

El régimen de gobernanza financiera y la politización de la deuda estudiantil en Chile

The Financial Governance Regime and the Politicization of Student Debt in Chile

Felipe González-López¹

¹ Centro de Investigación en Economía y Sociedad, Universidad Central de Chile, Chile

RESUMEN

Los créditos estudiantiles han sido ampliamente utilizados para expandir el acceso a la educación superior. En Chile, el Crédito con Aval del Estado (CAE) permitió una masificación sin precedentes, pero también generó altos niveles de endeudamiento, morosidad, costos fiscales y politización de la deuda. Este artículo sostiene que tales tensiones no son efectos colaterales del sistema de financiamiento, sino conflictos consustanciales a los regímenes de crédito que terminan politizando la deuda y erosionando la legitimidad de las políticas. Para explicar este proceso, se propone el concepto de *gobernanza financiera* entendido como el uso sistemático de instrumentos que traen recursos del futuro para resolver demandas presentes y como la necesidad de gobernar las relaciones sociales, económicas y morales que producen. Desde esta perspectiva, los créditos estudiantiles no solo financian educación, sino que configuran sujetos deudores y generan dinámicas de movilización y conflicto político. El artículo se centra en el caso chileno y combina revisión de literatura, fuentes secundarias y entrevistas con deudores, *policymakers* y administradores del sistema. Los resultados muestran que el CAE, al tiempo que expandió la matrícula, produjo nuevas tensiones sociales y fiscales que derivaron en la emergencia de movimientos de deudores y en una creciente presión por reemplazar el modelo. De este modo, se evidencia que gobernar con créditos implica necesariamente manejar los conflictos que estos mismos producen.

Palabras clave:

gobernanza financiera, deuda estudiantil, Crédito con Aval del Estado (CAE), politización, endeudamiento

Keywords:

financial governance, student debt, State guaranteed loan, politicization, indebtedness

Fecha recepción

11 marzo 2025

Fecha aceptación

25 septiembre 2025

ABSTRACT

Student loans have become a central instrument for expanding access to higher education. In Chile, the State-Guaranteed Student Loan (Crédito con Aval del Estado, CAE) enabled an unprecedented massification of enrollment, but it also produced high levels of indebtedness, default, fiscal strain and, ultimately, the politicization of debt. This article argues that such tensions are not mere by-products of financing schemes, but constitutive conflicts of credit regimes, which transform debt into a political issue and erode the legitimacy of public policy. To account for this process, this article advances the concept of *financial governance*, defined as the systematic use of instruments that mobilize future resources to address present demands, and as the challenge of governing the social, economic, and moral relations they engender. From this perspective, student loans are not simply devices of educational finance but mechanisms that shape debtor-subjectivities and catalyze dynamics of mobilization and political contention. Empirically, the Chilean case is examined through a combination of literature review, secondary data, and interviews with debtors, policymakers, and system administrators. The findings reveal that while the CAE expanded access, it simultaneously generated new social and fiscal tensions, leading to the rise of debtor movements and mounting pressure to replace the model. In doing so, the article shows that governing through credit necessarily entails governing the conflicts that credit itself produces.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los sistemas de créditos estudiantiles se han consolidado como una de las principales herramientas de política pública para expandir el acceso a la educación superior. En Chile, este proceso alcanzó un punto crítico con la creación del Crédito con Aval del Estado (CAE) en 2005, que permitió a cientos de miles de jóvenes ingresar a la universidad. Sin embargo, el mismo mecanismo que facilitó la masificación del sistema generó también tensiones sociales, económicas y políticas de gran alcance.

El problema central que se aborda en este artículo consiste en que los créditos estudiantiles no solo resuelven temporalmente problemas de financiamiento, sino que producen conflictos consustanciales —morales, distributivos y fiscales— que reactivan continuamente la necesidad de rediseñar la política. Estos conflictos tienden a politizar la deuda y hacen evidente que el crédito no es un mero instrumento técnico, sino un régimen de gobernanza que organiza relaciones sociales y económicas.

Para comprender esta dinámica, se propone el concepto de *gobernanza financiera* entendido como el uso sistemático de instrumentos que trasladan “recursos del futuro” (Streeck, 2014) para atender demandas presentes y las prácticas derivadas de gobernar a los sujetos deudores. Desde la economía política y la antropología del crédito, este estudio sostiene que tal perspectiva permite superar los enfoques centrados exclusivamente en el diseño de políticas o en los movimientos sociales, mostrando que los dilemas y conflictos son inherentes al propio funcionamiento de los regímenes de crédito.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo se configuran y transforman los dilemas de *gobernanza financiera* asociados a los créditos estudiantiles, con especial atención al CAE en Chile. Para ello, se combinó revisión de literatura, fuentes secundarias y entrevistas semiestructuradas (realizadas entre 2016 y 2019) a deudores, autoridades y actores del sistema financiero. Esta aproximación permitió caracterizar los distintos momentos de la gobernanza financiera: la expansión de la matrícula mediante crédito, la transición del crédito a deuda y la emergencia de movimientos de deudores que desafían la legitimidad del sistema.

Los resultados muestran que el CAE generó un ciclo persistente de tensiones: facilitó el acceso masivo a la educación superior, pero al mismo tiempo produjo altos niveles de endeudamiento, morosidad y costos fiscales que derivaron en la erosión de su legitimidad. La politización de la deuda estudiantil, materializada en organizaciones de deudores y en la agenda legislativa reciente, ilustra que gobernar con créditos implica necesariamente manejar los conflictos sociales que ellos generan.

De este modo, el artículo sostiene que los esquemas de financiamiento estudiantil basados en crédito son inherentemente conflictivos y demandan gobernanza permanente. El caso chileno permite observar cómo los créditos, lejos de ser soluciones técnicas neutrales, transformaron las condiciones sociales y políticas que los originaron, e hicieron de la deuda un problema estructural en la educación superior y en la democracia contemporánea.

Discusión de la literatura

El concepto de gobernanza se ha consolidado en la literatura académica y en los discursos políticos desde mediados de los años noventa. En la tradición anglosajona se ha entendido como un marco que describe nuevas formas de coordinación entre Estado, mercado y actores sociales que superan los modelos jerárquicos clásicos (Jessop, 2002; Rhodes, 1996). Su aporte conceptual radica en la capacidad de dar cuenta de arreglos híbridos de coordinación que permiten abordar los roles del estado, el mercado, los hogares y múltiples sectores en sistemas sociales diversos, tales como la educación superior o la salud.

En América Latina, distintos autores han buscado precisar las tensiones en el campo de la educación superior. Para Ordorika y Rodríguez-Gómez (2020), la gobernanza universitaria es inseparable de la dimensión política, ya que refleja los equilibrios y disputas entre autonomía institucional y control estatal en contextos de fuerte transformación. En la misma línea, González y Espinoza (2008) destacan que las configuraciones de gobernanza en la región combinan mecanismos estatales de regulación con la influencia del mercado y con dinámicas propias de las universidades. Trabajos como los de Bernasconi y Celis (2017) y Brunner y Ganga (2016) han mostrado que, en países como Chile, la gobernanza universitaria se caracteriza por su complejidad: el Estado no solo diseña políticas y provee financiamiento, sino que también regula y evalúa, en un escenario marcado por la expansión del sector privado y por la presión social por mayor equidad (Brunner & Alarcón, 2023). A su vez, el financiamiento está condicionado por la instauración de sistemas de aseguramiento de calidad —como agencias autónomas y regímenes regulatorios centralizados— que transforman los mecanismos de gobernanza al introducir mayor control estatal en un contexto de provisión predominantemente privada.

Estos cambios reflejan que la gobernanza de la educación superior en la región ha evolucionado hacia sistemas complejos donde el acceso, la calidad, la rendición de cuentas y la sostenibilidad fiscal se negocian constantemente entre el Estado, las universidades y los actores sociales (Ordorika & Rodríguez-Gómez, 2020). Visto así, la gobernanza en educación superior en América Latina aparece menos como un dispositivo técnico de gestión y más como un campo atravesado por tensiones distributivas y disputas políticas sobre el rumbo de los sistemas universitarios.

Uno de los terrenos donde estas tensiones se manifiestan con particular fuerza es el de los créditos estudiantiles, que desde fines del siglo XX se han convertido en un instrumento central de política pública en distintos países. La literatura internacional ha documentado la diversidad de esquemas existentes y los ha evaluado principalmente bajo criterios de acceso, eficiencia y viabilidad financiera (Albrecht & Ziderman, 1993; Johnston & Barr, 2013; Larraín & Zurita, 2008; Lochner & Monge-Naranjo, 2015; Shen & Ziderman, 2009; Ziderman, 2013). Si bien estos estudios reconocen la capacidad de los créditos para expandir la matrícula y aliviar presiones fiscales, también muestran cómo tienden a generar dilemas persistentes de repago y recaudación, además de consecuencias no previstas en su diseño.

De manera paralela, una segunda corriente ha puesto atención en los efectos sociales y distributivos de la deuda estudiantil. Trabajos recientes han mostrado

cómo el endeudamiento incrementa la desigualdad de clase y género, produce efectos psicológicos adversos y limita trayectorias vitales y laborales (Burr et al., 2023; Niemi, 2009; Oh, 2009; Walsemann et al., 2020). En América Latina, Perez-Roa (2014) ha mostrado que la deuda estudiantil en Chile genera un peso económico y emocional que condiciona el futuro de los jóvenes; mientras que Mackenzie (2022) evidencia en Colombia cómo los créditos operan más como mecanismos de disciplinamiento que como promotores efectivos de movilidad social.

En el caso chileno estas tensiones se han entrelazado con el desarrollo del movimiento estudiantil, uno de los fenómenos políticos más analizados de las últimas décadas en la región. La literatura ha estudiado sus repertorios de acción, su impacto democratizador y su influencia en la agenda pública (Araya & Farías, 2014; Avendaño, 2014; Azócar, 2014; Cárdenas Neira, 2014; De la Cuadra, 2014; Donoso, 2016; Donoso & Dragnic, 2015; Donoso et al., 2023; Fleet, 2012; Garcés, 2013; Guzmán-Concha, 2012; Salinas & Tetelboin, 2014; Silva Dreyer & Romero Ocampo, 2013). Las movilizaciones de 2006 y 2011, en particular, han sido interpretadas como una reacción frente a la privatización del sistema educativo y al aumento sostenido de los aranceles (Disi Pavlic, 2018); lo que derivó en demandas por gratuidad y contra el lucro.

Sin embargo, en esta amplia literatura la dimensión específica del endeudamiento ha quedado en un segundo plano. Aunque se reconoce que los créditos han sido una condición indispensable para la expansión de la matrícula, pocas investigaciones han problematizado cómo la deuda misma se convierte en objeto de disputa política. En la mayoría de los análisis, la deuda aparece como telón de fondo de la protesta estudiantil y no como un eje autónomo de politización.

Este vacío resulta especialmente relevante si se considera que, en Chile, junto con las protestas estudiantiles surgieron también movimientos de deudores que cuestionaron directamente la legitimidad del sistema crediticio. Organizaciones como Endeudados por el Crédito CORFO y Deuda Educativa mostraron que los deudores no son meros beneficiarios pasivos de una política pública, sino actores colectivos capaces de articular demandas específicas, formar alianzas con partidos y candidatos, y presionar por reformas. En paralelo, distintos informes evidenciaron cómo el CAE se transformó en una fuente de ganancias para la banca privada y en una carga creciente para el presupuesto fiscal (World Bank, 2012; Fundación Sol, 2016); lo que terminó erosionando aún más su legitimidad.

En síntesis, cuando se observa el fenómeno de los créditos estudiantiles, confluyen distintas literaturas que dan cuenta de su complejidad: la literatura sobre gobernanza entrega herramientas para comprender los arreglos híbridos entre Estado, mercado y actores sociales; los estudios sobre créditos estudiantiles han mostrado tanto su potencial como política de acceso como sus consecuencias distributivas; y la investigación sobre movimientos estudiantiles ha destacado el rol de la deuda en diversas movilizaciones. No obstante, todavía falta una mirada que integre estas tradiciones para mostrar cómo los créditos estudiantiles funcionan como un régimen de gobernanza que produce sujetos deudores, genera conflictos recurrentes y termina politizando las relaciones de crédito y deuda. En este vacío es donde se sitúa este artículo, proponiendo el concepto de gobernanza financiera para articular estas dimensiones y comprender los conflictos sociales, políticos y

económicos del endeudamiento no como una anomalía del sistema, sino como elementos consustanciales a su funcionamiento.

Marco conceptual: la gobernanza financiera

La propuesta conceptual de este estudio se sostiene en la articulación de tres tradiciones teóricas que, en conjunto, permiten comprender el carácter intrínsecamente conflictivo de los créditos estudiantiles: la antropología del crédito, los estudios sobre financiación en América Latina y la literatura sobre la politización de la deuda. A partir de estas perspectivas, se definió la noción de *gobernanza financiera* como el régimen mediante el cual los Estados utilizan instrumentos crediticios para trasladar recursos del futuro al presente. En ese proceso se organizan relaciones sociales y morales, se redistribuyen riesgos y se generan tensiones que requieren gestión técnica y política permanentes.

Un punto de partida para abordar el concepto de gobernanza financiera radica en el hecho de que tanto el crédito como la deuda institucionalizan relaciones sociales. Desde la antropología económica, se ha entendido la deuda como una institución social fundamental. Mauss (2009) situó el crédito en los sistemas de don y reciprocidad, mostrando que toda transacción económica implica obligaciones sociales y simbólicas. Graeber (2011) subrayó su carácter ambivalente: habilita proyectos de vida, pero también cristaliza jerarquías de dominación. Peebles (2010) enfatizó su dimensión temporal, en tanto organiza expectativas y subjetividades orientadas al pago; mientras que Gregory (2012) destacó la pragmática de la deuda, es decir, las formas concretas en que se negocia su legitimidad en la vida cotidiana.

En esta misma línea, es crucial considerar la dimensión etimológica y moral del crédito/deuda. Como recuerda Squires (2009), el término 'crédito' proviene del latín *credere*, y exalta atributos positivos como la confianza del sistema financiero en la solvencia de los ciudadanos. El crédito aparece entonces como una herramienta que habilita posibilidades vitales que de otro modo serían inalcanzables. Sin embargo, esa promesa se torna rápidamente en su reverso: la deuda, con atributos negativos como el aprisionamiento y la asimetría de poder.

Bajo esta perspectiva, el crédito/deuda constituye una relación dinámica que reproduce jerarquías morales basadas en el honor y la culpa, y en la capacidad o voluntad de pagar. De allí que el tránsito abrupto del crédito como promesa habilitante a la deuda como carga inhabilitante se convierta, muchas veces, en el detonante de movilizaciones colectivas. Como muestra Kingsolver (2008), con el movimiento mexicano *El Barzón* o los estudios sobre los deudores hipotecarios en Polonia, un cambio en las condiciones financieras puede erosionar rápidamente la creencia en la legitimidad de la deuda y dar origen a movimientos de resistencia. En Chile, Perez-Roa (2014) observa un patrón similar en la trayectoria de los deudores estudiantiles: lo que en un inicio se percibe como una oportunidad de acceso deviene en una experiencia de frustración, estrés y exclusión que marca biografías y habilita la politización.

De este modo, la deuda debe entenderse como una institución social contingente, permanentemente expuesta a procesos de legitimación y deslegitimación. Así, el tránsito del crédito a la deuda es clave en la formación de sujetos endeudados y en la emergencia de reperto-

rios colectivos de acción; constituye una tercera etapa distintiva de la *gobernanza financiera*: gobernar a los deudores.

Los estudios sobre financiación complementan esta mirada mostrando cómo la lógica financiera se ha expandido a esferas tradicionalmente no mercantiles y ha transformado a los hogares en unidades de cálculo y gestión de riesgo (Epstein, 2005; Krippner, 2011). La educación, al igual que la vivienda o la salud, pasó a financiarse mediante crédito; esto trasladó riesgos del Estado a las familias (Kus, 2013; Montgomerie, 2006; Streeck, 2014; Trumbull, 2012).

En América Latina, este proceso adquirió rasgos singulares: el crédito fue promovido no solo por la banca tradicional, sino también por actores no financieros (supermercados, grandes tiendas, universidades privadas) que desarrollaron sus propios regímenes de inclusión (Guseva & Rona-Tas, 2001; Ossandón, 2013). Ossandón et al. (2022) han denominado a este proceso *oikonomization*, para describir cómo el crédito se integra en la organización doméstica y enseña a las familias a calcular, administrar deudas y autogobernarse económicamente. En Chile, investigaciones como las de Perez-Roa (2014) han mostrado que el endeudamiento estudiantil es tanto una carga económica como una experiencia emocional y moral que reproduce desigualdades, genera ansiedad y frustración, y condiciona expectativas de movilidad social. Estudios institucionales (Fundación Sol, 2016; Comisión Ingres, 2018) han documentado, además, la magnitud del problema en términos de morosidad, carga fiscal y beneficios desproporcionados para la banca privada.

El tercer cuerpo de literatura relevante es el que analiza la politización de la deuda. Diversos autores han mostrado que las deudas pueden transformarse en un terreno de movilización cuando las jerarquías que las legitiman entran en crisis (Appel, 2015; Graeber, 2011; Ramsay, 2012; Servet & Saiag, 2014). Ejemplos como *Strike Debt* en Estados Unidos o *El Barzón* en México ilustran cómo los deudores pueden organizarse colectivamente para disputar un régimen crediticio percibido como injusto. En Chile, los trabajos de González-López (2021) documentan cómo la deuda estudiantil pasó de ser una experiencia individual de carga económica y emocional a convertirse en un eje de conflictividad política que generó un sujeto colectivo que articuló demandas de condonación, justicia social y democratización del acceso. En esa misma línea, Donoso (2016) y Donoso et al. (2023) han mostrado que la acción colectiva de los deudores se distingue de la movilización estudiantil más amplia porque se enraíza en biografías endeudadas y en narrativas morales de injusticia y promesa incumplida.

Desde la combinación de estos tres enfoques, esta investigación propone el concepto de *gobernanza financiera* como un marco integrador para analizar el CAE en Chile, así como otros regímenes de financiamiento estudiantil. Gobernar mediante créditos no implica solamente diseñar esquemas de financiamiento y cobro, sino también gestionar las tensiones sociales, fiscales y morales que estos instrumentos producen. El CAE constituye un caso paradigmático: fue creado para masificar la matrícula, pero terminó articulando al Estado, la banca privada y los hogares en torno a una promesa de movilidad social que en su implementación reveló profundas tensiones. Así, permitió un acceso masivo, pero a costa de ganancias privadas desproporcionadas,

altos niveles de morosidad, creciente carga fiscal y la emergencia de movimientos de deudores que politizaron la deuda al cuestionar no solo al CAE, sino al modelo general de provisión educativa chileno.

En suma, la noción de *gobernanza financiera* permite comprender que los créditos estudiantiles no son solo dispositivos técnicos-financieros, sino regímenes de gobierno intrínsecamente conflictivos, que producen sujetos endeudados, redistribuyen riesgos y abren nuevas arenas de disputa política. Analizar el caso chileno desde esta perspectiva muestra cómo el crédito, lejos de ser un mero instrumento técnico, reconfigura la relación entre Estado, mercado y sociedad.

Marco metodológico

La ilustración del caso del CAE en Chile se apoya en fuentes secundarias y en un conjunto amplio de entrevistas cualitativas realizadas entre mayo y agosto de 2016, con testimonios complementarios recogidos hasta 2019. El objetivo central fue comprender la experiencia del endeudamiento educativo en Chile, explorando tanto sus consecuencias cotidianas como los procesos sociales y políticos que derivaron en la politización de la deuda.

Las entrevistas fueron de carácter semiestructurado y se orientaron por tres ejes: las trayectorias individuales de endeudamiento, las percepciones de justicia e injusticia en torno al CAE y otros créditos, y los procesos de organización colectiva que surgieron a partir de estas experiencias. La estrategia de campo buscó incluir la mayor diversidad posible de voces: deudores y deudoras de distintos orígenes socioeconómicos y etarios, coordinadores y dirigentes de movimientos sociales, administradores universitarios responsables de gestionar fondos de crédito y autoridades vinculadas a la formulación de políticas públicas.

Este material reúne más de veinte entrevistas, con duraciones que oscilan entre 45 y 90 minutos, todas grabadas y transcritas con consentimiento informado. Los testimonios abarcan desde jóvenes recién egresados o desertores del sistema universitario hasta adultos que enfrentaban procesos judiciales o embargos. También se incluyeron entrevistas con dirigentes de movimientos regionales de deudores, quienes articularon experiencias de vulnerabilidad en discursos políticos y demandas colectivas. Por otra parte, se conversó con administradores de universidades públicas y privadas, quienes dieron cuenta de los dilemas de la gestión institucional de los fondos; y con autoridades de nivel central, incluyendo a un exministro de Educación, que ofrecieron una mirada retrospectiva sobre el diseño y las falencias del CAE como política pública.

Junto con el material cualitativo, la investigación incorporó fuentes documentales y datos secundarios. Entre ellas, destacan informes oficiales de la Comisión Ingres (2011, 2018) sobre desempeño del CAE y tasas de morosidad, reportes del Banco Mundial y de la OCDE sobre financiamiento estudiantil en perspectiva comparada, balances del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos sobre gasto público asociado al CAE, y estudios críticos de organizaciones sociales como la Fundación Sol (2016, 2023), que analizaron los costos fiscales y los beneficios a la banca privada. Asimismo, se revisaron actas parlamentarias y documentos emanados de la Comisión Investigadora sobre Educación Superior (Cámara de Diputados de Chile,

2018), que contextualizan los debates legislativos y las controversias en torno al crédito¹.

La riqueza de este material radica en la posibilidad de triangular tres dimensiones. Primero, permite reconstruir el CAE como política pública a partir de la mirada de sus gestores y de las cifras presupuestarias, situando así las tensiones entre inclusión educativa y sostenibilidad fiscal. Segundo, da cuenta de la pérdida de legitimidad del sistema desde las voces de los propios deudores, quienes relatan con crudeza las consecuencias económicas, emocionales y biográficas de la deuda. Tercero, documenta los procesos de politización en los que las experiencias individuales se transformaron en narrativas colectivas y acciones de organización que tuvieron eco en el debate legislativo y en la opinión pública.

De este modo, las entrevistas y documentos no constituyen únicamente registros descriptivos, sino que se integran como evidencia central del análisis revelando la manera como un instrumento técnico-financiero se convirtió en un dispositivo de gobernanza que modeló subjetividades, reconfiguró trayectorias de vida y, finalmente, abrió un campo de disputas políticas y fiscales en el Chile contemporáneo.

El crédito como solución a problemas públicos

El concepto de *gobernanza financiera* releva el uso de herramientas crediticias para resolver problemas antes abordados por políticas sociales. El Crédito con Aval del Estado (CAE) en Chile es ilustrativo de este proceso, creado en 2005 para ampliar la cobertura a familias de bajos ingresos que se enfrentaban a un sistema altamente privatizado y caro (Garritzmann, 2016), donde solo un 20% de los hogares podía costear estudios sin apoyo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2005). En aquel momento, la gratuidad no se consideraba viable: la política se inscribió en la lógica de la educación como inversión en capital humano, cuya rentabilidad debía ser asumida principalmente por los propios estudiantes (Schultz, 1961).

La *Historia de la Ley N° 20.027* (Congreso Nacional de Chile, 2005b) muestra que el CAE buscó corregir una “falla del mercado educativo”: los hogares pobres carecían de colaterales para acceder a financiamiento bancario. En palabras del exministro de Educación entrevistado: “El CAE nació de un compromiso político: que nadie se quedara sin estudiar por falta de dinero. Fue un consenso transversal, pero no previmos la deserción ni la caída de la empleabilidad”. El Estado pasó a ser aval frente a los bancos, transformando a familias pobres en sujetos bancarizables, con acceso a universidades públicas y privadas.

Un objetivo adicional del CAE fue superar las limitaciones del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), vigente desde 1981. Este sistema, financiado con fondos públicos y limitado a universidades tradicionales, había permitido a más de 550.000 personas acceder a estudios, pero mostró serias falencias de cobranza. Ya en 1987, el portafolio administrado por la Tesorería de la República estaba compuesto casi íntegramente por deudas vencidas, lo que llevó a transferir su administración a las universidades. Sin embargo, las tasas de recuperación seguían siendo bajas: apenas un 20% a inicios de los noventa y alrededor del 40% en el promedio histórico (Ministerio de Educación de

Chile [MINEDUC], 2011). Como señaló un administrador entrevistado: “El fondo solidario está hecho para recaudar menos de lo que presta. Los beneficios para el deudor hacen que el sistema recaude menos que un crédito de mercado” (administrador universitario del FSCU). El Estado enfrentaba además un dilema político: cobrar agresivamente a los deudores significaba tensionar su legitimidad frente a ciudadanos que también eran votantes.

Así, el CAE buscó resolver este problema incorporando a la banca privada en la administración y recuperación de créditos. El riesgo se reducía con garantías estatales y universitarias, y las condiciones incentivaban a los bancos con la posibilidad de vender carteras al Estado con recargos de hasta un 30%. En términos de diseño, la Ley 20.027 (Congreso Nacional de Chile, 2005a) creó la Comisión Ingresos como entidad administradora encargada de asignar créditos, licitar carteras y supervisar que solo instituciones acreditadas accedieran a los fondos. Entre sus condiciones iniciales estaban: puntaje mínimo PSU de 475, acreditación socioeconómica, cobertura de hasta el 100% del arancel de referencia, tasa anual de 6% y pago diferido a los 18 meses del egreso en plazos de 10 a 20 años.

El modelo tomó referencias de esquemas internacionales (Australia, Nueva Zelanda, EE.UU.), pero con diferencias notables: tasas de interés mucho más altas y sin pagos contingentes al ingreso, a pesar de la evidencia que señalaba que los créditos estudiantiles suelen requerir condiciones favorables y presentan tasas de recuperación bajas (Albrecht & Ziderman, 1993; Lochner & Monge-Naranjo, 2015).

En suma, el CAE fue concebido como un mecanismo de bancarización de la demanda educativa: permitió masificar el acceso, pero lo hizo trasladando riesgos a los hogares, garantizando utilidades a la banca y consolidando un régimen de financiamiento que se presentó como respuesta a las falencias de recaudación del FSCU.

El CAE y el efecto sistémico de los créditos

Un aspecto crucial de la *gobernanza financiera* es su carácter sistémico: consiste en traer recursos del futuro para resolver problemas o demandas del presente, cambiando radicalmente las condiciones en las que se originan estas políticas. En ese sentido, no es posible separar la expansión de la educación superior y el funcionamiento del mercado educacional de la presencia de los créditos estudiantiles, en particular en el caso del CAE.

Los prospectivos estudiantes recibieron el CAE con gran expectativa y el nuevo crédito se mostró efectivo desde el primer momento: solo en el primer año de su puesta en marcha financió a un poco más de 21000 estudiantes y en dos años acumuló casi 100.000 beneficiarios. En este contexto, Larraín y Zurita (2008) explicaban y alababan la novedosa política de créditos chilena, que había permitido el acceso a la educación superior a estudiantes de bajos recursos. Según los autores, el CAE tenía varios elementos que lo hacían una política pública virtuosa: no se asigna según criterios de riesgo financiero, sino con base en la necesidad económica; no discrimina en función de variables como el tipo de carrera, género o cualquier otra; y lograba expandir la matrícula sin implicar un costo fiscal ex-

¹ Para efectos de la exposición, se hizo la conversión de pesos chilenos (CLP) a dólares americanos (USD) utilizando un tipo de cambio promedio de 800 CLP = 1 USD, que es representativo del periodo 2006–2024.

cesivo.

En efecto, el CAE demostró logros impresionantes en términos de expansión de matrícula y retención de estudiantes de hogares de menores recursos. Desde su implementación en 2006 a 2021, por ejemplo, ya había beneficiado a alrededor de 1110000 estudiantes nuevos y renovantes de cursos superiores. Estos, en su mayoría, provenían del 40% de los hogares más pobres (58%), seguidos del tercer (18%), cuarto (17%) y, en menor medida, quinto quintil (7%).

Estos resultados hicieron que el CAE fuera aplaudido por actores del mundo educacional, tomadores de decisiones, expertos y legisladores (al menos, por un tiempo). El CAE impulsó un aumento sostenido de la matrícula en educación superior que, junto con una expansión de las becas y el FSCU, modificaron el panorama de la educación superior chilena en pocos años. Si en el año 2005 había alrededor de 660000 matriculados en la educación superior, en 2023 dicha cifra escalaba a 1.34 millones. Sin embargo, como cabe esperar con las políticas de crédito, los problemas no previstos llegaron con cierto retraso: una vez egresaron las primeras generaciones que habían estudiado con ayuda del CAE. Puesto en términos abstractos, el problema se generaría cuando el crédito se convertía en deuda.

Gobernando deudores: cuando el crédito se convierte en deuda

Una fase distintiva del gobierno de las relaciones financieras —la *gobernanza financiera*— se produce cuando el crédito deja de ser una herramienta habilitante, se convierte en una deuda y se constituye como fuente de demanda por intervención estatal.

Esta fase comenzó en 2011 cuando egresó la primera generación de deudores del CAE y los resultados fueron críticos: el 60% no había terminado sus estudios y la tasa de morosidad alcanzaba el 57%. Un tercio de los deudores enfrentaba cargas financieras que absorbían el 18% de sus ingresos, muy por encima del estándar internacional (10%) (Banco Mundial, 2011; Shen & Ziderman, 2009). La tasa de interés del 6% anual —superior al 2% de créditos educativos en países comparados (Usher, 2005)— intensificó la percepción de injusticia, especialmente entre quienes debieron abandonar sus carreras pero mantuvieron la deuda. Estudios posteriores mostraron que, para muchos, la inversión en educación superior tuvo un retorno decreciente, al punto de ser menos ventajoso que ingresar directamente al mercado laboral (Urzúa, 2015).

Ante esta situación, el gobierno introdujo reformas en 2012 como la reducción de la tasa al 2%, pagos contingentes al ingreso del 10% y condonación de intereses penales (Congreso Nacional de Chile, 2012a, 2012b). El panorama del CAE cambió con estas modificaciones: entre 2011 y 2015 la proporción entre egresados y desertores de los cuadros de pago activos del CAE se fue invirtiendo. Si en 2011 el 40% de los deudores en período de pago había egresado y un 60% había desertado, ya en 2015 la cifra se invertía a casi 80% de egresados y un poco más del 20% de desertores. Esto explica en parte la disminución de las tasas de morosidad total del 57% en 2011 al 35% en 2015, puesto que parte importante de aquellos en período de pago están al menos en condición de encontrar un trabajo (tienen su título profesional).

Según los datos de la Comisión Ingresos (2018), la dis-

minución en las tasas de morosidad se debió por entonces en gran medida a los mecanismos de recolección de deuda y a los beneficios aprobados en 2012. Por ejemplo, del total de deudores que pagaron al menos una cuota de su crédito en 2015 (unas 152333 personas), el 89% lo hizo con tasas de interés rebajadas al 2% (135563). Esto quiere decir que el beneficio que opera desde 2013 disminuyó la mensualidad de estos deudores entre un 5 y un 30%. De estos deudores, 15.094 se beneficiaron de una rebaja adicional asociada al pago contingente a la renta del 10%; para un 57% las nuevas medidas (disminución de la tasa de interés más el pago contingente) rebajaron la cuota mensual en un 20% y, en algunos casos, más de un 40%.

Aun así, a pesar de la evidente mejora en la proporción entre egresados y desertores, en términos totales el número de deudores en período de pago que habían desertado creció sostenidamente: de alrededor de 8000 a 52000, de los cuales el 70% (aproximadamente) está en mora (35050). En relación con 2011, el porcentaje de mora entre los egresados alcanza un monto considerablemente menor: baja de 38% a 25%. Pero, en términos absolutos, el número de egresados en mora ha ido aumentando y supera al de desertores en mora (42.459).

La experiencia de los deudores y la politización de la deuda

Las experiencias de los deudores muestran que, más allá de los beneficios técnicos introducidos tras la reforma de 2012, la deuda pasó a vivirse como un régimen de exclusión y precarización.

Para muchos, el CAE representó un sistema que restringía derechos básicos y producía inseguridad vital. Una coordinadora del movimiento lo expresaba así: “El CAE me ha destrozado la vida. Estoy en DICOM, me retuvieron devoluciones de impuestos y no puedo postular a una vivienda. Económicamente no valgo nada” (deudora CAE, 33 años). Otro entrevistado relataba el impacto directo sobre su familia: “Me notificaron un embargo en la casa de mis padres por una deuda que ni siquiera sabía que había entrado en cobro. Eso no se lo perdono al sistema” (deudor CAE, 32 años). Y un tercero sintetizaba la sensación de perpetuidad: “Cuando tenga hijos en la universidad yo seguiré pagando mi crédito. Es una cadena interminable” (deudor CAE, 34 años).

Este tipo de vivencias hicieron que la deuda se transformara en un símbolo de injusticia y en una bandera de lucha que los movimientos estudiantiles articulaban con las demandas por gratuidad y contra el lucro (Donoso & Dragnic, 2015; Donoso et al., 2023). En ese contexto emergieron organizaciones como Deuda Educativa y Endeudados CORFO, que situaron la noción de deuda ilegítima en el centro de la disputa pública (Fundación Sol, 2016; González-López, 2021).

Los relatos también coinciden en describir la experiencia del CAE como un sentimiento de abuso y estafa, donde la educación se transformó en un producto mercantilizado, como afirmaba un entrevistado: “Mi percepción ahora es que el CAE fue una total estafa. Fue pensado para que la educación fuera un producto. No buscaba oportunidades, sino lucrar con los estudiantes” (deudor CAE, 31 años). Esta percepción conecta con análisis que han mostrado cómo el CAE funcionó como subsidio a la demanda, beneficiando desproporcionadamente a bancos e instituciones privadas en detrimento de los hogares (Fundación Sol, 2016).

En la vida cotidiana, el endeudamiento ha sido experimentado como una carga desbordante e imprevisible. Una entrevistada narraba: “Recién pagué la primera cuota del CAE y me siento pésimo. Pensé que serían 60 lucas, pero son 86 mil pesos, y voy a terminar pagando más del doble. Me siento ultrajada, la peor sensación de la vida” (deudora CAE, 27 años). Este tipo de situaciones reflejan el efecto bola de nieve del endeudamiento educativo, donde los intereses y sobrecargos multiplican la deuda inicial (Banco Mundial, 2011; Shen & Zideman, 2009).

El crédito también incidió en las trayectorias educativas y generó en algunos casos exclusión, en lugar de oportunidades. Una entrevistada recordaba: “Todos los años era lo mismo: llegaba marzo y era dolor de guata porque teníamos que ir a llorar a la universidad para que me dejaran matricularme” (deudora CAE, 26 años). Otra agregaba: “Congelé el segundo año por plata. Mi viejo dejó de pagar cinco cuotas, pagó solo la mitad del año, y el resto no lo canceló. No pude volver porque no tenía las lucas para saldar esa deuda” (deudora CAE, 25 años). Estas experiencias muestran cómo el endeudamiento, lejos de ampliar el acceso, produjo segmentación y abandono: lo contrario a su propósito inicial.

El impacto del CAE también se extendió al plano emocional y psicológico. Una entrevistada lo expresaba así: “Nunca en mi vida me había sentido tan mal, caí con crisis de pánico, y lo atribuyo al estrés del crédito” (deudora CAE, 29 años). Investigaciones previas han documentado cómo la deuda genera ansiedad, estrés y pérdida de expectativas que afectan incluso la salud mental de los deudores (Perez-Roa, 2014). En conjunto, estas voces evidencian que el endeudamiento no solo implicó una carga financiera, sino que configuró una experiencia integral de precarización que afectó biografías, proyectos de vida y bienestar subjetivo.

La acumulación de estas vivencias alimentó un sentimiento extendido de injusticia social y dio paso a la politización del endeudamiento. El tránsito desde lo individual hacia lo colectivo se produjo en torno a la demanda de justicia en las condiciones de pago, sintetizada en la siguiente consigna: “No tenemos problema con pagar, decimos que queremos pagar, pero pagar lo justo” (dirigente de deudores del CAE, 34 años). Este discurso conectaba con la noción de deuda ilegítima discutida en la literatura (González-López, 2021; Fundación Sol, 2016), pero también con el temor a la perpetuidad de la obligación financiera: “Yo debo al CAE 2 millones y a la universidad más de 3 millones. No puedo estudiar de nuevo, tengo miedo de sacar otro crédito y que me embarguen la casa de mis hijos” (deudora CAE, 30 años).

La politización se sostuvo, además, en el paso de la soledad al reconocimiento colectivo. Como relataba un dirigente: “Vi Deuda Educativa cuando estaba muy endeudada, estaba demandada y me sentía sola. Me metí a internet y encontré apoyo. Esto me cagó la vida, por eso estoy comprometida con el movimiento” (coordinadora de Deuda Educativa, 33 años). Esta transformación dio lugar a una identidad política compartida, expresada en un horizonte de visibilización: “Tengo la convicción de que vamos a lograrlo, que el primer objetivo es visualizarnos: que la gente se dé cuenta que los endeudados existimos y somos un montón” (mujer dirigente regional del movimiento de deudores, 31 años).

Finalmente, la pérdida de legitimidad del CAE se vinculó con un diagnóstico estructural sobre el rol del Es-

tado y la banca. Un dirigente lo resumía así: “Nosotros entendíamos que los créditos provocaban esclavitud financiera. Nos ataban a los bancos. Eso tiene una visión profundamente política” (ex estudiante CAE y dirigente, 35 años). Esta percepción se reforzaba con prácticas concretas de hostigamiento financiero: “Yo conozco las dos caras de la moneda, yo he cobrado y además he defiendo a deudores... muchas veces las cobranzas de los bancos son abusivas” (trabajador de cobranza y coordinador de Deuda Educativa, 36 años). En este sentido, la politización de la deuda no solo cuestionó las condiciones de pago, sino también el régimen moral y político que sostenía el CAE como instrumento de gobernanza financiera.

De este modo, la deuda dejó de ser un problema privado y estrictamente económico para transformarse en una bandera política de lucha. Esto se explica porque, como ha mostrado Donoso (2016), el ciclo de movilización iniciado en 2011 permitió que el malestar individual frente al endeudamiento se transformara en demandas colectivas en torno a la gratuidad y contra el lucro. En esa coyuntura, la deuda estudiantil se politizó como símbolo de un modelo injusto de provisión educativa. El testimonio de un dirigente lo sintetizaba con claridad: “El CAE se transformó en una bandera de lucha porque es incompatible con la gratuidad. Los bancos lucran mientras a nosotros nos hipotecan la vida” (dirigente estudiantil y deudor CAE, 30 años).

La articulación de estas experiencias y relatos configuró un nuevo repertorio de movilización que trascendió la agenda estudiantil más amplia. Investigaciones recientes han documentado cómo los movimientos de deudores en Chile —como Deuda Educativa y Endeudados CORFO— emergieron a partir de trayectorias biográficas marcadas por la frustración de promesas incumplidas y por la percepción de ilegitimidad del endeudamiento (González-López, 2021). Si bien las protestas de 2011 habían cuestionado el lucro en la educación, la politización de la deuda permitió que los deudores se consolidaran como actores políticos con agenda propia, instalando en la discusión pública la noción de *deuda ilegítima* y forzando a los gobiernos sucesivos a responder con reformas (Fundación Sol, 2016; Cámara de Diputados, 2018).

Durante la segunda mitad de la década de 2010, estas agrupaciones ganaron autonomía respecto al movimiento estudiantil universitario y lograron instalar el tema en la agenda legislativa, al punto de ser recibidas en comisiones parlamentarias e influir por primera vez en las propuestas presidenciales de 2017 sobre condonación de deudas. Con ello, los deudores educacionales pasaron de ser actores invisibles en el debate sobre educación superior a convertirse en un sujeto político con agenda propia, cuyo discurso articulaba la experiencia biográfica de la deuda con demandas de justicia social, condonación y democratización del acceso a la educación. Estos colectivos introdujeron repertorios de acción diferenciados del movimiento estudiantil, como recursos de protección judiciales, demandas colectivas contra bancos y campañas mediáticas contra la retención de impuestos. Esto les permitió construir autonomía organizativa (Donoso et al., 2023; Somma & Bargsted, 2015).

La gobernanza financiera y el problema fiscal

El proceso de politización de la deuda, protagonizado por los movimientos de deudores, no solo instaló en la esfera pública la crítica a la legitimidad del endeudamiento, sino que también tensionó los fundamentos

mismos del diseño del CAE. Las denuncias sobre el lucro de la banca y la precarización de las familias fueron encontrando eco en un debate más amplio sobre la sostenibilidad fiscal y la racionalidad económica de la política de créditos. Así, la presión social y la movilización callejera se entrelazaron con la discusión técnica y política, y abrieron un nuevo frente: la constatación de que el CAE no solo era injusto, sino que además resultaba fiscalmente ineficiente.

La evidencia más reciente confirma que el CAE se consolidó como el principal instrumento de financiamiento educativo, pero también como uno de los más costosos y regresivos del sistema chileno. Entre 2006 y 2019, el monto total de créditos entregados por los bancos a estudiantes bajo el CAE alcanzó casi 6 billones de pesos chilenos (7500 millones de dólares), concentrados en instituciones privadas (67,9 %) y con tres bancos recibiendo el 90% de los créditos (Fundación Sol, 2020). En ese mismo periodo, el Estado recompró el 55,1% de los créditos, pagando un sobreprecio promedio de 25,2% —casi cuatro veces más de lo previsto originalmente (6%) (Fundación Sol, 2020).

En este contexto, junto con la presión que generaron los deudores, el factor que explicaría la deslegitimación a lo largo del espectro político provino de la defensa férrea al mismo principio que originó la política de créditos: la austeridad fiscal. En efecto, el CAE se había creado en el entendido de que la deuda pública no podría ser un mecanismo para financiar la educación, sino que más bien debía recaer en la deuda privada. Sin embargo, el año 2016 marca un punto de inflexión en la percepción de la opinión pública más conservadora sobre este paradigma, especialmente de expertos, tomadores de decisiones y la clase política: la compra de carteras de créditos estudiantiles a los bancos y el pago de garantías consignados en la ley de presupuesto superaba los montos establecidos para financiar la gratuidad en 2016.

En el plano presupuestario, el monto destinado a recomprar cartera del CAE creció constantemente. Según datos de la Comisión Ingresos (2024), entre 2011 y 2022, pasó de 320000 millones de pesos (400 millones USD) a aproximadamente 430000 millones de pesos (538 millones USD); mientras que los pagos por garantías aumentaron desde 715 millones de pesos (0,89 millones USD) a cerca de 170000 millones de pesos (213 millones USD).

Según datos recopilados por la Fundación Sol, el mismo año que se aprobó la ley de gratuidad en la educación superior (2016), los bancos habían entregado créditos a las instituciones de educación superior por un valor de 3,4 billones de pesos (4250 millones USD); mientras que el Estado chileno había comprado a los bancos el 41,8% de los créditos, con un sobreprecio que en promedio alcanzó el 28,3% de su valor (estimado inicialmente en un 6 %). Solo entre 2006 y 2011, el monto consignado para compra de carteras de créditos y pago de garantías se multiplicó 25 veces, pasando de 10,3 billones de pesos (12875 millones USD) a 250 billones de pesos (312500 millones USD). El monto asignado por concepto de CAE siguió creciendo en los años siguientes y en 2016 alcanzó una cifra récord de 590.000 millones de pesos (738 millones USD); lo que quiere decir que, de representar el 2,4% del presupuesto para educación superior, pasó a absorber el 35%.

La tendencia se intensificó en 2017, cuando los recursos estatales destinados al CAE llegaron a 850000 millones de pesos (1063 millones USD), equivalentes al

42,6% del presupuesto para educación superior (Universidad de Santiago de Chile, Observatorio de Políticas Públicas, 2017). En años posteriores (2018–2022), aunque este porcentaje descendió a cerca del 30%, el CAE siguió absorbiendo una parte sustantiva del gasto en el sector.

En suma, los montos consignados por concepto de subsidios al Crédito con Aval del Estado habían mostrado que el Estado chileno podría haber utilizado esos recursos para entregar educación directamente, en vez de endeudar a cientos de miles de familias. Esto daba un duro golpe al corazón del sistema que buscaba asegurar la expansión de la matrícula cuidando el gasto fiscal: el CAE había mostrado ser económicamente ineficiente y moralmente impresentable.

El crédito ingobernable

El excesivo gasto fiscal asestó un golpe definitivo a la legitimidad del CAE como herramienta de política pública, pues pronto quedó en evidencia que la política era más costosa que la enfermedad que pretendía resolver: el déficit de financiamiento directo a la educación superior. Esta constatación instaló la idea de que el CAE no solo era socialmente injusto, sino también fiscalmente ineficiente.

Las críticas se ampliaron más allá de los deudores organizados: en 2016, líderes políticos de todo el espectro comenzaron a cuestionar el sistema y actores institucionales como el Consejo de Rectores (CRUCH) se sumaron al debate. Como reconocía el exministro de Educación entrevistado: “El error fue subestimar la deserción y la empleabilidad; se calculó que con un 10% de los ingresos futuros los egresados pagarían, pero los supuestos eran equivocados”.

Ese mismo año, el movimiento Deuda Educativa logró posicionar el tema en la agenda legislativa mediante un *proyecto de acuerdo* en la Cámara de Diputados, instando al Ejecutivo a estudiar la eliminación del CAE. La presión social derivó en el anuncio de la Presidenta Michelle Bachelet de que su gobierno trabajaría en un reemplazo.

A partir de 2017, el conflicto se diversificó. Por ejemplo, se judicializa mediante demandas colectivas contra la banca por cláusulas abusivas en los contratos del CAE —especialmente el llenado unilateral de pagarés—, lo que motivó la creación en 2018 de una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados. En las elecciones presidenciales del mismo año, el tema alcanzó su punto álgido: tanto Beatriz Sánchez (Frente Amplio) como Alejandro Guillier (Nueva Mayoría) incluyeron la condonación del CAE en sus programas. Sin embargo, tras la victoria de Sebastián Piñera, el proyecto de un nuevo sistema de financiamiento estatal presentado por su gobierno quedó estancado en el Congreso.

La discusión se reabrió con fuerza en el gobierno de Gabriel Boric, quien en octubre de 2024 anunció un proyecto de ley para reemplazar el CAE, el Fondo Solidario y los créditos CORFO por el Fondo Estatal Solidario (FES). La propuesta incluyó un esquema progresivo de pago (hasta un 8% del ingreso, con tramos exentos), la condonación parcial de las deudas vigentes y beneficios tributarios para quienes ya pagaron.

El debate, sin embargo, sigue abierto: mientras movimientos de deudores celebran el reconocimiento de la deuda como un problema social y político, sectores

críticos advierten que el nuevo sistema podría generar riesgos fiscales y tensiones con las universidades en materia de financiamiento e investigación. Lo cierto es que, casi dos décadas después de su creación, el CAE se convirtió en un ejemplo paradigmático de *gobernanza financiera* fallida, que terminó socavando tanto la legitimidad del sistema de educación superior como la del propio Estado.

CONCLUSIONES

El análisis del Crédito con Aval del Estado (CAE) desde la perspectiva de la *gobernanza financiera* permite comprender cómo un instrumento diseñado para ampliar el acceso a la educación superior se transformó en un régimen de gobierno marcado por tensiones sociales, morales y fiscales. El caso chileno muestra que el crédito estudiantil no es un mecanismo técnico neutral, sino un dispositivo que produce sujetos endeudados, redistribuye riesgos hacia los hogares y genera conflictos consustanciales que terminan politizándose.

En primer lugar, el CAE evidenció la capacidad del crédito para masificar la matrícula y abrir oportunidades de acceso a sectores históricamente excluidos. Sin embargo, ese logro estuvo acompañado de consecuencias sistémicas: el alza de aranceles, la consolidación de conglomerados privados, los altos niveles de morosidad y una creciente carga fiscal que tensionaron la sostenibilidad de la política.

En segundo lugar, las experiencias de los deudores mostraron cómo el tránsito del crédito como promesa de movilidad a la deuda como carga inhabilitante abrió un campo de disputas morales y políticas. La percepción de ilegitimidad del endeudamiento, documentada en testimonios y en la emergencia de movimientos como Deuda Educativa y Endeudados CORFO, transformó el malestar individual en acción colectiva. Este proceso consolidó la deuda como una bandera de lucha articulada a las demandas por gratuidad y contra el lucro, y permitió a los deudores configurarse como actores políticos autónomos.

En tercer lugar, el cuestionamiento al CAE trascendió a los movimientos sociales y alcanzó a expertos, rectores y líderes políticos de todo el espectro. La constatación de su ineficiencia fiscal —los recursos destinados a la banca superaban los asignados a la gratuidad— erosionó su legitimidad y abrió un debate transversal sobre su reemplazo. Así, el CAE se convirtió en un ejemplo de *gobernanza financiera* fallida: una política creada para cuidar el gasto fiscal terminó siendo más costosa que la alternativa de financiamiento directo.

Finalmente, la evolución reciente —con la propuesta de creación del Fondo Estatal Solidario (FES) y la condonación parcial de deudas anunciada en 2024— muestra que los conflictos generados por el crédito estudiantil no se agotan en el diseño inicial, sino que persisten y se reconfiguran en el tiempo. La discusión actual refleja la necesidad de pensar esquemas de financiamiento que, además de asegurar el acceso, también integren criterios de justicia social y sostenibilidad fiscal.

En suma, el caso chileno revela que gobernar mediante créditos implica gobernar sus contradicciones: los regímenes de crédito no solo financian bienes sociales, sino que producen nuevas formas de desigualdad y politización. La *gobernanza financiera*, entendida como el esfuerzo por administrar estas tensiones, se convierte así en un campo central para comprender las transformaciones contemporáneas de la educación superior y,

más ampliamente, de la democracia.

REFERENCIAS

- Albrecht, D. & Ziderman, A. (1993). Student loans: An effective instrument for cost recovery in higher education? *The World Bank Research Observer*, 8(1), 71-90.
- Appel, H. (2015). You are not a loan: Strike Debt and the emerging debtors movement. *Tikkun*, 30(1), 28-30. <https://doi.org/10.1215/08879982-2833623>
- Araya, C. & Fariás, M. (2014). El movimiento estudiantil chileno de 2011, en intervenciones discursivas del Presidente Piñera. *Revista de Lingüística, Filosofía y Literatura*, 24(1), 51-84.
- Avendaño, O. (2014). Fracturas y representación política en el movimiento estudiantil: Chile 2011. *Última Década*, 22, 41-68. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-22362014000200003
- Azócar, C. (2014). La tinta sobre el movimiento: Revisión y propuesta de clasificación de la literatura sobre el movimiento estudiantil chileno (2011–2014) a la luz del nuevo escenario político y su crisis. *Anuari del conflicte social*, 2014, 202-228.
- Banco Mundial. (2011). *Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile*. <https://documentos.bancomundial.org/curated/es/254511468217185045>
- Bernasconi, A., & Celis, S. (2017). Higher education reforms: Latin America in comparative perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 25, 67. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.3240>
- Brunner, J. J., & Alarcón, M. (2023). Evolution of Chilean higher education from a governance equaliser perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 31. <https://doi.org/10.14507/epaa.31.8271>
- Brunner, J. J., & Ganga, F. A. (2016). Reflexiones en torno a economía política y gobernanza de los sistemas nacionales e instituciones de educación superior en América Latina. *Interciencia*, 41(8), 573-579.
- Burr, W. H., Everitt, J. G., & Johnson, J. M. (2023). “The debt is suffocating to be honest”: Student loan debt, prospective sensemaking, and the social psychology of precarity in an allopathic medical school. *SSM – Qualitative Research in Health*, 4, 100304. <https://doi.org/10.1016/j.ssmqr.2023.100304>
- Cámara de Diputados de Chile. (2018). *Sesión 11ª, ordinaria, de la Comisión Especial Investigadora de los Actos del Gobierno vinculados a la implementación de la Ley N.º 20.027, que crea el Crédito con Aval del Estado y, en general, de la legislación relativa al Sistema de Créditos para el Financiamiento de la Educación Superior, correspondiente a la 366ª Legislatura, celebrada el día lunes 20 de agosto de 2018, de 11:36 a 14:09 horas (CEI 5)*. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=146349&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION&utm_source=
- Cárdenas Neira, C. (2014). Representación de la acción política de los estudiantes chilenos: Movilización de significados en redes sociales. *Última Década*, 22, 57-84. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-22362014000100004
- Comisión Ingresas. (2011). *Cuenta Pública Participativa 2011*. <https://portal.ingresa.cl/comision-ingresa/participacion-ciudadana/>
- Comisión Ingresas. (2018). *Cuenta Pública Participativa 2018*. <https://portal.ingresa.cl/comision-ingresa/participacion-ciudadana/>
- Comisión Ingresas. (2024). *Cuenta pública 2023*. Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores. <https://portal.ingresa.cl/wp-content/uploads/2024/05/Cuenta-Publica-2023-Final-16.05.2024-1117.pdf>
- Congreso Nacional de Chile. (2005a). *Ley N.º 20.027. Establece normas para el financiamiento de estudios de*

- educación superior. Promulgada 11 de junio de 2005. D.O.: 11 de junio de 2005. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=239034>
- Congreso Nacional de Chile. (2005b). Historia de la Ley N° 20.027. <https://www.bcn.cl/historiadela/nc/historia-de-la-ley/5827/>
- Congreso Nacional de Chile. (2012). Ley N.º 20.634: Que modifica normas del Crédito con Aval del Estado para la Educación Superior y otros fines. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1044419>
- Congreso Nacional de Chile. (2012b). Ley N° 20.634. Otorga beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal y modifica la Ley N.º 20.027. Promulgada el 12 de septiembre de 2012. D.O.: 4 de octubre de 2012. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1044419>
- De la Cuadra, F. (2014). Conflicto social en un contexto democrático. El papel del movimiento estudiantil en Chile. *Anuari del conflicte social*, 2014, 173–201.
- Disi Pavlic, R. (2018). Sentenced to debt: Explaining student mobilization in Chile. *Latin American Research Review*, 53(3), 448–465. <https://doi.org/10.25222/larr.395>
- Donoso, A., & Dragnic, M. (2015). *Hacia la universidad pública: Aproximación a la importancia del movimiento estudiantil chileno de 2011 en perspectiva latinoamericana*. Manuscrito no publicado.
- Donoso, S. (2016). When social movements become a democratizing force: The political impact of the student movement in Chile. En M. Kaldor, S. Selchow, & T. Moore (eds.), *Protest, social movements and global democracy since 2011: New perspectives* (Vol. 39, pp. 167–196). Emerald Group Publishing.
- Donoso, S., Pavlic, R. D., & Cumsille, B. (2023). Social policy expansion from below? The case of Chile's student movement and free tuition higher education. *World Development*, 167, 106213. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106213>
- Epstein, G. A. (ed.) (2005). *Financialization and the World Economy*. Edward Elgar Publishing.
- Fleet, N. (2012). Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: Una perspectiva sociológica. *Revista Polis*, 12(36), 99–116.
- Fundación Sol. (2016). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*. Fundación Sol.
- Fundación Sol. (2020). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del Crédito con Aval del Estado (CAE)*. https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2020/05/CAE2020-1.pdf
- Fundación Sol. (2023). *Estudio "Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE"*. Fundación Sol.
- Garcés, M. (2013). El movimiento estudiantil y la crisis de legitimidad de la política chilena. *Pensar Historia*, 2, 83–93.
- Garrizmann, J. (2016). *The political economy of higher education finance: The politics of tuition fees and subsidies in OECD countries, 1945–2015*. Palgrave Macmillan.
- Graeber, D. (2011). *Debt: The first 5000 years*. Melville House.
- 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>
- González, L. E., & Espinoza, O. (2008). Calidad en la educación superior: concepto y modelos. *Calidad en la Educación*, (28), 248–276. <https://doi.org/10.31619/caledu.n28.210>
- Gregory, C. A. (2012). On money debt and morality: Some reflections on the contribution of economic anthropology. *Social Anthropology*, 20(4), 380–396. <https://doi.org/10.1111/j.1469-8676.2012.00225.x>
- Guseva, A. & Rona-Tas, A. (2001). Uncertainty, Risk, and Trust: Russian and American Credit Card Markets Compared. *American Sociological Review*, 66(5), 623–646.
- Guzmán-Concha, C. (2012). The students' rebellion in Chile: Occupy protest or classic social movement? *Social Movement Studies*, 11(3–4), 408–415. <https://doi.org/10.1080/14742837.2012.710748>
- Jessop, B. (2002). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Lancaster University, Department of Sociology.
- Johnston, A. & Barr, N. (2013). Student loan reform, interest subsidies and costly technicalities: Lessons from the UK experience. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 35(2), 167–178. <https://doi.org/10.1080/1360080X.2013.775925>
- Kingsolver, A. (2008). "As we forgive our debtors": Mexico's El Barzón movement, bankruptcy policy in the United States, and the ethnography of neoliberal logic and practice. *Rethinking Marxism*, 20(1), 13–27. <https://doi.org/10.1080/08935690701739881>
- Krippner, G. R. (2011). *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*. Harvard University Press.
- Kus, B. (2013). Credit, consumption, and debt: Comparative perspectives. *International Journal of Comparative Sociology*, 54(3), 183–186. <https://doi.org/10.1177/0020715213504280>
- Larraín, C. & Zurita, S. (2008). The new student loan system in Chile's higher education. *Higher Education*, 55, 683–702.
- Lochner, L. & Monge-Naranjo, A. (2015). Student loan repayment. En E. A. Hanushek, S. Machin, & L. Woessmann (eds.), *Handbook of the economics of education* (Vol. 5, pp. 86–151). Elsevier.
- Mackenzie, L. (2022). A case of capability expansion or capability reduction? An exploration of loan recipients' views of ICETEX: Colombia's higher education student loans institute. *Journal of Hispanic Higher Education*, 21(1), 82–111. <https://doi.org/10.1177/1538192720920071>
- Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don*. Katz Editores.
- Ministerio de Educación de Chile [MINEDUC]. (2011). *Fondo solidario de crédito universitario, 1994–2010*. <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/otros-estudios>
- Montgomerie, J. (2006). The financialization of the American credit card industry. *Competition & Change*, 10(3), 301–319. <https://doi.org/10.1179/102452906X114393>
- Niemi, J. (2009). Overindebted households and law: Prevention and rehabilitation in Europe. En I. Ramsay, J. Niemi, & W. H. Whitford (eds.), *Consumer credit, debt and bankruptcy* (pp. 91–104). Hart Publishing.
- Oh, S. (2009). Personal bankruptcy in Korea. En I. Ramsay, J. Niemi, & W. H. Whitford (eds.), *Consumer credit, debt and bankruptcy* (pp. 375–392). Hart Publishing.
- Ordorika, I. & Rodríguez-Gómez, R. (2020). Field of Higher Education Research in Latin America. En: P.N, Teixeira & J.C. Shin (eds.), *The International Encyclopedia of Higher Education Systems and Institutions*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-017-8905-9_177
- Ossandón, J. (2013). Sowing consumers in the garden of mass retailing in Chile. *Consumption Markets & Culture*, 16(4), 1–19. <https://doi.org/10.1080/10253866.2013.849591>
- Ossandón, J., Deville, J., Lazarus, J., & Luzzi, M. (2022). Financial oikonomization: The financial government and administration of the household. *Socio-Economic Review*, 20(3), 1473–1500. <https://doi.org/10.1093/ser/mwab031>
- Peebles, G. (2010). The anthropology of credit and debt. *Annual Review of Anthropology*, 39, 225–240.

- Perez-Roa, L. (2014). The real weight of college loans: The issue of young debtors of the CORFO undergraduate school loan in Santiago de Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 22(75). <https://doi.org/10.14507/epaa.v22n75.2014>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2005). *Expansión de la educación superior en Chile: Hacia un nuevo enfoque de la equidad y calidad*. <https://biblioteca.uaconcagua.cl/bib/2054?utm>
- Ramsay, I. (2012). A tale of two debtors: Responding to the shock of over-indebtedness in France and England – A story from the Trente Piteuses. *The Modern Law Review*, 75(2), 212-248. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2012.00897.x>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Salinas, D. & Tetelboin, C. (2014). El movimiento estudiantil en Chile. Aproximaciones y antecedentes para el estudio de la reforma educativa. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 9(18), 22-44.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*, 51(1), 1-17.
- Servet, J.-M. & Saiag, H. (2014). Household over-indebtedness in northern and southern countries: A macro-perspective. En I. Guérin, M. Labie, & J.M. Servet (eds.), *Microfinance, debt and over-indebtedness* (pp. 24-45). Routledge.
- Shen, H. & Ziderman, A. (2009). Student loans repayment and recovery: International comparisons. *Higher Education*, 57(3), 315-333. <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9146-0>
- Silva Dreyer, C. & Romero Ocampo, J. (2013). ¿Qué es un movimiento social fuerte?: Conceptualizaciones de la noción de fortaleza y aplicación al caso del movimiento estudiantil 2002-2011 en Chile. *Última Década*, 21, 91-108.
- Somma, N. M. & Bargsted, M. (2015). La autonomización de la protesta en Chile. En J. C. Castillo & C. Cox (eds.), *Socialización política y experiencia escolar: aportes para la formación ciudadana en Chile* (pp. 203-236). CEPPE / Ediciones UC.
- Squires, G. D. (2009). Inequality and access to financial services. En I. Ramsay, J. Niemi, & W. H. Whitford (eds.), *Consumer credit, debt and bankruptcy* (pp. 11-30). Hart Publishing.
- Streeck, W. (2014). *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. Verso.
- Trumbull, G. (2012). Credit access and social welfare: The rise of consumer lending in the United States and France. *Politics & Society*, 40(1), 9-34. <https://doi.org/10.1177/0032329211434688>
- Universidad de Santiago de Chile, Observatorio de Políticas Públicas. (2017). *Dimensiones del CAE a 2017: Deudas y costos de su condonación* [Minuta N.º 9]. Universidad de Santiago de Chile. <https://fae.usach.cl/fae/docs/observatorioPP/Minuta9.pdf>
- Urzúa, S. (2015). ¿Cómo marchan los jóvenes en el Chile de postdictadura?: Algunas notas acerca de la apropiación del espacio público y el uso político del cuerpo. *Última Década*, 23, 39-64.
- Usher, A. (2005). Global debt patterns: An international comparison of student loan burdens and repayment conditions. *Canadian Higher Education Report Series*, 47.
- Walsemann, K. M., Ailshire, J. A., & Hartnett, C. S. (2020). The other student debt crisis: How borrowing to pay for a child's college education relates to parents' mental health at midlife. *Journals of Gerontology: Series B*, 75(7), 1494-1503. <https://doi.org/10.1093/geronb/gbz146>
- World Bank. (2012). *Chile's State-Guaranteed Student Loan Program (CAE)*. (Report No. 70054-CL). <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/254511468217185045>
- Ziderman, A. (2013). Student loan schemes in practice: A global perspective. En D. E. Heller (ed.), *Student financing of higher education: A comparative perspective*

Declaración de conflicto de interés

El autor declara no tener conflictos de interés.

Fuentes de financiamiento

ANID, concurso Fondecyt Postdoctorado, N°3160096.

AUTORES

Felipe González-López

felipe.gonzalez@ucentral.cl

ORCID  <https://orcid.org/0000-0002-7666-1281>