OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY QUE CREA UN NUEVO SISTEMA DE
FINANCIAMIENTO SOLIDARIO PARA ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
(BOL. 11.822-04)

Fernando Atria*

ÍNDICE GENERAL

DESCRIPCIÓN GENERAL,	3
OBSERVACIÓN GENERAL,	4
DEL PARADIGMA DEL MERCADO HACIA EL DE LOS DERECHOS SOCIALES,	5
LOS ARGUMENTOS CONTRA LA GRATUIDAD,	6
DISTINGUIENDO LO QUE HOY SE CONFUNDE: PRECIOS, COTIZACIONES, IMPUESTOS,	8
SEGUROS (O SISTEMAS DE AHORRO) INDIVIDUALES Y SOCIALES,	10
LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PROPUESTO,	12
§ 1. La "focalización" del beneficio en el 90 % más pobre,	13
§ 2. La "adhesión" de las instituciones",	14
§ 3. La regulación entre la gratuidad consagrada en la ley 21091 y el crédito,	16
§ 4. Entre cotizaciones y créditos,	19
§ 5. Un sistema de seguro social es (puede ser) financieramente estable, uno de crédito "contingente" es crónicamente deficitario,	20

* Profesor de derecho, Universidad de Chile. Presidente de la Fundación La Casa Común. Este texto contiene la presentación realizada ante la Comisión de Educación y Cultura del Senado el 8 de octubre de 2018.

El proyecto de ley busca crear un nuevo sistema de financiamiento para la educación superior, uno que unifique los mecanismos hoy existentes. En efecto, según explica el Mensaje, "unificar el sistema de créditos y terminar con el trato preferente hacia los estudiantes que asisten a ciertas instituciones" es una "necesidad urgente". El proyecto en actual discusión es la propuesta del gobierno para producir tal unificación.

DESCRIPCIÓN GENERAL

El gobierno explica en el Mensaje que, aunque parte del problema del financiamiento de la educación superior se ha solucionado mediante la política de gratuidad, "ésta irá avanzando gradualmente de acuerdo con el crecimiento económico del país, lo que ha quedado refrendado en la ley N° 21.091 sobre Educación Superior". Es decir, aunque la gratuidad es en principio la solución del problema, dicha solución se realizará gradualmente, por lo que es necesario un sistema alternativo para el tiempo intermedio que contemple a quienes no son beneficiarios de la gratuidad. Este sistema, a juicio del gobierno, debe asumir la forma de un crédito.

Este crédito es "solidario" en atención a su régimen de pago y extinción. El crédito será pagado por el deudor en hasta 180 cuotas mensuales, la primera de las cuales se hará exigible transcurridos 18 meses contados desde el egreso del beneficiario o de su deserción, en su caso (art. 20). El valor de cada cuota "será determinado por la Administradora según el monto adeudado considerando capital e intereses, al momento en que la deuda se haga exigible". De este modo se configura lo que el proyecto llama el "plan original de pago".

Sin embargo, todo deudor tendrá derecho a que la cuota no exceda el 10% de su renta mensual (art. 24 inc. 2°), y en caso de tener una renta mensual inferior al sueldo mínimo tendrá también derecho a suspender los pagos (art. 24 inc. 3°).

La rebaja de la cuota (o suspensión de la misma, que precisamente por esto en realidad no es una suspensión, sino una rebaja del 100%) no afectará el plan original de pagos. Esto es lo que el proyecto llama "contingencia al ingreso".

OBSERVACIÓN GENERAL

El sistema propuesto está afectado por una incoherencia fundamental, que se explica porque con el gobierno pretende dar cuenta de la demanda por gratuidad sin conceder que la educación es un derecho y manteniendo entonces que se trata de una mercancía cuyo valor de mercado debe en principio ser pagado por el que la adquiere. Esta idea fundamental es la que se procura defender mediante el sistema propuesto. Pero precisamente porque pretende ser un sistema "solidario" es un sistema incoherente, que será sistemáticamente deficitario y que fomentará la segregación del sistema de educación superior. Es incoherente en el sentido de que su propia fundamentación está en contradicción con sus características distintivas. Si fuera aprobado, entonces, sería un paso considerable hacia la consagración de la educación como un derecho, porque aun cuando el proyecto no lo hace, una vez en marcha este sistema todo lo que será necesario será eliminar sus incoherencias ideológicamente motivadas para completar la transformación.

Dicho de otro modo, es posible sostener que la presentación de este proyecto por un gobierno de derecha es un paso considerable en la transformación del paradigma bajo el cual hemos pensado y legislado sobre educación. Para apreciarlo, sin embargo, es necesario ir más allá de las palabras (como "crédito" etc) y buscar criterios para saber cuándo ellas son o no correctamente utilizadas. Habiéndolo hecho, podremos volver al proyecto.

DEL PARADIGMA DEL MERCADO HACIA EL DE LOS DERECHOS SOCIALES

En el paradigma hasta hace poco totalmente dominante, la educación es una mercancía que se compra y vende en el mercado. Ella se distribuye como todas las mercancías, conforme a una función precio/calidad: cada uno recibe la calidad por la que paga. El que no paga, no recibe. Es compatible con esta comprensión de la educación como una mercancía el que haya subsidios, en la forma de "beneficios", para quienes no pueden comprar en el mercado. Estos mínimos, por cierto, no son derechos ciudadanos, sino "beneficios" o "ayudas" focalizadas. Por lo mismo, su meta no es crear espacios de igualdad, sino mejorar un poco la situación de los pobres. El que recibe algo gratis no puede pretender recibir algo de la misma calidad que el que paga, porque eso destruiría la relación precio/calidad sobre la que se basa el mercado y la competencia. Como lo explicaban los autores del modelo chileno cuando la situación política les permitía hablar sin tapujos, el sistema de subvenciones estatales supone "que la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada"¹. Si la calidad subía "en exceso", el Estado debía "administrarla" para "contener el aumento de la calidad de la educación subvencionada"². Hoy es fácil decir que estas afirmaciones son una exageración, pero ellas describen correctamente la lógica de las mercancías y de los beneficios focalizados.

El "cambio de paradigma" consistía en la introducción de la idea de derechos sociales, que reemplazaría a la de los "beneficios", los "subsidios" y las "ayudas". En este nuevo paradigma, la educación ya no sería distribuida con la lógica de las mercancías, la lógica "precio/calidad" en la que es normal y hasta deseable que el que puede pagar más reciba más o mejor.

Es importante recordar este punto, para poder entender el sentido de la demanda de "gratuidad": la gratuidad es la

¹ Jofré, "El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena" en 32 Estudios Públicos (1988), p. 213.

² El lector no tiene por qué creerme: vaya y véalo en ibid, p. 214.

consecuencia institucional más evidente del hecho de que se trate de un derecho, porque implica que el criterio de distribución será la necesidad (debidamente calificada conforme a reglas públicamente validadas), no la capacidad de pago. "Gratuidad", entonces, no es la fantasía de que la educación caiga del cielo como maná, sino la ruptura del vínculo propio del mercado, precio/calidad, lo que implica capacidad-de-pago/calidad.

La pregunta que este proyecto plantea, entonces, es si un sistema "solidario" de "créditos contingentes" es en el sentido relevante gratuidad. Es claro que en principio la respuesta ha de ser negativa, porque es un sistema de "créditos". Y las cosas no dejan de tener precio porque su pago pueda ser a crédito. Pero como veremos, las características de este crédito son incoherentes, lo que nos llevará a la pregunta de por qué insistir en tratarlo como un crédito. Y la respuesta será: porque de ese modo se ratifica la comprensión de la educación como mercancía.

LOS ARGUMENTOS CONTRA LA GRATUIDAD

La razón por la que el proyecto es incoherente es que el sistema que promueve concede todos los puntos relevantes en la discusión sobre la gratuidad de la educación superior, pero insiste en retener la idea de que se trata de un crédito. Concedidos esos argumentos, es claro que todos los aspectos problemáticos del sistema que se propone serían solucionados en la medida en que dejara de ser un crédito. Esto, por cierto, no es una cuestión de palabras, y para explicarlo tendremos que intentar distinguir, más allá del diccionario, créditos de otras cosas que hoy se confunden, como cotizaciones e impuestos. Eso es lo que intentaré hacer en las secciones que siguen. Pero antes, es importante identificar los argumentos que, desde la presentación de este proyecto, pueden considerarse abandonados. Los identificaremos aquí y a medida en que avance la exposición irá siendo progresivamente claro por qué han sido abandonados.

Lo primero es que quienes se manifestaban contrarios a la gratuidad lo hacían defendiendo una descripción completamente invertida de las cosas: presentaban una carga como un privilegio, y un privilegio como una carga. Que la educación sea una mercancía quiere decir, como ya hemos observado, que ella tiende a distribuirse de acuerdo a una relación precio/calidad, lo que implica en realidad capacidad-de-pagar-el-precio/calidad. Como la educación (y su calidad) son un componente considerable en las posibilidades de desarrollo vital, es claro que organizar su distribución de acuerdo a una relación capacidad de pagar/calidad va en el interés de quienes tienen capacidad de pago y en perjuicio de quienes no tienen esa capacidad. Pero en la discusión sobre gratuidad universal se insistió, una y otra vez, que la gratuidad universal era un beneficio injustificado para los más ricos, con la obvia implicación de que un sistema de beneficios focalizados es un privilegio para los más pobres, que a diferencia de los más ricos no deben pagar por su educación. Esta presentación de la cosas, que considera que para los más ricos el tener que pagar por la educación es una carga y que eximirlos de ella sería un beneficio injustificado, fue el argumento públicamente más socorrido en contra de la gratuidad. Porque si aceptamos esa descripción invertida de las cosas, se sigue que la gratuidad es regresiva. Veremos que con el sistema propuesto por el gobierno se puede mostrar fácilmente que este argumento es una inversión y que es falso que la gratuidad sea necesariamente regresiva.

Adicionalmente, se sostenía que un sistema de mercado es un sistema que protege la libertad, y que en un régimen de derechos sociales la libertad ha de ser sacrificada a la igualdad. Con el sistema de este proyecto, sin embargo, puede mostrarse que la idea de derechos sociales universales es mayor libertad para todos.

Por último, contra la idea de derechos sociales universales se esgrimía también el argumento de que ellos eran demasiado caros para un país como Chile. Al considerar este proyecto veremos, sin embargo, que el sistema propuesto, precisamente porque es un

sistema en parte de créditos, es un sistema que será deficitario por diseño, mientras un sistema de gratuidad universal podría ser un sistema financieramente solvente.

Todo lo anterior no es una manera de argumentar ahora para modificar mediante indicaciones el sistema propuesto en un sistema de derechos sociales universales. Como la cuestión es una de las cuestiones ideológicas más importantes hoy en discusión, es poco probable que el gobierno acceda a las modificaciones que harían al sistema propuesto un sistema racional y coherente. Pero sirven para notar cómo, una vez legislado, mediante algunas reformas puntuales el sistema propuesto podría ser transformado en un sistema de derechos sociales universales.

DISTINGUIENDO LO QUE HOY SE CONFUNDE:
PRECIOS, COTIZACIONES, IMPUESTOS

Comencemos distinguiendo tres nociones: precio, cotización e impuesto. Una de las cuestiones más curiosas de la discusión actual es cómo estas tres categorías se confunden tan fácilmente: unos dicen que un impuesto especial para financiar la educación superior "es como un crédito", otros dicen que una cotización a un sistema solidario de pensiones "es un impuesto encubierto". Por eso es conveniente tratar de aclarar las cosas.

"Precio" es lo que tienen las mercancías en el mercado. Un precio tiene dos características: (a) su pago es condición para acceder a la prestación y (b) pretende reflejar el costo de la prestación. Cuando las cosas tienen precio, son mercancías y se trata de un mercado. El acceso a las mercancías está mediado por la capacidad de pago del precio.

"Cotización" es la contribución que una persona hace a un sistema de seguro social. Un sistema de seguro social supone que una clase (la de los adultos mayores, o la de los trabajadores, etc) tiene un riesgo común que es enfrentado en común, solidariamente.

La cotización retiene del precio la idea de que (a) el pago es condición para acceder a la prestación, pero se diferencia en que (b) refleja la capacidad contributiva del sujeto, no el valor de la prestación. Colectivamente hablando, por cierto, la suma de todas las cotizaciones corresponde a (alguna función de) la suma de los beneficios. Pero esta correlación que en el caso de un precio se obtiene a nivel individual, en un seguro social se obtiene a nivel colectivo. Esto puede expresarse diciendo que un seguro social se define por la idea de solidaridad entre los miembros de la clase respectiva.

Un impuesto, por último, es una contribución que se hace directamente al financiamiento del Estado (o, más genéricamente, de lo público). A diferencia de los precios y de las cotizaciones, (a) el acceso a los servicios financiados por impuestos es independiente del pago; como las cotizaciones, (b) su monto refleja la capacidad contributiva del sujeto, no el valor de la prestación.

	Institución	Criterio de cálculo	Consecuencia	Destino de lo pagado	Fórmula de calculo
Precio	Seguro privado	Costo de provisión individual	Pagarlo es condición para acceder	Financia la prestación individual	Costo del servicio
Cotización	Seguro social	Costo de provisión colectiva	Pagarla es condición para acceder	Financia el sistema como un todo	Capacidad contributiva
Impuesto	Servicio público	Decisión colectiva sobre la prestación deseada	Pagarlo no es condición para acceder	Financia el gasto público en general	Capacidad contributiva

Una cotización solo tiene sentido en el contexto de un sistema de seguro social. Para entender completamente esa idea, entonces, debemos explicar algunas cuestiones sobre la noción de seguro social, lo que puede hacerse distinguiéndola de la de seguro privado.

SEGUROS (O SISTEMAS DE AHORRO) INDIVIDUALES Y SOCIALES

Un seguro individual es un contrato entre una persona (el asegurado) y otra (el asegurador) en virtud del cual el asegurador se compromete, a cambio de un precio que en el caso del seguro toma normalmente el nombre de "prima", a cargar con un riesgo que afecta al asegurado. Como el seguro es típicamente un contrato de tracto sucesivo, y como el asegurador contrata el mismo seguro con muchas personas, el seguro privado produce dispersión temporal y personal del riesgo. Es decir, el costo previsible del daño (el costo total de los siniestros asegurados que la compañía de seguros anticipa que ocurrirán y que deberá entonces indemnizar) se distribuye entre todas las personas aseguradas y también a lo largo del tiempo de duración del seguro. La dispersión personal de los riesgos implica que el seguro produce solidaridad, en el sentido de que todos contribuyen a financiar la protección de aquéllos respecto de los cuales el riesgo se haya actualizado en daño, en un siniestro.

Aunque un seguro privado produce de hecho estas dos formas de dispersión del riesgo, su sentido está en la dispersión temporal, no en la personal. Es decir, la dispersión personal se produce como consecuencia de la insuficiencia del conocimiento sobre el futuro. Idealmente, la póliza de cada asegurado sería el valor exacto del daño que el asegurado sufrirá durante la vigencia del seguro³. Como es de hecho imposible saber cuál es ese valor, porque no es posible predecir el futuro, el asegurador usa los criterios que de mejor manera identifican el riesgo al que está expuesto el asegurado, y atendiendo a ese criterio define una clase (en un seguro contra accidentes automovilísticos, la de los conductores menores de veintiún años, por ejemplo). A los miembros de esa

³ Como lo notaba, en el texto fundamental sobre este tema, Guido Calabresi: "si fuera posible saber exactamente cuán 'riesgosa' es cada persona, cada uno formaría su propia categoría. El resultado sería que el seguro dejaría de ser un mecanismo para distribuir las pérdidas entre personas. Se convertiría en un sistema de distribución intertemporal de las pérdidas". Calabresi, The Cost of Accidents (Barcelona: Ariel, 1984), 48-9.

clase les cobra una prima que corresponde a la correlación estadística entre las características que definen la clase (ser menor de veintiún años, en el ejemplo) y el mayor o menor riesgo que tienen de sufrir el siniestro. Dentro de esa clase se produce dispersión personal y temporal de los riesgos.

Es claro que la información necesaria para hacer de cada persona su propia clase no está nunca disponible. Pero el hecho de que la razón por la que cada clase comprende varias personas sea un déficit de conocimiento muestra que las dos formas de distribuir el costo de los siniestros (personal y temporal) no tienen, en un seguro privado, el mismo estatus. La dispersión temporal de los riesgos es el sentido mismo del contrato de seguros, por lo que no tiene sentido que el asegurador pretenda disminuirla. Pero no ocurre lo mismo con la dispersión personal. Ella no es parte del sentido del seguro, sino de su costo. En la medida en que el asegurador pueda evitar la dispersión personal de los daños lo hará, refinando la clase a la que corresponde cada prima. Por consiguiente, aunque nunca alcanzará el ideal de una clase para cada uno, cada paso que pueda dar el asegurador para refinar las clases mejorará la oferta que podrá hacer: al que tiene menos riesgo le bajará la prima, y al que tiene más riesgo se la subirá. En un mercado competitivo, las aseguradoras estarán constantemente buscando refinar sus categorías, porque las aseguradoras que tengan clases más toscas perderán por un fenómeno de selección adversa: los asegurados que pagarían una menor prima con clases más refinadas emigrarán hacia la aseguradora que se las ofrezcan, y los que pagarían una prima mayor emigrarán hacia la aseguradora con las categorías más toscas. Esto muestra que, si bien un seguro privado causa solidaridad (todos contribuyen a financiar los daños sufridos por todos), dicha solidaridad no es parte del sentido sino del costo de un seguro privado.

Un seguro social, por el contrario, se caracteriza porque, como su nombre lo indica, es un sistema que protege no a individuos, sino a una clase. El supuesto es que se trata de una clase de individuos que está expuesta a un riesgo, y entre todos

contribuyen a financiar un seguro que los beneficia a todos. Es de la naturaleza de un seguro social, entonces, que cada uno contribuye de acuerdo a su capacidad contributiva y recibe en la medida de su necesidad, es decir, en la medida en que sufra el daño. El seguro social rompe la vinculación entre el monto de la prima y el monto de la protección recibida, por lo que este se define por la solidaridad. Cuando se trata de un seguro social la dispersión personal (solidaridad) no es una consecuencia de déficits de conocimiento, sino parte del sentido del seguro. Aunque aquí todavía es posible distinguir entre clases, el ideal ya no es que cada uno sea su clase. La solidaridad es parte del sentido de un seguro social.

Tratándose del proyecto ahora en discusión, entonces, la pregunta es si se trata de un sistema de créditos o de un sistema de cotizaciones, es decir, si se trata de un mecanismo análogo al seguro individual (en que busca producir solo dispersión temporal del pago) o análogo al seguro social (en que busca producir solidaridad entre los miembros de la clase respectiva).

LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PROPUESTO

Habiendo clarificado los conceptos relevantes (mercancía, precio, crédito, por un lado, y derecho, seguro social, cotización, por el otro), ahora podemos volver sobre el proyecto de ley. Las características centrales del sistema que pretende crear son las siguientes:

1. Se trata de un sistema focalizado. Conforme al proyecto, es condición para acceder al crédito que se trate de estudiantes cuyo "hogar pertenezca a los nueve primeros deciles socioeconómicos" (art. 9 N°2);

2. Es un beneficio que solo podrá ser utilizado respecto de instituciones que libremente "adhieran" al sistema. Las universidades estatales se sumarán por el solo ministerio de la ley (art. 15 inc. 1°), y las universidades privadas pueden decidir

hacerlo o no hacerlo (art. 15 inc. 2°), en la medida en que satisfagan ciertos requisitos (art. 12);

3. El crédito será el 100% del arancel regulado más una parte de la "brecha" (definida en el art 2°i como "Diferencia resultante de restar al valor del arancel real, el valor del arancel regulado"), según la "clasificación socioeconómica del estudiante" (art. 4° inc. 3°). Las instituciones, sin embargo, deberán "deberán asegurar a sus beneficiarios del Crédito que se encuentren dentro de los primeros seis deciles socioeconómicos, el financiamiento del cien por ciento del remanente que quede sin cubrir considerando la situación particular de cada alumno" (art. 16);

4. El crédito se pagara en hasta 180 cuotas (art. 21), y los deudores tienen derecho a que las cuotas no excedan del 10% de sus rentas (art. 24). Si los ingresos del estudiante, ya egresados, son menores al ingreso mínimo, tiene derecho a un descuento mensual del 100%.

5. El "crédito" se extingue al pagar la cuota 180, o cuando el capital y los intereses hayan sido debidamente pagados por el beneficiario (lo que ocurra primero).

Todas estas características tienen consecuencias problemáticas precisamente en la medida en que, contra su propia justificación, el proyecto pretende retener la idea de que se trata de créditos. Esto es lo que examinaremos a continuación.

La "focalización" del beneficio en el 90 % más pobre

Lo primero que debe notarse es que como el sistema del proyecto es entendido como un "beneficio", el proyecto pretende todavía aparecer respetando el principio de focalización, es decir, la idea de que no se trata de un derecho de todos sino de un beneficio para los "más necesitados" (hay algo un poco absurdo, por cierto, en focalizar en los 9 primeros deciles).

La "adhesión" de las instituciones"

Esta idea de que se trata de beneficios focalizados, y no una consecuencia del derecho a la educación de los estudiantes, tiene en el proyecto otra consecuencia: las instituciones de educación superior serán libres de decidir participar o no de este régimen.

Es difícil negar que una consecuencia clara será que recibir a estudiantes con "crédito" estatal representaría un costo para las universidades, que en igualdad de circunstancias preferirían estudiantes sin ese "crédito". En efecto, las universidades que reciben a esos estudiantes deben garantizar parcialmente el pago del crédito en caso de deserción (art. 13); adicionalmente, las instituciones no podrán cobrar a los beneficiarios del "crédito" (que estén dentro de los seis primeros deciles) el arancel real, o deberán darles crédito en condiciones al menos igualmente favorables por lo que el proyecto llama la "brecha" (arts. 16-17). Como adicionalmente cada institución podrá decidir, a su entero arbitrio, si sumarse o no a este régimen, es claro que ellas tendrán un incentivo para mantenerse afuera, en caso de que puedan hacerlo. Las universidades cuyos estudiantes provengan mayoritariamente del décimo decil entonces resultaran extraordinariamente beneficiadas: recibirán más recursos (porque no tendrían el límite del arancel de referencia), estudiantes con mejor educación (porque vendrían del décimo decil), y competirán con las demás en condiciones privilegiadas, en tanto éstas si estarían sujetas al límite del arancel de referencia. Permitir a las instituciones decidir si sumarse o no a este régimen, y excluir del mismo al 10% más rico, entonces, es una receta para acelerar en la educación superior el proceso que ha llevado a la segregación del sistema escolar.

¿Y por qué la adhesión al sistema ha de ser optativa para las instituciones? Aquí hay una notoria incoherencia. El Mensaje explica que la unificación de los sistemas de financiamiento que hoy existen (el crédito con aval del Estado o CAE, establecido por la ley N° 20.027, y el Fondo Solidario de Crédito Universitario

(FSCU) regulado por la ley 19.287). Una de las razones principales por las cuales el gobierno cree que estos dos sistemas deben ser unificados es que "estudiantes con la misma necesidad económica acced[en] a créditos muy distintos, dependiendo del tipo de institución que escogían".

La diferenciación entre estos dos sistemas, explica el Mensaje,

limita la libertad de elección de los estudiantes, afectando la integridad de nuestro sistema de educación superior en su conjunto, pues éste tiene como uno de sus pilares la coexistencia de diversos proyectos educativos, que buscan atraer estudiantes en base a su calidad y sello institucional propio, lo cual se dificulta cuando existen tratos diferenciados en el financiamiento estudiantil.

Aquí hay una notoria incoherencia. Cuando, durante la discusión de la gratuidad, se pretendió establecer un estatuto diferenciado entre las universidades estatales y las privadas, los partidos de la entonces oposición llegaron hasta el Tribunal Constitucional alegando que eso constituía una discriminación arbitraria, porque cuando se trataba de acceder al "beneficio" de la gratuidad la cuestión debía mirarse desde el punto de vista del estudiante y no de la institución en la que se matriculaba. El argumento como puede notarse, es el mismo que ahora invoca el gobierno para objetar la existencia paralela de dos sistemas diferenciados, uno aplicable a las instituciones del CRUCH y otro aplicable al resto de los estudiantes. La entonces oposición y hoy oficialismo recurrió al Tribunal Constitucional impugnando que los requisitos legales fueran diversos según el tipo de instituciones en el que el beneficiario estaba matriculado. Y el Tribunal Constitucional les dio la razón:

Que, en consecuencia, lo que objeta esta Magistratura es que a dichos estudiantes vulnerables se les imponga para el goce de la gratuidad, consagrada en la Ley de Presupuestos, condiciones ajenas a su situación personal o académica, como es el hecho de encontrarse matriculados en determinadas universidades, centros de formación técnica o institutos profesionales, estableciendo una eventual exclusión respecto de aquellos. Es por tanto, la aplicación de tales exigencias referidas a las instituciones de educación superior de las cuales forman parte -según como está concebida por esa Glosa de la Ley de Presupuestos-, las que

generan diferencias injustificadas entre estudiantes vulnerables que se encuentran en idéntica situación, lo que resulta contrario al principio de igualdad ante la ley y no discriminación arbitraria, consagrado artículo 19, N° 2°, de la Constitución (sentencia rol 2935, c.23. todos los destacados son agregados).

Pero ahora resulta que el propio gobierno pretende unificar un sistema de financiamiento diferenciado porque la diferenciación atenta contra la libertad de los estudiantes y la integridad del sistema que supone el mismo trato para todas las instituciones, creando un sistema que hace también una diferenciación, según se trate de instituciones que decidan adherir o no al régimen que el proyecto pretende crear. Desde el punto de vista del principio sentado por el Tribunal Constitucional, aquí también ocurrirá que los estudiantes tendrán o no acceso al crédito del proyecto si satisfacen una condición "ajenas a su situación personal o académica, como es el hecho de encontrarse matriculados en determinadas [instituciones]". Si el principio que se busca defender es el de la igualdad de trato, la regla debe ser la misma para todas las instituciones, es decir, que todas ellas ingresen al sistema, en la medida que cumplan las condiciones fijadas por la ley (véase art. 12 del proyecto), "por el solo ministerio de la ley" (art. 15).

La regulación entre la gratuidad consagrada en la ley 21091 y el crédito

La posibilidad que tienen las instituciones privadas de adherir a este crédito solidario, que como hemos visto contrasta notoriamente con la obligación que tienen las universidades estatales para hacerlo, es la misma regla que se fijó para el caso de la gratuidad: la ley puede poner condiciones para el acceso, pero las instituciones privadas que las satisfagan pueden voluntariamente, sin dar explicaciones nadie, decidir si ingresar o no ingresar (véase el art. 84 L 21091). Esto por cierto choca con lo que la entonces oposición fue a alegar exitosamente ante el Tribunal Constitucional en 2015, y que este Tribunal declaró: que la gratuidad es un derecho del estudiante, que no debe depender de

que se matricule en una u otra institución. En efecto, esa es precisamente la situación en que se encuentran hoy los estudiantes, que tendrán acceso o no a la gratuidad (y al crédito solidario) según si la institución decide o no adherir al régimen.

Es importante preguntarse qué efectos produciría la coexistencia del régimen de gratuidad y del crédito "solidario". Para eso lo primero es comparar ambos regímenes. En ambos casos, se trata de sistemas al cual las instituciones estatales están afectas por mandato legal (para el crédito, véase el art. 15 inc. 1° del proyecto; para la gratuidad universal, véase el art. 7° transitorio de la ley 21094, de universidades estatales). En el caso del financiamiento institucional para la gratuidad, su monto se calcula por referencia al arancel regulado (art. 88 L 21091), y las universidades que acceden a ese régimen no podrán cobrar adicionalmente a los estudiantes beneficiarios (art. 109 L 21091). Adicionalmente a los estudiantes no beneficiarios de la gratuidad no podrán cobrar más que los mismos montos cubiertos por la gratuidad (art. 109).

El crédito que el proyecto pretende crear no tiene la limitación del arancel regulado, y financia parte de la "brecha" entre este y el real. Las universidades que adhieran podrán fijar sus aranceles reales sin estar sujetos para ello a los aranceles regulados, aunque no podrán cobrárselo directamente a los estudiantes sino deberán darles créditos o becas (art. 16 del proyecto).

Adicionalmente, las condiciones para la gratuidad institucional son más exigentes que para el crédito. Así, las universidades que acceden a la primera deben sujetarse al "Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior" creado por la ley 21091 (art. 83c L 21091), mientras que para adherir al crédito solidario basta que "seleccione[n] a sus alumnos de primer año por criterios académicos basados en principios de no discriminación arbitraria, objetivos y transparentes" (art. 12 N° 1 del proyecto); para la gratuidad institucional es necesario contar con acreditación avanzada o de excelencia, mientras que para el

crédito solidario a exigencia es solo estar acreditada (art. 83a L 21091 y art. 12 N°2 del proyecto); y deben estar constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro (art. 83b L 21091), exigencia que no aparece respecto del crédito en el proyecto. Adicionalmente, la ley 21091 impone la obligación de "aplicar políticas... que permitan el acceso equitativo de estudiantes; y contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención" (art. 83d).

En breve: el financiamiento institucional para la gratuidad es menor que el financiamiento que puede ser cubierto con el crédito creado por el proyecto; el primero impone condiciones más gravosas que el segundo; y en ambos casos los regímenes son voluntarios para las universidades privadas y obligatorios para las universidades públicas. La consecuencia predecible de la operación conjunta de ambos sistemas es fácilmente anticipable: las universidades estatales estarán afectas al sistema de financiamiento institucional para la gratuidad, mientras las universidades privadas tenderán a emigrar de éste hacia el sistema del proyecto, salvo algunas universidades privadas de elite, que se mantendrán al margen de ambos sistemas y gozarán, como hemos visto, de una triple ventaja frente al resto.

Es decir, el sistema parece diseñado ex profeso con la finalidad de acelerar en la educación superior el proceso de segregación progresiva del sistema que ha afectado dramáticamente a la educación escolar, para fomentar que el sistema se diferencia entre universidades públicas para los más pobres y universidades particulares con crédito solidario para los demás, coronado por una pequeña cantidad de universidades de elite que sean el reflejo de la educación particular pagada.

La solución, por cierto, es equiparar el financiamiento al que pueden acceder las instituciones en ambos regímenes y al menos algunas de sus condiciones (como las de estar constituidas como personas sin fines de lucro, acreditación y sistemas de acceso), y que ambos sean aplicables a todas las instituciones, públicas y privadas, por el solo ministerio de la ley.

Entre cotizaciones y créditos

Como un crédito es un modo de pagar un precio, el crédito hereda las características del precio. Lo que define a un crédito es que lo que uno debe pagar se mide por referencia a lo que uno recibió. Lo característico de una cotización y de un impuesto, por su parte, es que cada uno contribuye de acuerdo a su capacidad contributiva. Ahora bien, recuérdese que en el régimen contenido en el proyecto en discusión hay en principio beneficiarios de altos ingresos que, pagando no más de 10% de sus ingresos por no más de 180 cuotas, pagarán totalmente el capital recibido y el interés legal del crédito. Para ellos, si obligación se define por el valor del beneficio recibido, y por consiguiente se trata de un crédito.

Habrán otros beneficiarios, de bajos ingresos o que estén expuestos al desempleo, que pagarán solo el 10% de sus ingresos y que, a pesar de pagar las 180 cuotas (o menos, en caso de cesantía o de renta inferior al sueldo mínimo), no pagarán el total del capital y los intereses. En su caso su obligación no se calcula por referencia al costo de lo recibido, sino por referencia a su capacidad de pago. Por consiguiente, para éstos se trata de una cotización (o impuesto). La ley lo llama "crédito" en todos los casos, sin embargo, porque la ley pretende defender la condición de mercancía de la educación.

¿Por qué cotización para los pobres y crédito para los ricos? Aquí podemos ver aparecer la inversión de las cosas en que descansaba el argumento de que la gratuidad es regresiva. Tiene que ser un crédito para los más ricos, nos dicen, porque financiar la educación de los más ricos con cargo a cotizaciones (= "gratuidad") es regresivo. Pero el hecho de que para los más ricos sea un crédito implica que ellos pagarán menos de lo que pagarían si fuera una cotización. Esto puede ser fácilmente demostrado. Como para un técnico o profesional de bajos ingresos se trata, en el sistema propuesto, de una cotización, calculada sobre la base de su capacidad contributiva, él pagará el 10% de

sus ingresos durante 180 meses. Para poder decir que se trata de un crédito, el sistema del proyecto no aplica la misma regla a los técnicos o profesionales de altos ingresos. Como hemos visto, para ellos se calcula por referencia a lo recibido, lo que quiere decir que pagaran el 10% de sus rentas menos de 180 meses o que pagarán 180 cuotas que serán menos que el 10% de sus rentas. Si se tratara pura y simplemente de un sistema de seguro social, en que todos pagan cotizaciones del 10% de sus ingresos durante 180 meses, los técnicos o profesionales de bajos ingresos pagarían lo mismo que bajo el sistema del proyecto pero los de altos ingresos pagarían más. Por consiguiente ya no puede decirse que la gratuidad universal es regresiva, sino al contrario.

Un sistema de seguro social es (puede ser) financieramente estable, uno de crédito "contingente" es crónicamente deficitario

Como vimos, otro de los argumentos centrales contra la gratuidad es que ella sería impagable para un país como Chile. Este es otro de los argumentos que con el sistema del proyecto pueden declararse cerrados, porque podemos comparar ese sistema con uno de gratuidad universal y veremos cuál de los dos es más costoso.

El sistema alternativo al del proyecto con el que debemos compararlo es uno de seguro social. Como ya hemos visto, un seguro social supone que hay ciertos riesgos que afectan colectivamente a una clase. Para identificar el riesgo que aquí está en cuestión, podemos descansar en el Mensaje. Según éste, la justificación de la "solidaridad" que según el Ejecutivo caracteriza al crédito que se propone es "mejorar la protección de los estudiantes frente a contingencias en su situación laboral". Son esas contingencias que los estudiantes, como clase, experimentan como riesgo. En esta lógica (nótese que estamos descansando en la lógica del proyecto, no imponiendo sobre él una distinta), si los estudiantes no estuvieran expuestos a esas contingencias, si todos ellos tuvieran, después de estudiar, ingresos que fueran suficientes para que, utilizando menos del 10% de su renta mensual, pudieran pagar el crédito, uno solidario no sería necesario. Por

consiguiente el riesgo que la clase de los beneficiarios enfrenta es claro: que los ingresos posteriores no sean suficientes para pagar el costo de los estudios. Es un riesgo de la clase, no de individuos. Ese riesgo se realizará en algunos casos, y no en otros. Frente al sistema del proyecto, la pregunta es si un sistema de seguro social para todos, en que todos los estudiantes participen recibiendo educación gratuita y contribuyan después de acuerdo a sus capacidades, es más o menos costoso.

Ahora bien, es importante notar que un sistema de seguro social produce correlación entre el costo total de los siniestros (la actualización de los riesgos), pero no a nivel individual, porque como ya hemos observado un sistema de seguro social supone que cada uno contribuye de acuerdo a su capacidad contributiva. Es decir, si lo miramos ex-post, puede decirse: hay unos para los que ser parte del seguro social fue beneficioso, y otros para los que fue perjudicial. Los primeros son los que contribuyeron al seguro pero después de egresados tuvieron altos ingresos: ellos son los que habrían pagado menos si hubieran financiado su educación con un crédito y habrían pagado menos del 10% durante 180 meses. Para quienes después de egresados tuvieron bajos ingresos, el seguro social sería beneficioso, porque terminarán pagando solo el 10% de sus ingresos durante 180 meses, cuando habrían pagado más (o por más tiempo) si hubieran contratado un crédito.

Ahora bien, es evidente que no puede pensarse un seguro social (en realidad, ningún tipo de seguro) si se asume esta perspectiva ex-post. Lo que importa no es lo que posteriormente puede decirse acerca del modo en que el daño resultó distribuido, sino lo que puede decirse ex-ante, cuando hablamos (solo) de riesgo.

Esta explicación es importante porque muestra la irracionalidad del proyecto que comentamos. La irracionalidad es que el sistema tiene una lógica de seguro social para los de bajos ingresos (porque ellos pagarán cotizaciones, calculadas de acuerdo a su capacidad contributiva), pero de crédito para los de altos ingresos. Pero entonces desaparece la dimensión solidaria del seguro social, y se hace crónicamente deficitario. Es decir, será

deficitario incluso si todos pagan sus cuotas, sin morosidad alguna.

Si se tratara de un seguro social para todos, podríamos decir: el sistema libera a cada uno del riesgo que para los estudiantes representan las "contingencias de la vida laboral", y lo distribuye entre todos, con la expectativa de que en algunos casos ese riesgo se actualizará en desempleo o ingresos bajos. Esos casos significarán, desde el punto de vista del sistema, un déficit, porque el beneficiario contribuirá menos de lo recibido; en otros casos, sin embargo, el riesgo no se actualizará, y el otrora estudiante tendrá altos ingresos sin desempleo. Estos casos representarán para el sistema un superávit, porque el beneficiario contribuirá más de lo recibido. Como es propio de la lógica de un seguro social, el superávit producido por quienes resulten tener ingresos altos compensaría el déficit causado por quienes resulten tener bajos ingresos, y el sistema podría (en principio; por cierto hay que hacer los cálculos precisos que aquí no podemos hacer) financiarse a sí mismo.

Pero como el proyecto contiene un sistema que para los más ricos es un crédito, ahora resulta que éstos no producirán superávit, porque cuando ellos devuelvan lo recibido dejarán de pagar (o las 180 cuotas se calcularán de manera que paguen solo lo recibido más el interés del 2%). Esto es evidentemente irracional. Es decir, es como un seguro de desempleo financiado por las cotizaciones de los trabajadores que paga a los desempleados, pero en el cual los trabajadores que no hayan sufrido desempleo pueden, al final del período, retirar lo que hubieran aportado. O un sistema de seguro de salud que financia las necesidades médicas de quienes las requieren, pero en el cual además los cotizantes pudieran, al final de cada año, retirar todo lo que hubieran aportado en exceso a sus costos médicos reales del año. Comparando (en régimen) un sistema como el del proyecto frente a uno de seguro social, que financiara la educación de todos, es evidente que el primero es más costoso que el segundo, porque el primero

por definición será deficitario mientras el segundo no tiene por qué serlo.