
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 33 Número 29

22 de abril 2025

ISSN 1068-2341

Políticas de Condonación de Deuda Estudiantil en Chile (1980-2022): Una Revisión Histórica de sus Objetivos, Mecanismos y Funciones

Héctor Ríos-Jara

Universidad Central de Chile

Chile

Citación: Ríos-Jara, H. (2025). Políticas de condonación de deuda estudiantil en Chile (1980-2022): Una revisión histórica de sus objetivos, mecanismos y funciones. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 33(29). <https://doi.org/10.14507/epaa.33.8865>

Resumen: Durante la última década las políticas de condonación de la deuda estudiantil han tomado relevancia en el debate público. No obstante, existe poca evidencia histórica sobre cómo y por qué condonar deudas estudiantiles. Este artículo analiza seis políticas de condonación de créditos estudiantiles implementadas en Chile entre 1980 y 2022. En base a una revisión documental de reformas al sistema de créditos estudiantiles, el artículo señala que cuatro de los cinco sistemas de créditos estudiantiles introducidos en Chile han sido objeto de alguna condonación. El artículo muestra que el principal objetivo de las políticas de condonación fue reducir la morosidad de los sistemas de créditos y mejorar la adherencia al pago. Los resultados contrastan con las expectativas de transformación que las políticas de condonación han adquirido en la actualidad y sugiere que las políticas de condonación pueden tener un uso funcional a la agenda mercado en la educación poco explorado por la literatura.

Palabras clave: políticas de condonación; deuda estudiantil; créditos estudiantiles; educación superior; agenda de mercado

Student debt cancellation policies in Chile (1980-2022): A historical overview of their aims, mechanisms and functions

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 23-08-2024

Revisiones recibidas: 21-03-2025

Aceptado: 21-03-2025

Abstract: Over the last decade, student debt cancellation policies have become relevant in public debates, yet there is little historical evidence on how and why student debt can be forgiven. This article analyses six student debt cancellation policies implemented in Chile between 1980 and 2022. Based on a documentary analysis of reforms to the student loan system, the article points out that four of the five student loan systems introduced in Chile have been subject to some cancellation policy. The article shows that the main objective of the forgiveness policies was to reduce the delinquency of the credit systems and improve adherence to payment. The results contrast with existing expectations that forgiveness policies will have transformative effects and suggest that forgiveness policies may have a functional use for the market agenda in education, a function that is underexplored in the literature.

Key words: debt forgiveness policies; student debt; student loans; higher education; market agenda

Políticas de perdão da dívida estudantil no Chile (1980–2022): Uma revisão histórica de seus objetivos, mecanismos e funções

Resumo: Na última década, as políticas de perdão da dívida estudantil ganharam relevância no debate público. No entanto, há pouca evidência histórica sobre como e por que perdoar dívidas estudantis. Este artigo analisa seis políticas de perdão de créditos estudantis implementadas no Chile entre 1980 e 2022. Com base em uma revisão documental das reformas do sistema de créditos estudantis, o artigo aponta que quatro dos cinco sistemas de crédito introduzidos no Chile foram objeto de algum tipo de perdão. O artigo mostra que o principal objetivo dessas políticas foi reduzir a inadimplência dos sistemas de crédito e melhorar a adesão ao pagamento. Os resultados contrastam com as expectativas transformadoras que essas políticas adquiriram recentemente e sugerem que o perdão da dívida pode ter um uso funcional à agenda de mercado na educação, ainda pouco explorado pela literatura.

Palavras-chave: políticas de perdão; dívida estudantil; créditos estudantis; ensino superior; agenda de mercado

Políticas de Condonación de Deuda Estudiantil en Chile (1980-2022): Una Revisión Histórica de sus Objetivos, Mecanismos y Funciones

Las políticas de condonación de deudas estudiantiles han tomado relevancia en el debate público reciente. Los anuncios de condonación de deudas estudiantiles presentados por EE. UU. (2022 y 2024), Colombia (2023) y Chile (2024) durante los últimos años han suscitado debates relevantes sobre la pertinencia, viabilidad y eficacia de las políticas de condonación (Burns, 2024; Catherine & Yannelis, 2023; Charron-Chénier et al., 2022). Uno de los elementos ausentes en este debate es el análisis de casos recientes de condonación. Este artículo analiza los objetivos, mecanismos y justificaciones de seis políticas de condonación de deudas estudiantiles implementadas en Chile entre 1980 y 2022.

Los resultados muestran que cuatro de los cinco sistemas de créditos estudiantiles existentes en Chile han sido objeto de alguna política de condonación. Las políticas de condonación introdujeron reducciones parciales de la carga financiera de los/as deudores/as, que incluyeron reducción de interés penales, anuales y saldos remanentes de deudores preferentemente morosos. El análisis también sugiere que las políticas de condonación han buscado mejorar la adherencia al pago mediante la modificación selectiva de la carga financiera de deudores morosos. Este objetivo permite explorar el rol funcional que las políticas de condonación han jugado en el sistema de créditos en Chile, un fenómeno poco estudiado por la literatura, que ha enfatizado principalmente el carácter transformador y reparador de las políticas de condonación (Burns, 2024; Montgomery, 2019).

El estudio explora las políticas de condonación de deudas estudiantiles en el contexto de Chile. Chile es uno de los primeros países en adoptar sistemas masivos de créditos estudiantiles con subsidio gubernamental (Wolff & Albrecht, 1992). Durante las últimas décadas las políticas de créditos se han transformado en objetos contenciosos, dada las demandas estudiantiles por “educación pública y gratuita”, y la demanda de terminar con los créditos y deudas estudiantiles (González-López, 2021). La presión social ha impulsado a los recientes gobiernos a proponer reformas al sistema de créditos y alivios a la deuda. Por ejemplo, el Gobierno del presidente Gabriel Boric (2022-2026), comprometió una política de condonación de las deudas estudiantiles (Boric, 2021), la cual fue presentada al parlamento oficialmente en octubre del 2024.

El artículo contribuye con una revisión histórica de políticas de condonación implementadas en Chile entre 1980 y 2022 y un análisis de sus mecanismos, objetivos y justificaciones. El artículo también ofrece cuatro hipótesis para entender la relación funcional entre políticas de condonación y los sistemas de créditos estudiantiles. La experiencia chilena representa un caso donde las políticas de condonación implementadas han cumplido un rol preferentemente funcional a los sistemas de créditos, que contrasta con las expectativas transformadoras que las políticas de condonación de deudas han adquirido en la actualidad (Burns, 2024; Eaton et al., 2021). El análisis permite reflexionar sobre los objetivos y diferentes usos de las políticas de condonación, y su relación con la continuidad y cambio de los sistemas de créditos y agenda mercado en la educación superior.

Marco Conceptual

Créditos Estudiantiles y la Agenda de Costos Compartidos

Los créditos estudiantiles corresponden a una política distintiva de la agenda de mercado, también descrita como la agenda de costos-compartidos (Johnstone, 2014). El objetivo de esta agenda es dar una solución de mercado a los problemas de subfinanciamiento y expansión de la educación superior. Para ello, esta agenda propone traspasar la responsabilidad de costos, provisión e intercambio de servicios educativos a actores privados. El traspaso permite que la provisión e intercambio de los servicios de la educación superior funcionen como un mercado competitivo en el cual proveedores (universidades) intercambian de forma directa con consumidores (estudiantes), quienes son los responsables últimos de pagar sus estudios en tanto son beneficiarios directos de la educación superior (Johnstone, 2014).

Los créditos estudiantiles fueron propuestos originalmente por Milton Friedman (1955). Para Friedman las políticas de créditos buscan responder a dos limitantes que la introducción de políticas de mercado en la educación superior presentó previamente. El primero, es el impacto que el aumento de aranceles tiene en la expansión del acceso. Los aranceles representan una barrera de entrada para potenciales estudiantes que no cuentan con los recursos suficientes para pagarlos. Esta barrera de entrada limita la expansión del sector, particularmente hacia sectores de ingresos medio y bajos, donde justamente existe mayor demanda por acceder a la educación superior. Para confrontar esta limitante Friedman propuso la creación de un sistema de créditos que subsidiaria la capacidad de pago de los estudiantes, y les diera recursos suficientes para pagar aranceles.

Esta propuesta, no obstante, confrontó a una segunda limitante, la cual fue la ausencia de prestamistas dispuestos a financiar créditos considerados de alto riesgo. En la teoría económica clásica, la educación superior es considerada una inversión de alto riesgo, dada la ausencia de un colateral que pueda actuar como garantía para inversionistas o acreedores en caso de no pago (Barr, 2016). Esto implica que, sin mecanismos de reducción del riesgo, es difícil encontrar prestamistas dispuestos a invertir en créditos estudiantiles.

Para confrontar esta limitante Friedman propuso que el Estado actuara como garante de los créditos y favoreciera la articulación de un mercado crediticio para la educación superior. En esta

propuesta el Estado puede actuar como prestamista directo y absorber el riesgo directamente (créditos directos), o puede actuar como aval de acreedores privados y subsidiar el riesgo de la inversión (créditos con aval del estado).

La introducción de los créditos se ha justificado por las ventajas que la agenda de mercado traería al sector. En el libro *Higher Education: The Lessons of Experience*, el Banco Mundial (1994) detalla las promesas y beneficios que la adopción de las políticas de aranceles y créditos estudiantiles tiene como alternativa al modelo público de financiamiento. El documento destaca como los sistemas de créditos, complementados con políticas de desregulación de la provisión, reducción de inversión pública y sistemas externos de aseguramiento de la calidad, permitirían masificar el sector, mejorar el acceso a estudiantes de bajo ingresos y reducir el gasto público destinado a la educación superior.

La literatura también destaca que los créditos representan un instrumento de financiamiento más justo que las políticas de gratuidad universal, dado que pagan quienes se benefician directamente de la educación superior y se eliminan los subsidios de ciudadanos que aportan pero no acceden a la educación terciaria (Barr & Crawford, 2004). Los sistemas de créditos también implican más libertad de decisión y empoderamiento de los estudiantes que, en tanto consumidores e inversionistas, adquieren soberanía y responsabilidad en la decisión de qué, dónde y cuánto estudiar (Barr & Crawford, 2004).

Si bien los créditos estudiantiles provienen de un marco conceptual común, tienen diferentes variantes. A parte de la distinción entre créditos directos y subsidiados, la literatura también distingue entre créditos de cuota fija y crédito contingentes al ingreso (Chapman et al., 2014). En los sistemas de créditos de cuota fija, los graduados pagan su deuda mediante una cuota fija por el tiempo necesario para cubrir el total adeudado. En su defecto, bajo un crédito contingente al ingreso, el pago de la deuda varía en función de los ingresos de los graduados. De esta forma los créditos contingentes al ingreso incorporan diferentes instrumentos de distribución del riesgo que protegen los ingresos de los deudores y permiten modular el peso de la deuda en la estabilidad financiera del deudor.

Críticas y Crisis de los Créditos Estudiantiles

La sociología crítica ha estudiado la introducción de los créditos estudiantiles como parte de los procesos de financiarización de la educación superior (González-López, 2021; Soederberg, 2014). La financiarización implica la penetración masiva de relaciones crediticias en el sector. Esto incluye la incorporación de actividades predatorias, asimetrías informacionales y prácticas especulativas en el proceso formativo que ubican la educación superior como un objeto especulación y extracción financiera (Caffentzis, 2018; Montgomerie, 2019). La financiarización también implica la creación de una nueva posición subjetiva para el estudiante, el cual en tanto sujeto de crédito, se transforma en inversionista de su propio futuro, asumiendo el riesgo de una mala inversión o una inversión con retornos inciertos con consecuencias personales de largo plazo (Federici et al., 2021).

La investigación reciente también señala que los créditos estudiantiles han generado nuevos problemas sociales que desafían las promesas de mejora que justificaron su introducción. La investigación señala que los créditos han generado inequidades generacionales y socioeconómicas (Goldrick-Rab & Steinbaum, 2020). Los créditos también han aumentado el costo de la educación superior, para quien dependen del endeudamiento y presentan problemas de pago al graduarse, dado el aumento de los aranceles y la acumulación de intereses (de Gayardon et al., 2019; Houle & Addo, 2018). Las deudas estudiantiles también dificultan el acceso a otros créditos, y por ende pueden erosionar la capacidad de producción de riqueza y el ascenso social que la masificación de educación superior prometía (Houle & Addo, 2018; Montgomerie, 2019).

Las críticas y problemas de los sistemas de créditos han gatillado oposición social y resurgimiento de las demandas por cambios en el régimen de financiamiento de la educación

superior. En EE.UU (2010-2012), Reino Unido (2010), Chile (2011), Colombia (2011), Quebec (2012) y Sudáfrica (2016), movimientos estudiantiles han criticado el aumento del costo de la educación superior que la agenda de mercado ha generado en el sector (Sukarieh & Tannock, 2018). Durante el 2024 miles de estudiantes y ciudadanos salieron a las calles de Buenos Aires, en oposición al intento de Javier Milei de implementar créditos y aranceles y terminar con el sistema universal público y gratuito de Argentina (Centera & Criales, 2024).

Las olas de protestas han afectado la estabilidad y legitimidad de los sistemas de créditos y la agenda de mercado en varios países. Si bien es cierto que desde el 1990 más países han adoptado políticas de créditos como reemplazo o complemento a sus sistemas públicos de financiamiento (Chapman et al., 2020; Garritzmann, 2016). Desde fines del 2010 muchos países también han reducido su dependencia de los créditos mediante la integración de nuevas políticas de gratuidad y nuevas formas de financiamiento público. En 2014, Alemania desistió de la implementación de un sistema de créditos dada la oposición de los estudiantes y la preferencia ciudadanas por un sistema de educación superior gratuito (Hüther & Krücken, 2014). Durante las últimas décadas países como Ecuador (2008), Chile (2015), Sudáfrica (2018), Nueva Zelanda (2018), México (2019) y recientemente Colombia (2024) han reemplazado o complementado sus sistemas de créditos con nuevas políticas de gratuidad en respuesta a las protestas contra los aranceles y la pérdida de legitimidad de los créditos estudiantiles (Buendía & Rivera, 2024; Ríos-Jara, 2023a).

Políticas de Condonación

Las políticas de condonación de deudas estudiantiles surgen como un intento de dar respuesta a las críticas y consecuencias sociales de los créditos estudiantiles. Sin embargo, las políticas de condonación no poseen una larga tradición de implementación y son un fenómeno de estudio relativamente reciente. Pese a ello hay tres debates importantes que revisar para comprender por qué y cómo los gobiernos condonan deudas estudiantiles.

En primer lugar, es relevante definir qué significa condonar deudas estudiantiles. Si bien no existe una definición de consenso en la literatura, es relevante describir diferentes significados. Una de las definiciones de condonación ha sido elaborada por los movimientos estudiantiles y de deudores que surgen tras las olas de protestas posteriores a las crisis del 2008 (Caffentzis, 2018; González-López, 2021). Los movimientos estudiantiles y anti-financiarización criticaron la legitimidad de las deudas estudiantiles, demandando su abolición y el fin a los sistemas de créditos. Para estos movimientos condonar significa la eliminación total de la deuda, que implica eliminar el monto adeudado y disolver la relación contractual entre prestamistas y deudores (Federici et al., 2021; González-López, 2021).

La literatura sobre deuda pública ofrece una segunda significación que incluye diferentes formas de alivio al pago de la deuda (Corden, 1991; Guzman et al., 2016). Por ejemplo, el IMF señala que “la cancelación de la deuda es definida como la cancelación voluntaria de toda o una parte de una obligación financiera mediante un arreglo contractual entre el acreedor y el deudor” (IMF, 2011, p. 51). En esta literatura la condonación se considera parte de los procesos de reorganización de la deuda, que incluye reorganización, refinanciamiento, conversiones y transferencias de deuda (Montgomerie, 2019).

En este trabajo, se define la condonación de deuda como medidas que permiten reducir o eliminar la carga financiera del deudor mediante la modificación de las condiciones contractuales que regulan la deuda, su valor y las responsabilidades asociadas a ella. Las políticas de condonación estudiantil por ende representan un amplio espectro de acciones que incluye la abolición total de la deuda, como también medidas más acotadas como la reducción de intereses, disminución del monto total, flexibilidad en las condiciones de pago y reemplazo de la responsabilidad económica por actos socialmente meritorios.

Otro tema relevante que revisar son los mecanismos de condonación de deudas estudiantiles. Una distinción útil es diferenciar entre mecanismos internos y externos de condonación. Los mecanismos internos describen condiciones originales en los sistemas de créditos mediante las cuales es posible reducir la carga financiera de los deudores. Los créditos contingentes al ingreso incluyen mecanismos internos de condonación, como la integración de umbrales mínimos de pago y límites en la cuota máxima a pagar. Estos mecanismos permiten regular la carga financiera de la deuda según los ingresos del deudor (Chapman et al., 2014).

Por su parte, los mecanismos externos, describen políticas o medidas implementadas a posteriori que permiten modificar la carga financiera de las deudas. Por ejemplo, EEUU implementó en 2005 el *Public Service Loan Forgiveness* (PSLF) cuyo objetivo fue reducir el monto de la deuda, bajo la condición de retribuir la responsabilidad financiera mediante trabajo en el sector público (McCallion, 2005). De igual manera, durante la pandemia del COVID-19, EE.UU. suspendió el pago de los créditos estudiantiles y congeló la acumulación intereses implementando *de facto* una política de condonación de intereses para los deudores (Dinerstein et al., 2024).

Finalmente existe un debate sobre la pertinencia y deseabilidad de las políticas de condonación. El debate se gatilla por la posición favorable o crítica de investigadores/as hacia las políticas de condonación propuestas por los gobiernos. Para los investigadores a favor, las políticas de condonación representan acciones progresistas que buscan remediar los efectos indeseados de la deuda y ayudar a quienes tienen problemas para cumplir sus obligaciones crediticias (Burns, 2024; Eaton et al., 2021; Goldrick-Rab & Steinbaum, 2020). Para los detractores, las políticas de condonación son medidas regresivas de alto costo que benefician a sectores sociales ya privilegiados y perjudican a quienes ya pagaron sus deudas (Catherine & Yannelis, 2023).

Las políticas de condonación gubernamentales también han sido criticadas por movimientos sociales que las consideran insuficientes (Taylor & Schirmer, 2024). Para algunos actores sociales, las políticas de condonación son transformadoras solo si eliminan la totalidad de la deuda y si logran terminar con los sistemas de créditos y reemplazarlos con sistemas de gratuidad universal (Debt Collective, 2020). Cualquier política que no logre incluir ambos objetivos es una reforma limitada que lo favorece procesos de cambio más profundos y representa el riesgo de reproducir la deuda y los sistemas de créditos. Esta posición maximalista se confronta con movimiento de deudores “por el pago justo”, que se oponen a cobros excesivos, pero reconocen la legitimidad de la responsabilidad individual al contraer la deuda y la funcionalidad de los sistemas de créditos.

Las políticas de condonación también pueden representar instrumentos de gubernamentalidad de los sistemas de créditos (Felipe González-López, 2021; Roche, 2022). Esta literatura señala que las políticas de condonación buscan restaurar la legitimidad de las relaciones crediticias y restaurar la responsabilidad de pago. El uso gubernamental de las políticas de condonación ha sido poco discutido en los análisis de las deudas estudiantiles. Sin embargo, como explicaré tomando el caso de Chile, las políticas de condonación también pueden actuar como herramientas para relegitimar y reparar los problemas de funcionamiento y legitimidad de los sistemas de créditos, siendo medidas funcionales a la agenda de mercado que no necesariamente tienen un rol emancipador o transformador como describe la literatura.

Políticas de Créditos Estudiantiles en Chile

El sistema de financiamiento a la educación superior de Chile representa un caso relevante para el estudio de las políticas de condonación de deudas estudiantiles. Chile fue uno de los primeros países después de Colombia y EEUU en introducir sistemas de créditos a escala nacional (Wolff & Albrecht, 1992). Chile también ha sido un caso relevante de reforma e innovación en los sistemas de

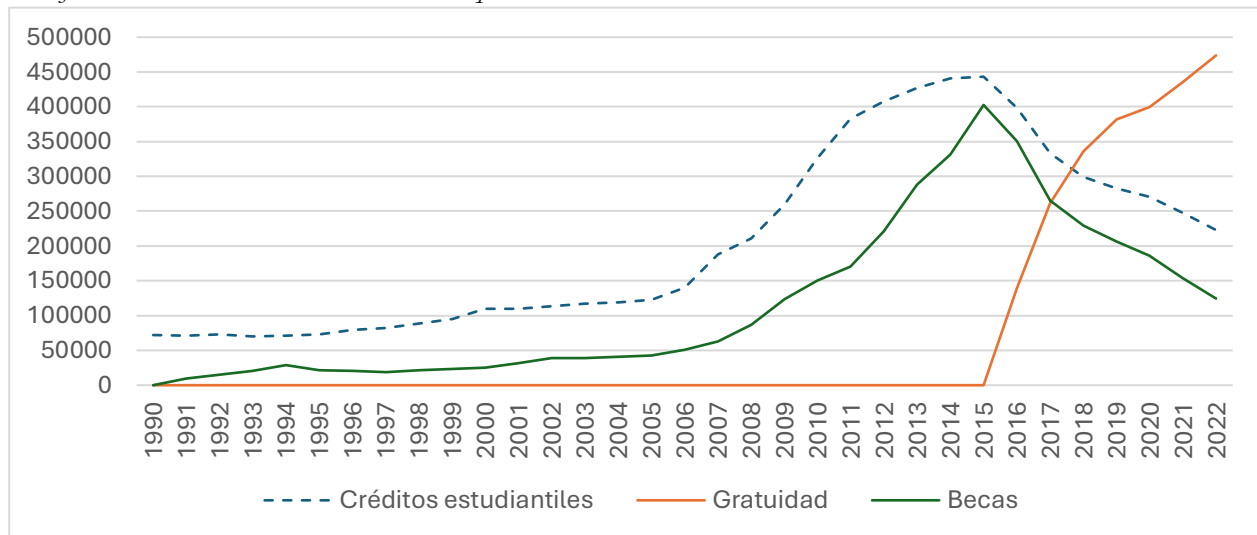
crédito durante las últimas décadas y un caso relevante de análisis de oposición social a la agenda de mercado en educación superior (Ríos-Jara, 2023a).

La introducción de créditos estudiantiles en Chile parte con la reforma a la educación superior chilena impulsada por la dictadura (1973-1990) en 1981 (Salazar & Leihy, 2013). Esta reforma dismanteló el sistema público de educación superior y favoreció la creación de un sistema de mercado para su reemplazo. La reforma implicó el fin de las universidades estatales nacionales, y su atomización en universidades regionales. También forzó una reforma a la política de financiamiento que pasó de ser preferentemente pública, vía financiamiento directo de las instituciones, a preferentemente privada, vía la introducción de aranceles y la creación de un crédito estudiantil.

Durante la transición a la democracia (1990-2010), los sistemas de créditos siguieron siendo uno de los principales instrumentos públicos de ayuda estudiantil y fueron considerados por los gobierno de la Concertación como la principal política de acceso y la equidad en educación superior, siendo un caso relevante de continuidad en el patrón de política pública (Salazar & Leihy, 2013). Como muestra el Gráfico 1, entre 1990 y 2022, Chile aumentó el número de créditos estudiantiles mediante la expansión de los créditos existentes y la creación de nuevos créditos. Los créditos tuvieron un crecimiento constate entre 1981 hasta el año 2015, fecha en que se implementa la política de política de gratuidad por primera vez (Ríos-Jara, 2023a).

Gráfico 1

Beneficios Estudiantiles de la Educación Superior. Chile 1990-2022



Fuente: Elaboración propia en base datos de SIES (2023).

Entre 1981 y 2022, Chile introdujo cinco créditos estudiantiles con subsidio estatal (ver Tabla 1). El primer crédito estudiantil fue el Crédito Fiscal (CF). EL CF fue un crédito focalizado, únicamente disponible para estudiantes de bajos ingresos y alto desempeño académico aceptados en universidades tradicionales, creadas previamente a la reforma de 1981. El crédito fiscal cubría el costo de un porcentaje de los aranceles, asignados a los estudiantes según sus ingresos familiares y tenía un interés del 1% anual. El segundo sistema de créditos fue el Crédito Fiscal Universitario (CFU), el cual corresponde a una variante del crédito fiscal. Este crédito tiene las mismas condiciones del CF, pero su administración se transfirió del Ministerio de Educación a las universidades.

Tabla 1*Sistemas de Créditos Estudiantiles en Chile (1980-2022)*

Crédito Estudiantil	Tipo de crédito	Condiciones de pago
Crédito Fiscal (1981-1987)	Crédito público directo con pago en cuotas fijas.	1% de interés anual. Cuota anual fija (UTM). Interés penal de 1.5% mensual
Crédito Fiscal Universitario (1987-1994)	Crédito público indirecto (universidades acreedoras) con pago fijo.	1% de interés anual. Cuota anual fija (UTM).
Fondo Solidario de Crédito Universitario (1994-actualidad)	Crédito público indirecto con universidades como acreedoras con pago contingente al ingreso.	2% de interés anual. Cuota anual contingente al ingreso (cobro máx. 5% de ingreso neto).
Crédito CORFO (1998-2012)	Crédito privado con subsidio y garantías estatales a acreedores.	6-9% de interés anual. Cuota anual fija (UF)
Crédito con Aval del Estado (2006-actualidad)	Crédito privado subsidiado con garantías estatales y pago en cuota fija.	6% de interés anual (2% desde 2012). Cuota anual fija (UF). Pago contingente al ingreso de max. 10% desde el 2012

Fuente: Elaboración propia en base a análisis de Decreto DFL 4 (1981), Ley 18591 (1987), Ley 19287 (1994) y Ley 20027 (2006).

El tercer crédito estudiantil fue el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) creado en 1994 y aún vigente. El FSCU tiene un interés anual del 2% y a diferencia de los créditos fiscales, tienen un mecanismo de pago contingente al ingreso, donde las cuotas anuales no superan el 5% de los ingresos líquidos de los deudores. El cuarto sistema de crédito estudiantil es el Crédito estudiantil CORFO. Este crédito fue creado en 1998 y fue suspendido el 2012. El crédito tenía una tasa de interés fija que fluctuaba entre un 6 y el 9% según los bancos. Este instrumento corresponde a un crédito indirecto, con pagos de cuota fija sin contingencia al ingreso, administrado por bancos comerciales directamente a partir de garantías estatales, entregadas por la Cooperación de Fomento de la Producción (Corfo).

El último sistema de crédito estudiantil introducido fue el Crédito con Aval del Estado (CAE) en 2006. Al igual que el CORFO el CAE, es un crédito estatal indirecto, mediante el cual el gobierno subsidia la participación de acreedores privados para la entrega de créditos. Los subsidios son mecanismos financieros que reducen el riesgo de pérdida por inversión a los bancos. Originalmente, el CAE tuvo una tasa de interés del 6% anual, con una extensión máxima de pago de 10 años. En 2012, tras la ola de protestas estudiantiles, el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) redujo la tasa de interés del 6 al 2% y creó un mecanismo de pago contingente al ingreso para deudores con ingresos bajos.

El CAE ha sido el crédito con mayor cobertura en el sistema. Actualmente se estima que hay 1.219.000 deudores del CAE, incluyendo los cerca de 264.000 estudiantes actuales que aún utilizan el crédito (Comisión Ingresos, 2024). A diferencia del FSCU, el CAE carece de mecanismos de condonación interna y ha operado como un crédito de cuota fija con mecanismos de pago contingente al ingreso acotados.

En la actualidad el sistema de créditos estudiantiles en Chile está compuesto por dos instrumentos activos: el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el Crédito con Aval del Estado (CAE). Como muestra el Gráfico 1, la implementación de la política gratuidad en 2015

modificó el rol dominante que los créditos estudiantiles tienen el sistema de financiamiento. La baja en la demanda por créditos se explica por el cambio en las preferencias de los estudiantes, que, dada las características de la gratuidad, la prefieren (Comisión Ingresos, 2024).

Pese a la baja de la demanda por créditos, Chile posee un alto número de deudores estudiantiles. Se estima que hay más de 1,400,000 deudores considerando valores de CAE y FCSU¹. Desafortunadamente no existen datos públicos centralizados para el FCSU, pero los datos de la Comisión Ingresos (2024) señala que el 78% de deudores CAE, en etapa activa de pago, pagan una cuota mensual promedio de aproximadamente \$36 USD² (\$35.790 CLP) y tienen una deuda promedio de \$7.370 USD (\$7.326.222 CLP). A este grupo mayoritario de deudores se suman cerca de 67.000 egresados que pagan una cuota promedio mensual de \$112 USD (\$111.334 CLP) y que poseen una deuda promedio de \$18.730 USD (\$18.618.743 CLP). Otra característica del sistema de créditos es su alta morosidad. En promedio 60,2% de las personas deudoras del CAE se encuentran morosas, cifra equivalente al 53,8% entre quienes culminaron sus estudios y 82,4% entre quienes no los culminaron.

Si bien no hay estudios sistemáticos que evalúen el sobreendeudamiento de los graduados, hay antecedentes que permiten contextualizar el peso de la deuda sobre la población y su creciente oposición. El Ministerio de Educación (2022) indica que cerca del 75% de los egresados tiene ingresos menores a 800.000. Valor que está bajo la expectativa de los egresados. Por otro lado, la Encuesta Financiera de Hogares (Banco Central, 2022) informa que la deuda educativa representa un 12,5% de los pasivos de un hogar promedio en Chile, valor que equivale a un monto promedio de \$3.827.087. La investigación reciente también señala que los créditos fueron adquiridos con la expectativa de movilidad social ascendente pero dada las altas exigencias de pago y los retornos económicos desiguales, algunos deudores, particularmente deudores desertores, perciben los créditos como una barrera en la consolidación de sus proyectos de vida (Pérez-Roa & Ayala, 2020). Estos factores permiten contextualizar la creciente oposición a la deuda y los créditos estudiantiles en Chile.

Metodología

El artículo es el resultado de un análisis de políticas públicas sobre la condonación de deudas estudiantiles en Chile. A través de una revisión sistemática de documentos legislativos obtenidos de la Biblioteca del Congreso Nacional, se identificaron 21 leyes aprobadas sobre créditos estudiantiles entre 1980 y 2022. De estas, se seleccionaron seis políticas de condonación y reprogramación de créditos. La selección de las políticas se basó en la definición descrita previamente, según la cual una condonación describe una modificación normativa que reduce la carga financiera y la responsabilidad del deudor. La Tabla 2 detalla las leyes y cambios regulatorios analizados y las seis políticas de condonación identificadas (en gris).

Si bien el uso del concepto de condonación aparece explícito únicamente en las leyes de 1991 y en las reformas del 2012, donde se explicita la condonación de intereses penales y saldos totales a ciertos deudores, el resto de las políticas utilizan otros sustantivos para describir la reducción de la carga financiera, tales como “reprogramación” o “repactaciones”. Como se especificó en la sección previa, lo que tienen en común las políticas analizadas es la reducción de la carga financiera mediante la introducción de modificaciones legales que permiten la eliminación de

¹ El valor es una estimación que considera número de deudores del CAE (Comisión Ingresos, 2024) y número de créditos FCSU emitidos por SIES 2022 (SIES, 2023). El valor puede tener errores, dado que los deudores pueden tener más de un crédito. Desafortunadamente no hay estadísticas públicas disponibles para estimar el número de deudores del FCSU, dado que cada universidad administra su crédito.

² USD/CLP Tipo de cambio con fecha 30 de diciembre del 2024.

intereses penales, intereses devengados, eliminación de saldos restantes, reducción del tiempo máximo de pago, o reemplazo de la carga financiera por la realización de servicios de interés nacional. La selección de estas reformas consideró modalidades de condonación *expost*, y excluyó mecanismos internos de condonación que están incorporados en algunos de los sistemas de créditos.

Tabla 2

Reformas Legales al Sistema de Créditos en Chile 1980-2022

Año	Ley	Título
1980	Decreto Ley 3170	Dicta normas sobre financiamiento universitario
1981	DFL 4	Fija normas sobre financiamiento de las universidades
1982	Decreto 720	Reglamenta el título II del DFL N4 de 1981
1982	Decreto 1783	Aprueba el reglamento del título I del DFL 4 de 1981 de Educación Pública
1983	Ley 18264	Ley de presupuestos del sector público año 1984
1984	Decreto 52	Reglamenta asignación de crédito fiscal universitario
1987	Ley 18591	Normas complementarias de administración financiera de incidencia presupuestaria y personal
1991	Ley 19083	Establece normas sobre reprogramación de deudas del crédito fiscal universitario
1994	Ley 19287	Modifica ley 18591 y establece normas sobre Fondos Solidarias de Crédito Universitario
2002	Ley 19848	Establece nuevas normas para la reprogramación de deudas provenientes del crédito solidario de la educación superior
2003	Decreto 95	Aprueba reglamento de la ley 19848 que regula el proceso de reprogramación de deudas provenientes del crédito solidario de la educación superior
2004	Ley 19989	Establece facultades para la Tesorería General de la República y modifica la Ley N° 19.848, sobre reprogramación de deudas a los fondos de crédito solidario.
2005	REX 1262	Aprueba nuevo texto de reglamento del programa de "Subsidio contingente a bancos e instituciones financieras para créditos destinados a financiar estudios universitarios, profesionales y técnicos de pregrado" a fin de adecuarlo a la ley N° 20.027.
2006	Ley 20027	Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior
2009	Decreto 403	Reglamento para la aplicación de la ley N° 20.330, que fomenta que profesionales y técnico jóvenes presten servicios en las comunas con menores niveles de desarrollo del país.
2009	REX 429	Ejecuta acuerdo de consejo N° 2.536, de 2009, que modificó el acuerdo de consejo N° 1.867, de 1996, relativo al programa de "subsidio contingente a bancos e instituciones financieras para créditos de pregrado", denominado "suco pregrado", y aprueba nuevo texto de reglamento
2009	Ley 20330	Fomenta que profesionales y técnicos jóvenes presten servicios en las comunas con menores niveles de desarrollo del país

Año	Ley	Título
2012	Ley 20572	Reprogramación de créditos universitarios
2012	Ley 20634	Otorga beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal y modifica la ley n° 20.027
2012	REX 2724	Ejecuta acuerdo de consejo n° 2.708, de 2011, que deja sin efecto acuerdo de consejo n° 1.867, de 1996, que creó el programa de subsidio contingente a bancos e instituciones financieras para créditos de pregrado, denominado "suco pregrado"
2019	Ley 21192	Re-programación de morosos cae ley de presupuestos del sector público año 2020. Apartado

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de documentos extraídos de la Biblioteca del Congreso Nacional.

El análisis de cada ley se basó principalmente la historia de ley, que es un documento compilatorio que sintetiza el detalle de todo el proceso legislativo de una ley en Chile. La historia de la ley incluye el mensaje presidencial y la presentación original del proyecto, los debates e indicaciones de las comisiones especializadas (comisión de educación y hacienda en este caso) de la cámara alta y baja, los informes finales de cada comisión, el debate y votación de cada ley y su versión final publicada. Además, el análisis incorporó los informes económicos emitidos por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda que se adjuntan a cada proyecto de ley y también información oficial publicada online por sitios de gobierno vinculadas a cada proyecto.

La estrategia de análisis de las leyes fue el análisis de contenido que permite agrupar, y comprar información en base a tópicos de relevancia para la investigación (Shanahan et al., 2018). Para el análisis de la leyes use la codificación selectiva, que permite analizar diferentes fuentes de información en base a categorías deductivas, seleccionadas por su relevancia teórica (Flick, 2018). Para cada política analice los códigos a) objetivos b) mecanismos de condonación y c) justificaciones de cada política dadas por el gobierno en el mensaje presidencial y debatidas por los legisladores en las comisiones y durante las sesiones de votación. Luego identifique los patrones comunes entre objetivos, mecanismos y justificaciones entre las seis políticas analizadas. El análisis permitió identificar las similitudes y diferencias de por qué, para qué y cómo condonar deudas estudiantiles.

Resultados

Las Políticas de Condonación de Deudas Estudiantiles en Chile

El análisis indica que entre 1980 y 2022 se han implementado seis políticas de condonación de créditos estudiantiles. Si bien las políticas de condonación aparecen como políticas excepcionales, poseen regularidad en el funcionamiento del sistema de créditos. Con excepción del crédito CORFO, los cuatro créditos más relevantes en el sistema han sido objeto de alguna condonación. La Tabla 3, sintetiza las leyes de condonación implementadas y sus mecanismos de condonación.

La primera política de condonación es el mecanismo aprobado por la ley 19083 sobre "Reprogramación de deudas estudiantiles" en 1991. Esta ley tuvo como objetivo dar una solución a los deudores beneficiarios del Crédito Fiscal y Fiscal Universitario cuyos ingresos no les ha permitido cumplir sus obligaciones de pago. La solución implicó un proceso de reprogramación en el cual los deudores se acogían al plan de condonación, se reestimaba el valor de su deuda pendiente y se definía un nuevo plan de pago. El plan de condonación incluyó la eliminación de interés penales y la reprogramación del saldo pendiente en 10 cuotas anuales sucesivas e irrenunciables, con un pago máximo de la cuota anual equivalente al 5% de los ingresos líquidos anuales del deudor.

Tabla 3*Políticas de Condonación de Deudas Estudiantiles (1988-2022)*

Ley y año	Crédito	Tipo de condonación (mecanismo).
Ley 19083 (1991)	CF y CFU	Condonación de intereses penales. Condonación de saldos remanentes tras cumplimiento del máximo periodo de pago (10 años). Condonación total de saldos totales a deudores desertores por razones políticas.
Ley 19848 (2002)	FSCU	Condonación de intereses penales sujeto a pago de deuda total en una cuota.
Ley 20330 (2009)	FSCU y CAE	Reembolso de cuotas e intereses por servicios profesionales de interés nacional.
Ley 20572 (2012)	CF, CFU y FSCU	Condonación de intereses penales y saldos remanentes para deudores morosos.
Ley 20634 (2012)	CAE	Condonación de interés anuales (4%) con repactación. Condonación de saldos restantes de la cuota anual, para deudores que opten por pago máximo del 10% de sus ingresos.
Ley de presupuesto 2020 (2019)	CAE	Condonación de interés penales. Condonación de interés anuales del 4%. Condonación residual para deudores que opten al pago máximo del 10%.

Fuente: Elaboración propia basada en revisión de Ley 19083 (1991), Ley 19848 (2002), Ley 20330 (2009), Ley 20572 (2012), Ley 20634 (2012) y Ley de presupuesto 2020 (2019) extraídas de Biblioteca del Congreso Nacional (2024a; 2024b; 2024c; 2024d; 2024e; 2024f)

La política también incluyó un plan de condonación de saldos totales pendientes que se aplicó a tres tipos de deudores. Primero, deudores que hayan desertado de sus estudios por razones políticas. Segundo, deudores cuyos padres civiles, militares o de fuerzas de orden hayan fallecido como víctimas de crímenes políticos previos a 1990. Tercero, deudores incapacitados de forma permanente de realizar trabajos remunerados. El análisis de las fuentes no identificó información sobre el número efectivo de beneficiarios, pero según consigna el segundo informe de la comisión de hacienda, los beneficios de la condonación de saldos remanentes no superarían las 150 personas de un total aproximado de 180.000 deudores (Biblioteca del Congreso Nacional, 2024a).

La segunda política de condonación es la Ley 19848 de 2002 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2024b). Esta ley tuvo por objeto la repactación de las deudas morosas del FSCU. El objetivo de esta política fue reintegrar a los deudores morosos al régimen de pago, mediante un programa de repactación voluntaria. El programa permitió restablecer un nuevo saldo deudor y un nuevo plan de pago. El saldo deudor, consideraba montos totales de la deuda, incluyendo cuotas vencidas con sus respectivos intereses penales, y cuotas por vencer con sus intereses respectivos (2%). El plan de pago estableció como condición el pago de una cuota inicial equivalente al 5% del total de la deuda, además de una modalidad de descuento automático vía planilla, coordinado por la Tesorería General de la República, o en su defecto el descuento de vía retención de la devolución de impuestos. La ley otorgó a los deudores un periodo máximo de pago de 10 años, con una cuota máxima no superior al 5% de sus ingresos y con posibilidad de suspender pagos por estudios hasta por un plazo máximo de 6 años. Además, el artículo 11 de ley permite la condonación de intereses

penales para deudores que paguen el saldo insoluto de su deuda en una sola cuota anual y liquiden con ello su responsabilidad financiera.

En 2009 se implementó la Ley 20330, que constituye un sistema de reemplazo de la deuda financiera por servicios considerados de interés público. La ley permitió que deudores del Fondo Solidario y CAE, pudieran recibir un descuento, o una devolución de sus cuotas, si prestaban servicios remunerados en las municipalidades, corporaciones y fundaciones municipales, o asociaciones municipales, y ONGs correspondientes a comunas con menores niveles de desarrollo del país. El objetivo de esta ley fue incentivar la inserción de profesionales en sector extremos y en áreas de relevancia para el servicio público con déficit de profesionales.

La política también buscó “aliviar la carga financiera de aquellos profesionales y técnicos jóvenes que hayan financiado sus estudios a través del crédito solidario.” (Bachelet, 2006, p.1 in Biblioteca del Congreso Nacional, 2024c). El beneficio permitió reemplazar el valor de la cuota anual, por un año de trabajo en los servicios establecidos. Esta modalidad de condonación no implica una reducción monetaria directa del saldo del deudor, sino un reemplazo de la responsabilidad financiera por funciones que se consideran de igual valor y que actúan como reemplazo de la deuda monetaria. Esta política aún se encuentra vigente y el número de beneficiarios se define anualmente mediante ley de presupuesto, y se distribuye mediante cupos entre localidades que cumplen con ciertos criterios geográficos, demográficos, y de necesidades profesionales. La información vigente señala que el número de cupos anuales fluctúa entre 50 y 70 entre 2015 y 2022. Siendo una política muy acotada y con altos requisitos (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2022).

Durante la década del 2010, se implementaron tres políticas de condonación. En 2012, el congreso aprobó la ley 20572 de “Reprogramación de créditos universitarios” y la ley 20634 que “Otorga beneficio a deudores del CAE”. La ley 20634, redujo la tasa de interés de la cuota anual del 6% al 2%, para deudores y futuros postulantes al crédito. Esta medida permitió equipar los intereses entre deudores del crédito CAE y FSCU. La medida corresponde a una condonación de intereses para todos los deudores, dado que el 4% que se reduce es financiado por el fisco directo a los bancos. La ley también estableció un umbral máximo de pago equivalente al 10% de las ganancias anuales, para deudores al día. En casos donde el 10% de los ingresos sea menor que la cuota anual pactada, el fisco realizará el copago del saldo restante. Ambas medidas corresponden a condonaciones parciales de la cuota anual, ya sea mediante la condonación general de los intereses anuales, y una condonación focalizada de los saldos de la cuota anual que exceden el umbral máximo de pago.

Por su parte la ley 20572 del 2012 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2024d), implementó un nuevo plan de reprogramación voluntaria de deudas para deudores morosos del Crédito Fiscal, Crédito Fiscal Universitario y Fondo Solidario que no se hayan acogido a reprogramaciones previas. El proceso de repactación permitió reestablecer el saldo de la deuda y aplicar un mecanismo de condonación de intereses penales, sujeto al establecimiento de un nuevo plan de pago acordado entre el deudor y las administradoras créditos. La reestimación del saldo total de la deuda incluyó la suma del saldo bruto adeudado, más la totalidad de los intereses anuales e intereses penales. El plan de pago fijó un máximo de 10 cuotas anuales, con interés anual del 2% y deducción mensual automática del salario, sujeto al pago de una cuota inicial equivalente al 5% del saldo total de deuda. Para deudores morosos desertores, o con ingresos menores de 10 UTM, el plan de pago definió un pago máximo de la cuota anual no superior al 5%. El plan de repactación también incorporó un mecanismo de condonación de intereses penales variable según el tamaño de la cuota inicial que los deudores realizaron al momento de reprogramar su deuda. Para deudores que pagaron el 50% de la deuda de capital (incluyendo intereses penales), se les descontó el 100% de los intereses penales.

Para deudores cuya cuota inicial fue inferior al 50% de la deuda de capital, se le descontó el equivalente al doble de intereses penales.

Finalmente, el 2020 se implementó un proceso de repactación para los deudores morosos del CAE. Esta medida se aprobó mediante negociación en la ley de presupuesto del 2020, en el marco de los acuerdos políticos durante la ola de protestas de octubre 2019 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2024f). El gobierno y la oposición acordaron la implementación de un plan de repactación único para deudores morosos del CAE. Este plan fue de adscripción voluntaria para deudores, y permitió que deudores morosos se acogieran a un nuevo plan de pago. El proceso exigió que el deudor pagase al menos una cuota, sin intereses moratorios ni gastos de cobranza, y escogiera un nuevo calendario de pago para las siguientes mensualidades.

La repactación permitió que los morosos quedaran al día, y por ende que pudieran acceder a los beneficios de ley 20634, que permitía un pago máximo no superior al 10% de ingresos, y reducción de la tasa de interés al 2%. También se eliminaron sus registros de morosidad y quedaron exentos de la retención de impuestos que la ley imponía a los deudores morosos. Este proceso implicó por ende una condonación de los intereses penales, más reducción de intereses anuales y la condonación de saldos remanentes de la cuota anual para aquellos deudores que se acogieron al beneficio de pago máximo del 10%. Según detalla la Comisión Ingresos (2024), 25 mil deudores se acogieron al plan de reprogramación, de un universo aproximado de 308.000 deudores morosos, incluyendo deudores egresados y desertores.

¿Por qué se han Condonado las Deudas Estudiantiles?

El análisis también permitió identificar las razones gubernamentales para introducir políticas de condonación y el debate legislativo generado por ellas. El análisis se concentró en los argumentos de política pública elaborados por los gobiernos para justificar las políticas y su recepción en el debate legislativo.

La mayoría de las políticas de condonación se presentaron como medidas excepcionales para resolver aspectos disfuncionales de los sistemas de créditos. En este contexto, primó el objetivo de salvaguardar la salud fiscal y la sustentabilidad de los sistemas de créditos y garantizar la mayor retribución posible de los deudores. En particular, las políticas de 1991, 2002 y 2012 comparten una argumentación común en la cual describen los créditos estudiantiles como ayudas sociales, que permiten el acceso a la educación superior, pero cuya eficiencia y recuperación requiere mejoras, dado problemas de gestión de los créditos y las dificultades que algunos deudores presentan para pagar. El mensaje presidencial de la ley 19848 (2002) señala que:

El sistema de crédito solidario establecido por la ley N° 19.287 (Fondo Universitario de Crédito Estudiantil), se sustenta en la responsabilidad personal y social de los profesionales de cumplir con su obligación de pagar el préstamo recibido, para contribuir a que las futuras generaciones puedan recibir el apoyo que requieren para pagar sus estudios. Por ello, deben establecerse todos los mecanismos necesarios y suficientes para evitar que los profesionales que pueden pagar no lo hagan, o falseen sus remuneraciones efectivas para pagar menos, reduciéndose el no pago exclusivamente a la contingencia al ingreso. (Lagos, 2002, p. 1, en Biblioteca del Congreso Nacional, 2024b)

Como la cita indica, las políticas de condonación enfatizaron la eficiencia de la recuperación y la permanencia de la responsabilidad de pago del deudor como prioridades y como condición para la sustentabilidad de los sistemas de créditos.

Las políticas de condonación también reconocen que parte de los problemas de la eficiencia deriva de las dificultades financieras que algunos graduados experimentaron, las cuales no les

permiten cumplir con la responsabilidad de su deuda. Entre estas dificultades se destaca la ausencia de ingresos suficientes, la acumulación de intereses penales, o condiciones de pago muy exigentes respecto de los ingresos de los graduados. Por ejemplo, el mensaje presidencial de la ley de condonación de 1991, indica “son alrededor de 80.000 jóvenes, y muchos de ellos enfrentan en la actualidad una situación de ingresos que no les ha permitido cumplir con los compromisos de crédito contraídos durante su permanencia en las mencionadas instituciones” (Alwyn, 1991 p1, en Biblioteca del Congreso Nacional, 2024a).

Las dificultades de los graduados para efectuar el pago no obstante tiene un rol limitado en la argumentación de las políticas, y se consideran casos minoritarios, que justifican modificaciones parciales de la carga financiera, pero no una extinción de la deuda. Por el contrario, una de las preocupaciones centrales en las políticas de condonación fue frenar el aumento de deudores morosos. En los debates legislativos, la morosidad es descrita como una posición indeseable para el fisco, como para el deudor, en tanto los elementos punitivos de la morosidad aumentan las barreras para efectuar el pago, marginan al deudor de la economía formal y reducen sus posibilidades de reintegrarse al régimen de pago. Por ejemplo, durante el debate legislativo de la ley 19083 (1991) el senador Larré de Renovación Nacional señaló:

En la Comisión de Educación estimamos conveniente buscar una fórmula que permita resolver el problema de mora en que se encuentran numerosos profesionales y estudiantes respecto del crédito fiscal, del crédito universitario o de ambos. Y, después de escuchar tanto a los deudores como a las autoridades de las instituciones de educación superior, consideramos altamente recomendable aprobar esta iniciativa, para que las universidades recuperen recursos financieros, como asimismo para que los profesionales tengan tranquilidad en su quehacer. (Larré, 1991, p. 75, en Biblioteca del Congreso Nacional, 2024a)

De igual forma, en la presentación del proyecto de la ley 20.572 (2012), el presidente Piñera señaló que:

la morosidad significa un perjuicio directo para el deudor, toda vez que al ser incorporados a los registros públicos de deudores morosos se les dificulta encontrar trabajo y, como consecuencia de ello, provoca graves complicaciones en el cumplimiento de sus obligaciones financieras y en el pago de sus deudas. (Piñera, 2012, p. 1, en Biblioteca del Congreso Nacional, 2024d)

Como ambas citas indican, la morosidad implica también un cambio en la posición financiera del deudor, en tanto sus opciones de acceso a otros créditos quedan limitadas (Pérez-Roa & Ayala, 2020). Por estos motivos el deudor moroso representa un problema social y económico para la sustentabilidad del sistema de créditos y los beneficios esperados del sistema de créditos estudiantiles. El deudor moroso representa un actor que accedió a las políticas de acceso y financiamiento, sin embargo, sus ingresos no le permiten pagar su deuda y capitalizar los beneficios privados del acceso a la educación superior. Además, el deudor moroso representa una cartera de deuda impagable, que pone el riesgo el patrimonio de los acreedores y la recuperabilidad de la deuda.

La anomalía que representa el deudor moroso permite interpretar por qué la reducción de la morosidad es el principal objetivo y justificación de las políticas de condonación analizadas. Como la literatura lo señala los mecanismos de reorganización de la deuda buscan reajustar las condiciones de pago, a fin de que el pago se concrete, o que el no pago no tenga consecuencias negativas entre los prestamistas ni en la continuidad de los flujos crediticios (Corden, 1991; Roche, 2022). La

modificación de la carga financiera por ende está subordinada al objetivo superior de mejorar la recuperabilidad de los créditos, y favorecer que el deudor pague su deuda.

Usos y Funciones de las Políticas de Condonación

Como lo literatura señala las políticas de condonación son parte de paquetes de reorganización de deuda. Su implementación permite el restablecimiento del compromiso de pago y con ello la revalorización de la deuda y la reincorporación del deudor al régimen de pago (Corden, 1991). El análisis sobre la justificación y pertinencia de la condonación también permite hipotetizar cuatro funciones centrales que justifican las políticas de condonación y que representan los puntos de consenso sobre los cuales condonar deudas se volvió una acción aceptable. Los análisis no permiten confirmar la veracidad de estas hipótesis, pero permiten explorar el interés funcional mediante el cual las políticas de condonación fueran aprobadas y el impacto que pueden tener en la continuidad de los sistemas de créditos en el sector.

Primero, las políticas de condonación permiten mejorar la recaudación de los créditos y revalorizar las deudas morosas. La mayoría de las políticas de condonación analizadas fueron alivios selectivos de la deuda, cuyo objetivo fue mejorar la recaudación. En base a ello es posible hipotetizar que las políticas de condonación permiten mejorar la eficacia de los sistemas de créditos ya que favorecen la recaudación de recursos al reintegrar a los deudores morosos al régimen de pago.

Las políticas de condonación también permiten revalorizar créditos morosos. A diferencia de otras políticas de créditos, donde el gobierno tiene la facultad de vender la deuda estudiantil, en Chile, la ley del CAE y el FSCU prohíbe la venta de las carteras de deuda. En particular, en el caso del CAE, los bancos pueden vender su cartera al fisco, no obstante, el fisco no puede vender su cartera a otra institución, en tanto es un activo público. Esto implica que, si el deudor cuya deuda ha sido adquirida por el estado no paga, el estado no tiene otros mecanismos de recuperar recursos de la cartera que no sea un repactación. En este escenario las políticas de condonación permiten la revalorización de dichas carteras permitiendo que las deudas se mantengan como un activo financiero cuya promesa de pago sigue vigente.

Las políticas de condonación también permiten reformar los sistemas de créditos y mejorar su funcionamiento y gobernanza. Las políticas de condonación permitieron corregir la ausencia de mecanismos de riesgo para los deudores con créditos de cuota fija, como el Crédito Fiscal, Fiscal Universitario, CORFO y CAE. Las nuevas condiciones de pago que se integraron a los créditos como parte de las reformas del 2009 y el 2012 permitieron integrar mecanismos de distribución del riesgo que buscaban mejorar el funcionamiento de los créditos de cuota fija.

Las políticas de condonación también permiten homogeneizar las condiciones de pago de los créditos y con ellos subsanar la percepción de injusticias entre la población deudora. Si bien el objetivo principal de las reformas del 2012 fue mejorar las tasas de recaudación, el gobierno consideró de justicia el aumento de las subvenciones para deudores del CAE dada que “la diferencia en costos entre el CAE y el Fondo Solidario es injusta para los estudiantes que muchas veces son precisamente los que requieren más ayuda” (Rojas, 2011 p.12). Estas reformas permitieron integrar características como una menor tasa de interés y un mecanismo de pago contingente al ingreso al CAE y homologar las condiciones de pago y riesgo de ambos créditos.

Finalmente, el análisis sugiere que las políticas de condonación también operan como una relegitimación social de la deuda y pueden actuar como una salida a los cuestionamientos de legitimidad de los sistemas de créditos. Las políticas de condonación permitieron el establecimiento de nuevo contrato entre acreedores y deudores, que reconoce las dificultades que el deudor ha presentado para concretar el pago de su deuda, pero que mantiene el imperativo del pago. Este nuevo contrato incluye incentivos que mejoran las condiciones de pago, pero relegitima la responsabilidad de pagar. La modificación de la responsabilidad del deudor, si reduce, también se

renueva el vínculo acreedor-deudor como parte íntegra del sistema de financiamiento de la educación superior.

Las potenciales funciones que cumplen las políticas de condonación implementadas permiten mediar la responsabilidad económica y moral entre acreedor y deudor y con ello afrontar las críticas al funcionamiento y legitimidad de los sistemas de créditos estudiantiles. Contrario a la expectativa de condonación total, las condonaciones analizadas permiten mediar y renegociar la relación acreedor-deudor, sin que las responsabilidades que la constituyen desaparezcan. Si bien las políticas analizadas reducen en mayor o menor medida la carga financiera, mantienen y enfatizan la responsabilidad individual como principio rector de la deuda y de la política de financiamiento y no implican la cancelación o reemplazo de la responsabilidad individual por un principio alternativo.

Conclusión

Este artículo analizó los objetivos, justificaciones y mecanismos de las políticas de condonación de deudas estudiantiles en Chile entre 1980 y 2022. En el debate actual la defensa de las condonaciones ha enfatizado la ilegitimidad de la deuda, la regresividad social y económica de los sistemas de créditos y las desigualdades que crean (Burns, 2024; Caffentzis, 2018; Collective Debt, 2020; Federici et al., 2021). Desde este punto de vista, condonar la deuda estudiantil se considera como una medida justa y progresista, capaz de reparar y emancipar a los deudores de los problemas derivados de los sistemas de créditos y la de financiarización de la educación superior (Eaton et al., 2021; Montgomerie, 2019).

Contrario a la expectativa, el análisis histórico del caso chileno muestra que las políticas de condonación también pueden tener un rol preferentemente funcional y complementario a la agenda de costos compartidos. Este rol no depende únicamente del tamaño y rango de beneficiarios de la condonación, sino también de su relación con la continuidad y la discontinuidad del sistema de créditos y el principio de responsabilidad individual que lo rige. Las seis políticas analizadas muestran que las políticas de condonación no tuvieron como objetivo principal eliminar los créditos, sino que buscaron mejorar su funcionamiento integrando alivios selectivos de la deuda, focalizadas principalmente en deudores morosos. Este resultado permite hipotetizar que puede existir una relación funcional entre políticas de condonación y sistemas de créditos, que pone en cuestionamiento las expectativas transformadoras sobre las políticas de condonación.

La literatura a favor de las políticas de condonación señala que el potencial transformador de las políticas de condonación reside en su capacidad de eliminar las deudas o reducir su impacto negativo sobre la capacidad de acumulación de riqueza de los graduados (Montgomerie, 2019). Este debate no obstante deja fuera otros aspectos relevantes de la deuda y su rol en el financiamiento de la educación superior, como lo son los mecanismos disciplinarios y punitivos que condicionan y refuerzan el pago y el reemplazo de las relaciones acreedor-deudor de la educación superior por nuevas relaciones sociales derivadas de políticas de financiamiento alternativas.

La ausencia de estas consideraciones limita el objetivo de las políticas de condonación y su impacto transformador en los procesos de financiarización de la educación superior. Si bien las políticas de condonación pueden actuar como un alivio parcial y necesario para los deudores, también tienen el riesgo de relegitimar la relación acreedor-deudor y el principio de responsabilidad individual en el sector y con ello favorecer la continuidad de los sistemas de créditos y de la agenda mercado en la educación superior.

El artículo presentó cuatro hipótesis sobre las posibles relaciones funcionales entre políticas de condonación y sistemas de créditos. La exploración de estas hipótesis requiere mayor análisis y evidencia, pero en su conjunto sugieren que el impacto de las políticas de condonación en la agenda de mercado dependerá no solamente de cuanto, cómo y a quienes se les condona, sino también de la

decisión de continuar o no con sistemas de créditos como herramienta de financiamiento del sector. Desde este punto de vista, el rol funcional o transformador de las políticas de condonación depende de las características de cada condonación, como también de la relación de continuidad entre condonar y reformar los créditos estudiantiles o condonar y buscar políticas de financiamiento alternativas a los créditos estudiantiles.

Referencias

- Banco Central de Chile. (2022). *Encuesta Financiera de Hogares 2021*.
<https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/encuestas-economicas/encuesta-financiera-de-hogares>
- Barr, N. (2016). Milton Friedman and the finance of higher education. In R. A. Cord & J. D. Hammond (Eds.), *Milton Friedman: Contributions to economics and public policy* (pp. 436-463). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198704324.003.0024>
- Barr, N., & Crawford, I. (2004). *Financing higher education: Answers from the UK*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203321515>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2024a). *Historia de la Ley N° 19.083*.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30450>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2024b). *Historia de la Ley N° 19.848*.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=206178>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2024c). *Historia de la Ley N° 20.330*. Fomenta que profesionales y técnicos jóvenes presten servicios en las comunas con menores niveles de desarrollo del país. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4755/>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2024d). *Historia de la Ley N° 20.572*.
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4570/>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2024e). *Historia de la Ley N° 20634*.
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4418/>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2024f). *Historia de la Ley N° 21.192*.
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7706/>
- Boric, G. (2021). *Programa de gobierno de Apruebo Dignidad*. Santiago: Apruebo Dignidad.
- Buendía, A., & Rivera, D. (2024). The myth of free education in Mexican higher education: Approaches to understanding a policy change. *Education Policy Analysis Archives*, 32. <https://doi.org/10.14507/epaa.32.8501>
- Burns, N. (2024). Student debt in American society. *New Left Review*, (45).
- Caffentzis. (2018). *Los límites del capital. Deuda, moneda y lucha de clases*. Tinta Limón.
- Catherine, S., & Yannelis, C. (2023). The distributional effects of student loan forgiveness. *Journal of Financial Economics*, 147(2), 297-316. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2022.10.003>
- Centera, M., & Criales, J. P. (2024). Las universidades argentinas marchan en defensa de la educación pública. *El País*. <https://elpais.com/argentina/2024-04-23/las-universidades-argentinas-convocan-a-marchar-en-defensa-de-la-educacion-publica.html#?rel=mas>
- Chapman, B., Dearden, L., & Doan, D. (2020). Global higher education financing: The income-contingent loans revolution. In C. Callender, W. Locke, & S. Marginson (Eds.), *Changing higher education for a changing world* (pp. 87-100). Bloomsbury Academic.
<https://doi.org/10.5040/9781350108448.0014>
- Chapman, B., Higgins, T., & Stiglitz, J. (Eds.). (2014). *Income contingent loans: Theory, practice and prospects*. Springer. <https://doi.org/10.1057/9781137413208>
- Charron-Chénier, R., Seamster, L., Shapiro, T. M., & Sullivan, L. (2021). A pathway to racial equity: Student debt cancellation policy designs. *Social Currents*, 9(1), 4-24.

- <https://doi.org/10.1177/23294965211024671>
 Comisión Ingres. (2024). Cuenta Pública 2023. <https://portal.ingresa.cl/wp-content/uploads/2024/05/Cuenta-Publica-2023-Final-16.05.2024-1117.pdf>
- Ley N° 20.634, Otorga beneficios a los deudores del créditos con garantía estatal y modifica la ley N° 20.027 (2012) .
- Corden, W. M. (1991). The theory of debt relief: Sorting out some issues. *The Journal of Development Studies*, 27(3), 135-145.
<https://doi.org/10.1080/00220389108422206>
- de Gayardon, A., Callender, C., & Green, F. (2019). The determinants of student loan take-up in England. *Higher Education*, 1-19. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00381-9>
- Debt Collective. (2020). *Can't pay won't pay. The case for economic disobedience and debt abolition*. Haymarket Books.
- Dinerstein, M., Yannelis, C., & Chen, C.-T. (2024). Debt moratoria: Evidence from student loan forbearance. *American Economic Review: Insights*, 6(2), 196–213.
<https://doi.org/10.1257/aeri.20230032>
- Eaton, C., Goldstein, A., Hamilton, L., & Wherry, F. (2021). Student debt cancellation IS progressive: Correcting empirical and conceptual errors. Retrieved from SSRN:
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3909430>
- Federici, S., Gago, V., & Cavellero, L. (2021). Introducción. ¿Quién le debe a quién? Manifiesto por la desobediencia financiera. In S. Federici, V. Gago, & L. Cavellero (Eds.), *¿Quién le debe a quién? Ensayos transnacionales de desobediencia financiera* (pp. 9-18). Tinta Limon Roxa Luxemburgo.
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research*. Sage Publications.
- Friedman, M. (1955). The role of government in education. In R. A. Solo (Ed.), *Economics and the public interest*. Rutgers University Press.
- Garrizmann, J. L. (2016). *The political economy of higher education finance: The politics of tuition fees and subsidies in OECD countries, 1945-2015*. Palgrave Macmillan.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-29913-6_1
- Goldrick-Rab, S., & Steinbaum, M. (2020). What is the problem with student debt. *Journal of Policy Analysis Management*, 39(2), 534-540.
<https://doi.org/10.1002/pam.22208>
- González-López, F. (2021). The financialization of social policy and the politicization of student debt in Chile. *Journal of Cultural Economy*, 14(2), 176-193.
<https://doi.org/10.1080/17530350.2020.1831574>
- Guzman, M., Ocampo, J. A., & Stiglitz, J. E. (Eds.). (2016). *Too little, too late: The quest to resolve sovereign debt crises*. Columbia University Press.
<https://doi.org/10.7312/columbia/9780231179263.001.0001>
- Houle, J. N., & Addo, F. R. (2018). Racial disparities in student debt and the reproduction of the fragile Black middle class. *Sociology of Race and Ethnicity*, 5(4), 562-577.
<https://doi.org/10.1177/2332649218790989>
- Hüther, O., & Krücken, G. (2014). The rise and fall of student fees in a federal higher education system: The case of Germany. In H. Ertl & C. Dupuy (Eds.), *Students, markets social justice: Higher education fee student support policies in Western Europe beyond* (pp. 85-110). Symposium.
- International Monetary Fund (IMF). (2011). *Public sector debt statistics*.
<https://doi.org/10.5089/9781616351564.069>
- Johnstone, D. B. (2014). Tuition fees, student loans, and other manifestations of cost sharing: Variations and misconceptions. In A. Maldonado-Maldonado & R. M. Bassett (Eds.), *The*

- forefront of international higher education: A festschrift in honor of Philip G. Altbach* (pp. 235-244). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7085-0_17
- McCallion, G. (2005). Student loan forgiveness programs. <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc847672/>
- Ministerio de Educación. (2022). *Primer Informe del Crédito con Aval del Estado (CAE): Características de la población deudora e impactos*. <https://educacionsuperior.mineduc.cl/informes-cae/>
- Montgomerie, J. (2019). *Should we abolish household debts?*. John Wiley & Sons.
- Pérez-Roa, L., & M. C. Ayala (2020). The transition to the adult world with debt: characterizations of new economic insecurities of indebted young professionals in Santiago de Chile. *Journal of Youth Studies*, 23(5), 631-649. <https://doi.org/10.1080/13676261.2019.1636011>
- Ríos-Jara, H. (2023a). The free education policy in Chile: Between transforming and maintaining neoliberalism. *South African Journal of Higher Education*, 37(6), 112-130. <https://doi.org/10.20853/37-6-6002>
- Ríos-Jara, H. (2023b). Between protests and policy: The student voice in the higher education reforms of England and Chile. In J. O. Conner, R. Raaper, C. Guzmán-Valenzuela, & L. Gauthier (Eds.), *The Bloomsbury handbook of student voice in higher education* (pp. 209-222). Bloomsbury. <https://doi.org/10.5040/9781350342484.ch-015>
- Roche, Z. (2022). Life after debt: The governmentalities of debt relief. *Irish Journal of Sociology*, 30(1), 48-68. <https://doi.org/10.1177/07916035211053257>
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2018). How to conduct a narrative policy framework study. *The Social Science Journal*, 55(3), 332-345. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>
- Salazar, J., & Leihy, P. (2013). The invisible handbook: Three decades of higher education policy in Chile, 1980-2010. (Translated version). *Education Policy Analysis Archives*, 21(34). <https://doi.org/10.14507/epaa.v21n34.2013>
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2023). *Compendio histórico de educación superior 1984-2022. Recursos Ejecutados 1990-2022*. Autor.
- Soederberg, S. (2014). *Debtfare states and the poverty industry: Money, discipline and the surplus population*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315761954>
- Sukarieh, M., & Tannock, S. (2018). *Youth rising? The politics of youth in the global economy*. Routledge.
- Taylor, A., & Schirmer, E. (2024). The Biden administration has a chance to deliver student debt relief. It must act. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/mar/05/the-biden-administration-has-a-chance-to-deliver-student-debt-relief-it-must-act>
- Wolff, L., & Albrecht, D. L. (1992). *Higher education reform in Chile, Brazil, and Venezuela: towards a redefinition of the role of the state*. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/419661468914780531/Higher-education-reform-in-Chile-Brazil-and-Venezuela-towards-a-redefinition-of-the-role-of-the-state>

Sobre el Autor

Héctor Ríos-Jara

Centro de Investigación en Economía y Sociedad (ESOC) de la Universidad Central de Chile
hector.rios@uccentral.cl

Héctor Ríos-Jara es Investigador Postdoctoral del Centro de Investigación en Economía y Sociedad (ESOC) de la Universidad Central de Chile. Investigador Adjunto Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM). Sus grados son Psicólogo Social de la

Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Social Research Methods de la *Bristol University*, Reino Unido y PhD en Social Sciences de la *University College of London*, Reino Unido. Sus líneas de investigación son neoliberalismo, movimientos sociales y conflictos sociopolíticos, políticas públicas y financiarización en la educación superior.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1488-6570>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 33 Número 29

22 de abril 2025

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton College for Teaching and Learning Innovation, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre el consejo editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu
