

# **DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY FES**

**Fundación Aequalis  
Foro de la Educación Superior**

**Marzo 2025**

## **Planteamiento del Directorio AEQUALIS respecto del 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.**

**Marzo, 2025**

---

### **Introducción**

La Fundación AEQUALIS, Foro de Educación Superior, es un espacio de reflexión y diálogo académico, creado en 2010 con la misión de contribuir al mejoramiento de la calidad, equidad y eficacia del sistema de educación superior chileno, tanto universitario como técnico-profesional. Para esta finalidad cuenta con Unidades de Trabajo integradas por expertos, que analizan temas relativos a sus ámbitos de interés y elaboran propuestas de políticas públicas pertinentes.

El propósito de este documento es aportar la visión de Aequalis sobre el proyecto de ley contenido en el Mensaje Presidencial No 223-372, que propone “Un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas” (Ministerio de Educación, 2024). Actualmente, esta iniciativa se encuentra en su primer trámite legislativo y la relevancia de sus alcances ha sido comentada públicamente por autoridades académicas, autoridades sectoriales e investigadores (Eyzaguirre, S. 2024) (De Gregorio, J.,2024) (Valdés, F., 2024) (Villaseca, M., 2024) (González, P. ,2024) (García Huidobro, J., 2024).

Esta presentación comprende cuatro secciones:

- I) La situación actual del sistema de educación superior chileno.
- II) Propuestas principales del Proyecto de Ley que crea un nuevo instrumento de financiamiento público (FES).
- III) Los aspectos del Proyecto de Ley que han motivado debate.
- IV) La perspectiva de Aequalis sobre el Proyecto de Ley y sus contenidos debatidos.

## **I. La situación actual del sistema de educación superior**

Algunos aspectos destacables, relativos a la situación actual del sistema de educación superior de nuestro país, incluyen los siguientes:

- a. La coexistencia de una provisión estatal y otra privada, ambos con fines públicos, con amplio predominio numérico de las instituciones privadas, tanto en el subsistema universitario, que cuenta con 55 instituciones (18 estatales), como en el técnico-profesional, integrado por 31 Institutos Profesionales (IP) y 40 Centros de Formación Técnica (CFT) (15 estatales)
- b. Un aumento sostenido en la matrícula del sistema, que en 2024 alcanzó los 1.385.828 estudiantes, incluyendo pregrado, posgrado y postítulo, lo que representa un incremento de 3,3 % respecto del año anterior. De este total, un 59% ingresó al subsistema universitario y un 41% al subsistema técnico-profesional (Subsecretaría de Educación Superior, 2024). Es importante señalar que en la década 2014-2024 la tasa de incrementos anuales de los matriculados en IES es notablemente inferior al de la década precedente, aspecto que se asocia a la disminución sostenida de la natalidad y que, a futuro, podría significar una acentuación de esta tendencia (Superintendencia de Educación Superior, 2024).
- c. Durante la última década, las IES de nuestro país han evidenciado un constante progreso académico, tanto en los procesos de acreditación como en algunos indicadores de calidad y productividad académica, incluyendo: un incremento en el porcentaje de profesores con grado de doctor, la creación de programas de doctorado y de centros de estudios interdisciplinarios, un notable aumento tanto en el número de publicaciones indexadas internacionalmente como en los indicadores de impacto respectivos, y el desarrollo de programas y proyectos con impacto social y territorial.
- d. Otro indicador del progreso de la oferta académica de las IES es la ubicación de las universidades chilenas en los rankings internacionales de calidad institucional, ocupando las mejores ubicaciones del ámbito regional (QS World University Rankings, 2024).

Tal como indican los niveles de ingresos de quienes completaron estudios terciarios, las competencias adquiridas en los ciclos formativos de ese nivel son valoradas por los mercados laborales y se asocian a ingresos considerablemente superiores a los de personas que solo han cursado estudios secundarios (OCDE, 2024).

- e. Los logros antes mencionados son muy meritorios si se consideran dos aspectos en los que nuestro país muestra poco avance: un bajo gasto anual por estudiante, comparado con el promedio de la OCDE (Figura 1) y una inversión en I+D+i inferior al 0,4 % del PIB, cifra muy baja en relación al promedio 2,2 % del PIB de los países de la OCDE (Observatorio del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2023).

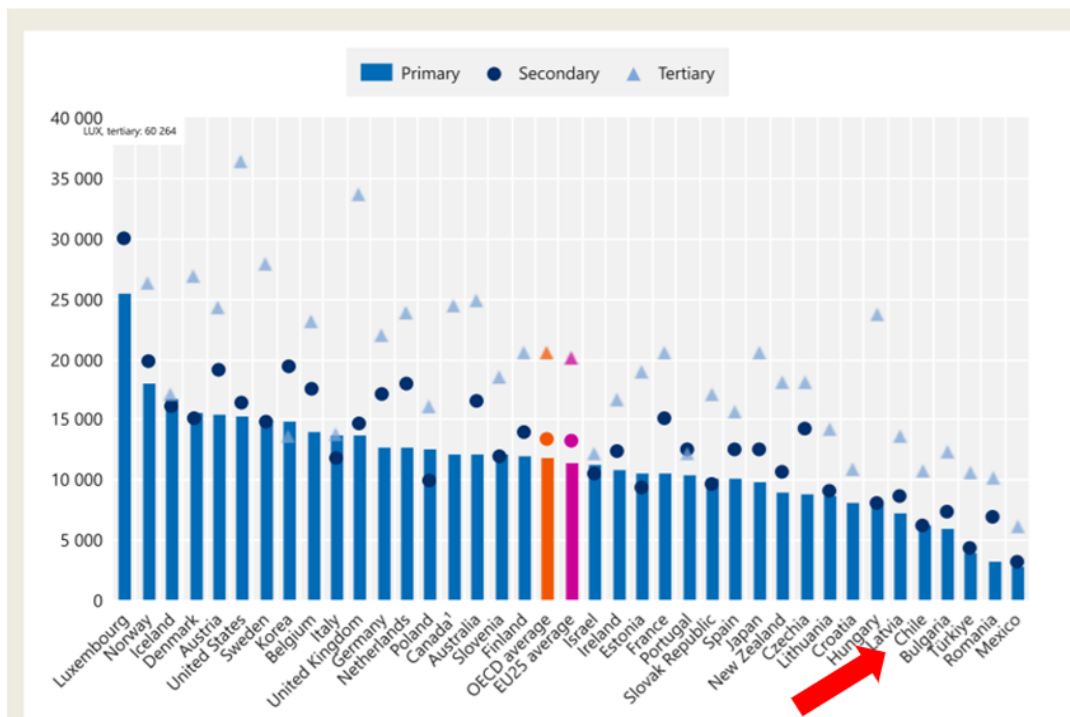


FIGURA 1. GASTO ANUAL POR ESTUDIANTE A NIVEL PRIMARIO, SECUNDARIO Y TERCIARIO EN DIVERSOS PAÍSES COMPARADOS CON LOS VALORES PROMEDIO DE LOS PAÍSES DE LA OCDE Y DE EUROPA. LOS DATOS DEL NIVEL TERCIARIO INCLUYEN I+D. TODOS LOS VALORES SON USD EQUIVALENTES MEDIANTE CORRECCIÓN POR PPPS (OCDE, 2024).

- f. Corroborando la información sobre el gasto anual por estudiante de las IES, mencionado en un párrafo precedente, el informe de la OCDE constata que los países pertenecientes a esa organización gastan, en promedio, USD \$ 11.900 anuales por alumno de primaria; USD \$ 13.300 por alumno de secundaria, y USD \$ 20.500 por alumno de terciaria (OCDE, 2024). Además, este informe entrega un desglose del gasto anual por estudiante de nivel terciario, que incluye tres componentes: lo que denomina “core services”, la investigación y gastos misceláneos “auxiliares”. Los “core services” incluyen todos los elementos necesarios para ofrecer un programa de estudio, como: las remuneraciones del personal docente y administrativo, el porcentaje pertinente de las actividades de investigación realizadas por los académicos y la mantención de infraestructura. Esta última puede variar significativamente dependiendo del área disciplinaria, ya sea científica o técnica, y de los contenidos específicos. Además de las salas de clase, comunes a la mayoría de los programas de pregrado, las actividades de enseñanza-aprendizaje pueden requerir salas de reuniones para pequeños grupos, salas para demostraciones, equipamiento clínico, laboratorios y talleres, por nombrar algunos. También, considera los denominados “servicios auxiliares”, equivalentes a los gastos por servicios básicos (conexión a internet, agua, electricidad, gas y aseo). Tal como se muestra en la Figura 2, en este indicador nuestro país ocupa el penúltimo

lugar entre aquellos analizados, con un nivel ligeramente superior a USD \$ 10.000 equivalentes, valor que es considerablemente inferior al promedio de la OCDE.

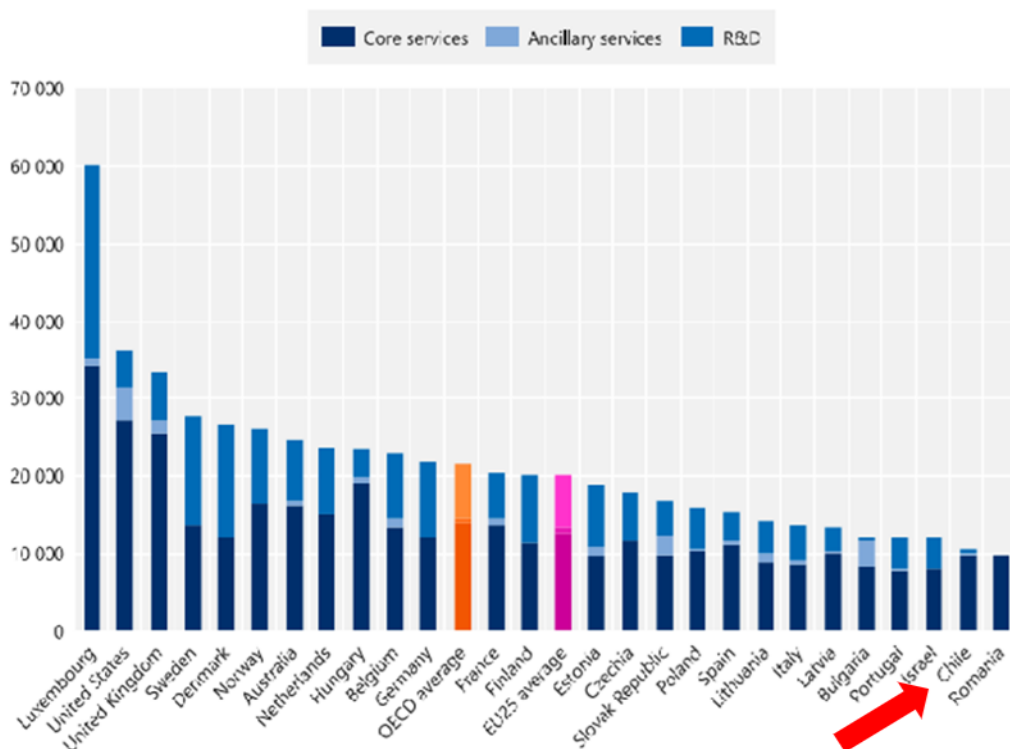


FIGURA 2. GASTOS ANUALES POR “CORE SERVICES” DE LAS IES EN DISTINTOS PAÍSES DE LA OCDE, COMPARADOS CON EL VALOR PROMEDIO DE ESTA ORGANIZACIÓN Y DE LOS PAÍSES QUE INTEGRAN LA UNIÓN EUROPEA. TODOS LOS VALORES SON USD EQUIVALENTES MEDIANTE CORRECCIÓN POR PPPs (OCDE, EDUCATION AT A GLANCE 2024).

En general, los países incluidos en este estudio dedican un 65% del gasto anual por estudiante de nivel terciario a “core services” lo que equivale a USD \$ 14.100 por alumno. El resto del gasto, más de un 30%, es invertido en actividades de investigación (aproximadamente USD \$ 7.000 por estudiante) y el remanente en “servicios auxiliares”. El informe de la OCDE 2024 también destaca el hecho de que uno de los componentes más bajo en el gasto anual por alumno de nivel terciario de nuestro país es la investigación y desarrollo, con un monto equivalente a USD \$ 421.

La inversión en I+D+i es clave para potenciar el crecimiento económico y el desarrollo de un país en un mundo donde la tecnología transforma continuamente diversos sectores. El ejemplo de Finlandia destaca como modelo: entre 1992 y 2002, el gobierno finlandés implementó un proyecto tecnológico nacional que revitalizó su sistema de I+D+i. Este esfuerzo, basado en una estrategia política transversal, incluyó inversiones en educación y el fortalecimiento de las instituciones de educación superior, entre otras. En virtud de la colaboración entre los sectores público y privado, la inversión en I+D+i pasó de representar el 1,8% del PIB en 1990 al 3% en 2020, con un máximo del 3,8% en 2019, según datos del Banco Mundial.

Este enfoque impulsó un ecosistema innovador integrado por las instituciones de educación superior, las empresas y el Estado, posicionando a Finlandia como líder tecnológico global. Además, contribuyó al desarrollo de una sociedad más equitativa y con mayores niveles de bienestar.

- g. La información aportada por la OCDE, sobre el gasto anual por estudiante terciario tiene una evidente relevancia para nuestro país, puesto que sobre bases similares las IES calculan los costos de sus programas de estudio y los aranceles respectivos. Sin duda, se trata de un aspecto de suma importancia puesto que, para la mayoría de las IES chilenas, los ingresos por el pago de aranceles representan la principal fuente de ingresos operacionales propios. De aquí que resulte inevitable la tensión generada por el nivel de los aranceles regulados que rigen para las IES adscritas a la gratuidad. Según lo señala un informe técnico (Holz, M. 2020), en promedio, los montos de los aranceles regulados son significativamente inferiores a los “reales”, calculados por las IES, variando la proporción de esta diferencia según el subsistema y la naturaleza privada o estatal de la institución (Figura 3).

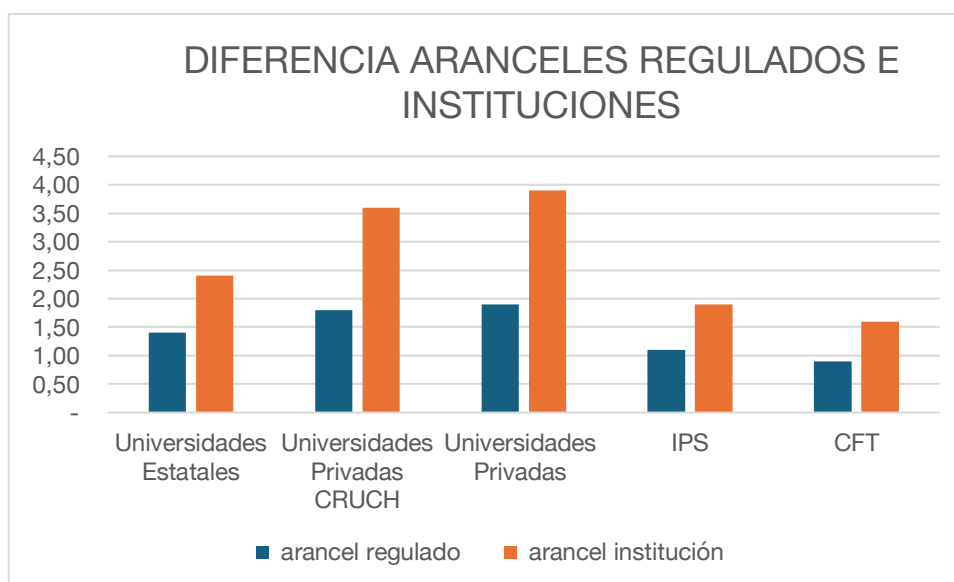


FIGURA 3. BRECHA ENTRE LOS ARANCELES “REALES” FIJADOS POR LAS IES Y LOS REGULADOS EN LAS UNIVERSIDADES PERTENECIENTES AL CONSEJO DE RECTORES ADSCRITAS A LA GRATUIDAD, INSTITUTOS PROFESIONALES Y CENTROS DE FORMACIÓN TÉCNICA (12).

Durante 2024, en algunas IES, los aranceles regulados fueron inferiores al 50% del valor establecido por la institución, diferencias que se harían económicamente insostenibles en el largo plazo, escenario que algunas instituciones universitarias y técnico-profesionales están enfrentando actualmente. Se anticipa que con la puesta en marcha del nuevo proyecto de financiamiento estatal de las IES, la brecha entre los costos incurridos por las IES y aquellos estimados por las autoridades sectoriales podrían, incluso incrementarse, aspecto que merecerá la mayor atención. Actualmente, el cálculo del valor del arancel regulado involucra los pasos

descritos en la Figura 4, los que dan una idea de su complejidad y las posibilidades de la toma de decisiones discrecionales que implica.

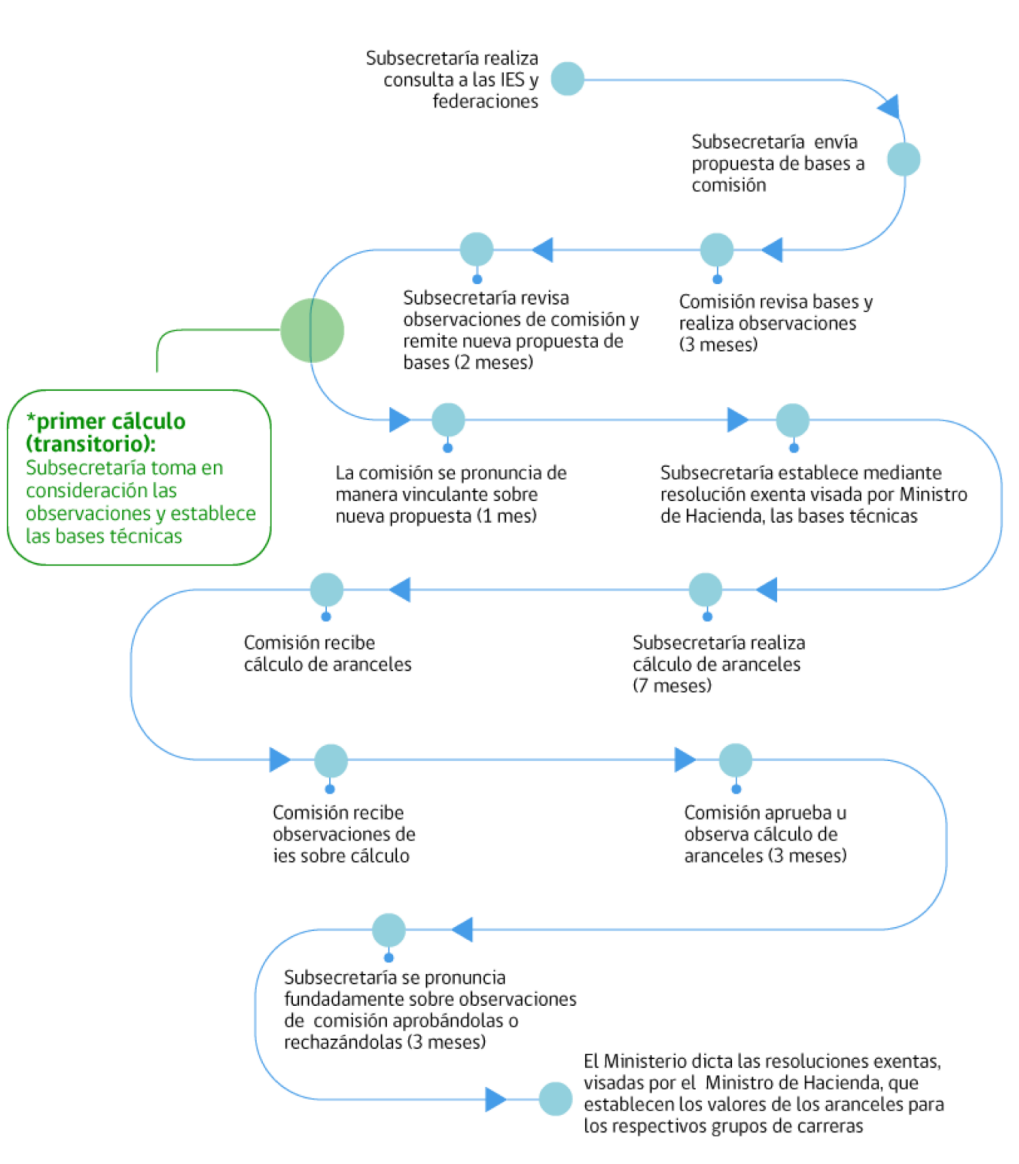


FIGURA 4. FLUJO DEL PROCESO DE FIJACIÓN DE ARANCELES REGULADOS (MINEDUC, 2024)

- h. Dado que, comparativamente, el gasto anual por estudiante de nivel terciario de las IES de nuestro país es considerablemente inferior al promedio de la OCDE, se esperaría que los aranceles de los programas de estudio fuesen, también, proporcionalmente más bajos que el promedio de la OCDE. En efecto, lo son, aunque algunos sostienen que, a nivel mundial, se cuentan entre los más altos. (Villalobos, C. 2024) (Superintendencia de Educación Superior, 2024). Esto último, posiblemente, basándose en un estudio de la OCDE (OCDE, 2020) en los que fueron comparados los costos anuales de estudiar en universidades públicas en diversos

países (Figura 5). Efectivamente, en ese estudio, los costos de las universidades estatales chilenas son superados solo por sus pares de los EE. UU. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Chile, la mayoría de las IES estatales de otros países están fuertemente subsidiadas, circunstancia que les permite tener aranceles con valores inferiores a los costos o ser gratuitas y mantener un gasto por estudiante muy superior al de las IES chilenas.

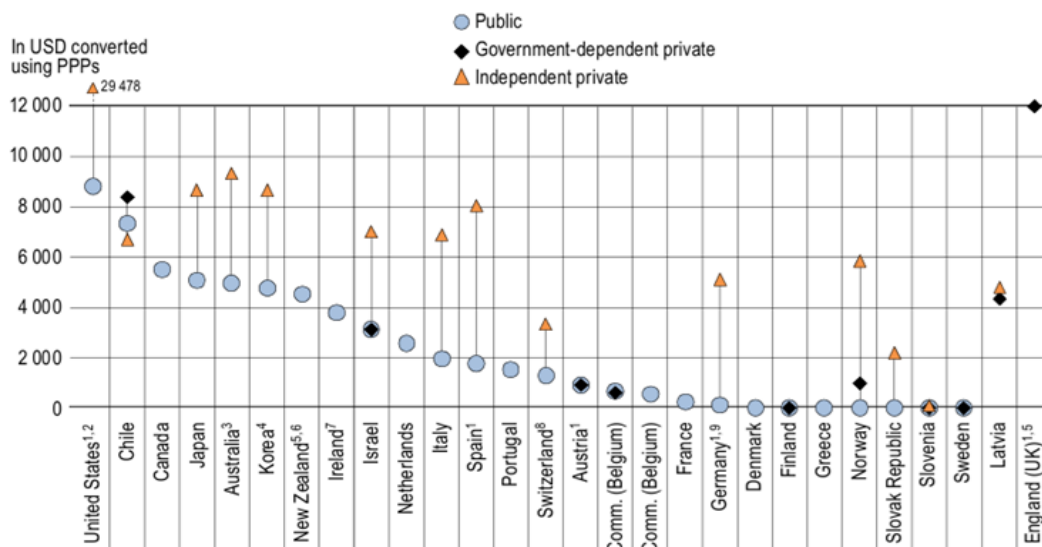


FIGURA 5, COSTOS DE LOS ARANCELES DE ESTUDIOS TERCARIOS (CUATRO AÑOS O BACHILLERATO) EN IES ESTATALES CHILENAS Y DE DIVERSOS PAÍSES PERTENECIENTES A LA OCDE (OCDE, 2020). TODOS LOS VALORES SON USD EQUIVALENTES MEDIANTE CORRECCIÓN POR PPPS.

i. En cuanto a los compromisos del Estado con las IES, relativos al financiamiento del sistema, dos aspectos han sido determinantes; 1) El Crédito con Aval del Estado (CAE), y 2) La Política de Financiamiento Institucional para la Gratuidad.

1. El CAE, creado en el año 2005, posibilitó el acceso a la educación terciaria de una alta proporción de jóvenes provenientes de familias de menores ingresos, hecho que explica, en gran medida, la expansión de matrícula de las IES durante los últimos 20 años (Brunner, J.J.,2024). Sin embargo, la recaudación de los pagos no ha tenido buenos niveles de recuperación y no ha contado con mecanismos adecuados de cobranza.

En 2012, dado el creciente número de deudores morosos, el CAE se rediseñó como un crédito contingente al ingreso, con una tasa de interés reducida y condiciones de pago mejoradas para los beneficiarios. No obstante, los efectos de estas reformas no fueron los esperados y el monto adeudado por el Estado continuó creciendo. El problema de morosidad se acrecentó con el inicio del mandato del Presidente Boric, dado que el programa de gobierno de su coalición contemplaba condonar a los deudores del CAE y discontinuar este programa



(Brunner, J.J., 2024). No obstante, las actuales autoridades sectoriales consideran que el alza en el número de deudores es la continuación de una tendencia que data del año 2015. A mediados de 2024, el número de endeudados por el CAE y por los instrumentos crediticios que lo precedieron (Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y Corfo) era 1 millón 600 mil personas (Gobierno de Chile, 2024). De ellas, 1 millón 219 mil son deudores CAE (datos a diciembre de 2023), de los cuales el 27% se encuentra en etapa de estudio o gracia, previo al cobro del crédito, mientras que el 73% se encuentra en etapa de pago (casi 896 mil personas). De ese universo, el 78% son egresados y el 22% interrumpió sus estudios. Aunque el 5% ya saldó su deuda y el 31% se encuentra al día, el 18% tiene cuotas en mora y al 46% ya se le ejecutó la garantía.

Desde su creación en 2005, el CAE ha significado al Estado un desembolso total de cerca de nueve billones de pesos (Peñañiel, A.M. y Rodríguez, D., 2022). Dentro del total de gastos fiscales asociados al CAE, el 66% corresponde a compra de créditos, mientras que el 34% a ejecución de garantías, pagos y subsidios adicionales a los bancos. Solo en 2023, el CAE tuvo un costo de 741 mil millones de pesos para el Estado, del cual el 36% corresponde a desembolso por concepto de garantías ejecutadas (Gobierno de Chile, 2024). Según la Subsecretaría de Educación Superior, el valor actual de la cartera CAE es de aproximadamente UF 247 millones. El Estado financia el 56% (UF 139 millones) y los bancos el 44% restante (UF 108 millones). Luego, condonar el CAE costaría una cifra cercana a US\$ 9.500 millones (Peñañiel, A.M. y Rodríguez, D., 2022), monto que actualmente el Estado, responsablemente, no está en condiciones de enfrentar. Por lo mismo, las autoridades sectoriales han declarado que la condonación favorecerá solo a algunos deudores, cuyo perfil todavía no ha sido anunciado.

A mediados de diciembre de 2024, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) publicó un informe sobre el impacto en las finanzas públicas del Crédito con Aval de Estado (CAE), en el que identifica variables clave que deberían corregirse en la contabilidad fiscal para reflejar adecuadamente sus efectos, ya que históricamente han existido algunos problemas en su forma de registro. A juicio del CFA (Consejo Fiscal Autónomo, 2024), podría existir un monto considerable de créditos incobrables en poder del fisco que no han sido reconocidos como tales. De hecho, la proporción de créditos con garantía ejecutada ha aumentado considerablemente en los últimos años. A 2018, un 18,5% del total de créditos en poder del fisco se encontraba en tal situación, cifra que aumentó a 48,8% en 2023. Para el caso de los créditos en manos de los bancos se observan cifras similares, puesto que aquellos con garantía ejecutada aumentaron desde 22,4% a 46,5% en igual período. Lo anterior significa que podría haber un monto significativo que, históricamente, no se ha registrado como gasto asociado al CAE. Por ello, el CFA señala que es fundamental que la Dirección de Presupuesto cuantifique este efecto para dimensionar el gasto efectivo total que implica el CAE en la actualidad, lo cual serviría como referencia para un sistema que busque reemplazarlo.

2. La política de financiamiento institucional para la gratuidad es otro desafío para las arcas fiscales. Consagrada como sistema de financiamiento con la Ley 21.091 del año 2018, favorece al 60% de los estudiantes de menores ingresos, es decir de los primeros seis deciles, reemplazando los aportes privados de las familias o una deuda contraída mediante el CAE. Pese a que, a diferencia del CAE, la puesta en marcha de este programa no motivó un cambio de pendiente en la curva de incrementos anuales en la matrícula del sistema, financiar este beneficio ha requerido una inversión anual de recursos públicos que ha ido creciendo en proporción con el ingreso a la educación superior de sus beneficiarios. Para el año 2024 se estimaba un costo cercano a los dos trillones de pesos (Contraloría General de la República, 2023) (Flores V. F. et al., 2024), como lo muestra la Figura 6.

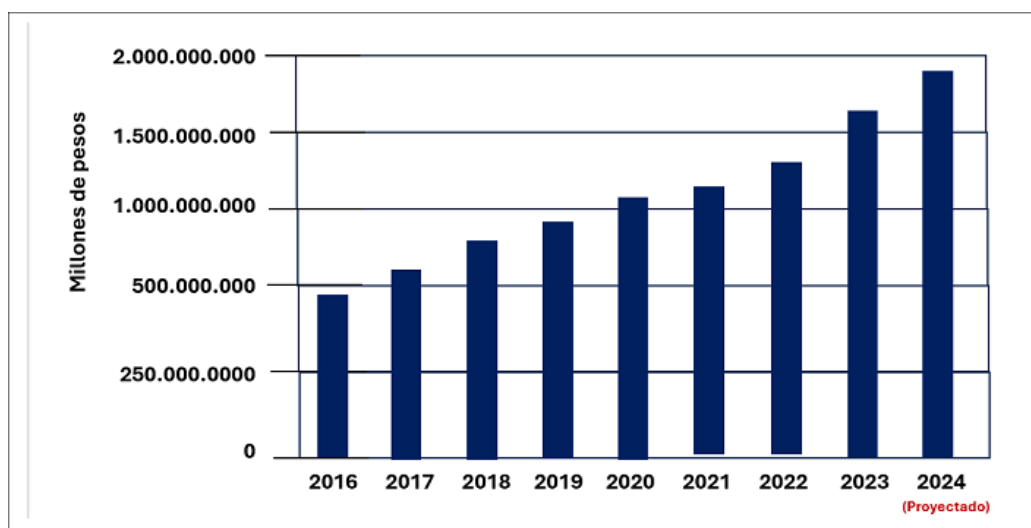


FIGURA 6. PRESUPUESTO ANUAL DEL MINEDUC PARA IES DEDICADO A CUBRIR COSTOS DE LA GRATUIDAD (2016-2023).

El informe de la Subsecretaría de Educación Superior titulado “Agenda de Modernización de la Educación Superior Chilena para un Desarrollo Humano Sostenible. Bases conceptuales” (Subsecretaría de Educación Superior, 2024), describe que entre 2008 y 2019, el financiamiento público a la educación superior creció en un 62 por ciento, lo cual equivale al incremento del 1 por ciento del PIB, siendo el componente más significativo el financiamiento estudiantil asociado a la gratuidad. En 2022, este ítem representó el 48,4% del financiamiento del Estado para este sector y se proyecta que en 2025 alcance a casi el 55%.

## **II. Propuestas principales del Proyecto de Ley que crea un nuevo instrumento de financiamiento público (FES).**

- a. Según consta en el Proyecto de Ley sobre el financiamiento de la educación superior (Gobierno de Chile, 2024), esta iniciativa legislativa, motivada presumiblemente por el agobio financiero de las arcas fiscales, asociado a la morosidad del CAE y a los costos de la gratuidad, consta de dos elementos centrales: 1) un “Plan de reorganización y condonación de deudas educativas con condonación total o parcial”, y 2) un nuevo instrumento de “Financiamiento público para la Educación Superior (FES”).
- b. Para el primer aspecto, la iniciativa propone un “Plan de Reorganización y Condonación de Deudas Educativas”, con condonación total o parcial, de acuerdo con su realidad, para todas las personas deudoras de créditos estudiantiles (CAE, FSCU y Corfo). El Plan comprende tres tipos de condonación: inicial, mensual y por pago anticipado. La condonación inicial abarca a todas las personas que se adscriban al Plan, según la situación en la que se encuentren y sobre la base de tres aspectos:
1. Condición académica, es decir, si egresó o interrumpió sus estudios.
  2. Situación de pago, es decir, si está al día o en mora.
  3. Número de cuotas pagadas del crédito respecto al plazo total del mismo.

Para quienes tengan un saldo de deuda tras la condonación inicial, este Plan contiene, además, una condonación mensual. La cuota siempre será más baja que la actual y en cualquier caso esta no será superior al 8% del sueldo mensual y quienes ganen menos de \$500.000 mensuales (aproximadamente 7,5 UTM a octubre de 2024) estarán exentos de pago. En tanto, a la condonación por pago anticipado, podrán acceder las personas que opten por pagar el total de su deuda tras la condonación inicial, a quienes se les rebajará el 25% del total.

- c. Por otra parte, el FES será una alternativa para los estudiantes que lo necesiten, sin requisitos socioeconómicos ni de puntaje PAES. Sólo deberán matricularse en instituciones adscritas al nuevo instrumento público, con el compromiso de retribuir una vez insertos en el mercado laboral.
- d. La cobertura de este beneficio se extenderá por la duración formal de la carrera más un año adicional, sin pago de matrícula ni arancel para los beneficiarios hasta el noveno decil de ingresos. Las instituciones de educación superior podrán cobrar un monto adicional a los beneficiarios del décimo decil. Permitirá además un cambio de carrera, cubriendo 1,5 de la duración de la carrera más larga, más un año adicional.
- e. El proyecto exige a las instituciones que adscriban a Gratuidad o a FES, que cuenten con transparencia activa y rendición de cuentas, incluyendo hacer pública su estructura organizacional, su planta de personal y remuneraciones, y los fondos públicos y donaciones que perciban.
- f. Tanto para FES como para el Plan de Reorganización y Condonación, la retribución se realizará en base a los ingresos laborales y otras rentas que forman parte del

Global Complementario, a través de la Operación Renta, previo descuento mensual por planilla para trabajadores dependientes, y retención aplicada a boleta de honorarios en el caso de trabajadores independientes. El Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería General de la República y el nuevo Servicio Ingresos estarán a cargo de este procedimiento.

- g. El proyecto propone la creación del Servicio Ingresos, encargado de la administración del Plan de Reorganización y Condonación y de FES. El Servicio Ingresos, otorgará el beneficio a la persona que lo haya solicitado a la Subsecretaría de Educación Superior, a través de la plataforma que para estos efectos se disponga. Por su parte, el Estado transferirá a las instituciones de educación superior el monto resultante de multiplicar los valores regulados de aranceles de matrículas, por el número de los estudiantes beneficiarios del FES.
- h. Las instituciones de educación superior proveerán el servicio educativo a quienes, una vez incorporados al mercado laboral (12 meses después del egreso, la deserción o la eliminación académica) contribuirán al FES en proporción a sus ingresos (hasta el 8%) y bajo la regla de dos años de contribución por semestre cursado, lo que define por un plazo máximo de 20 años.

El esquema de contribución contemplado es el siguiente:

- Las personas que perciban ingresos en promedio inferiores a 7,5 UTM (\$500.000 aprox.) quedarán liberados de contribuir.
  - Quienes posean ingresos iguales o mayores a 7,5 UTM contribuirán de acuerdo con tramos progresivos y contingentes a la renta, según una tabla predefinida.
  - Independiente del resultado que arroje el cálculo de la contribución, estas no podrán exceder el 7% de los ingresos declarados por los beneficiarios o el 8% de quienes declaren ingresos iguales o superiores a 45 UTM.
- i. El FES cubrirá la duración formal de la carrera más un año adicional (N+1), que corresponde al estándar de titulación oportuna utilizado por el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Quienes pierdan la gratuidad por exceder la duración formal de sus carreras, podrán financiar un año adicional con FES, el que cubrirá el 100% de los valores regulados. Para quienes hayan estudiado sin gratuidad, el año adicional será financiado en un 50% por el fisco y en un 50% por la IES y cuando la extensión de los estudios excede hasta en un año el plazo establecido, es decir N+2, la institución podrá cobrar al estudiante hasta el 50% del valor del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula correspondientes al periodo adicional. En el caso de excesos superiores (N+3 y más), la institución podrá cobrar la totalidad del arancel regulado con cargo al estudiante.

El FES financiará hasta un único cambio de carrera, tomando como límite de cobertura un periodo equivalente a 1,5 veces la duración de la carrera más larga. En caso de superar ese periodo, la persona deberá pagar un monto anual equivalente al valor regulado del arancel y los derechos básicos de matrícula de la carrera correspondiente.

### **III. Los aspectos del proyecto de ley sobre condonación del CAE y del FES que han motivado debate**

- g. Junto con algunas opiniones favorables, que valoran el hecho de que: “El FES, al establecer un sistema de financiamiento más estable y predecible, permite una planificación a largo plazo tanto para las instituciones como para los estudiantes” y que, “además, el plan de reestructuración de deudas contribuye a la estabilidad financiera de los egresados” (Ramis, A., 2024), la mayoría de las opiniones vertidas públicamente sobre la iniciativa FES son críticas.
- h. Desde una perspectiva general, de política pública, algunos consideran que la iniciativa no rompe con la dinámica de mercado que prima en la educación superior chilena y que sus mecanismos, “basados en el principio de "solidaridad" y meritocracia, siembran la ilusión de un mercado laboral perfecto, algo muy lejos de la realidad, pero también crea un instrumento de financiamiento a la educación superior que es un impuesto extra por estudiar una carrera universitaria” (Villalobos, A., 2024).

Para otros, la condonación del CAE es una solución razonable al problema del endeudamiento educativo “impagable” y que medidas análogas han sido utilizadas por otros países, como los EE. UU en 2023 (Villalobos, C., 2024). También, desde un enfoque de políticas generales, se critica al actual gobierno la considerable inversión de recursos asociados a la implementación del FES, que favorecería a la educación terciaria, en circunstancias que sería socialmente más rentable dedicar esos recursos a financiar proyectos en favor de la educación preescolar y escolar (Villaseca, M., 2024).

- i. En un plano más técnico, una de las objeciones al FES se refiere a la fijación de aranceles “justos” o “adecuados” a todos los programas de estudio ofrecidos por las IES, los que actualmente superan los 5.000. Tal como se mencionó antes, los aranceles regulados no estarían cubriendo los costos de los programas de estudio y, a medida que aumenta el número de estudiantes favorecidos por la gratuidad, las IES han debido recurrir a otras fuentes de ingreso propias. Como se puede apreciar en la Figura 7, hasta 2022 la principal fuente de ingresos de las IES fueron los aranceles, pero a partir de ese año esta fuente comienza a ser superada por los traspasos estatales por concepto de gratuidad. Llama la atención que a partir de 2016 los aranceles de pregrado muestran una tasa de crecimiento anual superior a los del lapso 2011-2015. También experimentan un aumento notable los “Otros ingresos propios”, que la Superintendencia describe como una miscelánea de fuentes, incluyendo donaciones, prestaciones de servicio, arriendos, dividendos, cursos de extensión y otras actividades.

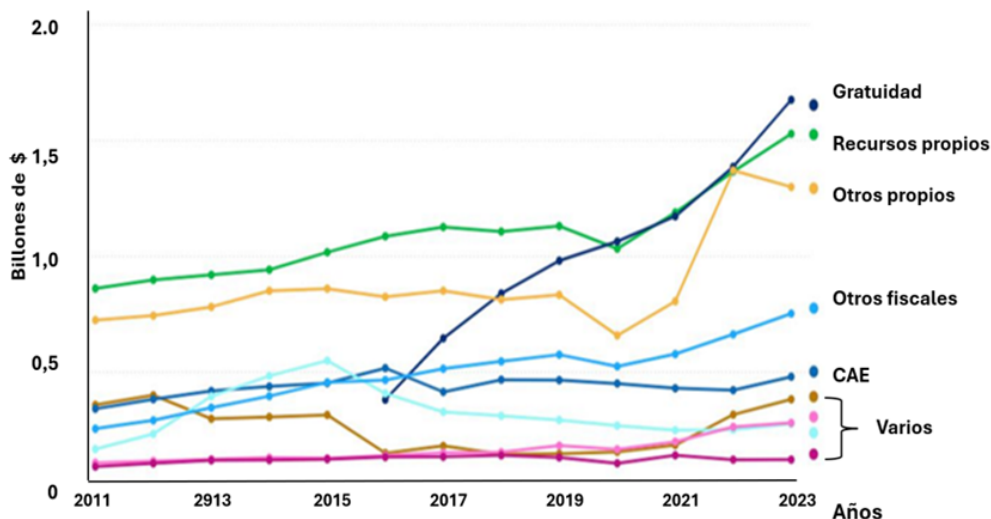


FIGURA 7, EVOLUCIÓN DE LAS DIVERSAS FUENTES DE INGRESOS DE LAS IES, ANTES Y DESPUÉS DEL INICIO DEL PROYECTO DE GRATUIDAD (SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 2024).

Estos hallazgos plantean la duda de que un número de IES puedan estar sufriendo cierto grado de “estrés financiero”. Sin embargo, la Superintendencia de Educación Superior en su informe 2024 concluye que el “impacto de la gratuidad en la salud financiera [...] no muestra efectos significativos en la probabilidad, o no, de que las instituciones caigan en riesgo financiero”. Por otra parte, tal como se observa en la Figura 8, en 2023 el porcentaje de IES con signos de riesgo financieros fue un 30,6%, cifra que resulta llamativa y que representa un aumento de un 13,7% con respecto al promedio de los años previos al inicio de la gratuidad.

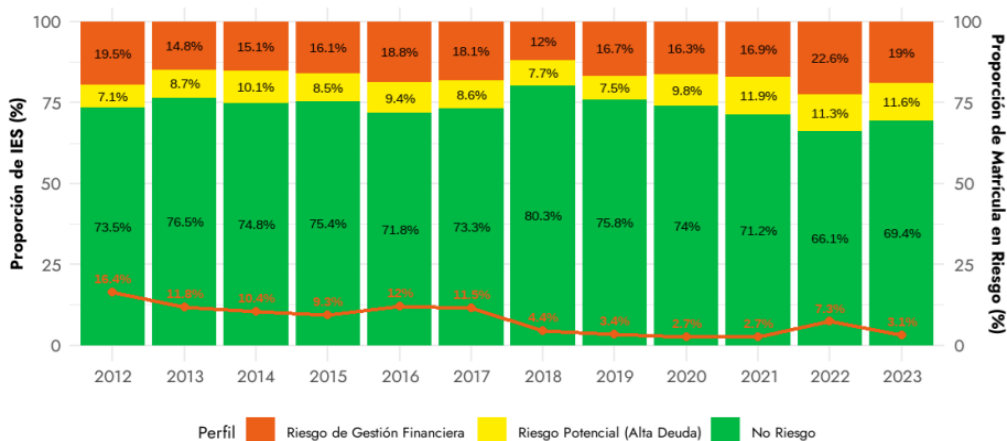


FIGURA 8, PORCENTAJE DE INSTITUCIONES EN RIESGO DE GESTIÓN FINANCIERA, RIESGO POTENCIAL (ALTA DEUDA) Y SIN RIESGO-(2012-2023). LA LÍNEA ROJA SEÑALA EL PORCENTAJE DE ESTUDIANTES MATRICULADOS EN INSTITUCIONES EN RIESGO (SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 2024)

- j. Por la magnitud de los compromisos que el MINEDUC deberá enfrentar con la puesta marcha del FES, se teme que la brecha entre aranceles “reales” y regulados se acentúe y que repercute negativamente en la calidad de sus ofertas educativas (Eyzaguirre, S. 2024) (Larroulet, C y Williamson, C.,2025). En el nivel educativo terciario, por calidad educativa se entiende una experiencia formativa que entrega a las personas los conocimientos, competencias y habilidades necesarios para insertarse en un nicho laboral, aportando a la productividad y capacidad innovadora de la entidad empleadora (Quality Assurance Agency for Higher Education, England, 2024). A su vez, la experiencia señala que el logro de ese objetivo se asocia a un ambiente académico que cultiva la búsqueda de conocimientos y dispone de los recursos materiales necesarios para ello (Quality Assurance Agency for Higher Education, England, 2024).

De aquí que las IES consideradas, a nivel internacional, como instituciones de gran calidad tengan plantas académicas numerosas, mayormente integradas por académicos que tienen el grado de doctor, con contrato de tiempo completo, mantienen una actividad de investigación intensiva, sustentada por una infraestructura adecuada y un nivel de ingresos y gastos superiores al promedio. Obviamente, ese mayor costo operacional se refleja en el costo de los aranceles, particularmente en las instituciones privadas, que no reciben subvenciones estatales. Ejemplos paradigmáticos son las universidades de Harvard, cuyos aranceles anuales de pregrado (Harvard College) para el año académico 2024-2025 fueron USD \$ 73.000, valor al que se suman costos por salud, alojamiento y alimentación, por un total de USD \$ 82.850. Por su parte, para el mismo año académico, el arancel del MIT fue de USD \$ 61.990. Sin embargo, esta institución informa a sus postulantes que “cuesta más del doble proporcionar nuestras instalaciones de investigación de vanguardia y nuestro profesorado”. Sin embargo, la institución subvenciona, con recursos propios, a los estudiantes que no pueden asumir ese costo, de modo que en el año académico 2023-2024 los alumnos beneficiados cancelaron un arancel de USD \$ 12.938.

- k. Según estimaciones de Eyzaguirre (2024), en 2024 la diferencia promedio entre el arancel real y el regulado fue de \$581.000. En el caso de los Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP) adscritos a gratuidad, dos tercios de los programas tendrían un arancel regulado más bajo que el real, siendo la diferencia promedio anual de \$118.000. Un total de 881.863 estudiantes cursaron estudios en IES adscritas a la política de gratuidad, lo que corresponde al 69% de la matrícula total de pregrado. De estos, 511.705 fueron beneficiarios de la gratuidad, equivalente al 58% de la matrícula de las instituciones adscritas a esta política . Si el resto de los estudiantes de estas instituciones (aprox. 370 mil) optan por el FES y suponemos que: i) el 90% estudia en universidades (aproximadamente 333 mil jóvenes), ii) de estos el 80% pertenece a los deciles 7, 8 y 9 de ingresos (267 mil jóvenes) y iii) se distribuyen de forma similar a los beneficiarios de la gratuidad, entonces la reducción de recursos por FES sería del orden de 20.800 millones de pesos anuales adicionales, llegando la merma total de recursos a 61 mil millones de pesos anuales o alrededor de USD 60 millones al cambio actual.

La cifra anterior sería el límite inferior del impacto de esta medida, toda vez que no se considera la merma de recursos por los semestres adicionales a la duración nominal ni a los estudiantes beneficiarios del CAE que estudian en instituciones no adscritas a la gratuidad. Hasta la fecha estas cifras no han sido objetadas.

En línea con los supuestos precedentes, si bien la Superintendencia de Educación Superior considera que el estado financiero de las IES es mayoritariamente bueno, llama la atención que la misma entidad constate que hasta 2015, las IES en situación de riesgo de gestión financiera actual y potencial eran alrededor de un 25% del total y que en 2023 esa proporción haya aumentado al 30,6%

- f. Quienes defienden la idea de continuar y, posiblemente, ampliar la política de regulación de aranceles, han contraargumentado afirmando que el Estado chileno ha demostrado las competencias necesarias para gestionar los múltiples mercados que tienen precios o aranceles regulados, como por ejemplo, las farmacias, la electricidad o distintos seguros, entre otros (20). Teóricamente, este aspecto no debería representar un problema. Sin embargo, la eliminación del copago a través del FES impactará significativamente a las IES adscritas a la gratuidad, reduciendo de manera considerable sus ingresos. Para las IES no adscritas, el efecto de esta medida podría ser crítico.
- g. El proyecto FES también ha sido criticado porque introduciría un impuesto a los egresados de las IES que tengan un cierto nivel de ingresos. Se plantea que esta carga tributaria desalentará el empleo formal y dará una ventaja relativa a los profesionales extranjeros (Larroulet, C., y Williamson, C., 2025). En efecto, una vez egresado o desertado de una IES adscrita al FES, quienes recibieron los beneficios de este programa deberán contribuir a la sustentación de este con un porcentaje significativo de sus ingresos. Este impuesto será progresivo, con un límite del 8% para las rentas superiores a 45 Unidades Tributarias Anuales (UTA). En el caso de ingresos inferiores al sueldo mínimo (7,5 UTA), el beneficiario estará exento de pago. Los años de contribución se definirán en función del número de semestres estudiados. Se pagará dos años por cada semestre con un máximo de 20 años. El hecho de limitar el tiempo en que se debe pagar la deuda, de manera que después de 20 años el remanente se extinga, y el eximir del pago a quienes tienen remuneraciones inferiores a 7,5 UTA, aliviana la carga de la deuda estudiantil a quienes no han tenido una trayectoria laboral exitosa.
- l. Finalmente, la eventual puesta en marcha del FES genera aprensiones relativas a la autonomía de las IES (Valdés, F., 2024). En efecto, comparando ese posible escenario con el grado de autonomía del que gozan en la actualidad, da pie para sustentar esa hipótesis, particularmente si se piensa en la injerencia del Estado en aspectos como el valor de los aranceles, el número de estudiantes admitidos a una carrera o la apertura de una nueva carrera. A lo anterior se agrega la obligatoriedad de comunicar al Estado aspectos tan sensibles como las remuneraciones.



#### **IV. La perspectiva de Aequalis sobre el Proyecto de Ley y sus contenidos polémicos**

Indudablemente el sistema de financiamiento de la Educación Superior debe ser revisado y mejorado, sobre todo desde la perspectiva integral de las IES, que son claves en el aporte al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. Sería deseable que se planteara una propuesta con una visión de futuro, por ejemplo, como aquella presentada en la "Agenda de Modernización para la Educación Superior Chilena", elaborada por la Subsecretaría de Educación Superior (2024). En una época histórica denominada "era del conocimiento", donde la educación superior, por su capacidad de transmitir y generar conocimiento, asume un papel protagónico en el desarrollo de las naciones, este enfoque, como política de Estado, es un paso que va en el camino deseable.

Aequalis valora también que el Ministerio de Educación se refiera al desarrollo nacional en términos de desarrollo humano sostenible, porque creemos que cualquier agenda que busca superar los desafíos sociales, económicos, ambientales y culturales del Chile contemporáneo será verdaderamente eficaz en la medida que tenga el bienestar de las personas y el bien común como su objetivo primario. Ese propósito propende a un progreso que, como manifiesta la "Agenda de Modernización para la Educación Superior", es inclusivo, igualitario y sostenible.

En ese espíritu, Aequalis considera que la condonación de la deuda contraída con el Programa de Crédito con aval del Estado es una medida justa cuando beneficia aquellas personas que, por circunstancias ajenas a su voluntad, se han visto impedidas de cumplir con ese compromiso. Por otra parte, invocando las mismas razones de justicia y una actitud de solidaridad social moralmente exigible, considera que quienes están en condiciones financieras de pagar la deuda contraída por el CAE, deben hacerlo. Además de las razones contractuales pactadas para ello, el pago de esa deuda implica el reconocimiento y retribución debida a la sociedad que les otorgó la oportunidad de acceder a la educación terciaria.

Con respecto a los contenidos específicos de la propuesta de un nuevo sistema de financiamiento universitarios (FES), tenemos las siguientes observaciones:

1. Es deseable que las autoridades responsables de la implementación del FES compartan con el mundo académico las simulaciones y modelos que han utilizado para escoger el esquema de financiamiento propuesto. Esto como una alternativa conducente a evitar las considerables desviaciones con respecto a lo planificado que han experimentado iniciativas anteriores, como el CAE y la política de gratuidad. En este último caso, en la discusión de la Ley se levantaron varios puntos de atención que hoy se están materializando. Ambas innovaciones estaban sustentadas por consideraciones lógicas y modelaciones matemáticas, pero carecían de un respaldo empírico. Al considerar la complejidad y dimensión del FES y los supuestos en los que se basa, es imposible no recordar los ejemplos antes

mencionados, particularmente en un horizonte en el que las perspectivas futuras de ingresos fiscales no son auspiciosas. Esto, asociado a un aumento significativo del gasto público y a menores tasas de crecimiento anual del PIB.

2. Consecuente con lo anterior, Aequalis considera deseable que el funcionamiento del FES y la validez de sus supuestos sean probados en dos instituciones del Estado, una universitaria y otra técnico-profesional, ambas con sede en una Región, en un plazo a convenir. De lo contrario, las IES estarían enfrentando un futuro imponderable.
3. Sería conveniente transparentar ante la opinión pública y los estudiantes la estructura del FES y sus implicancias, ya que opera como un "pago diferido" que cubre parcialmente el financiamiento de los estudios para algunos estudiantes. Sin embargo, no aborda el financiamiento integral de la educación superior, considerando las funciones institucionales, las crecientes exigencias del modelo de aseguramiento de la calidad y los costos asociados a la implementación de diversas leyes y normativas, que requieren recursos significativos.
4. Independientemente de la eventual aprobación o rechazo del proyecto FES en el Congreso, las diferencias observadas entre aranceles regulados y aquellos establecidos por las IES son considerables y merecen ser revisadas. Al respecto, Aequalis desea hacer presente, como lo demuestra la información entregada en la sección III de este documento, que la inversión anual por estudiante de las IES chilenas, concretamente de las universidades, es muy inferior al de las universidades líderes de otros países, tanto públicas como privadas. El fin del copago hasta el 9º decil que conlleva el FES, significaría una merma considerable en los ingresos operacionales de las instituciones de educación superior, comprometiendo la sostenibilidad financiera, limitando la capacidad para invertir en infraestructura, tecnología y desarrollo de programas esenciales para formar con calidad a los técnicos, profesionales e investigadores que Chile necesita para avanzar en su nivel de desarrollo y para responder a las demandas del sector productivo y de servicios, de la sociedad y del mercado laboral. En tal sentido, se propone reconocer y considerar, como parte del sistema de financiamiento, el aporte que puede provenir de actores privados, incluidas las familias que están dispuestas y tiene la posibilidad de contribuir al financiamiento de los estudios de sus hijos.
5. Entre las limitaciones derivadas de una disminución de los ingresos asociados al FES, aludidas en el punto anterior, merece especial mención en el subsistema universitario la posible reducción de las plantas académicas de tiempo completo. Ello impactaría negativamente la producción científica nacional y, por lo tanto, al ecosistema CTCl y la sustentación de los programas de doctorado. En el caso del subsistema técnico-profesional, la merma de ingresos dificultará contar con docentes vinculados con la industria que contribuyan a formar personas preparadas para enfrentar los desafíos sociales y del mercado laboral, además de limitar el financiamiento de las funciones de vinculación con el medio e innovación.

6. Con el fin de paliar una posible disminución de ingresos, resulta plausible pensar que las IES adscritas al FES estarían incentivadas para captar jóvenes del décimo decil, en desmedro de quienes pertenecen a los deciles restantes. Por otra parte, habría un número reducido de IES no adscritas al FES, consideradas de alta calidad y con aranceles altos, que captarían los estudiantes de mayores ingresos. El resto de las instituciones, a causa de la reducción de recursos asociada a los aranceles regulados, sufrirían una merma en la calidad de sus ofertas educativas y serían instituciones donde estudiarían los jóvenes pertenecientes a las familias de ingresos medios y bajos.
7. El sistema de financiamiento contemplado en el FES crea un impuesto a los ingresos de sus beneficiados que puede llegar a tener una tasa de hasta 8% por 20 años o más. Por esta razón, resulta plausible pensar que, para evitar el pago de ese impuesto, pueda estudiarse un crédito contingente al ingreso, considerando la experiencia del CAE, que permita al estudiante ponderar su mejor opción de financiamiento de sus estudios. A este respecto, el hecho de que con el FES el estudiante solo puede optar por el total del financiamiento estatal o nada representaría una restricción considerable.

**Directorio de Fundación Aequalis**

## Bibliografía y fuentes de información

1. Brunner, J.J. (2024). La generación del CAE. En: <https://ellibero.cl/columnas-de-opinion/la-generacion-del-cae/>
2. Consejo Fiscal Autónomo (2024). Informe sobre el impacto fiscal del Crédito Fiscal con el Aval del Estado. En: <https://cms.hacienda.cl/cfa/assets/documento/descargar/6a96854007576/1734452449>
3. Contraloría General de la República (2023). Financiamiento Público a la Educación Superior 2022. Contraloría general de la República, En: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/12327060/Financiamiento+P%C3%BABlico+a+la+Educaci%C3%B3n+Superior+2022.pdf/6f47b104-0059-344c-ea21-158a55bcd765>.
4. De Gregorio, J. (2024). La propuesta del nuevo sistema de financiamiento universitario: una mala idea. El Mercurio: 12/10/2024, p.A2
5. Eyzaguirre, S. (2024). La trampa del Financiamiento a la Educación Superior (FES). En: <https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-11-noviembre-2024/>
6. Flores V. F. et al. (2024). Financiamiento público de la educación superior en Chile: tendencias, prioridades y desafíos. En: <https://digital.inacap.cl/documentos/Financiamiento.pdf>
7. García Huidobro, J. (2024). Otra mala idea. El Mercurio, 10/10/2024. P. A2
8. Gobierno de Chile (2024). 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. En: <file:///C:/Users/pedro/OneDrive/Escritorio/FES/NUEVO%20INSTRUMENTO%20DE%20FINANCIAMIENTO%20ES.pdf>
9. González, P. (2024). Financiamiento de la educación superior: más perdidos que el teniente Bello. En: <https://ingenieria.uchile.cl/noticias/217078/mas-perdidos-que-el-teniente-bello>
10. Holz, M. (2020). Análisis del financiamiento de aranceles en la Educación Superior en Chile. Asesorías Parlamentarias N° Sup128598. Disponible en: [https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/resultado\\_busqueda.html?opcion=\\* &texto=Aranceles+regulados&orden=desc&campo=score&num=4](https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/resultado_busqueda.html?opcion=* &texto=Aranceles+regulados&orden=desc&campo=score&num=4)
11. Larroulet, C y Williamson, C. (2025). Nueva propuesta de política universitaria: ¡Un retroceso grave! El Mercurio 2 1 2015. p.A2
12. Ministerio de Educación (2024). 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. En: <https://www.mineduc.cl/proyecto-de-ley-financiamiento-educacion-superior-y-deudas-educativas/>
13. Ministerio de Educación. Subsecretaría de Educación Superior (2024). Agenda de Modernización de la Educación Superior Chilena para un Desarrollo Humano Sostenible Bases conceptuales. En: [https://www.google.com/search?q=Agenda+de+Modernizaci%C3%B3n+de+la+Educaci%C3%B3n+Superior+Chilena+para+un+Desarrollo+Humano+Sostenible&rlz=1C1VDKB\\_esCL1077CL1077&oq=Agenda+de+Modernizaci%C3%B3n+de+la+Educaci%C3%B3n+Superior+Chilena+para+un+Desarrollo+Humano+Sostenible&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCTM0NDzqMGoxNagCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Agenda+de+Modernizaci%C3%B3n+de+la+Educaci%C3%B3n+Superior+Chilena+para+un+Desarrollo+Humano+Sostenible&rlz=1C1VDKB_esCL1077CL1077&oq=Agenda+de+Modernizaci%C3%B3n+de+la+Educaci%C3%B3n+Superior+Chilena+para+un+Desarrollo+Humano+Sostenible&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCTM0NDzqMGoxNagCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8)
14. Ministerio de Educación. Subsecretaría de Educación Superior. Proceso de regulación de aranceles. En: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/acerca-de-la-comision/proceso-de-regulacion-de-aranceles/>
15. Observatorio del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2023). Inversión Pública en I+D: Análisis estratégico de países. En: <https://api.observa.minciencia.gob.cl/api/datosabierto/download/?uuid=3549f9f0-059a-4b9d-8714-b0ba051280da&filename=2023%20INVERSION%20PUBLICA%20EN%20%20ID%20Análisis%20estrategico%20de%20países%20VF.pdf>
16. OCDE (2020). Education at a glance 2020. En: [https://www.OCDE.org/en/publications/education-at-a-glance-2020\\_69096873-en.html](https://www.OCDE.org/en/publications/education-at-a-glance-2020_69096873-en.html)
17. OCDE (2023), Education at a Glance 2023: OCDE Indicators, OCDE Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>.
18. OCDE (2024) Education at a glance 2024. En: [https://www.OCDE.org/en/publications/education-at-a-glance-2024\\_c00cad36-en.html](https://www.OCDE.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en.html)
19. Peñafiel, A.M. y Rodríguez, D. (2022). El CAE en cifras y el costo de condonarlo. Acción Educar. En: <https://accioneducar.cl/wp-content/uploads/2022/01/El-CAE-en-cifras-y-el-coste-de-condonar-lo-Accion-Educar.pdf>
20. Quality Assurance Agency for Higher Education (England) (2024) The missing: higher education funding and quality. En: [https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/news/the-missing-link-higher-education-funding-and-quality.pdf?sfvrsn=2829b581\\_15](https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/news/the-missing-link-higher-education-funding-and-quality.pdf?sfvrsn=2829b581_15)

21. Ramis, A. (2024). La educación superior está cambiando y necesitamos un nuevo sistema que se adapte. El Mostrador, 8 10 2024. En: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2024/10/08/hacia-un-nuevo-sistema-de-financiamiento-de-la-educacion-superior/>
22. Superintendencia de Educación Superior. Serie documentos de educación superior salud financiera ingresos y perfiles de riesgo en la educación superior chilena (2024). En: [https://www.sesuperior.cl/wp-content/uploads/2023/11/SES\\_Salud-Financiera\\_2023.pdf](https://www.sesuperior.cl/wp-content/uploads/2023/11/SES_Salud-Financiera_2023.pdf)
23. Valdés, F. (2024). Proyecto CAE: más segregación, menos diversidad, menos calidad, menos oportunidades. El Mercurio: 10 10 2024.p.A2
24. Villalobos, A, (2024). Educación. Chile: de nuevo sistema de financiamiento a nuevo sistema de endeudamiento. La Izquierda. Diario (Internacional): 12/10/2024. En: <https://www.laizquierdadiario.com/Chile-de-nuevo-sistema-de-financiamiento-a-nuevo-sistema-de-endeudamiento>
25. Villalobos, C. (2024). El FES y el fin al CAE: avancemos en un debate con perspectiva. El Mostrador 20/10/2024. En; <https://www.elmostrador.cl/noticias/2024/10/20/el-fes-y-el-fin-al-cae-avancemos-en-un-debate-con-perspectiva/>
26. Villaseca, M. (2024) Cuatro mitos sobre el financiamiento de la educación superior. El Mostrador 8/10/2024. En: <https://www.elmostrador.cl/noticias/2024/10/08/cuatro-mitos-sobre-el-financiamiento-de-la-educacion-superior/>
27. Villaseca, M. (2024). El FES, una amenaza al futuro de la educación superior chilena. Diario El País (España)24 10 2024. En: <https://elpais.com/chile/2024-10-24/el-fes-una-amenaza-al-futuro-de-la-educacion-superior-chilena.html>