

# **Análisis sobre el proyecto de ley que condona el Crédito con Garantía Estatal (CAE) y establece un nuevo instrumento de financiamiento público de los estudios superiores (FES)**

octubre de 2024

## **I. Breve introducción**

Este documento realiza un análisis preliminar sobre el proyecto de ley del gobierno del Presidente Gabriel Boric que establece un nuevo instrumento de financiamiento público de la educación superior (FES). Para ello, realiza un recuento del proyecto de ley, identifica sus elementos generales y diferencias con el anterior proyecto de SIFS del gobierno del Presidente Sebastián Piñera, atiende las proyecciones del informe financiero, y realiza una serie de comentarios generales sobre la propuesta, mostrando su inconveniencia para el país, los estudiantes y el sistema de educación superior chileno.

Como antecedente, se debe tener en cuenta que el Crédito con Garantía Estatal (CAE) ha beneficiado a más de 1,2 millones de estudiantes desde 2006, multiplicando el acceso a la educación superior chilena. Un 77,8% de los estudiantes beneficiados con el CAE que se encuentran en etapa de pago han egresado de sus carreras. El crédito corresponde a una deuda, garantizada y subsidiada por el Estado, que posee una tasa de interés de 2% real y la posibilidad de suspensión por cesantía, así como de un subsidio total sobre el 10% del ingreso del deudor.

## II. Instrumento de Financiamiento Público para estudios de nivel superior

- El proyecto de ley crea un instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior (FES):
  - El FES financiará los estudios de las personas que accedan a él y que cumplan una serie de requisitos.
  - Las personas financiadas estarán obligadas a imponer al Fisco un monto de dinero anual y contingente a su ingreso.
- Requisitos de acceso al instrumento para las Instituciones de Educación Superior (IES):
  - Contar con acreditación básica, avanzada o de excelencia por parte de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).
  - Ser personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, corporaciones de derecho público o personalidades derivadas de éstas, u otras entidades de derecho público reconocidas por la ley.
  - Estar adscritas al Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior.
  - Aplicar políticas que permitan el acceso equitativo de estudiantes.
  - Aplicar políticas de acompañamiento académico que promuevan el egreso dentro de la duración nominal de la carrera.
- Las IES que, cumpliendo con los requisitos, deseen acceder al instrumento, podrán solicitarlo a la Subsecretaría de Educación Superior hasta el 30 de abril de cada año, quien tendrá un plazo de 60 días hábiles para verificar el cumplimiento de los requisitos. Durante este plazo la Subsecretaría podrá solicitar antecedentes complementarios para pronunciarse sobre la solicitud.
- Las IES que adscriban a este instrumento se regirán por la regulación de vacantes establecida en el párrafo 4º del título V de la ley N°21.091 y por la regulación de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación establecidos en el párrafo 2º del título V de dicha ley, solo respecto de las y los estudiantes beneficiarios del instrumento, sin perjuicio de lo señalado en el inciso segundo del artículo 13 de la presente ley.
- Las IES adscritas deberán mantener a disposición permanente del público información sobre su estructura organizacional, personal directivo y de planta, remuneraciones y donaciones recibidas.

- Requisitos de acceso al instrumento para los estudiantes beneficiarios:
  - Chileno con residencia definitiva o extranjero con residencia temporal que haya cursado enseñanza media completa en Chile
  - Matriculado como estudiante regular en un programa de estudios conducente a un título de TNS, título profesional o licenciatura en modalidad presencial (o semi-presencial habilitada por el reglamento), en una IES adscrita al instrumento.
  - No poseer un grado de licenciatura terminal o un título profesional reconocido o revalidado en Chile, que haya sido financiado total o parcialmente por gratuidad o por el FES. Se permite la articulación entre un título técnico de nivel superior y una carrera conducente a título profesional de un área del conocimiento afín, así como las pedagogías.
  - No haber incurrido en deserción o eliminación académica más de una vez, habiendo financiado las carreras con el instrumento o la gratuidad.
- El FES podrá financiar la diferencia entre el monto cubierto por una beca de arancel del Fisco y el arancel regulado.
  - Asimismo, también financiará el exceso de duración de la carrera de los estudiantes beneficiarios en gratuidad hasta por un año adicional a la duración nominal de la carrera.
- El beneficio se deberá renovar anualmente.
  - Financiará hasta un año adicional a la duración formal de la carrera.
  - Si el estudiante se cambia, se financiará hasta completar un período igual a 1,5 veces la duración de la carrera más larga.
  - No se considerará el tiempo de suspensión de estudios.
- La institución deberá eximir de cualquier cobro a los estudiantes beneficiarios, exceptuando de esto a los que pertenezcan al 10% superior de ingresos del país, lo que será determinado por un instrumento definido en el reglamento.
  - En el caso de que la persona beneficiaria se encuentre dentro de los 9 deciles de menores ingresos y exceda la duración de sus estudios (duración nominal más un año):
    - El primer año, la IES sólo podrá cobrar hasta un 50% del arancel regulado.
    - Después, podrá cobrar hasta el 100% del arancel regulado.

- El período de gracia será de 12 meses, los que comenzarán a regir inmediatamente después del egreso, deserción o eliminación académica.
- Se cobrará un tributo, denominado como “contribución” por el documento, anual sobre la renta de la persona beneficiada:
  - Se calculará así:
    - Las rentas que no excedan de 7,5 Unidades Tributarias Anuales (UTA) estarán exentas de este tributo.
    - Sobre la parte que exceda 7,5 UTA y no sobrepase 11,2 UTA, se pagará un impuesto de 13%.
    - Sobre la parte que exceda 11,2 UTA, 15%.
  - Sin perjuicio de lo anterior, el monto anual de impuesto no podrá exceder el 7% de la renta total. En el caso de las personas que tengan ingresos por más de 45 UTA, no podrá exceder el 8%.
  - Se tomarán en cuenta los ingresos de trabajo y capital.
  - Mientras dura la obligación de imponer, las personas deberán presentar anualmente la declaración jurada de sus rentas.
  - El pago del tributo se hará en la forma y plazo del artículo 65 de la Ley de Impuesto a la Renta.
  - El pago se realizará por un número de años equivalente a 2 veces el número de semestres financiados por el instrumento, con un tope máximo de 20 años. Será de un año por cada semestre financiado por la combinación entre FES y una beca de arancel del Fisco.
  - La retención de la imposición mensual deberá ser realizada por el empleador del beneficiario, calculando que:
    - Las rentas que no excedan de 7,5 Unidades Tributarias Mensuales (UTM, alrededor de \$488 mil pesos) estarán exentas de este impuesto.
    - Sobre la parte que exceda 7,5 UTM y no sobrepase 11,2 UTM (alrededor de \$728 mil pesos), se pagará un impuesto de 13%.
    - Sobre la parte que exceda 11,2 UTM, 15%.
- Funciones y facultades de los organismos intervinientes en el otorgamiento y administración del instrumento de financiamiento:
  - Subsecretaría de Educación Superior:
    - Verificar el cumplimiento de los requisitos de las IES.
    - Verificar el cumplimiento de los requisitos de los beneficiarios.

- Determinar el monto a transferir a cada IES adscrita.
  - Se calculará multiplicando el monto del arancel regulado por el número de beneficiarios, restando lo financiado por becas de arancel.
- Revocar el financiamiento del FES cuando la Superintendencia informare la verificación de alguna hipótesis para hacerlo.
- Servicio Ingresos:
  - Servicio público, funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. La dirección y administración del Servicio corresponderán a su Director, que tendrá la calidad de alto administrativo público de primer nivel jerárquico. El personal del servicio se regirá por el Estatuto Administrativo
  - Otorga el beneficio a las personas que cumplan con los requisitos, según lo informado previamente por la Subsecretaría.
  - Determina la duración del pago de impuesto de cada persona beneficiaria.
  - Entregar toda la información necesaria al Servicio de Impuestos Internos (SII) para el cumplimiento de sus facultades conferidas por esta ley. Ésta deberá contener la nómina de personas con obligación de imponer y sus empleadores, al año.
- Servicio de Impuestos Internos:
  - Aplicación y fiscalización del tributo establecido en la ley.
  - Determinación del monto anual del tributo que corresponda.
  - Multar a agentes retenedores que no paguen a tiempo o no paguen los tributos retenidos.
- Tesorería General de la República:
  - Recaudar el tributo.
  - Cobranza judicial y extrajudicial para cumplir con la recaudación.
  - Facultad de retener en la devolución del Impuesto a la Renta.
- Superintendencia de Educación Superior:
  - Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos.
- Modificaciones de otras regulaciones:

- Ley 21.091 de Educación Superior:
  - Incorpora el financiamiento de la sobreduración en gratuidad con FES.
  - Aumenta los umbrales para extender el financiamiento gratuito de los estudios:
    - VII decil: de 23,5% a 29,5%.
    - VIII decil: de 24,5% a 30,5%.
    - IX decil: de 26,5% a 32,5%.
    - X decil: de 29,5% a 35,5%.
- Ley 21.094 de Universidades Estatales:
  - Sustituye "créditos" por "deudas" en el literal g) del inciso segundo del artículo 39: "Castigar en sus contabilidades las deudas incobrables, siempre que hayan sido contabilizadas oportunamente y se hubieren agotado prudencialmente los medios de cobro".
- La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Servicio Ingresos publicarán cada 3 años un informe actuarial de proyección de flujos financieros de largo plazo del instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior, con propuestas, si corresponde, para mejorar su sostenibilidad.

### III. Disposiciones transitorias y el plan de reorganización y condonación de la deuda

- La ley entra en vigencia desde su publicación.
- El reglamento para la aplicación de la ley deberá ser dictado en un plazo máximo de doce meses desde su publicación. El instrumento de financiamiento comenzará su funcionamiento el año académico inmediatamente siguiente al de la dictación del reglamento.
- El reglamento que determina la organización interna del Servicio Ingresos deberá ser expedido en un plazo de doce meses.
- Cuando entre en funcionamiento el FES, no se podrán suscribir u otorgar nuevos instrumentos de financiamiento regulados por las leyes 20.027 (CAE) y 19.287 (FSCU). Estas leyes se derogarán una vez extintas las obligaciones restantes derivadas de los créditos respectivos.
- Plan de reorganización y condonación de la deuda:
  - Aplica a créditos CAE, FSCU, CORFO.
  - Los deudores CAE y CORFO pueden adherir al plan de manera voluntaria. Los deudores FSCU sólo pueden adherir si la universidad que administra el respectivo fondo solidario adscribió al FES.
  - La adhesión al plan debe renovarse de manera anual. La adhesión implica la aceptación del deudor a que el Fisco reorganice a su nombre los créditos que posea señalados anteriormente (CAE o FSCU o CORFO): podrá adquirirlos o pagarlos a terceros acreedores, modificar el monto a pagar, el período y la forma de pago.
  - Si la persona renuncia al plan, deberá pagar los montos reorganizados de acuerdo con la ley y los no reorganizados de acuerdo con lo pactado con la institución acreedora.
  - Todas las personas adherirán al plan respecto de la proporción en que el Fisco sea el acreedor de sus créditos.
  - El Fisco podrá adquirir de la institución acreedora, total o parcialmente, los créditos adeudados por las personas adheridas al plan. Todos los años adquirirá al menos la porción del crédito que devengará en los próximos doce meses. Si no hay acuerdo, el Fisco pagará las cuotas por devengar mientras el deudor esté adherido al plan. También pagará las cuotas impagas, si no ha pasado un plazo de más de 3 años desde que se hicieron exigibles.

- Los créditos FSCU se mantendrán en patrimonio de los fondos. Las personas adheridas al plan se exceptuarán de la obligación de declarar sus ingresos anuales mientras dure su adhesión.
- Las universidades adscritas al FES podrán usar todos los excedentes acumulados de su respectivo fondo solidario, si corresponde, para financiar todo o parte de lo que les corresponda pagar a los estudiantes que hayan excedido sobre un año la duración nominal de su carrera; para gastos extraordinarios de modernización académica y gestión institucional; y para acciones de desarrollo de la investigación, creación o innovación.
- Condonación inicial para todas las personas que adhieren al Plan:

- Cuota base en UF ( $M$ ):

	Sin cuotas pendientes	Con cuotas pendientes
<b>Egresados</b>	40	20
<b>Desertores</b>	60	30

- Factor de aumento de la condonación inicial ( $F$ ):

$$F = 1 + \frac{N^{\circ} \text{ de cuotas pagadas}}{N^{\circ} \text{ de cuotas pactadas}}$$

- El monto de condonación inicial es igual a  $F \cdot M$  y se resta del saldo total, prorrateándose en las cuotas restantes de pago.
- Condonación por pago anticipado: si la persona paga un 75% del total del saldo menos la condonación inicial, se le condonará el 25% restante.
- Beneficio tributario para las personas que han pagado la totalidad de sus deudas. Será un crédito anual contra su Impuesto Global Complementario, de 6 UF para las personas que desertaron de sus estudios y de 4 UF para quienes egresaron por un total de 20 años.
- Quienes hoy estudian con CAE o FSCU tendrán dos alternativas:
  - Traspasarse al nuevo sistema, con la deuda que hasta hoy han adquirido y que será reorganizada de acuerdo con el Plan después de su egreso. Esto sólo será posible si la IES adscribe al instrumento. Si no adscribe, podrán adherir después de su egreso o deserción.
  - No traspasarse y renovar su CAE o FSCU.
- El Servicio Ingresos estará a cargo del plan.
- Los demás organismos cumplen funciones similares a las del articulado permanente.

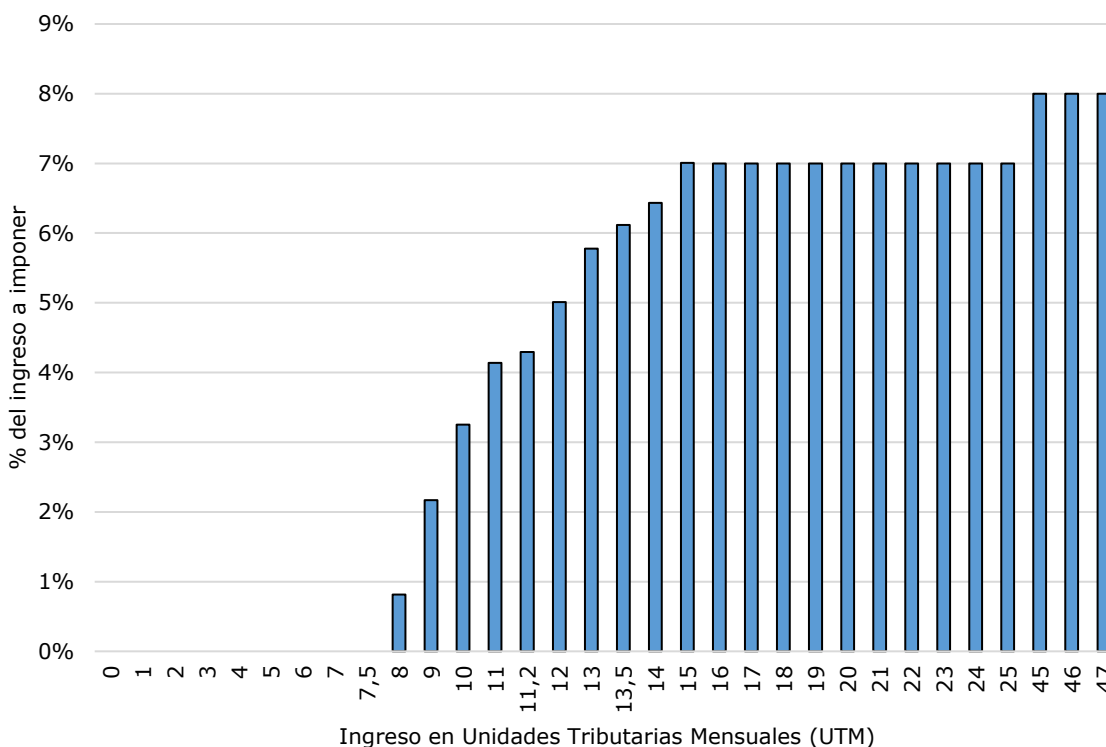


- Transiciones:
  - Las IES en gratuidad acceden por el solo ministerio de la ley. Pueden comunicar su voluntad de no continuar en el instrumento, con excepción de las estatales.
  - Excepción de acreditación de los CFT estatales.
  - Las IES que no sean personas jurídicas sin fines de lucro tendrán 3 años para adaptar su personalidad jurídica desde la publicación de la ley.
  - Las IES que no apliquen políticas de acceso equitativo y de acompañamiento académico tendrán 3 años para ajustarse desde la publicación de la ley.
  - Las materias de información pública que son exigidas a las IES adscritas deberán cumplirse dentro de un plazo de 3 años desde la publicación de la ley.
  - La transferencia por aranceles regulados incluirá el 20% adicional de la transición de gratuidad si no han entrado en régimen de regulación dichas carreras.
  - El Servicio Ingresos será el sucesor legal de la Comisión Ingresos.

#### IV. Análisis del proyecto

##### a. Elementos principales

- Se distinguen dos apartados principales del proyecto: (i) la creación e implementación de un instrumento de financiamiento público denominado FES; y (ii) la reorganización y condonación de la deuda actual de los créditos.
- Para la explicación del plan de reorganización y condonación, se recomienda al lector remitirse al apartado anterior de este documento.
- El FES constituye un esquema de financiamiento de dos partes: (i) el pago del arancel regulado a la institución del programa que cursa el beneficiario, por el número de años de la duración formal de la carrera, pudiendo financiar un solo año adicional; y (ii) un impuesto a los ingresos de las personas que han cursado estudios en la educación superior.
- En otras palabras, en el momento del financiamiento del Fisco, constituye un esquema de gratuidad igual al de la Ley 21.091 para los estudiantes de los deciles 1 a 6, y con prohibición del copago para los deciles 7 al 9. En el momento de la retribución, es un impuesto a los ingresos de los graduados. Ambos flujos de ingreso están vinculados únicamente por la duración de la carrera, a saber: se paga durante 2 años por cada semestre financiado con el FES.
- Las instituciones se ven obligadas a cumplir: (i) ciertos requisitos para adscribir al instrumento, entre los que se cuentan poseer políticas de acceso equitativo y acompañamiento académico, así como no tener fines de lucro; y (ii) obligaciones una vez adscritas, a saber: no exigir cobro alguno a sus estudiantes beneficiarios, exceptuando a los del 10% de mayores ingresos del país; y entregar información completa al público sobre su organización, planta y remuneraciones. En suma, se prohíbe el copago para los estudiantes beneficiarios, excepto aquellos del decil X.
- Los estudiantes beneficiarios pueden adherir voluntariamente al instrumento. El FES puede complementar el otorgamiento de una beca de arancel del Estado, cubriendo la diferencia entre su monto y el arancel regulado del programa.
- Luego de 12 meses desde el egreso o deserción del estudiante, el Estado hará exigible la imposición de un porcentaje de su ingreso. Este porcentaje será progresivo por tramos del ingreso anual y será retenido en cuotas mensuales provisionales:



**b. Informe financiero de la Dirección de Presupuestos**

- El informe financiero de la Dirección de Presupuestos sobre el proyecto asegura que, después de un año de implementación, el mecanismo significará un ahorro neto para el Fisco.
- El informe es poco transparente respecto a las metodologías utilizadas y sobre los supuestos utilizados para los cálculos de los ingresos, gastos y ahorros por la eliminación del CAE.
- Hace notar detalles que parecen no estar contenidos en el proyecto de ley (como la eliminación de las becas de arancel) y no investiga una mejora de cobranza del crédito como alternativa a la condonación, lo que disminuye significativa y arbitrariamente a los ingresos netos incrementales de la estimación.
- Estima proyecciones de entrada en vigencia de las nuevas coberturas de gratuidad que no son aplicadas en forma uniforme en la estimación de costos e ingresos fiscales. Tampoco considera costos fiscales asociados a crecimientos inorgánicos como: (i) el aumento de la cobertura de gratuidad por la entrada de nuevas instituciones, dados los incentivos del nuevo sistema a la adscripción; y (ii) el aumento de estudiantes alcanzados por el FES en instituciones adscritas, dada la eliminación de alternativas financieras para los individuos no incluidos en el sistema.

- No parece incluir en el análisis la pérdida del Fisco por la condonación de los deudores cuyo contrato posee por la recompra; adopta supuestos liberales respecto de los pagos anticipados de deuda; y considera tasas de adopción de 100% en varios escenarios, sin justificación.

*c. Diferencias con el proyecto de ley SIFS*

- A diferencia de lo expresado por un sector de la opinión pública, el proyecto de ley que propuso el Presidente Piñera **tiene diferencias críticas con la actual propuesta del Presidente Boric**, llamada FES.
- El crédito propuesto por el Presidente Piñera:
  - Era **entregado y administrado por una sociedad anónima estatal**, asegurando su autonomía de las decisiones políticas de turno.
  - Generaba **un vínculo directo entre lo que las personas pedían al Estado y tenían que pagar**.
  - **Permitía el copago**, financiando la diferencia hasta 0,5 aranceles regulados y exigiendo beca o crédito por el resto para los primeros 6 deciles de ingreso. Esto evita que las instituciones se desfinancien, como ocurre ahora con la fijación de aranceles y vacantes, que ha costado 780 millones de dólares a las instituciones.
- El nuevo FES propuesto por el Presidente Boric:
  - Es **entregado y administrado por un servicio público**, que no tendría autonomía de las decisiones políticas del gobierno de turno. Esto puede generar problemas de presión a las instituciones estatales para condonaciones futuras.
  - Genera un **impuesto a la renta adicional**, desincentivando el trabajo formal y dando la posibilidad de que las personas que estudiaron carreras más largas y rentables —no necesariamente quienes eran más vulnerables al momento de acceder— **paguen más de lo que utilizaron** en los recursos públicos. En otras palabras, no es que no tenga interés el pago; lo tiene, y aún más para quienes estudiarán programas más largos.
  - **No permite el copago y extenderá la fijación de aranceles** al 90% de menores ingresos, lo que **pone en serio riesgo la autonomía y la viabilidad financiera de las instituciones de educación superior**, la calidad y el acceso futuro de los estudiantes más vulnerables a oportunidades de una vida mejor.

- Por estas razones, **no se puede decir que ambos proyectos son similares**. Toda propuesta de esquema de pagos por estudiar tendrá similitudes con el resto, pero las diferencias que hoy observamos entre el SIFS y el FES son demasiado evidentes como para asegurar que son intercambiables como proyectos.

## V. Comentarios generales sobre la propuesta

- En primer lugar, se debe señalar que el proyecto de ley llega a la agenda pública en un momento crítico de la educación escolar y parvularia. Por un lado, la crisis de aprendizajes post pandemia, así como el estancamiento de los resultados en la última década, demandan una atención urgente de la autoridad educativa. Esto no ha ocurrido. Por otro lado, los máximos históricos observados en la violencia escolar y en la desvinculación, elementos determinantes en un decaimiento general de la calidad y seguridad escolar, requieren un esfuerzo presupuestario y político inmediato.

A saber:

- En 2022, cayó por primera vez la tasa de cobertura de la educación parvularia en Chile, llegando a un 48,8% (CASEN 2022).
- el número de denuncias ingresadas a la Superintendencia de Educación ha aumentado en un 16,6% entre el primer semestre de 2018 y 2024 (Superintendencia de Educación).
- durante el primer semestre escolar de 2024, un total de 837.335 alumnos presentaron inasistencia grave y 358.621 niños perdieron al menos el equivalente a un mes de clases (Mineduc).
- El 79,7% de los alumnos de II medio no lograron alcanzar el estándar adecuado en el SIMCE de Lectura de 2023. En Matemáticas la cifra es aún mayor, con el 82,1% de los alumnos del nivel en esta situación.
- Pese al profundo déficit de aprendizajes en II medio, el 97,1% de las tutorías del Plan Nacional de Tutorías realizadas en 2023 se enfocaron en alumnos de educación básica.
- En 2023, las 167 comunas del país no lograron contratar un profesional para sus equipos de revinculación.
- El nuevo "Sistema de monitoreo a la trayectoria educativa y Alerta Temprana" no estará listo antes del fin de este año.
- El Proyecto de Ley de Presupuestos de 2025 disminuye los recursos destinados exclusivamente a la reactivación educativa en un 9,9% real (-\$5.513 millones).

El proyecto de Ley de Presupuestos de 2025, así como los dos anteriores, no contribuyen a solucionar estos problemas, toda vez que un 99% de su aumento es

dedicado a la educación superior, en una tendencia de abandono a la educación escolar que no ha sido revertida.

- En segundo lugar, la condonación de las deudas del Crédito con Aval del Estado y del Fondo Solidario de Crédito Universitario equivale a una transferencia de riqueza neta a individuos profesionales y de mayores ingresos que el resto de la población. En términos de justicia, significa acomodar aún más a quienes accedieron a la educación superior, por encima de quienes sólo egresaron de la enseñanza media y perciben 2,6 veces menos ingresos, en promedio (Education at a Glance, OCDE, 2024). En términos de rentabilidad social, se trata de una decisión equivocada, toda vez que la inversión de gasto fiscal en la condonación implica dejar de atender prioridades de financiamiento en la educación parvularia, por ejemplo, un nivel de muchísima mayor rentabilidad para el conjunto de la sociedad. Adicionalmente, el criterio usado para la fórmula de condonación no sigue urgencias o prioridades dentro del conjunto de deudores: se condona a todos por igual, ajustando por la proporción pagada de la deuda, sin atender a indicadores de la capacidad de pago o de la vulnerabilidad socioeconómica del deudor. Por último, y a nivel institucional, la disposición que permite a las universidades del CRUCH utilizar los excedentes de sus respectivos FSCU, conjugada con la eliminación de dicho crédito, significa que el Fisco regalará a dichas instituciones un monto cercano a los 1.000 millones de dólares en activos. Esto crea una desigualdad de trato entre instituciones inaceptable y sumamente onerosa para el Fisco.
- En tercer lugar, el reemplazo de un sistema de créditos con elementos de contingencia al ingreso, como el CAE y el FSCU, por un impuesto a los graduados, implica un gasto administrativo ingente para el Estado y una solución con problemas logísticos, que introduce distorsiones evidentes en incentivos y cuya conveniencia nacional es mucho más baja que la de un crédito contingente al ingreso con condiciones más blandas y mejor cobranza (Espinoza y Urzúa, 2015<sup>1</sup>). Además, presenta problemas de justicia como la posibilidad cierta de que algunos individuos que accedan a la educación superior, proviniendo de segmentos de la población de menores ingresos, terminen financiando la educación de estudiantes más privilegiados.

---

<sup>1</sup> Espinoza, R. y Urzúa, S. (2015). La inconveniencia de un impuesto a los graduados para financiar una educación superior gratuita. *Economía y Política*, 2(2), 77-106.

Por otro lado, un impuesto como el propuesto desincentiva la formalidad del trabajo. En el caso de una deuda como el CAE, esta se debe seguir pagando téngase ingresos formales o no (es posible suspender el pago en caso de cesantía). Por otro lado, en un impuesto a los ingresos formales, se desincentiva la declaración formal de ingresos, algo que ha sido explicado de forma similar respecto de las cotizaciones de pensiones que vayan a un sistema de reparto.

Adicionalmente, estudiar un año adicional tiene un costo que es cubierto por el Fisco en el nuevo sistema, por lo que no hay incentivos financieros lograr la titulación oportuna dentro de la duración formal de la carrera. Similarmente, al no asociarse el costo anual de la carrera con el esquema de pago, podría existir un efecto multiplicador sobre el gasto en aranceles regulados por parte del Fisco.

- En cuarto lugar, la eliminación del copago respecto a los beneficiarios del instrumento en las instituciones adscritas representa un riesgo importante, por dos razones. Primero, generará un incremento sustancial del déficit que las instituciones hoy sufren por la fijación de precios y aranceles, que se extenderá para los estudiantes de los deciles 7, 8 y 9. Este déficit, a la fecha, acumula 780 millones de dólares entre las instituciones de educación superior adscritas a la gratuidad<sup>2</sup>. Segundo, aumentará de forma significativa la dependencia de las instituciones del financiamiento del Fisco, lo que perjudicará su autonomía, condición posibilitante de la libertad de cátedra y, por lo tanto, de la creación y difusión de conocimiento en la sociedad. Las arbitrariedades observadas, e incluso sancionadas por el máximo tribunal del país<sup>3</sup>, en los procesos de limitación de vacantes y fijación de aranceles hacen aún más patente el riesgo de que la norma no se ajuste a la realidad de los costos de operación e inversión en calidad de las instituciones de educación superior. Asimismo, el diseño de la regulación de gratuidad, que fija aranceles en base a costos promedio de operación, lesionará aún más la capacidad de investigación, desarrollo e innovación de las instituciones, actividades que son objeto de ahorros antes que otras por su mayor riesgo.
- En quinto lugar, la instalación de un servicio público no autónomo que otorga el beneficio del FES implicará dos riesgos importantes. Primero, hará susceptible a presiones políticas a la autoridad para futuras condonaciones y reorganizaciones de la deuda, ahora posibilitadas por la posición del gobierno actual. Segundo, implicará

---

<sup>2</sup> Acción Educar. (2024). Problemas en el financiamiento gratuito de la educación superior. Disponible en <https://accioneducar.cl/problemas-en-el-financiamiento-gratuito-de-la-educacion-superior/>

<sup>3</sup> Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N° 25.149-2022, de 14 de noviembre de 2022.



un desembolso del Fisco mucho mayor, por la prestación directa del beneficio a los estudiantes de los deciles 7 a 9 que lo soliciten y la condonación de la deuda de quienes hoy tienen un compromiso con las instituciones financieras o con el Estado.

- En sexto lugar, las instituciones que no poseen financiamiento gratuito podrían elegir no adherir al nuevo instrumento. Esto dejaría a sus estudiantes más vulnerables sin acceso a ayudas estatales, toda vez que el proyecto elimina los créditos subsidiados por el Fisco y se desprende el término de las becas de arancel. El efecto sobre el acceso no es totalmente cuantificable, pero dado que 60.402 estudiantes de los primeros 6 deciles de menores ingresos cursaban programas con CAE en instituciones no gratuitas en 2023, lo que equivale a un 31% de los beneficiarios en etapa de estudio, el futuro acceso y permanencia en la educación superior estaría en riesgo para una proporción similar de la matrícula de menores ingresos. Como los estudiantes vulnerables de las instituciones que no tengan FES no tendrán ayuda financiera del Estado, el sistema transitará a un estado de mayor segregación socioeconómica, especialmente por la concentración de los deciles de mayores ingresos en algunas instituciones que no adscriban al instrumento.
- Finalmente, el proyecto de ley delega en normas administrativas (reglamentos dictados por la autoridad de turno) aspectos clave, como las condiciones que deberán cumplir las personas beneficiarias, el deber de tributación y la transferencia de fondos a las instituciones de educación superior, entre otros. Al no especificar estos elementos en el texto legislativo, no es posible conocer con claridad las reglas, condiciones y procedimientos para la implementación del nuevo instrumento de financiamiento, lo que genera incertidumbre sobre la técnica de diseño y su efectividad final, así como riesgo político de que las normas dictadas por cada administración sean modificadas parcial o totalmente por las autoridades que la sucedan.

En este orden de ideas, también se advierte cierta ambigüedad respecto del contenido de los requisitos que deberán cumplir las IES para acceder al nuevo sistema, toda vez que, si bien señala que se deberán cumplir requisitos copulativos que deberán ser verificados por la Subsecretaría dentro de determinado plazo, también se le faculta para que, dentro del mismo período, solicite a la IES antecedentes complementarios para pronunciarse sobre la solicitud, dejando espacio de duda respecto de la objetividad en la verificación de dichas exigencias.