidencia que el esquema de ‘riesgo para todos, ganancia para todos’ que suponía el modelo del CAE no es tal. Por una parte los estudiantes al cursar carreras en planteles de baja calidad pueden enfrentar peores perspectivas económicas de las que pudieron haber tenido de no haber cursado la educación superior⁹⁹; y, por otra parte, tampoco es un esquema de ganancia para el Estado, puesto que tiene que hacer grandes desembolsos, de los cuales solo una parte será devuelto por los estudiantes. Esto se ve agravado por el hecho de que los bancos tienen incentivos económicos para no cobrar de la manera más eficiente los créditos.

B.1.2.2 Gasto de las instituciones y la fiscalización

Todo modelo que incluya regulaciones institucionales supone el funcionamiento de un órgano de la administración del Estado que las debe ejecutar o fiscalizar. Esto tiene un costo económico asociado. Se analizarán los gastos de solo dos de estos órganos: los costos de la CNA y de Ingesa, puesto que se puede presuponer que el costo de ejecutar el cobro a la TGR mediante el SII es marginal, al aprovechar el costo del funcionamiento del sistema de impuestos.

En cuanto a los gastos asociados a la CNA e Ingesa, la primera se financia solo en un 10% por el Fisco, el resto por las IES. Para el año 2017, el presupuesto de la Comisión Ingesa es de \$257 millones de pesos. Por su parte la aplicación de la Ley N° 20.129 que establece el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior y crea la CNA tiene un presupuesto para el año 2017 de 1.741 millones de pesos. Este último costo,

⁹⁸ Ídem.

⁹⁹ El caso emblemático de estudiantes que acceden a la educación superior pero que no logran aprovechar sus beneficios es el de los estudiantes desertores. En este sentido, los CFT son los que tienen la peor cifra, con un 36% de deserción, mientras que en los IP un 32,8% se retira durante el primer año. En el caso de las universidades, las con más baja retención son aquellas que no están acreditadas, como la Universidad de los Leones y Universidad SEK. Para mayor información ver SIES (2014) Panorama de la Educación Superior en Chile 2014. División de Educación Superior.

sin embargo, no tiene como único fin el funcionamiento del CAE, puesto que el aseguramiento de la calidad es una tarea del Estado que es independiente de la existencia del CAE. Se puede apreciar que en relación a los montos asignados por CAE, los gastos que el Fisco realiza para mantener estas instituciones es muy marginal.

B.1.3 Elementos no contemplados: la gratuidad y el CAE

A continuación se analiza el efecto de diferentes elementos que afectaron, ya sea directamente o indirectamente, el funcionamiento del CAE, y que por lo tanto deben ser analizados.

Actualmente es difícil proyectar los efectos del CAE, puesto que en julio del año 2016 se ingresó un proyecto de ley de reforma a la educación superior, el Boletín 10783-04, que entre otros objetivos referidos a la calidad y el fortalecimiento de la educación superior estatal, se refiere a un cambio en el modelo de financiamiento que permita paulatinamente aliviar la carga financiera de los estudiantes y sus familias que se encuentren matriculados en IES que cumplan requisitos relativos a su calidad. Dentro de esta reforma se anunció una política pública de implementación gradual de gratuidad universal para la educación superior pagada con impuestos generales¹⁰⁰. La reforma contempla el cambio desde el modelo actual de financiamiento, conformado por becas, créditos, copago, aporte familiar y otros; a uno donde las fuentes de financiamiento serán solo tres: gratuidad, créditos y aporte familiar¹⁰¹. En este sentido, y en lo que al CAE respecta, es esperable que los estudiante más vulnerables, en la medida que puedan optar por la gratuidad, lo harán en desmedro del crédito, razón por la cual podría haber un cambio en el perfil socioeconómico de los estudiantes beneficiarios del CAE. El año 2016, se beneficiaron de la política de gratuidad aproximadamente 140.000 estudiantes de los cinco primeros deciles, en 30 universidades y 12 CFT e IP. Para el año 2017 se espera que se beneficie a los cinco primeros deciles, con un total de matrícula beneficiada de 313.120¹⁰².

¹⁰⁰ En gran medida, la reforma tributaria del año 2014 fue efectuada con la finalidad de poder financiar los gastos que implicarían asegurar la gratuidad universal.

¹⁰¹ Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, *Proyección del Gasto Fiscal en Educación Superior*, 45.

¹⁰² *Ibidem*, 51.

A pesar de la instauración de la gratuidad como política de financiamiento, el problema del CAE subsiste: Al cierre del año 2015, la mora global del sistema llegó a 34,9%, reduciéndose en relación al año 2014¹⁰³. Durante el año 2015, se aprobaron más de 10 mil peticiones para postergar el pago por deserción o cesantía. La cifra es más del doble que las peticiones del año anterior y es siete veces mayor a la cantidad de solicitudes recibidas en 2013¹⁰⁴. El monto asignado por la Ley de Presupuesto del año 2017 para el CAE fue casi el mismo que el asignado para la gratuidad en la educación superior¹⁰⁵.

Las marchas y movilizaciones que sacudieron al país durante el año 2011 agrietaron el paradigma de mercado que operaba en la educación superior. Hasta ese entonces, entre los expertos existía cierto consenso sobre la necesidad de dos políticas: (i) no discriminar por instituciones de acuerdo a su antigüedad o propiedad; y, (ii) el financiamiento a los estudiantes debía depender solo del grado de vulnerabilidad del estudiante.¹⁰⁶ Esta forma de ordenar el financiamiento se basa fundamentalmente en la focalización, subsidiando la demanda. De esta manera, se becan a los estudiantes más vulnerables, se otorgan créditos con pagos supeditados al ingreso para estudiantes de menor vulnerabilidad y los estudiantes no vulnerables pagan su educación. El programa de gobierno de la Nueva Mayoría reconoció en cierta medida este cambio, pero aun no logra definir si los créditos serán transitorios o definitivos. La gratuidad universal se hace cada vez más difícil de proyectar realistamente si se mantiene el nivel de gasto relacionado a los créditos. En este sentido, las dos formas de financiamiento son contradictorias en su fundamento: mientras que la gratuidad universal respalda una idea de la educación superior como un derecho social; las becas y los créditos son mecanismos de subsidio a la demanda que alimentan el mercado en la educación. La existencia de un sistema de créditos y becas solo tiene sentido en la medida que la gratuidad universal no se realice, y es más, perpetuar estas formas de financiamiento indefinidamente restringe los recursos fiscales disponibles para la gratuidad. El próximo gobierno tendrá que elegir si reducir el financiamiento de los créditos y las becas para traspasar dicho gasto a la gratuidad, o si limitar indefinidamente el proyecto de gratuidad, que pasará en definitiva a ser

¹⁰³ Ingesa, Balance año 2016, 30.

¹⁰⁴ Ingesa, Balance año 2016, 29.

¹⁰⁵ Ley de Presupuestos del año 2016.

¹⁰⁶ Paredes, *Desafíos de la experiencia de financiamiento de la educación superior en Chile*, 121.

una gran beca para los estudiantes de los deciles con menos recursos y no un beneficio universal para los estudiantes.

B.2 El mercado en la educación superior

Como se puede desprender del análisis económico, el modelo de ‘riesgo para todos, ganancia para todos’ del CAE no fue tal en la práctica, puesto que el millonario desembolso anual realizado por parte del Fisco no se vio compensado por las supuestas externalidades positivas esperadas. En cuanto al acceso, este pudo haber sido alcanzado mediante becas o una política consolidada de gratuidad, que conllevaran mayores exigencias a los planteles en los cuales se pudieran hacer exigibles estos beneficios. De esta manera es posible preguntarnos por modelos alternativos de financiamiento, menos costosos en términos de desembolso fiscal y más eficiente en dar acceso a planteles de calidad asegurada.

El CAE promovió el crecimiento inorgánico y desorganizado de los planteles de educación superior privada e implica hasta el día de hoy el gasto de aproximadamente un tercio del presupuesto de educación superior anual. En este sentido, una inecuación renovada y mejorada del CAE tendría que dar cuenta de dos costos que no fueron considerados. En primer lugar, la morosidad estudiantil, que se vuelve un problema tanto para los estudiantes como para el Fisco en la medida que los estudiantes no pueden pagarla; y, por otra parte los efectos negativos que tiene el sistema del CAE sobre el desarrollo de las IES, al alimentar planteles de baja calidad que no deben someterse a ningún requisito adicional fuera de la acreditación. En relación a este último punto, al implementar el CAE no se consideró que la forma de financiar un servicio iba a afectar cómo este se iba a desarrollar. El CAE potencia la matrícula en IES privada creadas a partir de 1981, promoviendo un gasto desmedido por parte de los estudiantes y el Estado en un sistema de educación superior que no tiene su calidad asegurada.

B.2.1 La deuda estudiantil

En cuanto a la descripción del hogar de los estudiantes que tienen CAE, de acuerdo a la encuesta CASEN 2013, en los hogares de los dos primeros quintiles, el 18,5% y 14,9% estudiaba con CAE o Crédito Fondo Solitario¹⁰⁷, mientras que en el quintil de mayores

¹⁰⁷ Consulta Casen 2013.

ingresos este porcentaje disminuye a 4,1%. Esto no es ninguna sorpresa, puesto que el CAE es un instrumento focalizado en los estudiantes de menores recursos, al menos hasta 2014. Sin embargo, se puede apreciar que hasta el cuarto quintil dicho porcentaje de estudiantes llegaba a 8,5% aproximadamente, por lo que había un gasto más bien transversal en CAE para los diferentes hogares.

Cuando el pago del crédito correspondía a una cuota fija, los estudiantes tenían muchas dificultades para pagar. Tras la reforma del año 2012, al hacer el crédito contingente al ingreso y por lo tanto, al tener un límite de pago del 10% de los ingresos mensuales de los estudiantes, se reduce la carga, sin embargo subsiste el problema de los estudiantes que no pueden encontrar trabajo o que sus ingresos son muy bajos como para poder solventar la deuda.

Otro problema relevante es que el CAE se otorga en base al arancel de referencia, dicho monto no necesariamente corresponde al arancel real que cuesta cada carrera. La fijación de un arancel de referencia tiene el propósito de evitar un alza injustificada por parte de las IES de su arancel real, de modo que las IES de alguna forma compiten entre ellas por tener aranceles más bajos o por becar a los estudiantes¹⁰⁸. Este mecanismo, sin embargo, puede generar un problema para los estudiantes de los deciles de menores ingresos que solo pueden acceder al CAE como medio de financiamiento, debido a que serán sus familias los que tendrán que soportar una segunda deuda, esta vez mediante un crédito comercial corriente, para lograr financiar el total del arancel real.

Las limitaciones al crédito, como lo es un arancel de referencia, pueden tener efectos negativos. Si bien las comparaciones internacionales no siempre son acertadas, por las sustanciales diferencias que existen entre países, en EE. UU, Johnson (2013), estima que permitir que los estudiantes puedan pedir un crédito por el costo total de la educación superior (tanto para financiar aranceles como materiales necesarios o hospedaje, en inglés *costs of schooling*) aumenta la titulación (o finalización de los estudios) hasta en un 8%¹⁰⁹. Las

¹⁰⁸ Debido a que el crédito se otorga al beneficiario (estudiante) por el monto del arancel de referencia, esto implica que la diferencia entre el arancel real y el de referencia debe ser financiado por otra vía distinta a la del crédito. Esta diferencia es lo que lleva a que los estudiantes prefieran aquellas carreras que tienen una menor brecha entre el arancel real y el de referencia, o alternativamente, aquellas donde las IES tienen becas que cubren la diferencia para los estudiantes de cierto quintil o con cierto puntaje ponderado en la PSU.

¹⁰⁹ Johnson, M. «Borrowing constraints, college enrollment, and delayed entry.» J. Labor Econ 31 (4), 2013: 669-725.

limitaciones al crédito también pueden afectar las instituciones en las que eligen matricularse los estudiantes, por ejemplo, en programas de 2 o 4 años¹¹⁰. Por último, las limitaciones al crédito pueden significar un consumo bastante bajo y mayores tasas de trabajo, que pueden implicar una distracción del estudio y llevar a mayores tasas de deserción.¹¹¹

Desde la perspectiva mundial, hasta el año 2011, la deuda del CAE era alta si se comparaba con los estándares internacionales. La relación del monto total de la deuda sobre el ingreso anual de los beneficiarios del CAE está en 180% en promedio, mientras que en otros países como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Alemania esa proporción es menos de la mitad¹¹². Esto parece indicar que los aranceles de las IES son mucho más elevados en Chile que en los otros países en relación al ingreso anual de sus estudiantes.

La idea de que los aranceles han aumentado en la última década es consistente con la evidencia de países que también tienen sistemas de educación superior altamente privatizados. En EE.UU, tanto el costo como el retorno de atender a la educación superior han aumentado en las décadas recientes. Los retornos netos de la educación superior han incrementado, lo que ha llevado a una expansión de la matrícula. El nivel de endeudamiento también ha aumentado tanto en los márgenes extensivos e intensivos. Mientras que los préstamos del gobierno han aumentado, los estudiantes han pedido cada vez más préstamos privados desde 1990s, para cubrir la brecha entre una alta demanda por el crédito y la oferta relativamente estable o en descenso de fuentes gubernamentales de financiamiento. Un aumento del nivel de la deuda, junto con un aumento en la incerteza del mercado laboral, ha dado lugar a un aumento de la tasa de morosidad y tasas de incumplimiento tanto de los préstamos del gobierno como de los privados.¹¹³

B.2.2 Los efectos institucionales: la privatización de la educación superior

¹¹⁰ Belley, P., y L. Lochner. «The changing role of family income in ability in determining educational achievement.» J. Hum. Cap. 1 (1), s.f.: 37-89.

¹¹¹ En este sentido apuntan los trabajos: Keane, M., y K.I. Wolpin. «The effect of parental transfers and borrowing constraints on educational attainment.» Int. Econ. Rev. 42 (4), 2001: 1051-1103; Stinebrickner, T., y R. Stinebrickner. «The effects of credit constraints on the college drop-put decision: a direct approach using a new panel study.» Am. Econ. Rev. 98, 2008: 2163-2184.; y, Johnson, M., Borrowing constraints, college enrollment, and delayed entry: 669-725.

¹¹² Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 49.

¹¹³ Lochner, L., y A. Monge-Naranjo. «Student loans and repayment: theory, evidence, and policy.» En Handbook of the Economics of Education, Volume 5, de E.A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann (Ed.), 397-478. Oxford: Elsevier, 2016: 410.

Si bien el CAE fue creado transcurridos 15 años tras la vuelta a la democracia en Chile, esta forma de financiamiento va en la misma línea que la contemplada por la reforma de 1981 y es una profundización de la lógica mercantil que se implementó en la educación superior. La lógica que tiene la Ley es la de suplir una falla que se genera cuando los estudiantes deben enfrentarse a un mercado en la educación superior: quien no tiene recursos para pagar una IES no podrá acceder a esta. El CAE viene a suplir esa falla, garantizando el acceso mediante el subsidio a la demanda para permitir que todos puedan participar en el mercado de la educación superior. El sentido de un subsidio en el paradigma de mercado es permitir que quienes no pueden acceder al mercado puedan hacerlo, de esta manera, el CAE como política pública no impugna, sino que refuerza la idea del mercado en la educación superior.

En cuanto al desarrollo institucional de la educación superior, CAE potenció el aumento de la matrícula de las universidades privadas que no pertenecen al G9, y de los CFT e IP. El año 2015, 69%, de los créditos otorgados con garantía estatal fueron a este tipo de instituciones privadas.¹¹⁴ El año 2014, el 82% de los ingresos de las universidades privadas no pertenecientes al G9 correspondía a los aranceles que pagaron sus estudiantes, sea con crédito, beca o directamente de su bolsillo. En otras palabras, las universidades privadas dependen fuertemente del CAE para su subsistencia, y debido a que el crédito no tiene mayores exigencias, esto implica asignar recursos a cualquier IES que esté acreditada por la CNA. El número de estudiantes con CAE en las universidades privadas que no pertenecen G9 es prácticamente diez veces más que la de los estudiantes matriculados en universidades estatales, siendo estas cifras las de 12.317 y 116.761 respectivamente para el año 2015.

Esto tiene un impacto directo en la calidad, puesto que las universidades privadas con tres años o menos de acreditación son las que tienen indicadores de desempeño más bajos asociados a criterios académicos, de número de publicaciones, de número de estudiantes de pregrado y doctorado, junto con el número de patentes emitidas (para medir la innovación)¹¹⁵. Al crear un sistema que subsidia la demanda de los estudiantes de bajos ingresos sin tomar los resguardos para asegurar su calidad se crea un sistema de promesas incumplidas, puesto

¹¹⁴ Dirección de Presupuestos. «Proyección del Gasto Fiscal en Educación Superior.» 2015. Figura 8.

¹¹⁵ Galleguillos, Pilar, Tania Hernández, y et. al., Reforma a la educación superior: financiamiento actual y proyecciones, 2016.

que no solo se entregan los recursos que financian proyectos deficientes, sino que se embarga el futuro de miles de estudiantes que posteriormente deben soportar una deuda. Esta forma de financiamiento implica preferir el desarrollo de las IES privadas en lugar de aumentar los fondos basales para el desarrollo de IES estatales o privadas que cumplan con los requisitos suficientes que garanticen su calidad.

Es particularmente grave que dentro de las instituciones que reciben recursos por el CAE se encuentren planteles que han sido investigados por lucro. Se ha argumentado que la consigna de acabar con el lucro es simplemente una lugar común que ignora la evidencia que muestra que las IES con estos fines pueden perfectamente cumplir los estándares de *accountability*, sin ser necesariamente parte del problema de la educación superior, sino que una solución para crear los incentivos necesarios que habilitan la creación de nuevos planteles con variados proyectos educativos¹¹⁶. Sin embargo, incluso abandonado la cuestión de la calidad, estudios cuantitativos realizados en EE.UU (que serían muy interesantes de replicar en Chile) muestran que la tasa de morosidad es mayor para las IES con fines de lucro y carreras de dos años de duración (en contraste con las carreras de 4 años de duración en planteles sin fines de lucro)¹¹⁷. Es más, la morosidad en las IES con fines de lucro es mayor incluso tomando en consideración diferentes factores que podrían incidir en esta¹¹⁸. En términos concretos, se estima que los estudiantes en EE.UU que atienden a carreras en IES con fines de lucro de 2 y 4 años de largo, son 26% y 19% más propensos a caer en morosidad en comparación a los estudiantes que atienden a carreras en IES públicas de 4 años de duración.

De esta forma, el aumento de la matrícula privada es un efecto secundario esperable del CAE. Permitir que los estudiantes beneficiarios del crédito atiendan a IES con fines de lucro y mala calidad es en cierta medida, habilitar el germen de la propia ruina del CAE, puesto que los estudiantes estarían en peores condiciones de pagar sus créditos una vez que egresaran. Esto a la vez nos lleva a formular una pregunta ¿Qué costos tiene perpetuar el CAE como política de financiamiento? Tras observar los datos y la evidencia empírica analizada, es posible esgrimir que el costo del CAE no es sola soportado por el Estado y los

¹¹⁶ El desarrollo de esta postura se puede apreciar en Williamson B., C. *Universidad y Lucro*. Lucro y Universidad. Santiago: Centro de Estudios Públicos. 2012: 137-156.

¹¹⁷ Lochner & Monge-Naranjo, *Student loans and repayment: theory, evidence, and policy*, 429.

¹¹⁸ *Ibidem*, 430.

estudiantes, sino que por la sociedad en general, que pudo haber contado con un sistema de educación superior con exigencias de calidad mayores a las actuales.

C. Educación Superior ¿Fallas de mercado o fin del mercado?

El CAE se irgue sobre la lógica de que si todos los estudiantes tienen acceso al mercado, el problema público relativo a la provisión de educación superior queda resuelto. En este sentido, lo que cada uno pueda comprar por sobre el acceso mínimo al mercado es un problema privado, lo que es lo mismo que decir que la desigualdad en la capacidad de pago es un problema privado.¹¹⁹ Esta idea a su vez está sustentada sobre una preferencia del mercado como asignado de recursos en la educación superior, puesto que, en base al sistema de precios, permite que circule la información necesaria para asignar eficientemente los recursos, cuestión que un sistema no espontáneo, como lo podría ser el financiamiento centralizado estatal, no lograría. De esta manera, las decisiones descentralizadas de los estudiantes y los emprendedores en educación superior irán en pos de mejorar su situación, mejorando a la vez el sistema. En otras palabras, el modelo de financiamiento del CAE supone que dando acceso al mercado a los estudiantes, estos elegirían espontáneamente estudiar en las mejores IES a las que puedan acceder y esto estimularía el desarrollo de nuevos proyectos educativos que promovería una sana competencia, garantizando una oferta cada vez mejor para los estudiantes.

No obstante, si se asume esta perspectiva, para que dichos supuestos se cumplan, el mercado de la educación superior debe ser un mercado perfecto¹²⁰, lo que implica que debería haber: precio óptimo, calidad óptima, libre entrada y salida de los oferentes, perfecta información entre los participantes y falta de costos de transacción. Como se verá más adelante, estos requisitos muy pocas veces se cumplen, hasta en los mercados más simples. Hacer vista gorda de dichas imperfecciones en el mercado trajo como consecuencia el

¹¹⁹ Atria, *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, 106.

¹²⁰ En un mercado perfecto se cumplen los supuestos básicos que aseguran que el comportamiento espontáneo de los intervinientes en un marco competitivo llevará al mayor beneficio social. Estos supuestos son: productos homogéneos; gran número de compradores y de vendedores; libertad de entrada en el mercado; información perfecta; ningún vendedor o comprador puede influir en el precio; no hay colusión; los consumidores maximizan sus utilidades y los vendedores sus beneficios, y la mercancía es transferible.

desarrollo del modelo educativo con características indeseadas tales como la falta de calidad de los planteles.

Asumir que el mercado de la educación superior es imperfecto puede implicar pasar por alto una discusión que es aún más relevante, que es si la educación superior debe ser o no provista por medio del mercado. El problema de lo público, como se verá más adelante, no puede entenderse desde la óptica del mercado, sino que escapa a esta. En cierta medida, el cambio de paradigma de la educación superior comprendida como una mercancía hacia uno donde es un derecho social es un punto ineludible que atraviesa toda la discusión sobre la reforma al CAE. Por lo pronto, se puede afirmar que quienes crearon y respaldaron el CAE, siendo varios de ellos economistas o lo que los anglosajones llaman *policy makers*, no previeron que los mercados traen ciertos efectos y desplazan ciertos valores. En palabras de Michael Sandel, “Los economistas a menudo dan por supuesto que los mercados son inertes, que no afectan a los bienes intercambiados. Pero esto no es cierto. Los mercados dejan su marca. En ocasiones, los valores mercantiles desplazan a valores no mercantiles que merecen ser protegidos.”¹²¹

Es necesario recalcar que si la educación superior se entiende como un bien de mercado, un bien público en un sentido económico o como un derecho social, esto tiene consecuencias político-económicas que implican enfrentar diferentes alternativas para su financiamiento. De nada serviría hacer un análisis estadístico y empírico sobre el funcionamiento del CAE para luego proponer soluciones que no consideraran la perspectiva normativa de la educación superior, en otras palabras, sin preguntarnos antes qué clase de bien es la educación superior. Esto es así puesto que las políticas públicas siempre tienen un *trade-off* (o sacrificio): al tomar una decisión se desechan opciones alternativas que se podrían haber tomado empleado los mismos recursos. En el caso del CAE, tras la revisión de sus consecuencias empíricas, resulta evidente que esta fue una política pública educativa orientada a la privatización, que no resguardó la calidad de las IES y que si bien permitió un acceso masivo, lo hizo en desmedro de formas de financiamiento alternativas como lo es el financiamiento basal a las instituciones y la gratuidad universal. El criterio para comprender

¹²¹ Sandel, Michael J. Lo que el dinero no puede comprar: Los límites morales del mercado. Buenos Aires: Random House Mondadori, 2013: 17.

el problema público del financiamiento de la educación no puede ser meramente económico, sino que es necesario, como se estableció en la introducción de este trabajo, considerar la dimensión normativa que permite justificar la elección de una política de financiamiento por sobre otra.

A continuación se revisan los problemas que enfrenta el CAE como política pública de financiamiento desde dos ópticas opuestas; primero, desde la noción que comprende que la educación superior es un mercado que puede presentar fallas, y luego, desde la noción que comprende la educación como un derecho social.

C.1 Fallas de mercado

En la siguiente sección, se pretende explicar por qué incluso si se considera que la educación superior es un bien de mercado, este es un mercado con complejas fallas que no han sido resueltas. Varias de las fallas aquí presentadas subsistirían incluso si el modelo de financiamiento se cambiara a uno de gratuidad universal y la educación se entendiera como un derecho social. El ejercicio de analizar las fallas de mercado tiene como finalidad mostrar cómo incluso en la propia cancha de quienes defienden la educación superior como un bien de mercado, el CAE es un modelo deficiente de financiamiento. Esta perspectiva es relevante ya que es la que se ha asumido por diversos centros de investigación en educación y personas dedicadas a la ejecución de políticas públicas.

El enfoque de fallas de mercado supone que al corregir estas, se arreglarían la mayoría de los problemas asociados al CAE. Estas fallas de mercado se pueden resumir fundamentalmente en tres: (a) asimetrías de información; (b) problemas de agencia; y, (c) diseño regulatorio de los órganos fiscalizadores facilitando su captura.

C.1.1 Asimetrías de información

Unas de las principales características de los mercados competitivos es que permiten asignar los recursos eficientemente al destinarlos mediante de la acción descentralizada de los oferentes y los demandantes. En este esquema el precio juega un rol muy importante, puesto que es la principal señal que tiene el mercado para asignar recursos. El modelo del CAE requiere que los estudiantes tomen decisiones acertadas sobre sus futuras carreras: una mala decisión puede llevar a la deserción, la falta de mercado laboral o a la frustración de

expectativas sobre los conocimientos a adquirir. El Estado no tiene cómo saber qué es adecuado para cada estudiante, e incluso si lo supiera, en una sociedad democrática se debe respetar la autonomía de los estudiantes para elegir algo tan importante como la carrera a estudiar. Esta decisión, para ser plenamente autónoma, se debe realizar con la mayor información posible. El modelo de mercados perfectos asume que el precio es la gran señal que tienen los agentes para discernir la calidad que tienen los bienes. Sin embargo, ¿hay competencia por precio en la educación superior? Es discutible que la competencia en este tipo de bien esté centrada en el precio, puesto que la educación correspondería a un bien de experiencia en lugar de una mercancía corriente (*commodity*), como lo serían por ejemplo, los tomates. En palabras simples, educación más cara o más barata no necesariamente implica que se trate de mejor educación.

Los bienes de experiencia son aquellos cuya características relevantes, como la calidad, no puede ser determinada hasta una vez que han sido adquiridos o consumidos. En este sentido, las señales o criterios que tienen los estudiantes para tomar la decisión de matricularse en determinada IES son variadas: prestigio, estructura curricular, orientación académica, entre otras. A pesar de que el precio pueda ser una variable determinante a la hora de elegir un plantel, ciertamente no va a ser la única variable tomada en consideración. De esta forma, la evaluación del beneficio reportado por el estudiante solo se puede conocer completamente *a posteriori*, una vez que ha finalizado su educación superior. A la vez, los estudiantes no pueden confiar completamente en los indicadores puesto que no engloban la complejidad de la experiencia educativa. Cuando el número de IES y carreras a las que pueden postular son variadas y heterogéneas, deben confiar en indicadores además del precio para tomar su decisión.¹²²

Producto de la incapacidad del precio de funcionar como una señal perfecta para la toma de decisiones de los estudiantes, la información sobre la calidad de las IES se vuelve particularmente relevante. Esto nos lleva al problema de la información asimétrica o

¹²² Para ilustrar este punto, el arancel anual de la carrera de medicina para el año 2017 en la Universidad de Chile es de \$5.454.600 pesos chilenos, en la Pontificia Universidad Católica de Chile es de \$ 5.385.000, y para la Universidad Santo Tomás es de \$7.532.600. Las primeras dos Universidades están catalogadas como las dos mejores en esta carrera en dos rankings nacionales (La Tercera y América Economía); en cambio, la Universidad San Sebastián figura en el puesto 18 de 21 (La Tercera). Esto evidencia que el precio del arancel no necesariamente va a ser un factor relevante a determinar la calidad de la Universidad.

imperfecta. Muchas veces, las IES (o quienes las regulan) tienen información sobre su calidad, no así el estudiante postulante. Al no haber un criterio claro que permita hacer homologable la información, los planteles tienen incentivos para no mostrar la información que les es desfavorable, o invertir en elaboradas estrategias de *marketing* y publicidad para atraer a los estudiantes a sus planteles. En este sentido, la creación de la CNA tuvo como propósito garantizar la calidad de los planteles y por lo tanto, permitir que los estudiantes eligieran sus carreras en los planteles de acuerdo al número de años de acreditación asignado por la Comisión. Este intento de corregir la falla de mercado de asimetría de información entre oferente (IES) y demandante (estudiantes) no fue eficiente, por el desarrollo deficitario (o mejor dicho fraudulento) de la acreditación. Como se explicó anteriormente, la investigación que involucra al presidente de la CNA y a algunas universidades ponen un serio velo de dudas sobre la calidad de la acreditación; pero también, el proceso de acreditación se ve mermado por la dificultad que enfrenta la CNA de evaluar adecuadamente un sistema diverso y heterogéneo.¹²³

De esta forma, la falta de información fácil de comparar y homologable sería uno de los obstáculos más grandes para el funcionamiento adecuado de un mercado de la educación superior. Algunos objetan que se ha avanzado sustancialmente en esta materia ya que la información disponible para los estudiantes ha mejorado mucho, reflejado en la riqueza y precisión de los datos de la inserción laboral y remuneraciones que ofrece, entre otros, el portal *mifuturo.cl*, abierto al público desde hace casi una década¹²⁴. Sin embargo, que la información esté disponible de ninguna manera implica que sea fácilmente comprensible para los estudiantes, mucho menos homologable. Incluso en el caso de los estudiantes que obtienen la información, la variedad de carreras, programas y mallas curriculares hace que los criterios de comparación sean externos a la calidad misma de la educación, por ejemplo, la inserción laboral. En Chile, donde la segregación socioeconómica implica una desigual distribución del capital social (o de forma más explícita la ‘red de contactos’) para ciertos estudiantes, parece inverosímil pretender que la empleabilidad o los ingresos recibidos tras el

¹²³ Bernasconi, Andrés (Ed.) *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015:10.

¹²⁴ Ídem.

egreso de los estudiantes se deben exclusivamente o enteramente a la educación superior recibida.¹²⁵

De esta manera, el paradigma de la economía clásica en la que se sustenta la idea de mercados perfectos tiene dos presupuestos: (i) los individuos no tienen dificultades en mirar las opciones disponibles y en identificar la más apropiada para ellos; (ii) pueden mantener todas las opciones en mente cuando tienen que tomar una decisión. Sin embargo, los individuos tienen una capacidad cognitiva y atención limitada, por lo que evaluar una abundante gama de opciones requiere esfuerzo cognitivo, que es especialmente costoso si se tienen otras preocupaciones.¹²⁶

La economía del comportamiento, una disciplina que intenta integrar los conocimientos de la psicología, la neurociencia y la sociología para poder predecir mejor los resultados individuales y desarrollar políticas más eficaces¹²⁷, ha estudiado los sesgos en el comportamiento de los individuos que enfrentan una toma de decisiones. En otras palabras, mientras que la economía clásica asume que los individuos siempre toman decisiones adecuadas a largo y corto plazo (*ex ante*), la economía del comportamiento sugiere que hay desviaciones de preferencias por aspectos cognitivos y perceptuales de nuestro cerebro, que pueden llevar a decisiones subóptimas¹²⁸. El trabajo de Lavecchia, Liu y Oreopoulos en *El manual de la economía de la educación* (en inglés, *Hand book of the economics of education*), aplica esta disciplina al ámbito de la educación superior. El trabajo se centra en cuatro ejes, postulando que los sesgos cognitivos de los estudiantes se pueden resumir de la siguiente manera los estudiantes: (i) se enfocan mucho en el presente; (ii) se basan mucho en la rutina en lugar de información que no sobresale; (iii) se enfocan en identidades negativas; y, (iv) cometen errores por falta de información o por tener muchas opciones¹²⁹. Es preciso notar que estos sesgos

¹²⁵ Un ejemplo de esto se puede apreciar al observar el ingreso promedio al cuarto año de egreso de diferentes carreras. En la Universidad de los Andes el rango de ingreso al 4° año de egreso es sobre los \$2.000.000 en promedio. En cambio, en la Universidad de Santiago de Chile, para el mismo rango de tiempo los ingresos de sus egresados van de \$1.250.000 a los \$1.500.000 en promedio. Ambas universidades no se encuentran muy lejos en su posición en los rankings nacionales. Esto puede suponer que hay otros factores que inciden en el ingreso de los egresados fuera de la calidad de la Universidad.

¹²⁶ Lavecchia, A.M., H. Liu, y P. Oreopoulos. «Behavioral economics of education: progress and possibilities.» En *Hand book of the Economics of Education*, de E.A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann (Ed.), 1-74. Oxford: Elsevier, 2016: 13.

¹²⁷ Lavecchia, A.M., H. Liu, y P. Oreopoulos. «Behavioral economics of education: progress and possibilities.» En *Hand book of the Economics of Education*, de E.A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann (Ed.), 1-74. Oxford: Elsevier, 2016: 1.

¹²⁸ *Ibidem*, 4.

¹²⁹ *Ídem*.

son aplicables incluso en el caso de que la educación superior no fuera entendida como un bien de mercado, por lo que es valiosa información sobre cómo poder elaborar políticas públicas que tomen en consideración las limitaciones del comportamiento humano, incluso si se entiende la educación como un derecho social.

El punto (iii) está directamente relacionado a las asimetrías de información. Se sugiere que los individuos pueden perder la oportunidad de adquirir mejor información, no solo porque no tienen suficiente dinero o tiempo, sino también porque los procesos cognitivos subyacentes dependen de la accesibilidad inmediata y de la facilidad con que los hechos, características y pensamientos vienen a la mente. Como resultado del pensamiento automático, los individuos pueden no darse cuenta de que deben buscar nueva información. Los estudiantes pueden tomar decisiones utilizando solo información u opciones disponibles, incluso si otra información es relativamente fácil de acceder. Esto tiene implicaciones significativas para muchas situaciones en la educación¹³⁰ y en particular para el modelo del CAE. Lo que se sugiere es que no se trata solo de *cuanta* información se produce sino *cómo* se entrega a los estudiantes. Cada vez más hay más evidencia en EE.UU que indica que tanto los estudiantes como sus familias o tutores no están informados plenamente de los costos de la educación, beneficios y opciones. Esto aplica en particular a los estudiantes de bajos ingresos.¹³¹

Diversos estudios muestran que la consideración de los factores conductuales antes mencionados puede hacer políticas públicas más efectivas. A modo de ejemplo, un estudio en EE.UU reveló que aproximadamente el 20% de los estudiantes que son aceptados en sus postulaciones no logran matricularse¹³², sin embargo cuando los estudiantes recibían un paquete informativo sobre las IES, esta probabilidad aumentaba hasta en un 40%¹³³. En otras palabras, la forma en que la información se presenta, y para quién va dirigida, también es importante. Esto se aplica directamente al CAE por diferentes razones: es posible que existan estudiantes que estén tomando el crédito sin saber que son elegibles para otro tipo de ayuda estudiantil más beneficiosa por falta de información; puede que no tomen la mejor decisión

¹³⁰ *Ibidem*, 10.

¹³¹ Lavecchia & Oreopoulos, *Behavioral economics of education: progress and possibilities*, 10.

¹³² *Ibidem*, 37.

¹³³ *Ibidem*, 38.

sobre la carrera en la que se matricularán (lo que incide tanto en las tasas de deserción como en la empleabilidad a futuro), y se relaciona directamente al proceso de entrega de información sobre el crédito mismo. Un estudio chileno de Dinkleman y Martínez (2014) examinó los efectos de mostrarles a escolares de octavo básico en Chile un video sobre el camino hacia la educación superior de jóvenes desaventajados. La presentación aumentó el conocimiento de las ayudas estudiantiles¹³⁴. De una forma similar, se ha demostrado que los mensajes de texto, mails, y presentaciones en video cuestan poco pero son fáciles de ignorar. La asistencia personal, en cambio, puede resultar ser mucho más efectiva para que los estudiantes efectúen tareas que de otra forma no harían por su cuenta¹³⁵, por ejemplo, actualizar sus datos de contacto.

La jerga de la economía del comportamiento se refiere a que muchas decisiones se toman con “racionalidad limitada”: una condición para la toma de decisiones en donde el individuo se ve obligado a actuar sin disponer de toda la información o con límites importantes a su capacidad de procesarla. Estas restricciones son resultado del costo o capacidad de procesamiento de la información. Si la percepción del costo de tomar decisiones sin todos los antecedentes frente a la de adquirir esos antecedentes es menor, lo óptimo para los estudiantes será conseguir algunos antecedentes pero no todos, admitiendo algo de incertidumbre en su toma de decisiones. A esto se le suma el hecho de que los estudiantes tienen un número muy reducido de días para decidir la IES en la que se matricularán una vez que reciben sus puntajes, por lo que si sus puntajes están muy por debajo o por sobre sus expectativas, tendrán tiempo limitado para indagar sobre los estándares de calidad de las IES que se ajustan a sus nuevas expectativas.

Por lo demás, se tiene que tener en consideración que quien enfrenta la decisión de asistir o no a la educación superior lo hace con un sesgo. Es posible especular que frente a la decisión de asistir a la educación superior, aunque sea de baja calidad y se tenga que soportar una deuda por ello, los estudiantes sigan prefiriendo asistir a una institución, por criterios de identidad, por ejemplo, porque esta confiere cierto *status*. Los adolescentes tienden a fijarse

¹³⁴ Ídem.

¹³⁵ Ídem.

más en la medida en que su comportamiento se desvía del de su grupo social¹³⁶. Las decisiones relacionadas a la educación de una persona pueden sobredimensionar el valor de la gratificación social inmediata, en lugar de la deliberación y consideración de los efectos a largo plazo¹³⁷. Esto podría explicar por qué un estudiante podría preferir asistir a una carrera universitaria de nombre grandilocuente en una universidad de mala calidad, en lugar de asistir a una carrera técnica en un CFT, incluso si es más ajustada a sus intereses.

Si bien se ha tendido a reducir los problemas de asimetría de información a uno que surge solo donde hay un mercado, esta es importante incluso para el caso en que se eliminara la competencia por precio entre los planteles. Incluso en el caso donde los estudiantes asistieran gratuitamente a la educación superior, tendrían que tomar decisiones sobre qué planteles elegir, y ciertamente, la deserción seguiría siendo un problema financiero que resolver. Por lo que la comprensión de estos sesgos no es relevante solo desde la perspectiva del mercado, sino que tiene un impacto en el sistema educativo sin importar su forma de financiamiento.

C.1.2 Problemas de agencia y distribución de riesgos

Los problemas de agencia corresponden a las dificultades que surgen de la delegación de responsabilidad. En otras palabras, cuando se tienen sistemas económicos especializados, se requiere que ciertos agentes hagan cosas en lugar de otros por encargo. En el caso del CAE, el Estado delega la responsabilidad de financiar y cobrar los créditos a los bancos. Los problemas de agencia desaparecen cuando se pueden suscribir contratos perfectos, que puedan resolver cualquier controversia que pudiera presentarse sobre el resultado posterior a su suscripción. Sin embargo, como suele ocurrir en casi cualquier mercado, la realidad escapa al modelo teórico perfecto, existiendo un ámbito que no podrá ser controlado que permitirá un margen de acción discrecional por parte del agente al que se le hizo el encargo. En el caso del CAE, esto se manifiesta en la forma de acciones o mecanismos que adoptan los bancos en su propio provecho (a quien se le hizo el encargo) pero no en el del Estado (quien encarga).

¹³⁶ Lavecchia & Oreopoulos, Behavioral economics of education: progress and possibilities, 11.

¹³⁷ *Ibidem*, 12.

Un problema de agencia se aprecia claramente en el modelo del CAE como resultado de su estructura de riesgos. En la medida que los bancos están encargados de financiar y cobrar los créditos, pero no de soportar la deuda, se produce un gran problema que es que los bancos tienen incentivos a hacer valer la garantía con los porcentajes de recarga más altas lo antes posible, pero no a cobrar el crédito a los estudiantes diligentemente. El modelo del CAE genera los incentivos para vender de vuelta al Estado la porción más grande posible de la nómina de estudiantes (porcentaje de recompra), porque es precisamente ese monto el que se multiplica por el porcentaje de recarga. Si el banco se queda con todos los créditos de la nómina de estudiantes, no gana el porcentaje de recarga. El Banco Mundial, en su informe del año 2011, indica que además los bancos tienen incentivos para vender los créditos de los estudiantes en carreras de más larga duración, para maximizar su oportunidad de ganar el mismo porcentaje de recarga en tramos futuros del crédito otorgado y vendido de vuelta al Estado. Al aumentar la porción de la nómina que se vende de vuelta al Estado, y por ende, el porcentaje de recarga para la nómina, se optimizan los recursos totales que se reciben por anticipado para cada banco participante en la subasta.¹³⁸

El mismo informe señala que resulta preocupante este incentivo de revender al Estado tantos créditos como sea posible por tres razones: “(i) primero, circunviene el objetivo central del CAE de sindicar el financiamiento de los créditos estudiantiles en el sistema financiero. (ii) Segundo, y más preocupante, es que el Estado termina siendo tenedor de hasta el 50% del portafolio de créditos estudiantiles emitidos, sin el beneficio de controlar el monitoreo directo ni la administración y cobranza de los créditos. (iii) Tercero, puesto que los bancos pueden sesgar sus nóminas y vender de vuelta al Estado los créditos de los alumnos cursando programas académicos más largos, el precio inicial de oferta presentado en la licitación no es representativo del costo final para el Estado.”¹³⁹

Un simple ejercicio deja a la vista este conflicto. Si el banco solo debe soportar el riesgo de la mitad de los créditos retenidos, debido a que la otra mitad la vende al Fisco con porcentajes de recarga, y además no puede perder más del 10% del valor de cada crédito por

¹³⁸ Oscar Landerreche explica con simpleza los problemas de agencia en su libro vivir juntos p. 184-185.

¹³⁸ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 70.

¹³⁹ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 71.

la garantía del Estado, esto implica que los bancos están libres de riesgo desde el primer día. Los bancos no tienen incentivos a cobrar, menos a reducir los índices de morosidad y maximizar las recuperaciones de los créditos de los cuales el Estado es acreedor¹⁴⁰. En este modelo, los bancos se benefician en los peores escenarios posibles para el Estado, esto es “altas tasa de mora sobre la nómina de propiedad de los bancos, y una negligencia benigna de la nómina de propiedad del Estado a la que sin embargo los bancos prestan servicios de administración y cobranza.”¹⁴¹

Otro problema en la distribución de riesgos es que las IES se benefician mucho más de los costos en los que deben incurrir, debido a que a que las tasas de deserción y morosidad no sobrepasan los beneficios que obtienen de tener más matriculados¹⁴². El Estado actualmente no cuenta con ningún medio de supervisión de gestión y financiera sobre estas instituciones.

La Comisión Ingresos tiene la facultad de excluir a las IES del CAE si los índices de morosidad de sus beneficiarios son 2,5 veces mayores a los índices de morosidad promedio del total de los créditos. Esta facultad es imposible de aplicar cuando la tasa promedio de morosidad es del 45% para los desertores y del 36% para los egresados, puesto que es casi imposible duplicarlas.

C.1.3 Diseño regulatorio: la captura del regulador

Si para obtener la acreditación las IES tuvieran que cumplir más requisitos asociados a su calidad de los que existen actualmente, ciertamente nos enfrentaríamos a otro panorama. En definitiva, la falta de regulación terminó por desbordar el sistema: el crecimiento y complejidad superó la capacidad de coordinación del sistema sin poder dar mínimas garantías de autonomía y calidad.¹⁴³

Uno de los grandes problemas que ya se mencionó en este trabajo es la falta de independencia de la CNA como órgano acreditador (ver *sección B.1.1.3*). Si las IES tuvieran realmente asegurada su calidad mediante la fiscalización de un órgano del Estado

¹⁴⁰ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 71-72.

¹⁴¹ Ídem.

¹⁴² Íbidem, 16.

¹⁴³ Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, Santiago de Chile, 12.

independiente, muchos de estos problemas de asimetría de información se acabarían, puesto que los estudiantes contarían con una presunción de calidad mínima de los planteles en los que se matriculan.

C.2 El fin del mercado en la educación superior

C.2.1 Bien público o bien de mérito

Desde una óptica diametralmente distinta a la discutida en los pasajes anteriores, se puede argumentar que el problema del mercado en la educación superior no está en sus fallas, sino precisamente en que se trata de un mercado. El problema sería la forma de provisión, al ser esta inadecuada para el tipo de cosa que es la educación superior, en otras palabras: el mercado no sería el medio idóneo para asignarla. Las razones que justifican que la educación superior no sea tratada como una mercancía pueden ser disímiles, y a su vez, encierran diferentes concepciones de lo que la educación superior es.

Una forma de argumentar que la educación superior no se puede proveer mediante un mercado es que esta se trataría de un bien público en un sentido económico¹⁴⁴. En la teoría económica se explica que este tipo de bienes tienen características especiales: no hay rivalidad o no permiten la exclusión. En primer lugar, que un bien no permita la exclusión es lo mismo que decir que se trata de un bien que es inapropiable, es decir, no es posible negar a alguien su uso, por lo que el proveedor no puede obtener por ese bien un retorno privado. Bajo estas condiciones, nadie tendrá un incentivo a producir ese bien. Un ejemplo clásico de un bien que no permite exclusión es la luz de un faro. Para esta clase de bienes, el mercado no asegura su provisión óptima, por lo que debe existir algún tipo de intervención. La segunda característica especial de los bienes públicos es la del consumo no rival. Esto quiere decir que el hecho de que uno lo consuma no afecta la posibilidad de otro de consumirlo. Volviendo al ejemplo del faro, el uso del faro por parte de un navío no afecta su uso por otro. Dichas características no deben ir en conjunto necesariamente, puesto que un bien apropiable pero no rival crea de todas formas un problema en el mercado. Bajo esta concepción, los bienes públicos son aquellos que el mercado no puede producir o distribuir, en donde el mercado tiene una tendencia a una subproducción. En el caso de la educación, difícilmente se puede

¹⁴⁴ Atria, *Derechos Sociales y Educación: un nuevo paradigma de lo público*, 225.

decir que se trata de un bien que no admite la rivalidad o no permite su exclusión. Que un estudiante acceda a un plantel implica que otro, con menor puntaje, no lo podrá hacer, en este sentido es un bien rival. Al mismo tiempo, también se permite su exclusión puesto que la educación se puede privatizar y ponerle un precio. Por lo tanto la explicación de la educación como un bien público es deficiente.

Otra explicación sobre la falla del mercado educativo desde una perspectiva económica está en las externalidades positivas que la educación genera. En este caso, los beneficios que produce indirectamente en la sociedad un estudiante bien educado no le son recompensados a este por parte de la sociedad. Las externalidades positivas generadas son la innovación y el crecimiento económico, derivado de la creación de conocimientos socialmente útiles. La falla se produce porque las personas que no asisten a la educación superior, no se comprometerán a aportar a su desarrollo¹⁴⁵ y por lo tanto el Estado debe intervenir en su promoción, por ejemplo, mediante impuestos generales. Las externalidades positivas se relacionan a lo que en economía se llama los bienes de mérito, que son bienes que el Estado considera intrínsecamente valiosos y que en ausencia de intervención, no se proveerían en cantidades suficientes. Los bienes de mérito se distribuyen de acuerdo a una necesidad y no a una capacidad de pago. Estas concepciones se sustentan en que la educación terciaria contribuye al bienestar social, y lleva indefectiblemente a la regulación de la oferta educativa para que esta sea la más socialmente productiva.

Esta forma de entender la educación ciertamente insinúa que esta es una herramienta para un fin. Como explica Barr, la importancia de promover la educación superior se resumiría en dos problemas sociales relevantes: (i) el cambio tecnológico, que requiere a trabajadores con más habilidades que antes, debido a que estas habilidades adquiridas pierden su utilidad más rápido y deben ser reemplazadas. (ii) El cambio demográfico, que lleva al incremento de personas mayores y por lo tanto aumenta el gasto en pensiones, gastos médicos y cuidado de largo tiempo. Parte de la solución a estos problemas sería aumentar la oferta laboral de modo de hacer que las expectativas de los pensionados y los trabajadores converjan¹⁴⁶. Es evidente que desde esta perspectiva la educación superior es relevante solo

¹⁴⁵ Stiglitz, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. Londres: W.W. Norton & Company Ltd., 1986: 81.

¹⁴⁶ Barr, Nicholas A. «Higher education funding.» *Oxford review of economic policy*, 2004: 264-283: 2.

en cuanto es funcional al desarrollo del bienestar social, usualmente vinculados al plano productivo y al desarrollo económico.

La forma en que Barr entiende la educación, y en general, quienes entienden la educación como un bien de mérito o un bien público en el sentido económico, relacionan la educación al concepto de capital humano¹⁴⁷. En este sentido, ambos, tanto el individuo como la sociedad, reciben beneficios de la educación superior. De esta forma, la privatización es inevitable, puesto que es evidente que los grandes retornos que se obtienen de la educación son mayormente individuales. Esto justificaría un cambio en la carga de financiamiento desde la sociedad al individuo. La tesis alternativa postula que la teoría económica carece de un marco para discernir el valor relativo de los retornos sociales e individuales de la inversión en educación superior¹⁴⁸. Las estrategias de financiamiento privado simplemente no han funcionado con respecto a la equidad social. Un marco ético de una sociedad justa proporciona una base para iluminar las consecuencias de los cambios en el sistema de financiamiento de la educación. En oposición a la comprensión de la educación como forma de generar capital humano, se encuentra su comprensión relacionada al concepto de capacidades humanas. El argumento de las capacidades humanas está basado en la noción de que hay un umbral de logro educativo necesario para desarrollar la ciudadanía. La negación de ciertos grupos sociales a ese umbral acentúa la inequidad e impide tanto el desarrollo económico como otras aristas relevantes de la autonomía personal.¹⁴⁹ Esta perspectiva es ante todo una perspectiva ética o política antes que una aproximación económica.

Si comprendemos que la educación superior es un bien público o un bien de mérito en un sentido económico, el Estado debe incentivar que se provea y garantizar su acceso en la medida que reporte beneficios sociales. De esta manera, el Estado cumple su propósito al hacer lo que el mercado no puede hacer por sí solo: proveer el bien o incentivar su producción. Gran parte de las fallas estarían dadas porque las IES no son equiparables a una empresa convencional o a un agente de la teoría económica: no hacen productos

¹⁴⁷ St. John, Edward P. *Education and the public interest: school reform, public finance, and access to higher education*. Dordrecht: Springer, 2006: 250.

¹⁴⁸ St. John, Edward P. *Education and the public interest: school reform, public finance, and access to higher education*. Dordrecht: Springer, 2006: 250.

¹⁴⁹ *Idem*.

homogéneos, no maximizan su beneficio, y el producto no está bien definido. Para algunos la solución a estos desafíos es posible sin eliminar el mercado en educación superior. En el caso del CAE, en la medida que el Estado garantice de manera eficiente el financiamiento que potencie un mercado competitivo y de oferta variada, cumple su propósito. Esta forma de entender lo público implica entenderlo como la producción de ciertos bienes.¹⁵⁰

Bajo esta concepción, los bienes públicos son aquellos que el mercado no puede (por sí solo) producir o distribuir. Este concepto, que muchas veces se presenta como neutral, apareja consecuencias relevantes sobre la comprensión de lo público que se pueden resumir de la siguiente manera: (i) se trata de bienes que una vez que han sido producidos ya no importa cómo se produjeron, importando solo la cuestión sobre la organización de la producción y distribución; (ii) el Estado debe siempre emular el mercado dentro de lo posible, por ejemplo mediante mecanismos de subsidio a la demanda y competencia; (iii) los bienes públicos existen solo en la medida que haya un déficit del mercado, por lo que están condicionados a la existencia de dicho déficit, de esta manera la tendencia será a la privatización; y, (iv) se entiende lo público como una cuestión meramente gerencial de la organización de la producción y distribución, reduciendo las decisiones políticas a la decisión por la producción de ciertos bienes y no a la discusión y decisión de cuestiones que nos afectan como ciudadanos¹⁵¹. La anterior lleva inevitablemente a tratar de buscar una forma alternativa de comprender la educación superior, a comprenderla como un derecho social.

C.2.2 La educación como un derecho social

La concepción que se opone a la educación superior como un bien de mercado es aquella que la comprende como un derecho social. En las sociedades democráticas, el desarrollo de oportunidades educativas es de interés público en cuanto estaría relacionada a la ciudadanía. La educación en general no solo es entendida como una dimensión de la ciudadanía en cuanto es esencial para informar a los futuros votantes (educación cívica), sino que es necesaria para materializar la ciudadanía económica: asegura el empleo, el soporte de

¹⁵⁰ Para más sobre esta idea ver el apartado "Lo público como la producción de ciertos bienes. Los bienes públicos" en Atria, *Derechos Sociales y Educación: un nuevo paradigma de lo público*, 225.

¹⁵¹ Atria, *Derechos Sociales y Educación: un nuevo paradigma de lo público*, 227.

las familias y la variada contribución de la sociedad, que no se reduce a la producción económica.¹⁵²

En su libro, *Development as freedom* (traducido al español como *El desarrollo como libertad*), Amartya Sen explica el rol de la educación en el desarrollo económico. En su libro ilustra cómo dos países, China e India, cambiaron sus modelos económicos para adaptarse al libre mercado. Cuando en 1979 China se abrió el mercado tuvo un debut mucho más exitoso que India debido a la educación de la población, mientras que India no pudo despegar de la misma manera. Sen explica que el proceso de alfabetización y la garantía de un nivel de educación tuvieron una influencia importante en el proceso de desarrollo económico de China¹⁵³. De esta forma, es fácil ver que el problema de la educación superior se relaciona al desarrollo de los países.

Para indagar en esto, Sen explica el rol de las capacidades humanas, que es más amplio al ya explicado concepto de capital humano: “Existe, de hecho, una diferencia de valoración crucial entre el enfoque del capital humano y la concentración en las capacidades humanas - una diferencia que se relaciona en cierta medida con la distinción entre medios y fines. El reconocimiento del papel de las cualidades humanas en la promoción y el sostenimiento del crecimiento económico [...] no nos dice nada sobre por qué se busca el crecimiento económico en primer lugar. Si, en cambio, el enfoque es la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vidas que la gente tiene razones para valorar, entonces el papel del crecimiento económico en la expansión de estas oportunidades tiene que ser integrado en una comprensión más fundamental del proceso de desarrollo como la expansión de las capacidades humanas para llevar a vidas más valiosas y libres.”¹⁵⁴ ¿Es posible que las políticas de bajos impuestos y baja inversión en educación superior hayan minado la posición competitiva de Chile? Las reformas han estado enfocadas en la educación como una fuente de empleo o de beneficio individual, sin embargo, se requiere formas más avanzadas de educación para la ciudadanía económica.¹⁵⁵

¹⁵² St. John, Education and the public interest: school reform, public finance, and access to higher education, 235.

¹⁵³ *Ibidem.*, 236.

¹⁵⁴ Traducción libre de Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Press, 1999: 293.

¹⁵⁵ *Ibidem.*, 238.

La noción más aceptada del acceso igualitario a la educación superior es la relacionada a la “meritocracia”¹⁵⁶. Esto implica que los estudiantes que están igualmente capacitados, deberían tener las mismas oportunidades de matricularse. Es evidente que las becas estudiantiles otorgadas de acuerdo a criterios de necesidad han jugado un importante rol en garantizar un acceso más igualitario, pero fueron, a la vez, un elemento crucial para el proceso de privatización.

El argumento para privatizar el financiamiento de la educación superior es que se puede usar de mejor manera el capital privado para dar iguales oportunidades mediante un esquema de préstamos flexibles contingentes al ingreso, como lo sería el CAE. En EE.UU, incluso tras la imposición de límites a los créditos estudiantiles, hay evidencia que muestra que la carga de soportar el crédito es demasiado alta para algunas profesiones y que ha contribuido al creciente patrón de desigualdad¹⁵⁷. Martha Nussbaum, otra defensora de la noción de educación superior como una del desarrollo de capacidades humanas, explica el rol de la educación en la libertad de las mujeres: “Nada es más importante para la vida de las mujeres que la educación. Con la alfabetización, una mujer puede elegir sus opciones y, en cierta medida, configurar su futuro.”¹⁵⁸ De esta manera la educación es una manera de elegir la propia forma de vida y un requisito para permitir el correcto funcionamiento de la sociedad.

Desde una perspectiva de capacidades humanas, el desafío de hacer el acceso a la educación más igualitario entre diversos grupos es aún más relevante cuando el nivel de educación necesario para la productividad económica aumenta. Claramente, el financiamiento es solo una arista del problema de la inequidad, puesto que hay barreras mucho más importantes para el acceso como las desigualdades en las pruebas de admisión y sus causas: la segregación de la educación básica y media. Sin embargo, si se entiende que el financiamiento de la educación es una parte importante de lo que permite su garantía, la pregunta crucial que precede es: ¿quién paga por ella y cómo?

Para Fernando Atria, desde punto de vista de la educación como derecho social, lo público se manifiesta en el universalismo, lo que exige un régimen común para todas las

¹⁵⁶ St. John, *Education and the public interest: school reform, public finance, and access to higher education*, 238.

¹⁵⁷ *Ídem*.

¹⁵⁸ Traducción libre de Nussbaum, Martha, *Woman and Human Development: The Capabilities Approach*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001: 100.

universidades. Pero desde el punto de vista de la vinculación entre investigación y docencia, y de una investigación que no está al servicio de agendas particulares, lo público no puede manifestarse en términos de un régimen universal sino paradigmático, en el sentido que garantice autonomía¹⁵⁹. El autor explica que en cuanto a lo primero, esto es, la educación como derecho social, su configuración debe ser tal que se oponga a los principios del mercado.

El mercado se sustentaría en base a tres principios:

“(M1) Los individuos actúa motivados por el propio interés, no por el interés ajeno

(M2) Nadie tiene el deber de proveer o el derecho a recibir antes de llegar a un acuerdo en un contrato.

(M3) Cada participante es libre de sujetar su disposición a contratar a las condiciones que desee.”¹⁶⁰

La concepción opuesta, esto es, la comprensión de la educación como un derecho social invierte estos principios:

“(DS1) El proveedor no provee porque de ese modo sirve a su propio interés, sino porque sirve el interés del ciudadano;

(DS2) El ciudadano tiene derecho a la provisión, y el proveedor tiene el deber de proveer;

(DS3) El proveedor no está en condiciones de establecer, unilateralmente, condiciones especiales de provisión caso a caso. Las condiciones de acceso, que especifican los márgenes del derecho ciudadano han de estar fijadas en un protocolo público aplicable a todos por igual.”¹⁶¹

De esta forma, para entender la educación superior como un derecho social es necesario impugnar M3, esto es, la capacidad de los establecimientos de fijar el precio que estos deseen a cambio de la provisión de la educación que entregan. La comprensión de la educación superior como un derecho social implica que la forma en que esta se provee es relevante. Cuando un bien se comprende como derecho social, lo garantizado no es un mínimo, y por lo tanto lo que se debe garantizar no son objetivos definidos, sino un desarrollo

¹⁵⁹ Atria, Fernando y Sanhueza, Claudia. «Propuesta de Gratuidad para la Educación Superior Chilena.» Clave de Políticas Públicas, Instituto de Políticas Públicas UDP, N° 17 (Noviembre 2013): 8.

¹⁶⁰ Atria, *Derechos Sociales y Educación: un nuevo paradigma de lo público*, 126-127.

¹⁶¹ *Ibidem*, 128.

institucional que haga probable ciertos fines. Los mercados pueden ajustarse rápidamente a exigencias técnicas específicas o preferencias de los consumidores, pero no tienden a ajustarse hacia el desarrollo a largo plazo de estructuras institucionales con fines abstractos tales como la búsqueda desinteresada de conocimientos. Cuando un bien pasa a ser comprendido como un derecho social, el problema de su provisión se institucionaliza y la pregunta pasa a ser: ¿cómo hacer que las instituciones de educación superior hagan probable la búsqueda desinteresada de conocimiento? Y no ¿qué incentivos son necesarios para que los proveedores de educación superior promuevan la búsqueda desinteresada de conocimiento en sus instituciones? El problema de los incentivos, particularmente cuando se hacen en el contexto de quien busca maximizar su interés particular, es que tienden a satisfacerse dentro de un mínimo. Si un proveedor está motivado principalmente por maximizar sus beneficios económicos, su interés va a ser a cumplir el mínimo número de criterios exigidos para poder acceder, por ejemplo, a una cierta forma de financiamiento. Esto es en parte lo que ocurrió con el CAE. La acreditación de un mínimo por parte de la CNA llevó a que una parte importante de las IES financiadas por el CAE fueran de calidad mediocre.

¿Por qué la provisión de educación es algo que falla sistemáticamente cuando es tratada como un bien de mercado? En la idea de dejar al mercado la oferta educativa para que los emprendedores en educación superior desarrollen sus proyectos, incluidas aquellas con fines de lucro que deben competir por “clientes”, se esconde la ilusión de que la única manera de encontrar variedad de misiones es mediante el mercado y la competencia que conlleva. Esto es una ilusión, puesto que parece inverosímil pensar que en el caso de la educación, a diferencia de otros productos, la forma de producción de la misma, o el contexto institucional en el cual se produce, no afecta lo producido.

La comprensión de la educación superior como un derecho social apareja el fin al CAE, al ser este solo una forma de perpetuar M3, y por lo tanto, la comprensión de la educación superior como una mercancía. En este sentido, cualquier reforma al CAE va a ser deficiente puesto que el crédito encarna el principio de focalización. Pero no basta con hacer una mera “declaración de principios” o “defensa ideológica” como han retratado algunos la defensa por la gratuidad universal, sino que se puede argumentar, por medio de la evidencia y el análisis estadístico, que el CAE es un modelo ineficiente y costoso, que podría ser

eliminado y reemplazado por una forma de financiamiento mucho más equitativa, financieramente responsable y que habilite a una comprensión de la educación como un derecho social.

En definitiva, el problema del CAE es el problema de la gratuidad en la educación superior y no algo que debe ser tratado por separado. Lo público de la educación está en su relación a la ciudadanía y no en la clase de bien de que se trata. La decisión por someter la educación superior al régimen de lo público no es una decisión estrictamente económica, a pesar de que tenga consecuencias económicas que deben ser resueltas, sino que es también una decisión política sobre qué estamos dispuestos a garantizar en un plano de igualdad como sociedad. En otras palabras, garantizar la educación superior de forma universal para quienes tengan las aptitudes es una forma de reconocer una dimensión relevante del desarrollo tanto individual como social en ese proceso. De esta manera, el modo y las condiciones de distribución que han de ser fijados conforme a criterios públicamente discutidos y no como en el mercado, conforme al interés particular del proveedor.¹⁶²

Sería ingenuo apreciar esta comprensión obviando los argumentos más frecuentes en contra de la gratuidad universal de la educación superior. Estos argumentos se pueden resumir en los siguientes: (i) no todas las sociedades exitosas financian la educación terciaria mediante el Estado; (ii) la complejidad de un sistema altamente diverso y globalizado hace imposible aplicar políticas centralizadoras, como la fijación de aranceles y es más, el sistema chileno de mercado y de financiamiento predominantemente privado brinda más acceso a los jóvenes que cualquier otro país de la región, incluidos los que tienen universidades públicas gratuidad¹⁶³; (iii) estas formas de financiamiento serían altamente regresivas, puesto que la mayoría de los contribuyentes, que son de la clase media y baja, pagaría por la educación de los ricos. Estas objeciones se revisarán más adelante, en la sección de las propuestas. Por lo pronto, se puede adelantar que algunas de estas objeciones confunden criterios de eficiencia con criterios de distribución.

¹⁶² Atria y Sanhueza, *Propuesta de Gratuidad para la Educación Superior Chilena*, 9.

¹⁶³ Bernasconi, Andrés (Ed.), *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, 10.

D. Propuestas

Como se explicó en la sección anterior, la educación superior puede entenderse como un bien provisto en un mercado con fallas o como un derecho social. Este trabajo pretende ofrecer una alternativa para solucionar los problemas del CAE en vías a garantizar la educación superior como un derecho social, analizando maneras más eficientes y menos costosas de financiar la educación superior. Para esto se propone modificar el CAE, siendo este un paso intermedio para luego concretar la gratuidad universal, mediante un impuesto especial a los egresados (o seguro social de educación superior). Es necesario notar que las modificaciones al CAE deberían ser compartidas incluso por aquellos que no creen en la eliminación del crédito, sin embargo, por las razones antes expuestas se entiende dicha modificación como un paso previo a la concreción de la gratuidad universal.

D.1 Reformas al CAE

La necesidad de eliminar el CAE no es un consenso. Hay quienes creen que esta forma de financiamiento debe mantenerse. Sin embargo, por lo general, hay un consenso en torno a la necesidad de un cambio en la forma en que el crédito ha funcionado hasta ahora.

La reforma del año 2012 hizo varias modificaciones al CAE que tenían como propósito aliviar el endeudamiento estudiantil. Los cambios esenciales fueron reducir la tasa de interés anual del crédito para el estudiante (en la práctica esto fue un subsidio del crédito por parte del Estado) y hacer el pago de la deuda contingente al ingreso. A pesar de estos cambios, no se modificaron varias cuestiones que siguen desequilibrando el modelo de 'riesgo para todos, ganancia para todos'. Dichos desequilibrios hacen del CAE un modelo de financiamiento de mucho beneficio privado y poco beneficio público.

En general, lo que debería ser la tónica de la reforma al CAE, aunque sea de manera transitoria, es: (i) la modificación del mercado de intervención de las instituciones financieras (o derechamente la eliminación de su intervención), (ii) una reformas a la estructura de cobros que disminuyan la morosidad (por ejemplo, un eficiente seguimiento de los deudores), (iii) asegurar la calidad de las IES mediante una nueva institucionalidad para la acreditación, y (iv) un cambio para que el crédito no se siga entregando en base al arancel de referencia, que

produce sobre endeudamiento de los estudiantes y posiblemente un alza en las tasas de deserción.

D.1.1 Las declaraciones de la Ministra de Educación

La Ministra de Educación Superior del periodo 2014-2017, Adriana del Piano, ha emitido una serie de declaraciones en relación a la eliminación del CAE. De las declaraciones se desprende que la Ministra no propone la eliminación del crédito, sino que gran cambio en su estructura que prescindirá de los bancos como intermediarios.¹⁶⁴

Como se argumentará más adelante, perpetuar el crédito, pero ahora sin la intermediación de la banca es ‘cambiar todo, para que todo permanezca igual’. En lo sustancial, el crédito continúa siendo crédito, nada más que deja intactos puntos relevantes: (i) el cobro de los créditos; (ii) la falta de aseguramiento de la calidad de los planteles; y, (iii) la entrega del crédito por el monto del arancel de referencia.

En el caso de que se elimine la banca privada como intermediario, será el Estado el encargado de realizar todas las tareas de gestión y administración que antes hacían los bancos. Estas tareas incluyen: contactar a los alumnos, emitir los crédito, gestionar los portafolios, mantener un adecuado nivel de reservas de capital para los créditos, crear un sistema de monitorio interno para hacerle seguimiento a las nóminas y administrar y llevar a cabo la cobranza de los créditos de desertores y egresados, gestionar las recuperaciones de los créditos impagos¹⁶⁵. Al presente, difícilmente se puede defender que el Estado cuente con todos los medios para realizar estas labores. Uno de los problemas que presenta el Crédito del Fondo Solidario, que se entrega directamente por las universidades del CRUCH a los estudiantes, es precisamente el cobro, lo que aumentaría las tasas de morosidad y por lo tanto, el desembolso anual por CAE¹⁶⁶. Difícilmente el Estado podrá realizar estas tareas sin licitar a privados estas tareas. De alguna manera, transferir estas labores al Estado es privatizar su rol, puesto que el crédito no va a dejar de ser tal si se transfiere su propiedad en totalidad al

¹⁶⁴ Mardones, C., y M. Bustos. «Delpiano: “Se va a eliminar a la banca del CAE. El problema es cómo cobrar”.» La Tercera, 26 de Febrero de 2017.

¹⁶⁵ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 66.

¹⁶⁶ Para el año 2010, el Fondo Solidario de Crédito Universitario tenía una tasa histórica de 38% de deudores morosos y una tasa de 40% de morosidad histórica. Para más información ver Ministerio de Educación, división de educación superior. «Fondo Solidario de Crédito Universitario.» 2011.

Estado. Esto soluciona el problema de los altos porcentajes de recompra y recarga que el Fisco debe pagar a las instituciones financieras, pero genera un segundo problema que es ¿Está capacitado el Estado para cobrar los créditos eficientemente?

Un segundo problema es que no se soluciona el problema de la calidad de los planteles. ¿Por qué financiar mediante el CAE a IES que no están dispuestas a hacer los cambios institucionales necesarios para asegurar su calidad? Las exigencias para otorgar gratuidad hacen más evidente la contradicción que implica mantener paralelamente un sistema de créditos y otro de gratuidad. Mientras que las universidades que pueden recibir estudiantes que acceden a la gratuidad deben cumplir ciertos requisitos, las que reciben CAE solamente deben cumplir un requisito mínimo de acreditación. Iniciar un plan económico que garantice gratuidad universal es contradictorio con la idea de seguir focalizando el gasto en instituciones que no cumplen requisitos mínimos, por lo mismo, para eliminar las contradicciones entre ambas políticas públicas, es necesario idear un régimen de transición desde los créditos a la gratuidad universal.

En último lugar, en la medida que el crédito se otorgue por el arancel de referencia, los estudiantes van a tener que seguir endeudándose o trabajando durante sus estudios, soportando costos demasiado altos para poder estudiar. Esto ciertamente puede tener efectos en la tasa de deserción y en el bajo desempeño académico. Un primer paso es exigir que las IES que reciban CAE se ajusten a los aranceles que fijará el Ministerio de Educación para las instituciones que se adscriban a la gratuidad. Una misma metodología de cálculo permitiría asignar el crédito en torno a ese monto.

D.1.2 El CAE reformado

Los actuales problemas que enfrenta el CAE son una excesiva morosidad que podría ir en aumento en parte por asimetrías de información, problemas de agencia entre el Estado y los bancos, y una falta de aseguramiento de la calidad que permite a universidades quedarse con gran parte de los beneficios del aumento de la matrícula sin responder por la morosidad y deficiente formación de sus estudiantes.

El problema de eliminar la intervención de los bancos es que el Estado es un mal acreedor y recaudador de la deuda del CAE, al no tener los medios suficientes para

administrar y cobrar el crédito. Esta reforma tampoco se hace cargo del problema de la calidad ni de la creciente morosidad. De esta forma, se tiene que encontrar un modelo donde en el proceso de cobro se reduzca el beneficio privado, se alineen los intereses de las instituciones financieras con los del Estado y se haga de forma más eficiente posible. La siguiente propuesta de reforma al CAE se puede pensar como un modelo de transición gradual hacia la gratuidad.

Hay ciertos criterios que Barr identifica como propios de un buen crédito estudiantil que se tienen que tomar en cuenta. Entre las recomendaciones se encuentran: (i) que sea un crédito contingente al ingreso y con intereses iguales a lo que le cuesta gestionar el crédito al Estado. (ii) El crédito debería cubrir tanto el costo del arancel como los costos de mantención del estudiante (en parte cubierto por beneficios JUNAEB). (iii) Todos los estudiantes deberían tener acceso al crédito completo, por lo que el beneficio no debería basarse por el ingreso familiar. Como resultado, la educación sería gratis en el punto de uso, salvo que los estudiantes decidan pagar por ingresos extra o de su familia. (iv) El interés debería estar asociado al costo de administrar y cobrar el crédito por parte del Estado. (v) Los subsidios implícitos deberían evitarse y en lugar de estos se debería apuntar a dar subsidios específicos.

D.1.2.1 Reducir la morosidad: intereses y asimetrías de información

En primer lugar, el nuevo modelo se debe hacer cargo del problema de las asimetrías de información y asociados a la economía del comportamiento descritos en la sección C.1.1. Esto se vincula directamente a la reducción de la morosidad del crédito.¹⁶⁷ Las propuestas concretas son las siguientes:

- a) Mejorar la información y la forma en que se muestran las opciones disponibles de financiamiento a los estudiantes. Esto incluye:
 - (i) La información de las carreras en que se matriculan, entre ellas: tasa de deserción, malla curricular, empleabilidad, número de publicaciones anuales, entre otros.
 - (ii) Coordinar la ayuda estudiantil de modo de dejar ciertas opciones por default: los estudiantes deberían poder ingresar su información personal y financiera a un

¹⁶⁷ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 14.

portal y que este señalara cuál es la ayuda estudiantil (gratuidad, beca, etc) a la que es más favorable acceder.

(iii) Las obligaciones que asumen al hacerse beneficiarios del CAE, asegurando que sea inteligible y completa.

b) Asegurar que la información de contacto de los estudiantes beneficiarios sea precisa y se actualice permanentemente para facilitar el cobro.

c) Facilitar el pago por varios medios, ya sea por un descuento directo a los impuestos a la renta, o mediante un sistema de cobro automático mensual.

d) Promover que los estudiantes morosos se recuperen de su morosidad, evitando los castigos severos e ideando descuentos para quienes pagan a tiempo.

e) El diseño del contrato es importante, se deben contemplar los casos de insolvencia y la aplicación de la Ley de Insolvencia y Reemprendimiento.

Es importante que los estudiantes tengan toda la información disponible sobre la IES cuando tomen la decisión de matricularse. La forma en la que se muestra la información también es relevante, por lo que sería necesario presentarla de tal manera que sea lo más fácil de entender posible. La recomendación es hacer un esquema de cada carrera, señalando el último matriculado PSU del año anterior, el costo de matrícula y arancel, el tiempo de duración real de la carrera, la tasa de empleabilidad, y un criterio de calidad general (que puede agrupar diferentes factores como número de profesores con doctorado, investigación, etc.). Los estudiantes deberían poder acceder a este esquema mediante internet y de esa manera comparar las diferentes carreras. Es necesario promover charlas explicativas a lo largo de la enseñanza media donde se explique la importancia de la educación superior y el uso de las diferentes herramientas de información, de modo de que los estudiantes se aseguren de conocer la información de sus carreras antes de matricularse.

También es necesario coordinar la ayuda estudiantil, de modo que los estudiantes tengan más claridad sobre los beneficios o ayudas estudiantiles a los que pueden optar. Lo ideal sería que los estudiantes ingresaran la información pertinente, tal como su ficha social, promedio PSU, carrera en la cual se matricularan, en un sistema computarizado y este

automáticamente seleccionara el mejor beneficio. De esta manera, se evita que los estudiantes no postulen a beneficios por falta de información.

En caso de que los estudiantes tengan suscribirse al CAE, estos deben hacerlo contando con toda la información disponible. En este sentido, Ingresha ha realizado una buena labor comunicando las formas de postular y pagar el crédito en su página web. Esto debe ir acompañado por una mayor coordinación con el personal tanto de los bancos (o quien esté encargado del proceso de cobro a futuro), las IES y las sedes JUNAEB.

La asimetría de información no se debe corregir solo por el lado de los estudiantes sino que también, por parte de quien cobra el crédito. Independiente de cual sea la institución que cobre el crédito (el Estado o un banco) es necesario que la información de contacto de los estudiantes beneficiarios sea precisa y se actualice permanentemente para facilitar el cobro. Esto tiene que ir acompañado de un aumento de la asistencia personal para que los estudiantes puedan resolver sus dudas presencialmente, por ejemplo, capacitando al personal de JUNAEB, al personal de las instituciones financieras y de las universidades para responder las dudas que los estudiantes tengan.

Debido a que las personas suelen no alejarse de su rutina, se debe facilitar el cobro lo máximo posible a modo de evitar la morosidad por un exceso de trámites burocráticos. El pago se debería poder hacer tanto por un descuento directo a los impuestos a la renta, o mediante un sistema de cobro automático mensual que puede estar vinculado a las cuentas bancarias.

Es necesario promover que los estudiantes morosos se recuperen de su morosidad, evitando los castigos severos y los incentivos a quienes pagan a tiempo, por ejemplo, por medio de descuentos. La condonación de la deuda del CAE escapa el estudio de este trabajo, pero es posible pensar diferentes alternativas para condonar la deuda ya sea de forma total, o parcial, para un cierto número de estudiantes en base a criterios objetivos (por ejemplo, si la IES a la que asistieron obtuvo la acreditación de forma fraudulenta).

D.1.2.2 Problemas de agencia: aumentar el beneficio público

Los problemas de agencia del CAE llevan a que este sistema sea uno de mucho beneficio público y poco privado. La solución propuesta por la Ministra de Educación se hace cargo de esta arista principalmente en cuanto a la intervención de los bancos. Sin embargo,

es necesario preguntarnos por el sentido de eliminar la intervención de los bancos y si es acaso la mejor decisión posible. Eliminar a la banca del esquema del CAE es entender incorrectamente el problema del CAE, puesto que implica privatizar el rol del Estado. En otras palabras, la lógica de mercado del CAE no cambia por el tipo de identidad que es acreedora o cobradora del crédito, sino que es un mecanismo de mercado en la medida que se trate de un crédito, sea administrado por el Estado directamente o por los bancos. El problema de que el Estado sea tanto acreedor como cobrador del crédito es que estaría haciendo lo mismo que haría una institución financiera privada, nada más que sin todos los medios de gestión y administración para cumplir dicha función eficientemente. En otras palabras, si se van a tolerar mecanismos de mercado en el financiamiento de la educación superior, aunque sea transitoriamente, más vale que sean mecanismos que maximicen la eficiencia y la competencia, aumentando el retorno del Fisco por los recursos invertidos. En la medida que se implemente un régimen público que no se ciña a lógicas de mercado, la intervención del Estado desplaza la intervención privada.

D.1.2.2.1 La intervención bancaria

Tomando en consideración esta posición, saltan a la vista dos formas distintas de arreglar los problemas de agencia en relación a los bancos: (i) aumentar la competencia en el esquema actual y hacerle ajustes para alinear los intereses entre los bancos y el Estado; o (ii) cambiar drásticamente la intervención de las intuiciones financieras, reduciéndola a un rol marginal en el proceso de cobro. Una tercera (iii) posibilidad es que no haya ningún tipo de intervención de los bancos u otras instituciones financieras privadas tanto en la administración como en el cobro, esto sin embargo parece inverosímil, primero por la capacidad reducida del Estado de cobrar por falta de capacidad administrativa; y en segundo lugar, porque realizar la inversión para crear esta capacidad tomaría tiempo en su planificación y es innecesaria si lo que se pretende es la progresiva eliminación del CAE y su reemplazo por formas alternativas de financiamiento.

En cuanto a (i) lo que se puede hacer es cambiar el crédito de categoría y la forma de las licitaciones a modo de hacerlas más competitivas. Al reducir el criterio de riesgo del crédito y al habilitar a otro tipo de instituciones financieras para participar en el proceso de licitación

se aumenta la competencia y debiese, en teoría, bajar el porcentaje de recompra y recarga en las licitaciones. Otra medida necesaria sería la de estructurar la licitación de modo de poner al Estado en una mejor posición de negociación, haciendo varias rondas de licitación a lo largo de un año en lugar de una sola.

Esta alternativa es difícil de ejecutar por las expectativas ya generadas en la declaración de la Ministra de que la banca será eliminada del proceso de cobro del CAE. Hay un costo de participación en el CAE que es que las instituciones financieras deben ajustarse a pequeños cambios en las reglas del programa, que se han llevado a cabo desde sus inicios. Esto dificulta disminuir la percepción del riesgo y minimizar los costos operativos. Es poco probable que tras las declaraciones efectuadas las instituciones financieras confíen en que el régimen del CAE se mantendrá lo suficientemente estable como para hacer proyecciones razonables de su ingreso.¹⁶⁸

En cuanto a la segunda opción (ii), es posible eliminar la intervención de las instituciones financieras, al menos en la fase de emisión y administración del crédito. En este esquema, el Estado tendría que crear un fondo para el CAE, endeudarse para pagar los créditos directamente a las IES, y gestionar los créditos. Las tareas que involucran hacer del CAE un crédito funcional son variadas: contactar a los estudiantes, emitir los créditos, gestionar los portafolios, mantener un adecuado nivel de reservas de capital para los créditos, crear un sistema de monitorio interno para hacerle seguimiento a las nóminas, y administrar y llevar a cabo la cobranza de los créditos de desertores y egresados, además de gestionar las recuperaciones de los créditos impagos. Claramente el Estado está en una situación de desventaja en relación a estas tareas, porque carece de los medios necesarios para realizarlas. Ingresos puede encargarse de contactar a los estudiantes, pero la tarea de administrar los créditos excedería sus capacidades. Lo que es particularmente importante es la cobranza. Si el Estado no instaura un modelo eficiente, lo más probable es que la morosidad del CAE siga en alza, haciendo no solo que el crédito sea insostenible, sino que además desequilibraría el presupuesto general en educación superior. Por estos motivos, lo más razonable sería subcontratar el cobro del CAE en agencias especializadas¹⁶⁹. En el caso de llevarse a cabo este

¹⁶⁸ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 69.

¹⁶⁹ Banco Mundial, *El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile*, 71.

esquema, se debe asegurar que los incentivos de las agencias de cobro estén alineados con los del Estado, en este sentido, lo más razonable es que el pago a la agencia de cobro aumente en la medida que la agencia pueda conseguir la máxima cantidad de pago del estudiante en el menor tiempo posible. Si existiera algo similar a el porcentaje de recarga, esta debería funcionar a la inversa de cómo funciona actualmente; el porcentaje se debería calcular en el porcentaje de créditos cobrados y no en los que no se pudieron cobrar.

Si este proceso se contempla como un modelo de transición para la eliminación del CAE, con mayor razón tiene sentido que el Estado no invierta mayores recursos en la administración y cobranza del CAE, sino que lo debe externalizar de forma provisoria mientras se desarrolla el plan de eliminación o reducción significativa del crédito.

D.1.2.2.2 Las IES

Como se vio anteriormente, los problemas de agencia no solo están del lado de los bancos, sino que también de las IES que prácticamente no asumen riesgos por la morosidad de sus estudiantes. Una segunda medida necesaria sería idear una nueva regulación que promueva que las partes interesadas (IES, instituciones financieras, estudiantes) se hagan cargo de la morosidad. Las medidas propuestas son:

- a) Cambiar la potestad del artículo 13 inciso 3 de la Ley, que permite que no se le otorgue más CAE a instituciones de educación superior cuyos egresados presenten porcentajes de incumplimiento superior al promedio.
- b) Establecer que las IES tendrán que garantizar un porcentaje del crédito tras el egreso en caso de cesantía.

Las IES que tienen estudiantes egresados con altas tasas de morosidad no debiesen recibir más CAE. Al mismo tiempo, es sensato exigir que estas tengan que garantizar parte del crédito tras el egreso, puesto que de esta manera se invertirán mayores recursos en mejorar la calidad, se eliminarán carreras sin campo laboral y se tomaran medidas para mantenerse en contacto con los egresados para que paguen el crédito. De cualquier forma, las IES deben tener cierta responsabilidad por la calidad de la educación que están entregando a sus estudiantes, lo que para ser efectivo debe traducirse en una responsabilidad financiera.

D.1.2.3 El proceso de acreditación y autonomía universitaria

Uno de los grandes problemas del CAE es que financia prácticamente a cualquier tipo de IES. La falta de autonomía de la CNA tuvo como resultado un proceso de acreditación fraudulento. Para poder entregar cualquier forma de financiamiento se hace necesario que se instauren ciertas garantías institucionales para la calidad de las IES. Las recomendaciones son:

- a) Exigir que las IES que actualmente reciben el crédito se ajusten gradualmente a parámetros mínimos de calidad y autonomía universitaria.
- b) La necesidad de supervisión y fiscalización, similar a la que prestaría la Superintendencia de Educación Superior que se creará con la reforma a la educación superior presentada por el gobierno de Michelle Bachelet.

En cuanto a) algunas exigencias mínimas de funcionamiento que se pueden esperar de las IES son: verificar la calidad de la información recopilada por las IES, analizar la medida en que la expansión institucional producto del CAE es sostenible para cada IES, medir los esfuerzos que se están realizando para mantener o aumentar la calidad, transparentar las tasas de deserción, evaluar el desempeño de los alumnos en el mercado laboral, y chequear que las IES tengan adecuada liquidez.

Esto no se traduce meramente en garantizar el cumplimiento de ciertos criterios mínimos, tales como requisitos de infraestructura, número de profesores con doctorado o número de publicaciones anuales, sino que debiese apuntar a exigir cambios en la estructura de gobernanza de las IES que hagan más probable su calidad. Dichas exigencias deben acercarse gradualmente a aquellas exigidas a los planteles que actualmente pueden sumarse a la gratuidad.

D.1.2.4 Un modelo de transición hacia la gratuidad

En el caso de estimar que el CAE debe ser eliminado, estas recomendaciones se pueden aplicar a modo de transición, puesto que el Ministerio de Educación podría perfectamente exigir el cumplimiento de ciertos criterios de acreditación y gobernanza que van aumentando progresivamente hasta que las IES actualmente beneficiarias del CAE cumplan con todos aquellos requisitos necesarios para ser beneficiarias de la gratuidad. En el caso de que las IES no cambien sus estructuras de gobierno o no cumplan con estándares de calidad tras un

periodo razonable de tiempo que permita el ajuste, estas deberían dejar de recibir cualquier tipo de financiamiento, ya sea por CAE, becas, AFI, AFD, o incluso fondos concursables.

Varias de las IES privadas que no pertenecen al CRUCH subsisten principalmente en base a los aranceles de sus estudiantes, y al dejar de entregar ayudas estudiantiles que subsidien la demanda, se eliminaría su financiamiento principal. Por este motivo, en el caso de querer transitar de financiamiento mediante crédito a uno de gratuidad universal, es muy importante dar un tiempo razonable que permita a las universidades ajustarse, de otra manera es muy probable que estas quiebren, y que el acceso de miles de estudiantes a la educación superior se vea afectado. En este periodo de transición, el Estado debería gradualmente reducir el financiamiento del CAE a las IES que no cumplan con los requisitos institucionales requeridos, transfiriendo estos aportes a las IES que sí los han cumplido. Este proceso servirá para dejar de financiar a las IES de mala calidad que endeudan a estudiantes que luego se convierten en morosos y que ven frustradas sus expectativas educativas. Si una IES no está a la altura de una acreditación exigente y tampoco se están haciendo los esfuerzos institucionales para ir en esa dirección, entonces no hay razones para financiarla.

D.2 La eliminación del CAE y reemplazo por otras formas de financiamiento

Si bien la propuesta detallada de un sistema alternativo al CAE de financiamiento excede el propósito de este trabajo, es necesario exponer las formas de financiamiento que derechamente acaban con los créditos universitarios y, más precisamente, aquellas formas que apuntan a eliminar el mercado en la educación superior. En este sentido, se debe analizar bajo qué escenarios estas alternativas podrían desplazar al CAE y los costos que dicho desplazamiento conlleva, por ejemplo, aquellos relativos al acceso o la calidad. Las alternativas son básicamente dos: la gratuidad mediante impuestos generales y la gratuidad mediante el pago de un impuesto específico a los egresados. De todas maneras, se pueden pensar formas de financiamiento mixtas que comprendan ambas.

D.2.1 Gratuidad universal mediante impuestos generales

El movimiento hacia la globalización en términos económicos y en relación a las políticas educativas han complicado los esfuerzos de balancear el derecho a una educación de calidad para los estudiantes de menores recursos junto con un aumento de calidad para la

vasta mayoría en un sistema de financiamiento público. Las nuevas fuerzas globales tienden a la privatización, la rendición de cuentas y un presupuesto público reducido para la educación superior. En este contexto se tiene que repensar el significado del interés público en la educación.¹⁷⁰

El presupuesto central de política económica del CAE es cambiar la carga del pago desde la sociedad en general al individuo. Esto trajo como resultado un programa de créditos donde el capital es privado. Hay razones de equidad económica que llevan a considerar la gratuidad a través de impuestos como un medio para igualar oportunidades entre generaciones.

El plan del segundo gobierno de Michelle Bachelet para instalar gradualmente la gratuidad universal como modo de financiamiento en la educación superior es quizás demasiado gradual. Esto porque los criterios macroeconómicos que se requieren para hacer la gratuidad universal viable son prácticamente imposibles de alcanzar en el mediano plazo. Este largo plazo hace más evidente la necesidad de reformar o eliminar progresivamente el CAE. El crédito consume una parte importante de los recursos fiscales, y su lógica es contradictoria con la de la gratuidad universal, puesto que un crédito es un subsidio focalizado a la demanda.

Si bien la forma de implementar la gratuidad universal como está concebida por la reforma está más bien explorada, es necesario indagar en los argumentos en contra de la gratuidad mediante impuestos generales, junto con posibles respuestas a estos.

Un primer argumento es uno de justicia conmutativa. El argumento postula que quien recibe un beneficio debe pagar por este proporcionalmente. La educación superior crea beneficios sociales que van más allá del bien individual. Esto sugiere que los impuestos generales que subsidien la educación deberían ser una parte permanente del panorama.¹⁷¹ Sin embargo, hay evidencia mucho más firme sobre los beneficios privados de tener un grado académico¹⁷². En este sentido, sería más eficiente que los graduados soporten parte del costo de la educación superior¹⁷³. En el modelo de impuestos generales los graduados no terminan

¹⁷⁰ St. John, *Education and the public interest: school reform, public finance, and access to higher education*. 232.

¹⁷¹ Barr, Nicholas A. «Higher education funding.» *Oxford review of economic policy*, 2004.

¹⁷² *Ibidem*, 7.

¹⁷³ *Ibidem*, 8.

pagando su educación, puesto que el impuesto a la renta es solo una porción del ingreso del Estado y es pagado por más no-graduados que graduados.

Un segundo problema que crea la educación superior gratuita es que cuando el financiamiento de las IES depende de los recursos de los que dispone Tesorería (TGR), esto puede afectar su financiamiento autónomo.¹⁷⁴

Un tercer problema es que el modelo actual de gratuidad universal fija aranceles de forma centralizada, lo que a su vez afecta la posibilidad de expansión del sistema, que se ve reducido por el control de precios y otro tipo de intervenciones burocráticas. Para algunos autores, la planificación central de la educación superior ya no sería posible por la variedad y diversidad de proyectos educativos. El control de aranceles que se llevó a cabo en Inglaterra hasta el año 1998 tuvo como consecuencia la implementación de ciertos controles de calidad que se traducían en la obligación de tener cierto número de estudiantes matriculados, además de sujetar a las IES a controles cuyos métodos fueron cuestionados¹⁷⁵. Si se contrasta el sistema chileno anterior a la reforma de 1981 con el actual, el anterior se trataba de un sistema universitario pequeño que ofrecía grados académicos en un limitado espectro de materias, por lo tanto era posible (lo que sería un mito), asumir que todas las universidades eran igualmente buenas y por lo tanto se podían financiar de manera igualitaria¹⁷⁶. La defensa que hace Barr va en el sentido de mantener los precios como señal a los estudiantes. El precio sería lo que permite que las IES puedan competir para ser cada vez mejores. Barr sostiene que lo que diferencia a la educación superior de otros servicios públicos es que en la educación hay menores asimetrías de información, debido a que los estudiantes anticipan el hecho de concurrir a la educación superior, además de ser opcional, mientras que asistir a otros servicios, como el de salud, no lo es.¹⁷⁷ Esta observación se contradice con la falla de asimetría de información descrita en la *sección C.1.1*.

Si bien no es necesario que existan las señales de precios para tener un sistema educativo que funciona adecuadamente, la fijación de aranceles produce otros dos problemas: sin libertad de precios puede que la calidad y el acceso declinen. La educación superior gratuita

¹⁷⁴ *Ibidem*, 14.

¹⁷⁵ Barr, Nicholas A. «Higher education funding.» *Oxford review of economic policy*, 5.

¹⁷⁶ *Ibidem*, 6.

¹⁷⁷ *Ibidem*, 6-7.

con bajos aranceles crea dos problemas: (i) en primer lugar la calidad baja porque el financiamiento de la educación compite con otros presupuestos tales como el de la educación básica y preescolar. (ii) En segundo lugar el financiamiento por estudiante baja. El acceso también se ve afectado. Si los cupos son limitados, la clase media será la que tendrá la mayor parte del acceso; si los cupos no son limitados, es difícil que queden recursos para promover el acceso.¹⁷⁸

En resumen, las principales críticas que suelen hacerse a los sistemas de educación superior financiados por un impuesto general se reducen a los siguientes:¹⁷⁹

- a) Generan gasto público insustentable;
- b) El gasto público va dirigido a financiar las necesidades de la clase media y no de los más necesitados;
- c) No es capaz de traer recursos adicionales al sistema de educación superior;
- d) Los constreñimientos económicos reducen los incentivos a la eficiencia de las IES;
- y,
- e) Estos diseños suelen ser costosos y demandantes en términos administrativos.

Como se puede apreciar, la gran mayoría de las críticas van dirigidas a aspectos de eficiencia y escasez económica, y no realmente al fondo del asunto, que es asegurar la educación superior como un derecho social. Los derechos sociales no niegan la escasez, sino que la suponen: los derechos sociales cobran sentido cuando al enfrentar la escasez se debe encontrar una forma de enfrentarla¹⁸⁰. Por lo tanto no se trata de definir una serie de derechos que deben estar asegurados de la misma manera para todos, sino que de fijar un criterio de distribución.¹⁸¹

La sustentabilidad del modelo en términos económicos es antes una razón para pensar en un diseño institucional apropiado antes que un argumento para privatizar el financiamiento. Lo mismo se puede decir para la eficiencia de las IES. Estas críticas merecen ser tomadas en consideración a la hora de idear un sistema de financiamiento principalmente

¹⁷⁸ *Ibíd.*, 19.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, 25.

¹⁸⁰ Atria, *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, 55

¹⁸¹ *Ibíd.*, 64.

público, pero son advertencias sobre dificultades de eficiencia que deben ser superadas por un diseño regulatorio bien pensado antes que razones para descartar la gratuidad universal.

Como se revisó anteriormente, es posible que las asimetrías de información existan en el proceso de matrícula de los estudiantes. Por lo demás, en una era donde la ciudadanía económica depende del nivel de educación, difícilmente se puede decir que asistir a esta es una decisión opcional, es decir, que depende absolutamente de una libertad de elegir, como quien decide tomar café antes de té. Por otra parte, las señales de precio no tienen por qué ser útiles para mejorar la competencia entre las IES, especialmente si estas no compiten por precio sino que por otros factores, tales como prestigio, docentes de excelencia, investigación, etc.

La propuesta de gratuidad tal y como se contempla en la reforma puede generar problemas que deben ser atendidos. Hay fuertes cuestionamientos hacia la capacidad de expansión del sistema, la eficiencia en la entrega de los recursos a las IES y el financiamiento de la investigación, que anteriormente se pagaba principalmente mediante los aranceles de los estudiantes. La sustentabilidad del sistema y su nivel de burocracia dependen en gran parte del diseño institucional que haga posible el sistema de financiamiento, y no es inherente a un sistema de financiamiento público.

El único problema que subsiste es aquel de los recursos escasos. Los recursos para pagar la educación superior mediante impuestos generales son limitados y usualmente dichos impuestos se emplean para atender a necesidades más básicas. Tomando en consideración esta observación, se puede pensar en una segunda propuesta para realizar la gratuidad en el sistema de educación superior, mediante un impuesto especial a los egresados que se desarrollará en la sección siguiente.

D.2.2 Gratuidad universal mediante impuestos especiales: un seguro social de educación superior

Atria y Sanhueza (2013) hacen una propuesta respondiendo al problema del financiamiento en base a dos ideas. En primer lugar, la educación superior se tiene que comprender como un derecho social; y, en segundo lugar la Universidad pública debe ser una

institución que cumple una función paradigmática¹⁸². Ambas conclusiones tienen consecuencias para elegir la forma de financiamiento de la educación superior.

En cuanto a la primera dimensión, esto es la comprensión de la educación superior como un derecho social, esta corresponde a “una dimensión del bienestar individual que es responsabilidad común, de todos. Su distribución debe estar organizada conforme a criterios de ciudadanía, lo que implica excluir el mercado como criterio de distribución.”¹⁸³ En términos de financiamiento, esto significa que la educación superior se debe financiar con gasto público (entre todos) y no gasto privado (por los estudiantes y sus familias). Como se explicó anteriormente en la sección C.2.2, esto implica diseñar un sistema sustentado en tres principios:

- (i) Que responda a las necesidades de todos;
- (ii) que sea gratis en el punto de servicio (*free at the point of delivery*); y
- (iii) que se base en la necesidad y no en la capacidad de pago.¹⁸⁴

En cuanto a la función paradigmática de la Universidad, esta implica que sea un espacio de reflexión crítica e independiente y con una vinculación interna entre docencia e investigación, sin estar sujeta a agenda particular alguna. Este financiamiento solo debe estar disponible para las universidades que asuman esta dimensión pública.

En cuanto al financiamiento de la educación como derecho social, lo interesante de la propuesta de Atria y Sanhueza es que proponen un pequeño ajuste al CAE para cambiar el sistema completo. El CAE es un crédito contingente al ingreso, lo que quiere decir que los estudiantes pagan un porcentaje de sus ingresos por un número determinado de años o hasta que paguen el costo total de lo recibido. Un crédito se caracteriza porque el monto a ser pagado por los estudiantes se calcula con referencia a lo recibido. Sin embargo, de acuerdo a los autores, un pequeño cambio en la estructura del crédito lo convertiría en un impuesto especial. Lo que diferencia al crédito del impuesto es que el último no se calcula en base a lo recibido sino en base a la capacidad de pago.¹⁸⁵

¹⁸² Atria y Sanhueza, *Propuesta de Gratuidad para la Educación Superior Chilena*, 1.

¹⁸³ *Ídem*.

¹⁸⁴ *Ibidem*, 2.

¹⁸⁵ Atria y Sanhueza, *Propuesta de Gratuidad para la Educación Superior Chilena*, 10.

Si la educación se financiara con impuestos a los egresados ya no se financia la educación mediante pago privado, sino que de manera pública. Lo importante es romper el vínculo entre el costo de la educación recibida y lo que cada uno puede pagar según su condición socioeconómica. Que la educación sea gratuita no implica necesariamente que se pague con impuestos generales, sino que esta sea un bien que no se compra y vende en el mercado (o en otras palabras, algo a lo que cada uno accede en la medida que su billetera lo permita) sino que se asigna de acuerdo a lo que cada uno puede contribuir, en otras palabras: se entendería como un derecho social.¹⁸⁶

De esta forma para transformar el CAE en un impuesto a los egresados se requiere hacer dos cambios copulativos:

- (i) Que el impuesto sea para todos, es decir, que todos los que lo reciben educación aporten una proporción de sus ingresos, y
- (ii) Que se aplique a todos los estudiantes, de modo que sea el único medio para financiar estudios superiores.¹⁸⁷

Este impuesto a los egresados se asemeja a un impuesto específico. El gravamen a los egresados se justificaría porque se busca que los participantes de una actividad que gastan en ella financien solidariamente la actividad para todos. Para usar un lenguaje más estricto, se trata de un impuesto “cedular”, porque grava un estatus, no una actividad¹⁸⁸. De acuerdo a las estimaciones realizadas por Atria y Sanhueza, este tipo de financiamiento es similar al de un impuesto general en cuanto a su impacto distributivo.¹⁸⁹

Es importante recalcar que los efectos distributivos calculados por Atria y Sanhueza están medidos en términos estacionarios y no consideran los posibles efectos intergeneracionales de aplicarse el sistema. En el caso de concretarse el impuesto cédular a los egresados se deberá elegir un sistema de transición para financiar la educación, debido a que habrá un periodo de desfase entre el cobro del impuesto y la necesidad de financiar la educación superior. Esto supondrá dos alternativas: que el costo de transición de un sistema a otro se financie mediante un sistema de impuestos generales, lo que nos devuelve al

¹⁸⁶ *Ídem.*

¹⁸⁷ *Ídem.*

¹⁸⁸ *Ibidem*, 11.

¹⁸⁹ *Ídem.*

problema de la sustentabilidad económica; o, que dicho costo sea soportado por graduados que ya pagaron su educación, por lo que algunas generaciones de graduados tendrán que soportar una carga mayor que las generaciones futuras.

Algunos estados de EE.UU, entre ellos Michigan y Oregón, han desarrollado sistemas de créditos estudiantiles contingentes al ingreso¹⁹⁰, que contemplan el pago de un porcentaje fijo del ingreso por un número fijo de años, es decir, corresponden en realidad a un sistema de créditos que se pagan mediante un impuesto cedular como el mencionado anteriormente. En este sistema, quien pide un préstamo puede terminar pagando más o menos de lo que tomó prestado.

Entre los estudiantes que piden este crédito hay un subsidio cruzado, puesto que los estudiantes que ganan más, financian a aquellos que ganan menos. La teoría económica postula que los préstamos financiados por impuestos no funcionan, puesto que aquellos que esperan tener altos ingresos no participan del sistema. Es decir, se incurriría en un problema de selección adversa, toda vez que quienes tienen mayor interés en participar son aquellos que serán subsidiados. Al igual que para el caso de los seguros, este sistema solo puede funcionar si su participación es obligatoria para todos, a modo de distribuir los riesgos de morosidad entre los estudiantes.

El sistema de gratuidad universal mediante el impuesto a los egresados permite refutar la mayoría de los argumentos que se esgrimen contra la gratuidad universal mediante impuestos generales. Al ser un impuesto cuyos contribuyentes son aquellos que recibieron educación superior, no hay regresividad y no exige que quienes no obtienen los beneficios directos de la educación terciara paguen por ella. De igual manera, la educación superior no competiría directamente con otros servicios públicos que requieren financiamiento, puesto que se entendería que el impuesto a los egresados debería ir a pagar la educación superior, a pesar de que esta aseveración no pueda hacerse explícita debido al principio tributario de la no confiscatoriedad.

Es por este motivo, que antes que entenderse como un impuesto este modelo corresponde a un seguro social de la educación. Los estudiantes que hayan terminado sus

¹⁹⁰ Dynarski, S. «An Economist's Perspective on Student Loans in the United States.» Economics Studies at Brookings, 2014.

estudios en la educación superior deberán pagar una cotización para pagar los estudios de aquellos que están accediendo a ella. En este sentido lo que pagarían los egresados no es un impuesto, sino que una cotización obligatoria para la seguridad social del pago de la educación superior.

Este modelo puede presentar diversos conflictos a la hora de su aplicación, tales como: el cobro de la cotización y sus tasas, la situación de quienes desertan de la educación habiendo cursado un número de años importantes en el sistema, la fijación del arancel (si es que se fijara), la forma en que el Estado asignará los recursos a las IES (igual para todos o de acuerdo a criterios de calidad) y en general el modelo de gestión que garantice una distribución efectiva y eficiente, que no afecte el acceso ni la calidad de la prestación. Estas observaciones deben ser atendidas para idear un modelo institucional adecuado, que prevea las fallas y problemas más evidentes que se podrían generar.

Transitar del actual modelo de financiamiento a un seguro social sin duda requiere de un análisis de costo y beneficio, además de un análisis de impacto sobre sus consecuencias en el sistema de educación superior, cuestión que excede este estudio. No obstante, este modelo es una alternativa que se hace cargo de gran parte de los argumentos en contra de la educación superior gratuita en razón de la escasez de recursos y muestra que sobre todo, falta una mejor disposición para evaluar formas alternativas de financiamiento al pago privado por parte de los estudiantes y sus familias. Por lo demás, es importante insistir en que la forma de financiamiento debe ir aparejado de una regulación de la calidad y gobernanza de las IES.

III. Conclusiones

El CAE es una forma de financiamiento que amplió el mercado en la educación superior que se venía desarrollando desde la implementación de la reforma a la educación superior en el año 1981, que tuvo como propósito privatizar y diversificar la oferta educativa. Si antes no existía un lugar para los estudiantes de bajos recursos en la educación superior, el CAE implicó posibilitar el acceso de dichos estudiantes al mercado, y por lo tanto, permitió masificar y expandir la matrícula, particularmente en las IES privadas.

El modelo económico del CAE, retratado en la inecuación de la *sección 4.3.*, no contempló todos los costos y consecuencias que generaría. El modelo de ‘riesgo para todos, ganancia para todos’ en la práctica se tradujo en un sistema de mucho beneficio privado y poco beneficio público. En este modelo, los bancos tienen ganancias aseguradas desde el primer día que otorgan el crédito y bajos incentivos para cobrar a los estudiantes. Las IES que reciben CAE no tienen que cumplir criterios estrictos de calidad, ni contar con un modelo de gobernanza que haga probable que persigan el bien de sus estudiantes, pero sí tienen garantizada la expansión de su matrícula. El Estado debe hacer un desembolso anual que prácticamente se equipara al presupuesto contemplado para la gratuidad del año 2016, sin poder asegurar la recuperación de la inversión. Por último, muchos estudiantes deben sufrir la deuda, producto de haber recibido una formación deficiente en planteles educativos que no aseguran tanto su inserción laboral como su adecuada formación.

El anhelado equilibrio entre la distribución de riesgos y beneficios entre bancos, IES, Estado y estudiantes no se logró, en parte por deficiencias en la regulación del CAE y en parte por las consecuencias que son inherentes al intento de comprender la educación superior como un bien de mercado.

Las posibles reformas que cambien o eliminen el CAE deben contemplar los posibles efectos que generen en el sistema actual. Al mismo tiempo, es evidente que en la discusión en torno al CAE hay decisiones políticas o perspectivas normativas subyacentes, que deben ser tomadas en consideración junto con los criterios y observaciones económicas. Un modelo que es deseable políticamente no necesariamente es sustentable, y contrariamente, un sistema eficiente que no logre dar cuenta de las decisiones políticas que lo sustentan es insostenible en términos democráticos. De esta manera, lo más sensato es pensar un sistema que sea

congruente con las decisiones democráticas, como la de asegurar la educación como un derecho social, que al mismo tiempo tome en consideración las observaciones y críticas de eficiencia económica, para idear un modelo regulatorio que resulte ser lo más beneficioso posible.

La propuesta expuesta en la *sección D.1.* es transitoria, puesto que comprende la reforma al CAE como la antesala para su eliminación y traspaso a la gratuidad universal. Para estos efectos, la propuesta se centra en: (i) reducir las asimetrías de información (ii) la resolución de los problemas de agencia, que se traduce en la modificación de la intervención de las instituciones financieras y las IES, (iii) un cambio en la estructura de cobros que disminuyan la morosidad y evite las sanciones desmedidas, y (iv) el aseguramiento de la calidad de las IES mediante una nueva institucionalidad para la acreditación y supervisión.

Esta propuesta puede mejorar la sustentabilidad del CAE pero no hay que ignorar que cualquier forma de crédito implica alejarse de la comprensión de la educación superior como un derecho social. El financiamiento es un medio importante para realizar el acceso y la calidad. Sin embargo, la determinación del acceso y la calidad dependen de preguntas anteriores como ¿Qué tipo de IES se van a financiar? ¿Bajo qué criterios se va a distribuir o asignar el acceso? ¿Cómo se asegura que dichas instituciones sean de calidad? Las respuestas a estas preguntas no son únicas, sino que dependen de la comprensión que se tenga de lo que es la educación superior. Sin definir esta arista es fácil diseñar un sistema contradictorio. Mantener el CAE y postular la gratuidad universal es contradictorio en cuanto a los fines que persigue cada forma de financiamiento. La primera es una herramienta focalizada en los estudiantes con menos recursos, que pretende garantizar el acceso al mercado a quienes antes no podían hacerlo, y donde cada cual paga lo que recibió. La segunda es una forma de financiamiento que anhela asegurar que la educación sea gratis en el punto de servicio, el estudiante tenga derecho a su provisión de calidad y se entregue de acuerdo a sus necesidades y no a su capacidad de pago.

La comprensión de la educación superior que se desarrolle durante la tramitación parlamentaria de la actual (o futura) reforma a la educación superior escapa a este trabajo. Sin embargo, la evaluación crítica de las consecuencias de un modelo de financiamiento, como lo es el CAE, permite corregir, perfeccionar o eliminar la regulación que lo hace viable. En este

sentido, la tarea de transparentar los costos y beneficios contemplados por el CAE para luego verificar si estos fueron tales en la práctica permite aclarar y atender la discusión sobre la modificación o eliminación de esta forma de financiamiento de una manera más holística.

Como se repite a lo largo de este trabajo, la dimensión normativa de las políticas públicas es igualmente relevante a la hora de su evaluación. Esta tesis defiende la idea de que la educación superior es un derecho social y que la gratuidad universal no solo es deseable, sino que es económicamente posible. El CAE es un ejemplo de cómo una política de financiamiento siempre implica sacrificar ciertas preferencias por otras. Tal y como lo muestran los datos analizados en la *sección B*, mediante el CAE se eligió la privatización, la desregulación de la calidad y el endeudamiento como vía para masificar la educación superior. Hoy podemos pensar un modelo de financiamiento alternativo que supere el actual. La finalidad de este trabajo se cumple en la medida que sea una contribución a esa discusión.

IV. Glosario

AFD	Aporte Fiscal Directo
AFI	Aporte Fiscal Indirecto
CAE	Crédito con Aval del Estado/Crédito con Garantía Estatal
CFT	Centros de Formación Técnica
CNA	Comisión Nacional de Acreditación
Ingresa	Comisión Ingresas
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CRUCH	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
FONDECYT	Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnología
FUAS	Formulario Único de Acreditación Socioeconómica
IES	Instituciones de Educación superior
IP	Institutos Profesionales
MECESUP	Mejoramiento de la calidad y la equidad en la educación terciaria
PAA	Prueba de Aptitud Académica
PSU	Prueba de Selección Universitaria
SII	Servicio de Impuestos Internos
SNFE	sistema nacional de financiamiento estudiantil
TGR	Tesorería General de la República

V. Bibliografía

- América Economía. *Ránkings Universidades Chile 2016*. enero de 2016. <http://rankings.americaeconomia.com/2016/universidades-chile/ranking> (último acceso: 7 de Marzo de 2017).
- Atria, Fernando. *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago de Chile: LOM, 2014.
- Atria, Fernando. *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano*. Santiago de Chile: Catalonia, 2013.
- Atria, Fernando, y Claudia Sanhueza. «Propuesta de gratuidad para la educación superior chilena.» *Clave de Políticas Públicas, Instituto de Políticas Públicas UDP*, n° 17 (Noviembre 2013): 1-15.
- Banco Mundial. «El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile.» *Banco Mundial*. 8 de Marzo de 2011. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/254511468217185045/Program-a-de-Credito-Con-Aval-del-Estado-CAE-de-Chile>.
- Barr, Nicholas A. «Higher education funding.» *Oxford review of economic policy*, 2004: 264-283.
- Belley, P., y L. Lochner. «The changing role of family income in ability in determining educational achievement.» *J. Hum. Cap. 1 (1)*, s.f.: 37-89.
- Bernasconi, Andrés, y Fernando Rojas. *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2004.
- Bernasconi, Andrés, y Gabriel Bocksang. «Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma.» *Concurso Políticas Públicas: Propuestas para Chile UC*, 2014: 21-54.
- Brunner, José Joaquín. *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO, 1986.
- Brunner, José Joaquín. «Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte.» En *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, de Andrés Bernasconi, 23-107. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015.

- Bustos, M. *Gobierno eliminará el CAE y creará un crédito sin presencia bancaria*. 27 de Octubre de 2016. <http://www.latercera.com/noticia/gobierno-eliminara-cae-creara-credito-sin-presencia-bancaria/> (último acceso: 7 de Marzo de 2017).
- CNED, Consejo Nacional de Educación. «Índices de educación superior.» *Estadísticas de educación superior*. 2005-2016. http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesPostulantes/Indices_Sistema.aspx.
- Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. Secretaría General. «Nueva legislación univertaria chilena.» Santiago de Chile, 1981.
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. «Informe de pasivos contingentes 2016.» 2017.
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. «Proyección del Gasto Fiscal en Educación Superior.» 2015.
- Dynarski, S. «An Economist's Perspective on Student Loans in the United States.» *Economics Studies at Brookings*, 2014.
- Galleguillos, Pilar, Tania Hernández, y et. al. «Reforma a la educación superior: financiamiento actual y proyecciones.» Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2016.
- Garretón, Manuel. *La reforma en la Universidad de Chile*. Vol. III. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1985.
- Gurgand, Marc, Adrien Lorenceau, y Thomas Mélonio. «Student loans: Liquidity constraint adn higher education in South Africa.» 2012.
- Guzmán, Juan Andrés, y Gregorio Riequelme. «Ciper Chile.» *CAE: Cómo se creó y opera el crédito que le deja a los bancos ganancias por \$150 mil millones*. 20 de Diciembre de 2011. <http://ciperchile.cl/2011/12/20/cae-como-se-creo-y-opera-el-credito-que-le-deja-a-los-bancos-ganancias-por-150-mil-millones/>.
- «Historia Fidedigna de la Ley N° 20.027.» s.f.
- Ingesa. «Asignación histórica.» *Estadísticas*. s.f. <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/>.
- . «Quiénes somos.» s.f. <http://portal.ingresa.cl/comision-ingresa/quienes-somos/>.

- Johnson, M. «Borrowing constraints, college enrollment, and delayed entre.» *J. Labor Econ* 31 (4), 2013: 669-725.
- Keane, M., y K.I. Wolpin. «The effect of parental transfers and borrowing constraints on educational attainment.» *Int. Econ. Rev.* 42 (4), 2001: 1051-1103.
- La Tercera. *Ranking de Universidades Chilenas 2016*. 11 de Diciembre de 2016. <http://www.latercera.com/noticia/ranking-universidades-chilenas-2016/> (último acceso: 7 de Marzo de 2017).
- Lagos, Ricardo. «Historia Política Legislativa del Congreso Nacional de Chile.» *Discursos Presidenciales*. 21 de Mayo de 2005. http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales.
- . «Historia Política Legislativa del Congreso Nacional de Chile.» *Discursos Presidenciales*. 21 de Mayo de 2006. http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales.
- Lavecchia, A.M., H. Liu, y P. Oreopoulos. «Behavioral economics of education: progress and possibilities.» En *Hand book of the Economics of Education*, de E.A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann (Ed.), 1-74. Oxford: Elsevier, 2016.
- León, José Julio. «Marco jurídico y regulación: la educación superior como derecho social fundamental.» En *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, de Andrés (Ed.) Bernasconi, 111-171. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015.
- Lochner, L., y A. Monge-Naranjo. «Student loans and repayment: theory, evidence, and policy.» En *Handbook of the Economics of Education, Volume 5*, de E.A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann (Ed.), 397-478. Oxford: Elsevier, 2016.
- Mardones, C., y M. Bustos. «Delpiano: “Se va a eliminar a la banca del CAE. El problema es cómo cobrar”.» *La Tercera*, 26 de Febrero de 2017.
- «Mensaje de la Ley N° 20.027.» Abril de 2003.
- Millas, Jorge. «El referéndum de la Universidad de Chile.» En *Idea y defensa de la Universidad*, de Jorge Millas, 53-58. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico, 1981.
- Ministerio de Educación, división de educación superior. «Fondo Solidario de Crédito Universitario.» 2011.

- Nussbaum, M.C. *Woman and Human Development: The Capabilities Approach*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001.
- Paredes, Ricardo. «Desafíos de la experiencia de financiamiento de la educación superior en Chile.» En *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, de Andrés Bernasconi (Ed.), 221-257. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015.
- Rose-Ackerman, Susan. «Evaluación de impacto y análisis coste-beneficio: ¿Qué es lo que implican para la formulación de políticas y reforma del Derecho?» En *La evaluación de impacto regulatorio*, de J Auby y T. (Ed.) Perroud, 119-159. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/Global Law Press, 2013.
- Sandel, Michael J. *Lo que el dinero no puede comprar: Los límites morales del mercado*. Buenos Aires: Random House Mondadori S.A., 2013.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Press, 1999.
- Serrano, Sol. *Universidad y Nación: Chile en el siglo XIX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1994.
- SIES (2014) Panorama de la Educación Superior en Chile 2014. División de Educación Superior, Ministerio de Educación. s.f.
- SIES, Servicio de Información de Educación Superior. «Compendio Histórico de Educación Superior.» *Estadísticas Institucionales, Evolución de instituciones y sedes*. s.f. <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>.
- Solis, Alex. «Credit access and college enrollment.» *Journal of Political Economy*, Vol. 125, No. 2, 2017.
- St. John, Edward P. *Education and the public interest: school reform, public finance, and access to higher education*. Dordrecht: Springer, 2006.
- Stiglitz, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. Londres: W.W. Norton & Company Ltd., 1986.
- Stinebrickner, T., y R. Stinebrickner. «The effects of credit constraints on the college drop-out decision: a direct approach using a new panel study.» *Am. Econ. Rev.* 98, 2008: 2163-2184.
- Sunstein, Cass R. (Más) simple: el futuro del gobierno. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2014. p.166.

Torres, Verónica, Gregorio Riquelme, y Juan Andrés Guzáman. «Así opera el escandaloso sistema de acreditación de las universidades.» *CIPER Chile*, 29 de Septiembre de 2011. Universidad de Chile. «Universidad de Chile.» *Historia del examen de admisión*. 7 de Marzo de 2016. <http://uchile.cl/u110237>.

Williamson B., Carlos. «Universidad y Lucro.» *Lucro y Universidad*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2012. 137-156.