



Universidad
Alberto Hurtado

Proyecto de Ley de Condonación del CAE y Propuesta FES

TRES ANÁLISIS Y UNA DISCUSIÓN DE CARA
AL SENADO

Martín Bernaldes / Nicolás Fleet / Gonzalo García / Rocío Valdebenito
2025



PROYECTO DE LEY DE CONDONACIÓN DEL CAE Y PROPUESTA FES: TRES ANÁLISIS Y UNA DISCUSIÓN DE CARA AL SENADO.

**Martín Bernales Odino, Nicolas Fleet, Gonzalo García
y Rocío Valdebenito (2025).**

Serie Policy Papers CiPP. *Proyecto de ley de condonación del CAE y
propuesta FES: tres análisis y una discusión de cara al Senado.* Centro
Interdisciplinar de Políticas Públicas (CiPP), Universidad Alberto Hurtado.

ÍNDICE

- 3 I. Introducción
- 7 II. Proyecto de ley FES. Resumen
y comentarios normativos, por Gonzalo García.
- 30 III. Aspectos Económicos del Proyecto de Ley FES,
por Rocío Valdebenito.
- 43 IV. Proyecto FES: análisis de sus implicancias sobre
el sistema de educación superior, por Nicolas Fleet.
- 69 V. Discusión, por Martín Bernales Odino.

I. INTRODUCCIÓN

1. ***Tres análisis y una discusión*** es un documento de trabajo sobre el proyecto de ley que “**Crea un Nuevo Instrumento de Financiamiento Público para Estudios de Nivel Superior y un Plan de Reorganización y Condonación de Deudas Educativas**” (en adelante, proyecto de ley FES CAE) que actualmente se discute en el Senado del Congreso Nacional¹.
2. Para comprender y evaluar el proyecto de ley FES CAE hay que analizar los mecanismos económicos y las regulaciones jurídicas ligadas a los dos objetivos de este proyecto, a saber: la creación de un nuevo sistema de financiamiento público de los estudios superiores y un plan de condonación y reorganización de las deudas educativas ya existentes. Al mismo tiempo, se requiere un análisis sobre el modo en que ha operado el sistema hasta ahora y cómo se espera que lo haga en el futuro. Por este motivo, el presente documento de trabajo ofrece tres análisis: uno económico realizado por la profesora Rocío Valdebenito, uno jurídico escrito por el profesor Gonzalo García y uno que analiza las implicancias del FES sobre el sistema de educación superior producido por el profesor Nicolas Fleet.

1 Boletín n.º 17169-04. Ver tramitación en Cámara de Diputados actividad legislativa.

En ellos se encuentran estudios iniciales pero detallados sobre estos aspectos centrales del proyecto de ley FES CAE. La discusión que cierra el documento de trabajo fue escrita por el profesor Martín Bernales Odino. En ella se propone que hay que establecer un criterio adicional al fomento de la demanda de servicios educativos para organizar el financiamiento público de las instituciones de estudios superiores.

3. *Tres análisis y una discusión* fue realizado por un grupo de académicas y académicos de la Universidad Alberto Hurtado convocados y coordinados por el profesor Martín Bernales Odino. Su objetivo inicial fue poner en común nuestros conocimientos disciplinarios para comprender el impacto que una nueva ley de financiamiento de la educación superior podría tener en nuestros trabajos académicos y en la forma de comprender la universidad dentro del sistema de educación superior chileno. Con el correr de las sesiones de trabajo nos convencimos sobre la relevancia de compartir nuestros análisis con la comunidad académica para que sus integrantes pudieran evaluar por sí mismos los problemas que el proyecto de ley enfrentaba y los instrumentos que proponía para resolverlos. Gracias a Eduardo Abarzúa y Ximena Concha, Director Académico y Directora Ejecutiva del Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas de la U. Alberto Hurtado respectivamente, nuestros trabajos iniciales pudieron ser discutidos

con otros especialistas y lograr la forma que tiene el presente documento de trabajo.²

4. *Tres análisis y una discusión* no contiene la posición institucional de la universidad o del conjunto de sus académicos, sino únicamente de quienes lo firman.

2 Participaron de las sesiones de trabajo Martín Bernal Odino, Nicolás Fleet, Gonzalo García, Ana María Risco, Lucía Stecher, María José Valdebenito, Rocío Valdebenito y Soledad Zárate.

Proyecto de ley FES.

Resumen y comentarios

II. PROYECTO DE LEY FES. RESUMEN Y COMENTARIOS NORMATIVOS

Gonzalo García, académico Facultad de Derecho, Universidad Alberto Hurtado.

OBJETIVO

El proyecto de ley FES CAE ingresado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados propone un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios superiores y un plan de condonación y reorganización de deudas educativas, especialmente con el objeto de mitigar el efecto del CAE.

Este objetivo se logrará sin intervención de la banca, basado en una retribución progresiva y contingente al ingreso de los beneficiarios, quienes pagarán un porcentaje de sus ingresos una vez que los egresados del sistema sean contratados.

Este modelo elimina requisitos socioeconómicos para acceder al beneficio y establece un plazo máximo de 20 años para la contribución.

A efectos de visualizar la evolución del proyecto consultar el Boletín 17.169-04 en los sitios web de las cámaras.

IDEAS PRINCIPALES

1. Capacidad de los sistemas de financiamiento de la educación superior de reformular las instituciones del “mercado” educativo

El proyecto de ley, sin mencionar la idea de “mercado” en relación con la educación superior, aborda las consecuencias de los diversos mecanismos de financiación del sistema universitario que impacta sobre los estudiantes, los egresados y las propias UES.

El actual modelo de financiación contempla mecanismos agregativos. El Estado ha ido creando, eliminando y rediseñando distintos tipos de beneficios estudiantiles, los que actualmente se dividen en becas de arancel, créditos y, desde 2016, gratuidad para el 60% más vulnerable de la población.

Para quienes no acceden a gratuidad ni a becas, u obtienen beneficios que no cubren el total del arancel, existen dos alternativas de financiamiento vía préstamos con subsidio y/o garantía fiscal: el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el Crédito con Garantía Estatal (antes Crédito con Aval del Estado), a los que cabe sumar también los Créditos Corfo que se otorgaron entre 1997 y 2011.

Este sistema generó efectos en la oferta con un incremento superlativo de la cobertura universitaria, especialmente con la ampliación del CAE y su posibilidad de estudiar desvinculándolo de las necesidades socioeconómicas presentes. Dicho crédito se solventaría con los ingresos futuros.

No obstante, no produjo la movilidad social prometida, ni la calidad educativa subsiguiente. Y las consecuencias derivaron en variados efectos:

- a. Reformulación y ampliación de la oferta educativa.
- b. Deterioro financiero del proyecto educativo por la obligación de las instituciones de educación superior de hacerse cargo de los costos de extensión del egreso, afectando otras misiones universitarias.
- c. Morosidad como estudiante y como egresados, las que se han incrementado con la oferta estatal de hacerse cargo mediante leyes de la reducción de condiciones y tasas, o la extinción acotada de la deuda.
- d. Un incremento sostenido del gasto fiscal. Desde 2006 hasta el 2023: 9 mil millones de dólares, particularmente, en un 66 % mediante compra de cartera y en un 34 % mediante pago de recargas, subsidios y garantías.

El endeudamiento individual y el ineficiente gasto fiscal originan la necesidad de avanzar a un nuevo régimen de financiamiento del sistema universitario.

En consecuencia, en línea de principio la estructura institucional de las UES no cambia, pero es evidente que sí ha tenido efectos que modifican esencialmente el modo en que conocemos al sistema universitario.

A partir de este breve diagnóstico, los objetivos y contenidos del proyecto de ley propuesto en octubre de 2024 son los siguientes:

2. Nuevo sistema unificado de financiamiento. Algunos aspectos institucionales generales

El FES reemplaza todos los sistemas vigentes de financiación, salvo el beneficio de gratuidad, lo que genera efectos generales. Entre ellos:

- a. **Respecto del alumno.** Permite la financiación para cualquier alumno que carezca del beneficio de la gratuidad y, respecto de aquellos que puedan pagar, se introduce un régimen de copago sostenido en la diferencia existente entre el arancel regulado y el arancel fijado por cada UES, pero solo en el último decil.
- b. **Respecto del egresado** (igual caso para el que deserta y el que es eliminado). Quedan obligados a restituir el crédito otorgado, con tres años de exención y mediante un mecanismo estatal de cobro conforme a sus ingresos. La contribución comienza al año del egreso, deserción o eliminación. Se debe devolver el equivalente a multiplicar por dos el número de semestres cursados, con un tope máximo de 20 años.
- c. **Respecto de la institucionalidad.** Cambia la Comisión INGRESA por el servicio público INGRESA como sucesora legal.
- d. **Respecto de la financiación a las UES.**
El Estado transferirá a las instituciones el

monto equivalente a la suma de los aranceles regulados y derechos básicos de matrícula correspondientes a las personas beneficiarias de cada institución.

3. Régimen de financiamiento para los alumnos

La nueva modalidad de financiación que el Estado propicia se vincula con la duración de la carrera bajo el siguiente esquema:

- a. Financiación total del 100 % por duración nominal de la carrera considerando solo los valores regulados de arancel y los derechos básicos de matrícula.
- b. Para alumnos que demoren un año más y que tengan gratuidad, el sistema financia el 100 %.
- c. Para alumnos que demoren un año más y no tengan gratuidad, el FES financia un 50 % y la institución el otro 50 %.
- d. Para alumnos que demoren dos años, la institución financia el 50 % y los alumnos el otro 50 %.
- e. En periodos superiores a dos años, cada institución puede financiar la totalidad de los aranceles regulados.
- f. Para los alumnos que cambien de carrera, solo se financiará hasta 1,5 veces lo que dura la carrera más larga.
- g. Si el periodo se supera, la institución podrá cobrar a cada persona la totalidad de los aranceles regulados.

4. Régimen de financiamiento para las UES

Entre los requisitos hay algunos propiamente institucionales para poder acceder a este financiamiento. Estos son:

- a. Estar acreditado, al menos en el nivel básico, de acuerdo con lo dispuesto en la ley n.º 20.129.
- b. Estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, corporaciones de derecho público, o cuya personalidad derive de estas u otras entidades de derecho público reconocidas por ley.
- c. Estar adscritas al Sistema de Acceso de las Instituciones de Educación Superior establecido en la ley n.º 21.091.
- d. Aplicar políticas que promuevan el acceso equitativo de estudiantes.
- e. Aplicar políticas de acompañamiento académico que promuevan el egreso y la titulación de las y los estudiantes dentro de la duración nominal de la carrera.
- f. Regirse por la regulación de aranceles respecto de las y los estudiantes que accedan al instrumento, y de vacantes.
- g. Incrementa las obligaciones de transparencia activa sobre la información de antecedentes de la UES incluyendo las remuneraciones de sus profesores.

5. Nuevo régimen de cobro

El FES sustituye los regímenes vigentes de cobro, particularmente, la presencia de los bancos en el sistema CAE. Para ello propone el siguiente esquema de cobro:

- a. **Retorno progresivo por rentas.** En función de los ingresos declarados por las y los beneficiarios, con un tramo exento de pago para quienes perciban rentas anuales menores a 7,5 UTA. Para las y los beneficiarios con rentas iguales o superiores a 7,5 UTA, los aportes se calcularán de acuerdo con tramos progresivos y contingentes al ingreso, con la garantía de que su contribución no podrá exceder el 7 % de sus ingresos, o el 8 % en el caso de personas con ingresos iguales o superiores a 45 UTA.³
- b. **Intervención tributaria.** La entente SII-Tesorería interviene en el mecanismo de cobro bajo reglas de determinación de montos de contribución y un régimen de retención. Deben basarse en la declaración jurada de cada profesional o técnico. Existirá un régimen de retenciones tributarias sobre el cual no ahondaremos.
- c. **Montos y determinación del cobro.** Existirán limitaciones anuales según ya se describió en el retorno progresivo de rentas y la obligación

³ Este sistema ha sido cuestionado porque incentivaría a un régimen de subregistro de ingresos. No obstante, es altamente discutible que el efecto específico sea este, habida cuenta de otro conjunto amplio de evidencia respecto de la importancia de estar formalizado financiera y tributariamente para un profesional.

general de contribuir abarcará hasta 20 años. Es el Servicio Ingresas el que determina el ciclo de la contribución.

6. Efectos educativos posteriores

El FES obliga a un régimen contributivo hasta enterar el pago. No obstante, este se suspende en 3 casos:

- a. Para estudiar un título profesional, previo a haber sido financiado su título técnico.
- b. Para estudiar en el extranjero.
- c. Para estudiar una nueva carrera de pregrado, sin haber egresado de la primera. Por indicaciones presentadas el 6 de agosto de 2025, el Ejecutivo precisa algunas condiciones de esta suspensión de pagos respecto de beneficiarios que viajen al extranjero. Por un lado, la permite en el caso de profesionales que se vayan a perfeccionar al extranjero y, por otro, se pone en la situación de extranjeros con residencia temporal en Chile, y que les permitió estudiar conforme a este financiamiento.

Hay una obligación genérica de fijar un mandatario dentro del país que los represente en sus obligaciones. Y si hay incumplimiento general, el Servicio Ingresas les determinará una cuota fija, anual y sucesiva que se calculará dividiendo, en los años que resten por pagar, un monto equivalente a 3,5 veces el valor vigente del arancel regulado.

Asimismo, se interrumpe la prescripción de la obligación mientras resida en el extranjero.

7. Requisitos de postulación

El proyecto regula el tipo de estudiantes que pueden acceder a esta financiación. Deben ser:

- a. Chilenos.
- b. Extranjeros con residencia temporal y con enseñanza media completa en Chile.
- c. Con matrícula en una UES que acceda al instrumento financiero.
- d. No tener título previo mediante el mismo régimen financiero o con gratuidad.
- e. También no haber desertado o incurrido en eliminación previas.

8. Plan de reorganización y condonación de deudas para estudiantes

Todo el proyecto de ley supone una transición gradual. De este modo, crea un Plan de Reorganización y Condonación de Deudas Educativas, administrado por el nuevo Servicio Ingresos. Este estará disponible tanto para las y los actuales deudores del Crédito con Garantía Estatal, Fondo Solidario y Corfo, incluyendo a quienes tengan la garantía del crédito ejecutada.

En este introduce mecanismos de condonación parcial, relativa al historial académico y de pagos. Asimismo, una condonación progresiva asociada a los ingresos.

En este diseño incorpora pagos anticipados y beneficios tributarios para los que hayan pagado.

Dejaremos de lado esta parte del proyecto.

9. Nuevo régimen de transición de la gratuidad (Ley 21.091)

Parte de la Ley FES es replanificar el cronograma de cumplimiento de la gratuidad universitaria.

10. Modificaciones del sistema estatal universitario

- a. En la Subsecretaría de Educación Superior.
Las más relevantes son:
 - Supervisión de cumplimientos de los requisitos de la ley.
 - Determinar monto anual para cada UES.
 - Revocar financiamiento.
 - Realizar las transferencias de los fondos FES a cada UES.
- b. Creación del servicio público INGRESA y absorción de todo el personal de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores. Estará sometido al régimen ADP. Sus funciones se relacionan con el beneficiario en las postulaciones, sus obligaciones, su relación informativa con organismos tributarios y retenedores, etc.

Se vincula con el presidente de la República mediante el Ministerio de Educación. Lo más relevante es que el Servicio Ingresará estará a cargo de la administración y aplicación del Plan de Reorganización y Condonación de Deudas Educativas.

- c. Otorga atribuciones al SII para aplicar, interpretar y fiscalizar la obligación de contribución de cada beneficiario.
- d. Otorga funciones a la Tesorería General de la República en la recaudación de la contribución.
- e. Atribuciones a la Superintendencia de Educación Superior. Estas competencias están orientadas a que las UES o IES cumplan con la ley. Si una institución que recibe el financiamiento público regulado en la ley es sancionada por infracciones graves o gravísimas cinco o más veces dentro de tres años, la Superintendencia dispondrá la pérdida de dicho financiamiento, instruyendo a la Subsecretaría la ejecución de la medida. Del mismo modo, si una institución pierde su acreditación, mediante lo dispuesto por la CNA, también pierde su financiamiento.

11. Obligaciones para las UES con la Ley FES

La introducción de un nuevo régimen de financiamiento supone adecuaciones institucionales generales de las que daré cuenta ahora. Se trata de agrupar criterios obligatorios tales como:

1. Aceptación de aranceles regulados y vacantes.
2. Voluntariedad institucional de acogerse al FES.
3. Incorporar sus regímenes de financiamiento a una transición regulada por disposiciones transitorias de la ley. Esas obligaciones son las siguientes:
 - a. Acceso de instituciones de educación superior adscritas a gratuidad. Las instituciones que están en gratuidad y que cumplan los requisitos de la nueva ley ingresan automáticamente a la misma.
 - b. Plazo de 3 años de ajuste de las IES que no cumplen los nuevos requisitos para acceder al nuevo régimen de financiamiento.
 - c. Ajuste dentro de 3 años, incluso si no tienen políticas de acceso equitativo de estudiantes ni políticas de acompañamiento académico y promoción de titulación.
 - d. Nuevas exigencias a las instituciones en materias de información pública.
 - e. Regulación de aranceles en carreras que carecen de aquellos quedarán incorporadas mediante decretos supremos.
 - f. Adecuación reglamentaria del acceso a becas de arancel. Asimismo, se conservarán los beneficios de este tipo de programas durante todo el periodo que les resten de estudios.

DISCUSIONES PARLAMENTARIAS PRINCIPALES: INDICACIONES Y CRÍTICAS

Hay que distinguir las discusiones “parlamentarias” de las “extraparlamentarias”. En este punto daré cuenta de algunas de estas discusiones parlamentarias.

El 8 de julio de 2025, el Ejecutivo ingresó indicaciones al proyecto de ley con el objetivo de recoger observaciones propias de la negociación parlamentaria y extraparlamentaria en la Subsecretaría de Educación Superior. Con posterioridad, el 6 de agosto volvió a ingresar otras ya explicadas.

Más allá del complejo periodo legislativo, las indicaciones no han sido bien recibidas, lo que se manifiesta en el rechazo parcial de la Comisión de Hacienda a la limitación del copago.

1. Estabilidad fiscal y cupos generales por año.

Uno de los objetivos ha sido contener el incremento exponencial del sistema vigente. Por lo mismo, las indicaciones establecieron que la reforma en régimen anual incorporará fondos para 80.000 beneficiarios a la sazón de 56 mil con 100 % de financiamiento del arancel; 8 mil de 75 % y 16 % de 50 %.

Por indicaciones del Ejecutivo se precisa el régimen permanente y transitorio de los nuevos cupos bajo los siguientes criterios:

1.1 Régimen permanente de cupos anuales

- a. El régimen permanente anual para nuevos beneficiarios del FES se limita a 80.000 alumnos.
- b. Su distribución se definirá cada cuatro años mediante Decreto Supremo del Ministerio de Educación siguiendo el modelo histórico y la disponibilidad presupuestaria.
- c. Los montos de financiamiento serán de 100 %, 75 % y 50 %, conforme lo disponga el DS.
- d. Si hay mayor número de postulantes se priorizará socioeconómicamente.
- e. El cambio de carrera se entiende como primera postulación.

1.2 Asignación transitoria del primer año de cupos por ley

El propio proyecto define la primera asignación de cupos con el siguiente esquema:

- a. 56.000 podrán acceder al instrumento por el 100 % del financiamiento.
- b. 8.000 podrán acceder al instrumento por el 75 % del financiamiento.
- c. 16.000 podrán acceder al instrumento por el 50 % del financiamiento.

Críticas. Lo que pone en cuestión este objetivo es la migración del sistema antiguo, particularmente CAE, al sistema nuevo. Con ello, las UES CAE se ponen en una

situación de reducción de sus límites de oferta. Este asunto pone en cuestión el problema de la sustentabilidad financiera del sistema universitario.

2. Flexibilizaciones de la deuda

Se han introducido nuevas reglas que permiten optar a porcentajes menores de deudas porcentuales, lo que genera un régimen de contribución proporcional.

En principio, se trata de discusiones que han sido bien acogidas, aunque siempre dependientes del dilema de los aranceles regulados.

3. Regulación de nuevos límites de la contribución

Las indicaciones han precisado hacia la baja el alcance del periodo y montos por los cuales se extingue la obligación de pago. Estas reducciones suponen el cumplimiento copulativo de estos requisitos:

- a. Haber cumplido al menos el 90 % del periodo de su obligación de pago, contada desde que esta se hizo exigible.
- b. Que se haya pagado un monto al Fisco que exceda 3,5 veces el valor vigente del arancel regulado y de los derechos básicos de matrícula de la carrera o programa cursado, o su equivalente, multiplicado por el número de años efectivamente financiados mediante el instrumento. O 3,5 veces de lo efectivamente financiado.

- c. Que no existan saldos adeudados ni convenios de pago vigentes ante la Tesorería General de la República que tengan por causa el acceso al Instrumento.
- d. En el caso de personas beneficiarias que hayan cursado carreras universitarias cuya duración haya sido de ocho semestres o superior, haber utilizado al menos cuatro semestres el instrumento de financiamiento.

Verificados estos requisitos, el Servicio Ingresará deberá pronunciarse favorablemente respecto de la solicitud, y determinar la extinción de la obligación de pago.

4. El copago

El proyecto contiene como válvula de ajuste financiera un acceso al régimen de copago para el último decil. Cubierto por gratuidad los 6 primeros deciles, queda abierto el FES a un régimen de financiamiento total o parcial, en un volumen anual de 80 mil estudiantes en régimen, solo para los deciles 7, 8 y 9. Con ello, se rigidiza el acceso al sistema terciario de educación superior a este segmento de la población que tiene medios insuficientes, pero que podría tener una capacidad de aporte.

El dilema visto desde las instituciones, como siempre, es que abierto el régimen de copago surge una brecha entre el arancel regulado y el establecido por cada institución de educación superior, gravando el costo personal de la educación.

A raíz de ello, se rechazó limitar el copago en el Congreso solo al último decil. Con ello, es previsible sostener que esta es la norma sustancial del debate parlamentario para darle viabilidad al régimen FES.

DISCUSIÓN EXTRAPARLAMENTARIA Y PRESIONES DESDE EL SISTEMA UNIVERSITARIO

Una ley tan compleja que afecta a todo el sistema universitario con capacidades de remodelarlo indudablemente trae aparejado un conjunto de debates, aunque no todos se dan con profundidad en el Congreso. Algunos de ellos son tocados de soslayo a efectos de fortalecer la crítica sobre el proyecto.

En consecuencia, cabe sostener algunos argumentos más de fondo sobre la pertinencia del proyecto, sus problemas y virtudes.

1. El financiamiento de “toda” la educación superior.

El financiamiento del sistema de educación superior tiene potencia demostrada para modelar el propio sistema universitario. Las insuficiencias segmentan los tipos distintos de CFT, IP y UES que existen. Es evidente que el efecto financiero del sistema universitario exige marcos más amplios para las funciones esenciales, especialmente de las UES, en I+D+i así como en expresiones representativas y culturales más amplias de la sociedad chilena. No obstante, el proyecto está cruzado de intereses contra-

dictorios que se manifiestan en la versión reduccionista de la financiación para estudiar. El solo poner el efecto adicional puede derivar en incrementar los conflictos. No es descartable que esta mirada más amplia derive en la idea de que esas nuevas necesidades de financiamiento amplio no se corresponderían con la idea matriz del proyecto. Me parece que esta objeción formal es superable, pues el proyecto refiere siempre a un nuevo sistema de financiamiento público “para estudios de nivel superior”.

2. Perspectiva de “techo” de financiamiento del sistema universitario

Hay un debate subyacente sobre los límites de aporte estatal a las UES. Hay una cuestión que este proyecto consagra implícitamente: el fin de la progresión de la gratuidad como beneficio. Ya no existe ni la voluntad ni la capacidad fiscal para avanzar en esa línea y, por lo mismo, el proyecto de FES se coordina con el nuevo régimen de financiamiento para poder empalmarlo. Por cierto, mantiene los beneficios vigentes de un modo no regresivo. Sin embargo, detiene la “progresión” fiscal. Hay buenas razones para pensar que otras prioridades se han cruzado en el camino. En consecuencia, en vista de un análisis del techo del financiamiento, parece necesario abordar la discusión planteada previamente. Hay más asuntos que comportan el bien público educación superior. Esta es una discusión definitiva sobre el estado actual del sistema universitario.

3. Statu quo

El proyecto de ley contiene una reconversión de la financiación fiscal: las compras de cartera CAE y la gratuidad secaron el pozo fiscal y los riesgos generales de su financiación lo tornan inviable en su sustentación. Pese a ello, el modo en que se ha tramitado el proyecto de ley no puede descartar que uno de sus enemigos principales es la invariabilidad y, por ende, este proyecto debe verse a la luz de la continuidad del régimen actual. La opción no parece darse entre un modelo de proyecto y sus adecuaciones, sino que en enfrentar los intereses vigentes que alientan la mantención de este esquema. El gran factor que está en juego no debe ser el dilema “cumplir la promesa CAE”, sino que la “sangría fiscal”. Hay que poner la macroeconomía por sobre los factores de sus beneficiarios contingentes.

4. El “tributo” de ser profesional

Un debate altamente ideologizado en torno al carácter de tributo de la obligación de devolver con los ingresos se ha abierto paso.⁴ Más allá de la construcción artificial del mismo, habrá que hacerse cargo de la posibilidad de un

4 “La disposición que puede llevar a que los egresados de mayores rentas deban devolver varias veces el aporte que les ha hecho el Estado durante sus estudios. Se trata de un verdadero impuesto que, si bien se ha discutido, no ha prosperado en otras latitudes por todas las distorsiones que puede generar. El debate es complejo, porque los cambios en el articulado pueden tener efectos fiscales y se desafiará su admisibilidad”. Editorial de El Mercurio de 13 de agosto de 2025.

potencial vicio de inconstitucionalidad.⁵ El proyecto original tenía contribuciones mayores, superiores al monto de lo facilitado y que las indicaciones limitan. No obstante, hay que responder a las bases del problema planteado. Primero, si el Estado realiza una contribución —no como crédito— pero sí con la obligación de devolución, cabe regularla. En segundo término, el deber de devolverlo es una carga legítima, pero que tiene un límite: que no sea manifiestamente desproporcionada. En tercer lugar, un impuesto o una devolución están sujetas al mismo régimen de cargas y límites, los que admiten que puedan ser “progresivas”. No obstante, siempre que no sean manifiestamente injustas o desproporcionadas. En cuarto término, ¿cómo saber que ellas son desproporcionadas si admitimos, como lo hace El Mercurio, que “los egresados de mayores rentas” deben devolver en exceso? Esto deriva en la imposibilidad teórica de que el proyecto de ley sea inconstitucional de un modo abstracto. En ese caso, se estaría juzgando el todo, por una pequeña proporción que entre en esa hipótesis. La amenaza de la declaración de inconstitucionalidad carece de sentido normativo lo que se coordina con nuestro ordenamiento constitucional que habilita, para casos específicos, la acción de inaplicabilidad. Es plausible algún caso de remanente desproporcionado. Hay que determinar una norma final de proporcionalidad de la devolución. En quinto término, cabe tener presente que durante la tramitación estas reglas pueden tener modificaciones, las que al tener efectos fiscales pueden afectar la admisibilidad de las normas dependiendo de quién las impulse. En consecuencia, se trata de

5 Ver Arturo Ferandois, columna de El Mercurio, de 18 de julio.

normas que solo el Ejecutivo puede impulsar —como se ha hecho hasta ahora— por el efecto fiscal que contienen.

5. Los supuestos estáticos y las preferencias individuales

El proyecto está cruzado por advertencias relativas al efecto de los incentivos. El proyecto de ley también colabora en reformular las preferencias individuales de los deudores y de los futuros contribuyentes, y parece que el legislador sugiere que, indicada la norma, esta será acogida. De este modo, los deudores CAE se entiende que se acojan al nuevo régimen y de los futuros contribuyentes para que estén plenamente formalizados en registros y en su sistema impositivo. Es previsible pensar que puede haber otras alternativas. No obstante, en algunas de ellas podría ponerse el legislador.

6. Los deberes añadidos del sistema universitario

El proyecto contiene la aplicación de un principio lógico y aceptado en orden a que los nuevos aportes pueden venir acompañados de nuevas obligaciones. No obstante, como siempre hay límites. En el caso de las obligaciones de transparencia activa hay ciertas dimensiones, como las remuneraciones de los profesores, que pueden afectar a determinadas instituciones de educación superior. El principio de transparencia opera con mayores niveles de intensidad, dependiendo de la naturaleza de la persona

jurídica que lo soporte. En consecuencia, el legislador debiera hacer esta distinción. Si no la hace arriesga un reproche de constitucionalidad.

7. La autonomía universitaria.

La cuestión antes planteada ha sido criticada como una posible afectación de la autonomía universitaria. En general, el proyecto de ley transita de un régimen altamente dependiente de la administración del CAE a otro en donde hay una regulación financiera que desplaza las modalidades de cobro a la autoridad tributaria. Es evidente que la autonomía universitaria siempre es un dilema acerca de la sensibilidad de cada proyecto institucional y sus idearios. No obstante, el financiamiento en sus montos generales es el que permite reexaminar si realmente se atiende a todo el régimen universitario, incluyendo las demás misiones por las cuales una sociedad democrática alienta un régimen plural y pluralista de instituciones de educación superior.

Aspectos Económicos del Proyecto de Ley FES

III. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL PROYECTO DE LEY FES

Rocío Valdebenito, Académica Facultad de Economía y Negocios e investigadora CiPP, Universidad Alberto Hurtado.

El Crédito con Aval del Estado (CAE) es un préstamo respaldado por el Estado y ofrecido por bancos privados a estudiantes matriculados en carreras de instituciones acreditadas, sean estas CFT, IP o Universidades. La literatura ha mostrado que, si bien este instrumento ha permitido aumentar el acceso a la educación superior y las tasas de persistencia de los beneficiarios (Card y Solis, 2022; Solis, 2017), el pago de las cuotas ha significado una carga importante para aquellos que han desertado o finalizado sus estudios de educación superior. Datos de la Comisión Ingresos muestran las elevadas tasas de morosidad que han ido en sustancial aumento desde 2016 a la fecha, alcanzando un 60% de morosidad entre los egresados pertenecientes a los quintiles 1 y 2, y cerca de 40% para aquellos provenientes del quintil más rico. Las altas tasas de morosidad han tenido importantes consecuencias para el Estado. Al 2023 el gasto fiscal ascendió a 9 mil millones de dólares, dentro de los cuales más del 66 % fue destinado a la compra de cartera. Solo para generar una comparación monetaria, 9 mil millones de dólares corresponden a 43 veces el presupuesto de ANID en 2023.

El diseño del FES introduce un cambio profundo respecto a dos ejes fundamentales: (1) la reorganización y condonación de la deuda, y (2) un nuevo esquema

de financiamiento y contribución al sistema. En este documento se recopilan hallazgos, evaluaciones financieras y puntos de discusión respecto de algunos aspectos económicos del proyecto de ley, previo a su evaluación en el Senado. Estos antecedentes se ordenan según el impacto que tendrá en los estudiantes, en las instituciones de educación superior y en el Estado.

1. Impactos en los estudiantes

En relación al impacto en los estudiantes, a continuación se discuten algunos hallazgos presentados en el informe realizado por Dearden y co-autores, titulado [Reforma a los créditos estudiantiles en Chile: simulando las implicancias del Nuevo Instrumento Público de Financiamiento a la Educación Superior \(FES\)](#). El reporte analiza el impacto del FES en los esquemas de pago, para una cohorte sintética de alumnos en el 2017, utilizando datos del Ministerio de Educación y de las cotizaciones previsionales. Para esta cohorte, se analizan las diferentes trayectorias académicas, por género y caracterización socioeconómica.

1.1 Progresividad y equidad del esquema de pago

El FES establece una contribución progresiva que varía entre el 0 % y el 8 % del ingreso bruto mensual, dependiendo del tramo de ingresos. El FES limita al 7 % las contribuciones mensuales para aquellos que ganan entre 1 millón y 3 millones de pesos, y a 8 % para quienes perciben ingresos superiores. En ese ámbito, una preocupación importante del debate ha sido estimar

cuánto pagarían los alumnos de carreras altamente selectivas y con buen prospecto laboral. Sin embargo, los datos muestran importantes inestabilidades en las trayectorias laborales de los estudiantes. Esto implica que una fracción de estudiantes nunca contribuirá, ya sea porque permanecerán desempleados por periodos prolongados o porque sus ingresos estarán por debajo de los umbrales mínimos. Para quienes sí contribuyan, Dearden et al. (2025) estima que la carga promedio se sitúa en torno al 3,8 % de los ingresos, aunque existen diferencias significativas según el tipo de trayectoria académica, género y nivel socioeconómico. Por ejemplo, para hombres titulados de la educación superior, esta carga promedio asciende a 5 %, mientras que las mujeres desertoras de la educación técnica tendrían una carga promedio del 1,6 % de sus ingresos. La figura 1 muestra en detalle las cargas promedio para distintos perfiles de estudiantes.

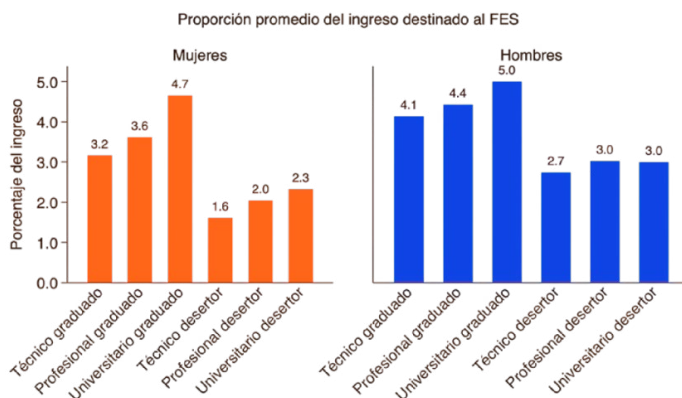


Figura 1: Cargas de pago simuladas del FES. Fuente: Dearden et al. (2025)

1.2 Comparación con el CAE

Un aspecto importante de discusión es cómo se compara este proyecto de ley con el actual CAE y, en concreto, si el nuevo proyecto impone cargas mayores respecto a las cargas de los deudores CAE. Es importante recordar que el CAE ofrece la posibilidad de solicitar un tope del 10 % del ingreso, beneficio restringido solo a quienes se mantenían al día con sus cuotas. Algo similar ocurre con el beneficio de tasa al 2 % —cambio implementado en la reforma de 2012— donde deudores cuyo CAE fue otorgado antes de ese año deben estar al día para poder optar a una cuota con tasa de interés subsidiada. Con todo, y conocidos los comportamientos de pago de los deudores, estos beneficios excluyen a cerca del 60 % de las personas que se encuentran en morosidad.

Evidentemente, la comparación CAE y FES debe ser tomada con precaución. En el contexto CAE, debido a las tasas de morosidad, una proporción baja de deudores realmente opta a los beneficios incorporados con posterioridad. En el contexto FES, en cambio, las estimaciones provienen de simulaciones que no anticipan ningún cambio sustancial en la participación en el mercado laboral ni las dinámicas de ingreso por trabajo. Por lo anterior, comparar la carga promedio entre CAE y FES no es necesariamente un ejercicio transparente. Tomando estas consideraciones, el informe estima una diferencia significativa entre la carga promedio de pago entre CAE y FES. Bajo el sistema CAE, la carga promedio se estima en un 14,3% del ingreso, mientras que bajo

el FES alcanzaría sólo un 4%. La figura 2 muestra en el panel superior las carga promedio estimadas para el proyecto FES, mientras que en el inferior en las calculadas para el CAE.

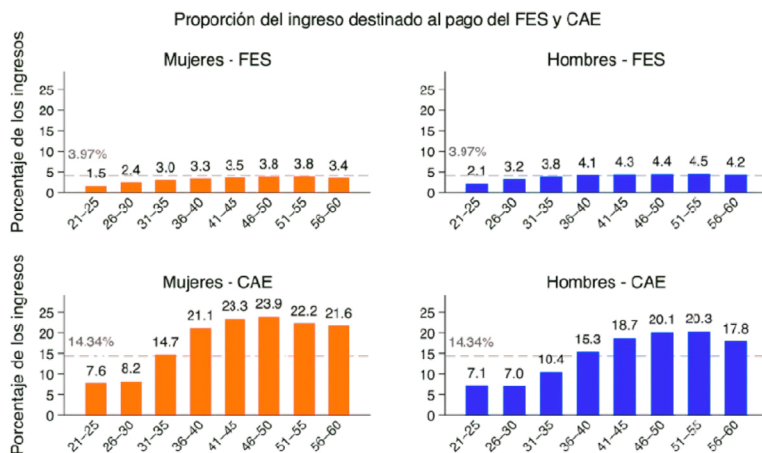


Figura 2: Cargas de pago estimadas para FES y CAE. Fuente: Dearden et al. (2025)

Finalmente, el informe —al contar con datos administrativos a nivel individual— logra estimar no solo un promedio de carga representativa, sino que logra generar la distribución completa de esta carga para distintos perfiles de egreso. Esto es crucial y fuente importante para la discusión de política pública, la cual se ha centrado en dar ejemplos de casos específicos provenientes de carreras altamente selectivas y con buen prospecto laboral, como es el caso de Medicina. La figura 3 ilustra que, dado las proyecciones de ingreso de los estudiantes, en promedio todos los alumnos titulados pagan el total del arancel recibido, lo cual está

referenciado por la línea punteada roja. La mayoría de los desertores, en cambio, paga menos del monto recibido. Desafortunadamente, la discusión se ha concentrado en estudiantes titulados exclusivamente de la educación universitaria, donde la figura muestra que solo una parte menor de este grupo pagaría más de dos veces el valor del beneficio recibido.

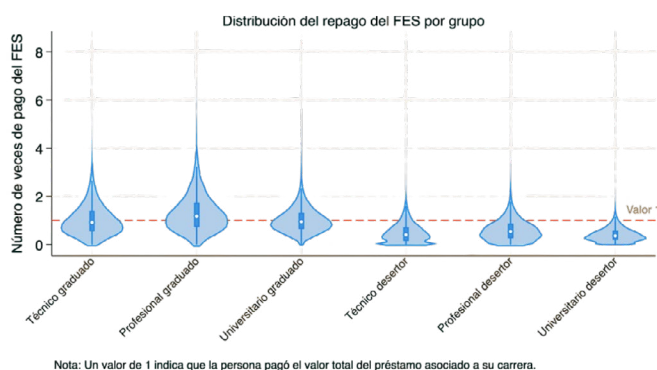


Figura 3: Distribución de Repago FES por Trayectoria Educativa. Fuente: Dearden et al. (2025)

Con lo anterior, y con la experiencia aprendida del CAE, cuyas evaluaciones financieras previas a su aprobación nunca proyectaron tasas de morosidad tan alta como las actuales, es importante discutir el impacto de este proyecto de ley en cambios estratégicos del comportamiento. Por ejemplo, se propone evaluar con mayor detención los incentivos a la informalidad, al vincularse el pago con los ingresos declarados al sistema tributario, esto podría desincentivar la formalización laboral. Y, por otro lado, la autoselección, donde estudiantes con mayores expectativas salariales podrían

optar por financiarse fuera del sistema, reduciendo la base de contribuyentes y debilitando la sostenibilidad del modelo.

2. Impactos fiscales

El FES implica un desembolso de recursos por parte del fisco por concepto de aranceles pagados a instituciones de Educación Superior, mientras que los estudiantes asumen una obligación de contribución en relación con sus ingresos futuros. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) realizó un informe financiero donde analizan los impactos de este nuevo sistema sobre el presupuesto fiscal (Informe Número 136/02.06.2025 e Informe 186/08.07.2025)⁶. En concreto, el informe proyecta las matrículas de educación superior desde el 2025 al 2100, y determina la proporción de alumnos que solicitarían el FES, en base a las tasas de uso observadas de CAE y becas de arancel. Para determinar el desembolso fiscal, se utiliza como referencia el promedio para cada grupo de carreras de los aranceles regulados según la ley n.º 20.091. En cuanto a los potenciales ingresos (contribuciones) que recibiría el fisco, la DIPRES utiliza un modelo de proyección de ingresos a partir de registros administrativos y encuestas.

El informe realiza estimaciones de todas las áreas involucradas en el proyecto, para luego presentar una tabla final de efectos netos. En particular, se evalúan los siguientes aspectos:

6 http://www.dipres.gob.cl/604/articles-372779_doc_pdf.pdf y https://www.dipres.gob.cl/604/articles-377002_doc_pdf.pdf

- a. Desembolsos de la implementación: relacionado al pago de arancel regulado a las instituciones de educación superior.
- b. Ingresos derivados de los beneficiarios: proyección de las contribuciones de los beneficiarios según sus ingresos laborales futuros.
- c. Menores desembolsos producto del fin del CAE: se relaciona a la recompra y recarga. La recompra se refiere al pago que el Estado realiza a los bancos o entidades financieras para adquirir la deuda morosa de los estudiantes con CAE, y la recarga se refiere a un ajuste de pagos posteriores que el Estado hace a las entidades financieras
- d. Menores desembolsos producto del reemplazo de las becas de arancel: el informe calcula los ahorros para el fisco que conllevan el fin de las becas de arancel.
- e. Efectos de la condonación y reorganización de las deudas estudiantiles: en esta sección se identifican diferentes tipos de deudores (CAE vigente, CAE recomprado, CAE garantía ejecutada, y CORFO).
- f. Gastos institucionales: costos referidos a los ajustes al sistema de cobranza de la Tesorería, y la creación del Servicio Ingresos (Comisión Ingresos).

En el informe financiero n.º186, se modifican algunas de las estimaciones financieras derivadas de las indicaciones al proyecto de ley. Las indicaciones al proyecto de ley generan un ahorro fiscal en los primeros diez años de implementación, debido principalmente a dos factores. Un menor gasto en el financiamiento de aranceles, ya que las nuevas medidas permiten que los beneficiarios opten por un porcentaje de financiamiento, lo que reduce el gasto del Estado frente al escenario previamente calculado. Y la extinción de la obligación de pago: a partir del año 6, se reduce la recaudación esperada porque algunos beneficiarios comienzan a cumplir con las condiciones para extinguir su deuda.

En la siguiente tabla se presentan los efectos netos del proyecto (en millones de \$), calculados en los informes DIPRES en sus informes 136 y 186:

Año	Efecto Neto FES	Efecto Indicaciones	Efecto Neto Total (FES + Indicaciones)
Año 1	-42.790	-65.692	-108.482
Año 2	77.380	-68.166	+9.214
Año 3	-72.338	-54.747	-127.085
Año 4	-233.422	-49.245	-282.667
Año 5	-377.271	-42.670	-419.941
Año 6	-455.834	-33.322	-489.156
Año 7	-467.083	-34.068	-501.151
Año 8	-531.404	-25.028	-556.432
Año 9	-551.200	-25.977	-577.177
Año 10	-563.012	-16.157	-579.169

Tabla 1: Efecto Neto por año, calculados por DIPRES, informes n.º 136 y n.º 186.

Según los cálculos presentados por la DIPRES, excepto en el año 2, todos los años muestran un ahorro fiscal neto. El ahorro fiscal aumenta progresivamente a lo largo del tiempo, pasando de -108.482 millones en el año 1 a -579.169 millones en el año 10.

3. Impactos en las instituciones de educación superior

Un ámbito menos desarrollado en los informes oficiales es el impacto que el FES tendría en la sostenibilidad financiera de las instituciones. En esta área se ha debatido el rol de los aranceles regulados, la dependencia (como % de matrícula) al actual CAE, y el rol que juega el copago en los sistemas internos de financiamiento de las instituciones.

Para universidades con alto costo operativo, los aranceles regulados podrían ser insuficientes. La ausencia de copago en los deciles medios podría generar riesgos financieros, especialmente en instituciones privadas con escasos aportes estatales, o cuya dependencia al CAE sea sustancial. En general, así como se propone analizar el cambio de comportamiento a nivel individual, un nuevo sistema de financiamiento a la educación superior genera incentivos a cambios estratégicos a nivel institucional. Algunos de estos comportamientos podrían ser la decisión de adherir o no a la política FES para mantener esquemas de financiamiento propios; la fijación de cupos (80.000 anuales) podría introducir un mecanismo de selección que afecte la planificación académica de las universidades; incentivos a la concentración en carreras con mayor margen entre el arancel real y el regulado, entre otros.

4. Conclusión

El FES representa un intento ambicioso de rediseñar el sistema de financiamiento de la educación superior en Chile. Sus virtudes son claras: mayor progresividad, eliminación del rol de la banca privada y simplificación en los mecanismos de pago. Sin embargo, la evidencia disponible también sugiere algunas dudas sobre los impactos que su implementación podría traer.

En este sentido, el proyecto requiere un monitoreo constante y la incorporación de mecanismos de corrección flexibles, que permitan resguardar la estabilidad del sistema en un contexto de alta incertidumbre económica y laboral.

REFERENCIAS

Card, D., & Solis, A. (2022). *Measuring the effect of student loans on college persistence.* Education Finance and Policy, 17(2), 335-366.

Dearden, L., Ríos-Jara, H., & Valdés, N. (2025). *Reforma a los créditos estudiantiles en Chile: Simulando las implicancias del nuevo instrumento público de financiamiento a la educación superior (FES).* University of College London.

Solis, A. (2017). *Credit access and college enrollment.* Journal of Political Economy, 125(2), 562-622.

Proyecto FES: análisis de sus
implicancias sobre el sistema
de educación superior

IV. PROYECTO FES: ANÁLISIS DE SUS IMPLICANCIAS SOBRE EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Nicolas Fleet, Académico Facultad de Ciencias Sociales e investigador CiPP, Universidad Alberto Hurtado.

NOTA INTRODUCTORIA

El presente documento está basado en una presentación realizada en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados el 12 de junio de 2025. La presentación original fue realizada en formato Power Point, por lo que en esta versión me permito expandir el texto con algunos de los comentarios que entonces acompañaron a la discusión oral. Al momento de la presentación tampoco se habían introducido las indicaciones con que posteriormente fue aprobado el proyecto en la Cámara; añadido entonces breves comentarios al respecto de algunos de estos ajustes, complementario los argumentos de la presentación original.

El texto analiza el CAE y el proyecto FES, que busca reemplazarlo, desde la perspectiva de sus implicancias dentro del sistema de educación superior. Considera entonces sus posibles efectos desde el punto de vista de beneficiarios, el Estado y las instituciones de educación superior, y se centra principalmente en las controversias del proyecto FES acerca de la justicia en los cobros a egresados y sobre la autonomía de las instituciones de educación superior que potencialmente adscriban a este instrumento.

1. El CAE en la educación superior chilena

Desde 2006, el Crédito con Aval del Estado (CAE) ha sido una política de financiamiento estudiantil y de acceso a la educación superior muy controvertida, pues ha implicado:

- Una combinación subóptima de Garantía del Estado, masificación del endeudamiento (sin riesgo) con bancos, y masificación de la matrícula —hasta el acceso universal— en un sistema de educación superior heterogéneo y segmentado según el origen socioeconómico de los estudiantes.
- Un efecto transformador sobre el ingreso a la educación superior, financiando el ingreso masivo de grupos sociales de más bajos recursos y a instituciones privadas menos selectivas de manera mayoritaria —las que no tienen acceso al sistema de crédito (Fondo Solidario) disponible para universidades tradicionales pertenecientes al CRUCH —.
- Generalización del endeudamiento directamente provocada por el CAE, situación que estuvo a la base de una alta conflictividad social, como se expresó con la aparición del movimiento estudiantil en 2011. Es decir, el CAE también ha estado al centro del cuestionamiento de la política neoliberal en educación superior.

Actualmente, sobre 1.2 millones de personas mantienen deudas con el CAE (SEGPRES, 2024). Se trata de un efecto no esperado, considerando que el CAE terminó

entregando muchos más créditos que en su diseño original. En la Comisión Investigadora del CAE de la Cámara de Diputados, el expresidente Ricardo Lagos reconoció que hacia 2013, a ocho años después del inicio de esta política, se esperaba haber entregado 40 mil créditos, pero en ese mismo periodo ya se había alcanzado los 341.200 créditos (Cámara de Diputadas y Diputados, 2018, p.104).

Inicialmente, con tasas interés al 6 %, se proyectaron endeudamientos por 180 % de los ingresos anuales y pagos mensuales del 18 % de los ingresos por 15 años —en Reino Unido, las proporciones respectivas eran 40 % de ingresos anuales y 2,9 % de pagos mensuales en relación con el salario (Banco Mundial, 2012) —. De esta manera, los problemas de diseño también han significado una desproporción en los pagos.

En 2012, el interés se bajó al 2 %, en respuesta a la demanda social por aliviar el exceso de endeudamiento. Pero la solución fue parcial, en la medida que esta nueva tasa solo aplica a quienes están al día con sus créditos, mientras que se mantuvo el alto costo público del CAE, ya que la tasa del 2 % básicamente ha sido una subvención pública a los bancos, con costo oneroso y recurrente para el Estado.

Para agravar el problema, con la introducción del CAE, las instituciones de educación superior tendieron a incrementar los costos de los aranceles reales sobre el arancel de referencia en 35 % promedio —lo que

se agrega a la carga futura que debían solventar los estudiantes (Fleet & Guzmán-Concha, 2017)—. Este es un aspecto poco considerado en la discusión, ya que el CAE no solo implica endeudamiento, sino que también un costo presente en copago. En efecto, junto con el CAE, a las instituciones de educación superior se les permite cobrar copago sobre el arancel de referencia cubierto por este crédito, según decil al que pertenecen los estudiantes:

- Hasta 40 % de copago a 7mo decil.
- Hasta 60 % de copago a 8vo – 9no decil.
- Sin límite de copago a 10mo decil.

A su turno, el desembolso estatal acumulado ha estado en torno a 9 billones de pesos, de los cuales 34 % corresponde a pagos (subsidijs directos o recargas, es decir, sobrepagos a la compra de las carteras de deudas) que han capturado los bancos (SEGPRES, 2024). O sea, más de un tercio del financiamiento se dirige a fines que no tienen que ver con educación, sino que, con negocio bancario, lo que grafica con la mayor claridad la irracionalidad del CAE como política pública.

Generalizado como mecanismo de financiamiento estudiantil antes de la gratuidad, tenemos que hoy “48 % de quienes han recibido CAE proviene de los dos primeros quintiles de ingresos, mientras que el 17 % proviene del tercero y el 18 % del cuarto quintil” (MINEDUC, 2025, p.2). De esta manera, junto con habilitar el ingreso a la educación superior de los primeros

quintiles, el CAE también ha concentrado el problema del endeudamiento en este grupo, típicamente de primera generación en la educación superior.

Junto con lo anterior, la segmentación social del sistema de educación superior tiende a reproducirse en las trayectorias laborales, de tal manera que: “el SII reporta que 50 % de deudores declaró ingresos por debajo de los 750 mil pesos en 2023” (MINEDUC, 2025, p.2). Como consecuencia, 60,2 % de los/as deudores del CAE está hoy moroso (Comisión Ingresa, 2024).

No está claro por qué se incorporó a los bancos en este mecanismo. Seguramente, fue por un asunto de liquidez, pero si la participación de los bancos en el CAE también se justificó por su capacidad de cobro, es justamente este punto —la existencia de un préstamo bancario con garantía estatal— el que explica por qué ha fallado rotundamente la recuperación del CAE.

Dada esta situación, la Propuesta de Condonación del CAE que se incorpora en el proyecto de ley en discusión se hace cargo de un problema estructural: una emergente clase profesional, que no tuvo recursos propios para solventar su educación superior, que reproduce la segmentación y desigualdades de la educación superior, y que hoy está endeudada o morosa, por efecto del mal diseño del CAE.

Otro problema diferente es que el CAE es una fuente constante y desregulada de ingresos para muchas instituciones del sistema, con y sin gratuidad, masivas y de elite, universitarias y técnico-profesionales.

De esta manera, la discusión sobre el FES, como mecanismo propuesto por el Gobierno para reemplazar el CAE, ha sido resistida porque implicaría una limitación a la autonomía de las instituciones de educación superior. Debemos entender que esta crítica se plantea desde posiciones de dependencia financiera con respecto al CAE y, por esta vía, de la garantía estatal del CAE. Mientras que, a esta situación de dependencia que se configura con el CAE, no se le critican los mismos problemas de limitación de la autonomía institucional. En consecuencia, la posibilidad de reemplazar el CAE a través de un instrumento regulado, afecta a instituciones de educación superior que dependen de esta situación de subsidio estatal desregulado que se ha configurado a través del CAE.

IES con mayor porcentaje de estudiantes con CAE (2023)

	Mat. Pregrado 2023	CAE 2023	%
Universidad de Viña del Mar	8.217	4.592	55,9 %
Universidad San Sebastián	41.126	22.948	55,8 %
Universidad Adventista de Chile	2.665	1.471	55,2 %
Universidad Andrés Bello	52.395	25.966	49,6 %
Universidad de las Américas	27.473	12.629	46,0 %
Universidad del Desarrollo	16.372	7.142	43,6 %
IP Escuela Moderna de Música	834	325	39,0 %
Universidad Adolfo Ibáñez	10.583	3.798	35,9 %
Universidad de los Andes	8.995	2.698	30,0 %
Universidad Central de Chile	12.633	3.463	27,4 %
Total sistema ESUP	1.249.397	195.093	15,6 %

Fuente: Comisión Ingreso y SIES, 2023.

En total, el CAE no es un mecanismo sostenible de financiamiento estudiantil, ya que implica un altísimo costo para el Estado, lucro para los bancos, situaciones de dependencia desregulada para instituciones de educación superior, y endeudamiento masivo de nuevos profesionales.

Por todo lo anterior, se requiere de un nuevo mecanismo de financiamiento estudiantil que reemplace al CAE.

2. Sobre propuesta FES

El FES se presenta como innovación *híbrida* entre contribución contingente al ingreso con pago en el tiempo. Además, excluye el negocio bancario del mecanismo. En tal medida, en comparación con el CAE, el FES aparece como una alternativa mucho más beneficiosa para la mayoría de los estudiantes y para el fisco. Sin embargo, para las instituciones de educación superior la propuesta del FES puede ser más problemática en la medida que el proyecto, hasta el momento, elimina el cobro del copago hasta el noveno decil. Siendo este el principal nudo crítico del proyecto, y entonces su principal resistencia, puede ser esperable que, como ocurre en los procesos de negociación parlamentaria, termine cediéndose en este punto, de manera de hacer el proyecto políticamente viable.

La propuesta del mecanismo de financiamiento FES se basa en el estado del arte internacional sobre créditos contingentes al ingreso, que es el mecanismo más funcional para la recuperación. Al respecto, véase carta

de expertos internacionales publicada en La Tercera el 4 de agosto del presente (VV.AA., 2025). Pero al mismo tiempo, trasciende la forma crédito, mediante un modelo progresivo y orientado a la equidad, con mayores expectativas de recuperación y auto sustentabilidad del mecanismo de financiamiento en su conjunto.

Efectivamente, el FES implica una innovación, en la medida que desacopla la retribución del costo individual de cada programa. Pero por esta misma razón, el FES ha sido criticado por conformar una suerte de impuesto a los graduados, en la medida que los repagos se proyectan por periodo fijo de tiempo, de máximo 20 años. Sin embargo, la discusión sobre qué es un impuesto se vuelve semántica, cuando en su forma concreta, el FES se trata de un contrato entre estudiantes y el Estado para generar un sistema de financiamiento solidario con futuras generaciones, y que, siguiendo el estado del arte, condiciona la retribución en función de la trayectoria laboral de egresados de la educación superior. La crítica a la innovación que representa el FES, que hace que sea un mecanismo relativamente excepcional en perspectiva comparada, básicamente se dirige entonces contra su componente solidario. Pero, la superación de la forma de crédito tradicional que propone el FES resulta apropiada para un sistema que, como el chileno, también es una experiencia excepcional por el corto tiempo en que se llevó a cabo una masificación de la matrícula y del trabajo profesional en la estructura social. De esta manera, el FES se adaptaría mejor, o buscaría responder de manera más equitativa, a las heterogéneas situaciones laborales

de la emergente clase profesional, formada en también heterogéneas condiciones de calidad educativa y en correspondencia con alta segmentación socioeconómica del sistema de educación superior.

En lo que sigue, analizaré la propuesta del FES con foco en beneficiarios, fisco e instituciones de educación superior, abordando dos controversias principales, la primera en relación con los beneficiarios, acerca de la posible injusticia en la retribución de los deciles superiores —por sobre el costo de los estudios cubiertos con el FES—, y la segunda sobre la eliminación del copago hasta el noveno decil.

2.1 Beneficiarios

Desde el punto de vista de estudiantes y egresados, el FES representa una opción más ventajosa que el CAE en la mayoría de los casos, considerando que el FES incluye límites de pago desde 0 a máximo 8 % de los ingresos. El periodo de pago se estructura sobre la regla de dos años por cada semestre cursado, con un tope de 20 años, como se ha anotado. De esta manera, según la modelación del FES realizada por Dearden et al. (2025), en comparación con el CAE, el FES reduciría el repago promedio de 14,34 % a 3,97 % de los ingresos. La modelación también muestra un pago total promedio que se aproxima al costo real de la formación: 4.385.000-7.755.000 para carreras de CFT y 14.096.000-19.900.000 para carreras universitarias.

Como consecuencia de lo anterior, Dearden et al. (2025) plantean que cerca del 60 % pagarán menos con FES que con CAE. Sin embargo, este cálculo parece quedarse corto, ya que excluye el copago adicional al arancel de referencia que incorpora el CAE —como se ha mencionado, de 40 % en el 7mo decil, 60 % en 8vo y 9no decil, y sin límite para el 10mo decil. De esta manera, podría ser bastante más que un 60 % de los beneficiarios quienes pagarían menos con el FES que con el CAE.

Por otro lado, el esquema propuesto para el FES también garantiza la extensión de los estudios por sobre la duración formal, ofreciendo una amplia cobertura, que incluye financiamiento de 100 % de la titulación oportuna, esto es duración formal más un año de retraso, y financiamiento del 50 % cuando se extiende un año adicional sobre la “titulación oportuna” (es decir, N+2). Ciertamente, una de las causas del alto costo de la educación superior chilena es su alta duración, que se extiende sobre una duración formal que ya es suficientemente larga. El dato más reciente del SIES es de una duración real promedio de las carreras profesionales con licenciatura de 12,9 semestres (SIES, 2025). De este modo, la propuesta del FES no sirve particularmente como incentivo a la titulación exacta.

Se agregan garantías para cambios de carrera, articulación entre educación técnico profesional y estudios universitarios y entre licenciaturas y ciclos de formación pedagógica. En total, la propuesta del FES puede caracterizarse como muy considerada con el beneficiario.

2.1.1 Sobre la justicia en el pago de egresados/as con ingresos superiores

Uno de los temas más controvertidos de la propuesta del FES, como se ha planteado, es su componente solidario, basado en un diseño de repago contingente al ingreso, que puede conducir, según se modela en Dearden et al. (2025), a que 16,6 % de los estudiantes, con los mayores ingresos futuros una vez egresados, puedan repagar 1,5 veces o más el costo de su grado —según precio establecido en arancel regulado—. Para 1 % de egresados con los mayores ingresos, ese monto podría llegar a 3.5 veces el costo de arancel regulado.

A partir de estos parámetros, se ha aludido a una injusticia del FES con quienes puedan tener mayores ingresos, constituyendo una especie de impuesto encubierto —que aplica a este grupo en específico—, y un obstáculo a la movilidad social.

Para comprender mejor este punto es necesario contrastarlo con la situación actual del CAE que, como se ha planteado, no representa necesariamente un mecanismo más ventajoso para quienes ganen más al egreso. Ello, porque la modelación de Dearden et al. (2025) no considera el copago sobre el arancel de referencia para egresados desde el séptimo decil en adelante, que se añade entonces a lo que estos estudiantes pagan con el CAE. De esta manera, con el CAE egresados pagan mucho más que el costo del arancel de referencia, al agregarse copago y los intereses, por lo que la injusticia que se le atribuye al FES sobre un exceso de pago de estudiantes de ingresos superiores

también sería un problema e injusticia bien marcada en el caso del CAE, conforme se asciende en el decil de ingreso de los estudiantes. La diferencia es que con el FES este exceso en los pagos aplica al decil de ingreso de egresados, constituyendo un mecanismo solidario de financiamiento estudiantil.

En este sentido, el economista Nicholas Barr —quien, además de Lorraine Dearden, también es uno de los mayores exponentes del estado del arte internacional en materia de financiamiento de la educación superior— sostuvo en su presentación en la Comisión de Hacienda de la Cámara que la distribución progresiva de pagos es parte de la naturaleza de un mecanismo de financiamiento estudiantil contingente al ingreso: “es importante compartir los costos entre estudiantes de distinto origen socioeconómico”, sostuvo Barr entonces. En este sentido, el proyecto FES es una propuesta que, aunque específica, se ajusta al estado del arte.

Ahora, aunque la situación del 1% de ingreso superior puede ser puntual —como señaló Dearden en su presentación en la Comisión de Hacienda— puede ser políticamente relevante ajustar este parámetro, estableciendo un tope en los repagos o contribuciones. En efecto, en las indicaciones recientes que se han introducido al proyecto, se ha agregado mayor flexibilidad en el uso del FES (pudiéndose hacer uso parcial del financiamiento, ya sea por 50 %, 75 % o 100 % del arancel) y se ha establecido un tope máximo de retribución de 3,5 veces el costo de la carrera que, cómo

se indica en la modelación de Dearden et al. (2025), correspondería a la situación del 1% de mayores ingresos.

De esta manera, el tope propuesto no hace una modificación sustantiva con respecto al exceso de pago modelado y quizás no tenga demasiado efecto entonces en responder a esta crítica realizada al FES. Con todo, se trata de un parámetro específico, que está abierto a ajustes sin afectar la estructura del mecanismo. Además, como se ha mencionado, la comparación de ese sobrepago debiera ser con la situación real del CAE, donde estudiantes del decil superior, además de pagar el costo del arancel de referencia, asumen copago sin límite, y los intereses propios del crédito. Sería relevante, contar con una comparación que efectivamente incorpore los mencionados costos adicionales que añade el CAE por sobre el arancel de referencia, de manera de poder dimensionar propuesta del FES más claramente en esta perspectiva.

2.2 Recursos Públicos

En cuanto a la eficiencia en el uso de los recursos públicos, la propuesta del FES es claramente más beneficiosa en comparación con el CAE. Como he planteado, el CAE es un mecanismo desregulado, y cuando se trata del uso de recursos públicos, no puede haber desregulación. La propuesta del FES entonces busca asegurar que los recursos invertidos en financiamiento estudiantil se utilicen exclusivamente en ese propósito, y no se desvíen a financiar lucro u otros fines, cómo actualmente ocurre

con el negocio bancario del CAE. Por otro lado, también agrega condiciones de transparencia a instituciones no estatales, para asegurar el mismo propósito, es decir, que los recursos se dirijan a financiar calidad de la formación.

A su turno, la estructura del FES contiene la expectativa de constituir un mecanismo autosustentable, que no dependa del financiamiento público recurrente para sostenerse —como es el caso con el CAE. Al respecto, la modelación de Dearden et al. (2025) proyecta una recuperación del 93,8 %, lo que es superior al ideal teórico CAE que, en todo caso, no se cumple por exceso de mora, como se ha visto. En la medida que el cobro se realiza directamente vía Servicio de Impuestos Internos, y no a través de bancos que no tienen incentivos para cobrar —pues cuentan con la garantía estatal— la hipótesis de que el FES tendría mayor recuperación y auto sustentabilidad que el CAE es plausible.

El informe financiero de la DIPRES sobre el proyecto FES (2024) habla de “ahorros de eficiencia a 10 años por casi 3.400 millones de dólares, equivalentes a un 1 % del PIB”. Esta hipótesis ha sido cuestionada por su optimismo, sobre todo por los supuestos aplicados al cálculo de los incrementos salariales. Así también, se ha discutido sobre posibles incentivos al no pago a través de la informalización del trabajo o migración fuera del país. Efectos de este tipo pueden esperarse y la política debe tener la capacidad de poder añadir controles que sean necesarios a nivel de indicaciones al proyecto de ley — como se ha hecho— y a nivel del monitoreo sistemático

de su implementación.

Desde la perspectiva de la política pública, la política del FES está en complemento, pero también en contradicción, con el mecanismo de la gratuidad. Como complemento, desde el petitorio del movimiento estudiantil de 2011 (CONFECH, 2011), se planteó una gratuidad para el 70 % de menos recursos y un fondo solidario para el restante 30 %. En este sentido, la propuesta del FES se alinea con esa demanda. El FES funcionaría igualmente para instituciones de educación superior que no están adscritas a la gratuidad. Y, como ocurre con la gratuidad, podrán acceder al FES instituciones de educación superior públicas y privadas.

Pero desde el punto de vista de la contradicción, gratuidad y FES asumen perspectivas contrapuestas acerca de la posición socioeconómica que se tenga. Para la gratuidad importa la clase de origen, para el FES la clase de destino. Ambos constituyen parámetros perfectamente válidos para políticas de financiamiento estudiantil. Pero la coexistencia de ambas en una misma institución de educación superior, pero delimitadas internamente por la frontera entre el 60 % más pobre y el 40 % más rico, puede introducir sentidos diferenciados y finalmente contrapuestos en torno a la educación superior como retorno privado o como derecho social ¿Cómo esta distinción se expresaría dentro de las instituciones de educación superior y en las formas en que sus estudiantes entienden su educación y su rol profesional, en un sentido más privado o social? La respuesta dependerá de diferentes situacio-

nes, que solo podrían ser conocidas empíricamente.

2.3 Sobre limitación del copago y la autonomía institucional

La principal crítica al FES, y por lo tanto la principal resistencia que el proyecto produce en las instituciones de educación superior, es la limitación del copago sobre el arancel regulado al décimo decil. Ciertamente, el proyecto en su forma actual podría afectar el financiamiento de instituciones que dependen más del copago y del CAE en estas condiciones. Las situaciones podrán variar en cada caso.

En la discusión por los medios, esta limitación del copago ha sido planteada como una amenaza a la autonomía de las instituciones de educación superior. Pero mientras el problema del copago podría ser discutido y solucionado en sus propios méritos, como un parámetro ajustable del FES, la discusión sobre el problema de la autonomía ha sido bastante más confusa. Como se ha planteado, mientras que la situación de dependencia del CAE no sea planteada como un problema de autonomía institucional ¿Por qué lo sería el FES? Si se trata de la limitación del copago, se trata de un parámetro del FES, que podría ajustarse, pero no en una situación de desregulación como la que opera el CAE.

En este marco, como planteó Nicholas Barr en la Comisión de Hacienda: idealmente los créditos debieran cubrir todo el costo de la formación, es decir, se debiera evitar el copago. Para el caso chileno, pareciera ser que

el CAE y la gratuidad también ha servido para incentivar el incremento de los aranceles reales sobre los aranceles regulados o aranceles de referencia vía copago. En efecto, los aranceles de pregrado 2010-2024 crecieron 122 % promedio, equivalente a 44,4 % más que el IPC del periodo (MINEDUC, 2025).

La distinción entre arancel regulado y arancel real resulta una práctica sumamente opaca para cualquier mecanismo de financiamiento público. Como se ha visto, desde la perspectiva de estudiantes con CAE que copagan sobre el arancel de referencia, constituye un exceso. Pero el problema de los aranceles encierra más complejidades. La evidencia comparada muestra que los aranceles chilenos están dentro de los más altos entre los países de la OECD (PPP) (OECD, 2022), mientras que el gasto total en educación superior en relación con el PIB en Chile es el mayor entre estos países. Ello plantea un misterio. O sea, ¿cómo aranceles que están entre los más altos del mundo no son suficientes para asegurar sostenibilidad institucional y calidad de la formación? Puede haber situaciones diversas que explican este incremento de los aranceles: una situación de base del alto costo de la educación superior en Chile, como se ha planteado, proviene de la inercia asociada a la extendida duración y sobre duración de la formación de pregrado.

También hay nuevos escenarios, considerando el creciente desarrollo de investigación en las universidades, más allá de las instituciones tradicionales, lo que tendría un impacto sobre los aranceles. Pero también hay

situaciones menos claras o más opacas si se quiere, donde no se puede sostener una relación transparente entre aranceles y calidad de la formación. Puede haber situaciones de ineficiencia administrativa o de baja sostenibilidad financiera, típicamente provocadas por bajas matrículas que impiden sostener economías de escala. Y también hay situaciones de desvío de recursos, que han sido observadas en el último tiempo, como, por ejemplo, el caso de una universidad que fue multada en 2024 por la Superintendencia de Educación Superior por traspasarle recursos a una institución relacionada en el extranjero, o el conocido caso de financiamiento de prebendas políticas en otra institución visibilizado el mismo año.

No queda claro, en efecto, que el lucro haya sido finalmente erradicado de la educación superior bajo la nueva ley 21.091 que lo prohíbe.

En consecuencia, un mecanismo generalizado de financiamiento estudiantil con recursos públicos no puede existir sin regulación de aranceles y vacantes. En un estado de acceso universal a la educación superior, las condiciones de eficiencia y transparencia del financiamiento público se vuelven aún más necesarias. Países con tradición de autonomía financian educación superior con aranceles y vacantes regulados, por lo que difícilmente el FES representaría una merma a la autonomía en esta perspectiva. Por contraparte, la autonomía institucional, como se plantea en la Ley 21.091, no debiera confundirse con la situación de desregulación que se configura con el diseño del CAE.

Ahora, una situación objetiva es que, dentro de los parámetros de la relativamente nueva Ley de Educación Superior de 2018, se espera que las instituciones de educación superior realicen más funciones que la docencia, de modo que los aranceles financien indirectamente investigación y vinculación con el medio. La tendencia hacia la complejización de funciones se incentiva a través de estándares de calidad y aranceles regulados. Bajo esta presión isomórfica, las instituciones de educación superior en general, pero de manera específica también aquellas que no tienen aportes basales, tendrán que financiar esta complejidad de funciones a través de aranceles estudiantiles. Por lo tanto, la limitación del copago debiera poner un foco específico sobre sus efectos en los casos de instituciones de educación superior que requieran más recursos para desarrollar investigación, y que no cuentan con aportes basales para ello.

Pero un análisis de los efectos de la limitación del copago debiera ser caso a caso, de manera de comprobar cómo los aranceles financian una complejidad de funciones, incluida la investigación, y cómo estas funciones efectivamente se incorporan al trabajo académico y tienen impacto enriqueciendo la calidad de la formación que reciben los estudiantes. Así se podrían distinguir casos de este tipo, es decir, donde los aranceles financian complejidad de funciones, versus aquellos donde los aranceles estén financiando una formación puramente docente —o con la investigación polarizada en núcleos aislados— o incluso donde haya pérdida de recursos por ineficiencia, falta de autorregulación o lucro, como se ha planteado.

Sobre esto último, el criterio de la investigación como factor del costo de la docencia —cómo se calcula en aranceles regulados— debiera considerar también cómo la docencia se ve informada por la investigación, en lugar de incentivar la separación entre docencia e investigación en cada plantel. En casos de instituciones que requieran mayor financiamiento para el desarrollo de funciones adicionales a la docencia, la propuesta del FES podría ajustar el parámetro de copago antes del decil 10, pero manteniendo el sentido progresivo y una cobertura lo más amplia posible para estudiantes. Instrumentos para esto pueden ser variados, desde aceptar un copago en casos de instituciones acreditadas por investigación —pero que no cuentan con financiamiento basal— hasta un ajuste a los aranceles regulados, como se ha mencionado.

El sistema de financiamiento de la educación superior debe avanzar en diferenciar aportes públicos a la investigación, individual e institucional, de los costos de la formación. Ello es parte de las modernizaciones pendientes del sistema de educación superior, y el FES puede ser un paso en esta dirección. Pero la autonomía no debe pretender sortear las condiciones de regulación necesarias para el financiamiento público generalizado de la formación, pues estas condiciones buscan asegurar una clara vinculación entre valor a cambio de inversión pública (calidad como value for money).

Por último, la Ley 20.191 (art. 2, letra a) reconoce la autonomía de las instituciones de educación superior.

Por lo mismo, la adscripción al FES es una opción autónoma para las instituciones, al igual que lo es la gratuidad. Si por efecto del FES se diferencia un subsistema de instituciones que opera sin regulación arancelaria, ello puede ser posible, pero sin recursos públicos. Tampoco representaría ningún inconveniente desde la racionalidad de un sistema diverso, pero con garantías de calidad, en función de una diversidad de propósitos institucionales.

3. Conclusión

La propuesta del FES busca restituir el interés público afectado por la situación de desregulación del financiamiento que se produce con el CAE. Por lo mismo, la principal resistencia al proyecto es que afecta a las instituciones que han funcionado, o que directamente dependen, de esta desregulación. Aquí radica el desafío político del trámite en el Senado, el cual podría ser resuelto en la medida que se ajusten parámetros específicos, particularmente los que tengan que ver con la sostenibilidad financiera de las instituciones.

Como concluye Nicholas Barr en una columna en La Tercera (2025), es importante distinguir entre estructura y parámetro de un mecanismo de financiamiento estudiantil. Los parámetros siempre deben estar disponibles para ajustarse en función de sus efectos/ desempeño, lo cual también incluye ajustes a lo largo de la implementación de la política. De esta manera, concluye Barr sobre FES: “La reforma tiene buen diseño y entrega una base sólida para desarrollos futuros”. De

esta manera, una adecuada implementación del FES, considerando monitoreo y ajuste de sus impactos, puede ofrecer una alternativa de financiamiento complementario a la gratuidad mucho más sostenible y racional que lo que ha sido la experiencia del CAE.

En perspectiva, y más allá de la forma actual del proyecto, el proyecto FES tiene potencial de incentivar transparencia y eficiencia institucional; avanzar en distinción de financiamientos entre docencia, investigación y vinculación con medio (esta última, idealmente vinculada bidireccionalmente con las dos primeras). Esta posibilidad también depende de la capacidad del FES de liberar recursos actualmente capturados por el negocio del CAE, aunque nada se dice al respecto en la actual formulación del proyecto. Por último, también se debiera avanzar en sincerar las diferentes misiones institucionales que actualmente coexisten en el sistema, de manera de distinguir los impactos potenciales del FES sobre el desarrollo de una complejidad de funciones institucionales —y dentro de este grupo, aquellas instituciones que no cuentan con financiamiento suficiente para sostenerlas— de otras situaciones que, por su opacidad, no permiten sostener claramente el vínculo entre arancel y calidad de la formación recibida.

REFERENCIAS

Banco Mundial (2012). *Programa de crédito con aval del estado de Chile: análisis y evaluación*. World Bank: Washington

Barr, Nicholas (2025). *Columna: Las ventajas de la reforma al crédito universitario*. La Tercera, 8 de abril de 2025.

Cámara de Diputadas y Diputados (2018). *Informe de la Comisión Especial Investigadora de los Actos del Gobierno Vinculados a la Implementación de la Ley n° 20.027*. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlID=43144&prmTipo=INFORME_COMISION.

Comisión Ingres. (2024). *Cuenta Pública 2023*. <https://portal.ingresa.cl/comision-ingresa/participacion-ciudadana/?cuentas-publicas-participativas=1>

CONFECH (2011) Bases para un acuerdo social por la educación chilena. [WWW doc-ument]. URL http://www.archivochile.com/Chile_actual/01_mse/1/MSE1_0013.pdf

Dearden, L., Ríos-Jara, H. & Valdés, N. (2025). *The student loan reform in Chile. Simulating Users and Repayment Dynamics of the New Higher Education Public Financing Instrument (FES)*. University College London y Subsecretaría de Educación Superior.

Dirección de Presupuestos (2024). *Informe financiero: proyecto de ley que establece un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas.* I.F. N°271/08.10.2024.

Fleet, N., & Guzmán- Concha, C. (2017). *Mass Higher Education and the 2011 Student Movement in Chile: Material and Ideological Implications.* Bulletin of Latin American Research, 36(2), 160-176. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/blar.12471>

Ministerio de Educación (2025). *Proyecto de Ley que Establece un Nuevo Instrumento de Financiamiento Público para Estudios de Nivel Superior y un Plan de Reorganización y Condonación de Deudas Educativas.* Versión Mayo 2025.

OECD (2022). *Education at a Glance.* https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2022_3197152b-en.html

Secretaría General de la Presidencia (2024). *Proyecto de Ley que establece un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior y un plan de condonación de deudas educativas.* <https://fes.mineduc.cl/proyecto-ley.html>

SIES (2025). *Duración real y en exceso de los programas de educación superior. Titulación 2020-2024.* https://mifuturo.cl/wp-content/uploads/2025/06/Informe_Duracion_Carreras_2025_SIES.pdf

VV.AA. (2025) *FES y la reforma al sistema de créditos en Chile.* En Cartas al Director del Diario La Tercera, 4 de Agosto de 2025. <https://www.latercera.com/cartas-al-director/noticia/fes-y-la-reforma-al-sistema-de-creditos-en-chile/>

Discusión

DISCUSIÓN

Martín Bernales Odino, Académico Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Alberto Hurtado.

1. Sistema de financiamiento del mercado de la educación superior

Las reglas jurídicas actualmente vigentes han construido un mercado para proveer servicios de educación superior por parte del Estado y de instituciones privadas⁷. En este mercado de la educación superior se han establecido diversos instrumentos de financiamiento, directa o indirectamente público, a las Instituciones de Educación Superior (en adelante, IES). Ellos podrían agruparse en tres: aquellos que intervienen en la demanda de los servicios educativos a través de la política de gratuidad, los créditos garantizados por el estado y la regulación de los aranceles; los que a través de fondos concursables promueven el desarrollo de la investigación y la creación de académicas y académicos de las IES; y, finalmente, aquellos que a través de aportes basales o concursables promueven que las IES alcancen sus fines

⁷ En especial, los artículos 19 Nos.10 y 11 Constitución de la República; los decretos con fuerza de ley 4 /1981; 2 /2009; las leyes 20.027 / 2005 sobre el sistema de créditos para estudios superiores; 20.0634 sobre beneficios para quienes hayan accedido al sistema de crédito con garantía estatal; 20.129 / 2018 sobre un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior; ley 21.091 /2018 sobre la educación superior; 21.094 / 2018 sobre universidades estatales; y los decretos Decreto 129 /1991 que reglamenta la asignación del 5 % del aporte fiscal directo; 97 / 2017 del Ministerio de Educación que reglamenta el programa de Becas de Educación Superior; 333 / 2019 que reglamenta el financiamiento institucional para la gratuidad.

institucionales⁸.

El proyecto de ley sobre financiamiento público de estudios superiores y condonación de deudas educativas (en adelante, proyecto de ley FES CAE) interviene, en principio, únicamente en el primero de los mecanismos, i.e., la promoción de la demanda de los servicios educativos. Sin embargo, su pretensión es sistémica pues el instrumento de financiamiento público que establece se dirige a reorganizar la principal herramienta de financiamiento de los estudios de nivel superior.

2. Los problemas del sistema de financiamiento existente

Para evaluar el proyecto de ley FES CAE hay que entender los problemas que intenta resolver. Su objetivo, dice el mensaje presidencial, es solucionar las dificultades asociadas al establecimiento y funcionamiento del sistema de financiamiento de promoción de la demanda actualmente existente. Estas dificultades pueden agruparse en dos. Por un lado, aquellas asociadas a un esquema de financiamiento que habría incentivado, entre otras cuestiones, que la mayor oferta educativa haya tenido como contracara la indiferencia frente a la calidad y la pertinencia de dicha oferta. Por otro lado, aquellos vinculadas a la situación financiera de las personas deudoras y del fisco que pagan por aranceles cuyos montos se han incrementado a partir de la

8 Entre ellos están, por ejemplo, los fondos basales gestionados por el Ministerio de Educación y el programa de financiamiento estructural I+D+i Universitario gestionado por el Ministerio de Ciencia.

garantía estatal de los créditos. El fisco ha pagado 9 billones de dólares entre los años 2006 y 2023 para financiar el crédito con garantía estatal. Esto equivale a 43 veces el presupuesto anual 2023 de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo⁹. Que un 34 % de este monto haya sido cancelado a los bancos por concepto de subsidios directos o recargas a la compra de cartera¹⁰ genera dudas razonables sobre el valor que estas instituciones financieras agregan al sistema y, en definitiva, sobre la justificación de su participación en él. A pesar de su importancia, esta cuestión ha estado casi completamente ausente del debate público.

Mientras la continuación de un desembolso fiscal de una magnitud como la señalada plantea dudas sobre la sostenibilidad del sistema actualmente existente¹¹; los problemas de calidad y pertinencia de los programas de estudio generan dudas sobre la robustez académica del sistema que se ha expresado en la reciente discusión pública sobre el valor de los títulos que se están otorgando por las IES. Si estas dificultades caracterizan bien la situación actual, cuestión que parece ser el caso, entonces no legislar equivaldría a omitir una respuesta institucional respecto de problemas serios que afectan el

9 Véase el análisis económico sobre esta equivalencia.

10 En este informe, ver análisis económico y sobre implicancia en el sistema de educación superior. Este monto, sin embargo, no incluye el pago de las universidades y que ascienden a 597 mil millones de pesos. Sobre esto véase Mensaje Presidencial en el Boletín n.º 17169-04.

11 Sobre lo imprevisto de la cantidad de créditos que finalmente otorgados, véase el análisis sobre implicancia en el sistema de educación superior.

presente y, al parecer, el futuro del sistema de educación superior, tanto financiera como académicamente. Los tres análisis que se presentan en este documento de trabajo y la presente discusión concuerdan en este punto: es impostergable una decisión institucional sobre los problemas indicados en el proyecto de ley.

3. El proyecto de ley FES CAE

Luego de identificar los problemas diagnosticados hay que comprender los instrumentos escogidos para responder a ellos. El proyecto de ley enfrenta las dificultades indicadas en el Mensaje reemplazando todos los mecanismos de financiamiento existentes, salvo la gratuidad, y eliminando la intermediación financiera de los bancos. La discusión pública se ha centrado en algunos aspectos de estos mecanismos. Sin embargo, para juzgar el proyecto de ley de un modo comprehensivo hay que analizar no solo algunos efectos de los instrumentos escogidos, sino la totalidad de ellos. Este es uno de los valores que los análisis que contiene este documento de trabajo. Dos cuestiones que han sido discutidas públicamente ejemplifican el valor de un intento de este tipo.

La primera es sobre la contribución de los egresados del sistema de educación superior. Para abordar comprehensivamente la progresividad y equidad de la contribución de los futuros profesionales, el informe económico considera no solo su efecto en carreras altamente selectivas (donde se ha centrado la mayoría del debate hasta ahora), sino también ofrece un análisis

sobre las posibles trayectorias laborales según la variable de género y la diferenciación entre la educación universitaria y la técnica. Adicionalmente, este informe y el análisis sobre las implicancias para el sistema de educación superior comparan el FES con el CAE. El resultado de estos trabajos indica que la cuestión que ha captado tanta atención pública es un problema, pero uno que afecta a un porcentaje menor de los futuros profesionales y técnicos. Es posible solucionar este problema mediante un tope en el monto final de las contribuciones sin afectar, al parecer, la viabilidad del financiamiento del sistema. El análisis jurídico aporta dos criterios jurídicos que podrían orientar la articulación de dicho tope, a saber, la proporcionalidad y progresividad del pago.

Una segunda cuestión se refiere a la extensión del arancel regulado a nuevos deciles de la población y a la prohibición de copago por parte de los estudiantes que estudian en instituciones adheridas al FES. Ambas decisiones han generado dudas sobre el impacto que el proyecto de ley podría tener en la sostenibilidad del sistema de educación superior. A falta de estudios económicos sobre el impacto de estas alternativas, el análisis sobre las implicancias del FES en el sistema de educación superior ofrece razones por las cuales el FES no supone una lesión a la autonomía de las instituciones, al mismo tiempo que explica que la regulación del arancel ofrece una mayor transparencia al sistema de financiamiento público. Por otra parte, pareciera que la propuesta del proyecto de ley no arriesgaría sus

propósitos si el copago se extiende a deciles hasta ahora no considerados. Sin perjuicio de lo anterior, parece indispensable determinar con mayor claridad el modo y el monto necesario para que un arancel regulado permita cumplir la multiplicidad de funciones que implica la misión de las IES.

4. Un criterio adicional para elaborar otros mecanismos

La reflexión sobre los problemas que justifican el proyecto de ley y los instrumentos escogidos no agotan el análisis del problema. Es indispensable pensar si el fortalecimiento de la demanda de servicios educativos, i.e., el principal criterio que ha orientado hasta ahora el proyecto de ley FES CAE, es el único que debiera considerarse institucionalmente. Mi sugerencia es que la ley debiese incorporar un criterio adicional vinculado a las misiones institucionales¹².

El adecuado cumplimiento de las misiones institucionales es una de las preocupaciones centrales manifestadas en la discusión pública. Se ha sostenido que dada la importancia que el pago de aranceles tiene para el financiamiento de las IES, el reemplazo de los créditos garantizados por el FES puede tener consecuencias respecto del adecuado cumplimiento no solo de la docencia que deben ofrecer las IES, sino también sobre los demás fines asociados a estas instituciones que son

12 La misión de las IES está regulada por ley, pero usualmente sus fines se identifican con las áreas que el Consejo Nacional de Acreditación evalúa, esto es, docencia de pre y postgrado, investigación, vinculación con el medio y, gestión institucional.

altamente complejas.

Es por ello que resulta pertinente establecer una regla general que vincule el valor de las misiones institucionales y el financiamiento público. Es el valor público de la misión de las IES (y de un modo adecuado de llevarla a cabo) el que justifica un financiamiento que garantice su existencia. Sin un criterio de este tipo se arriesga, en el régimen actual y probablemente también en el modificado, que proyectos institucionales valiosos para la educación superior del país o programas específicos de alta calidad, puedan no seguir funcionando porque no son preferidos en el juego de la oferta y demanda que ocurre en el mercado. Al contrario, un financiamiento público vinculado con el cumplimiento de las misiones institucionales podría permitir una autonomía y un pluralismo distinto a los que permite el juego de la oferta y la demanda en el mercado, al mismo tiempo que podría hacerse cargo de la complejidad que implica financiar IES con fines no solo docentes, sino también ligados a la investigación y a la vinculación de sus saberes con la cultura. A modo ejemplar, el criterio propuesto podría justificar el financiamiento de proyectos institucionales que tengan formas de gobierno que fortalezcan los modos democráticos de gestión universitaria; de programas que fomenten la formación de ciudadanos competentes y críticos o que tengan especial relevancia territorial; el cultivo de disciplinas relevantes, pero no demandadas en el mercado; investigaciones innovadoras, aunque altamente riesgosas o costosas; la continuidad de proyectos de investigación de relevancia pública; la formación orientada a promover las

habilidades y enfrentar limitaciones especiales de estudiantes, sin perjuicio de su rentabilidad inmediata; o formaciones de excelencia, pero que no tienen la masividad que permite su financiamiento según las reglas del mercado.

En suma, aunque la misión institucional y el modo de cumplir esa misión no es un criterio de financiamiento nuevo en la legislación chilena¹³, su consagración en el proyecto de ley FES CAE podría permitir no solo hacerse cargo de la sostenibilidad del sistema, sino también forjar un régimen de financiamiento que promueva la deliberación institucional sobre los intereses públicos que persiguen las IES. Con ello se podría avanzar al establecimiento de un tipo de autonomía y de pluralismo distintos a los que permiten el cálculo estratégico y de necesidad que organiza el juego del mercado.

13 Algunos ejemplos existentes gestionados por el Ministerio de Educación son el aporte institucional de universidades del Estado. En el caso de las universidades del Consejo de Rectores, los Aportes Fiscales Directos (AFD- solo para las IES existentes en 1980), el Fondo de Desarrollo Institucional. Para universidades que no son del Consejo de Rectores y están en gratuidad, está el Fondo de Fomento a la Investigación.



Universidad
Alberto Hurtado

CiPP

Centro Interdisciplinar
de Políticas Públicas
Universidad Alberto Hurtado