



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Consideraciones sobre el sistema de educación superior y del proyecto FES

Noviembre, 2025

Índice

Consideraciones sobre el sistema de educación superior
y del proyecto FES

Introducción — 3

Resumen — 5

Autonomía universitaria y proyecto FES — 10

Características y resultados de la inversión
en educación superior en Chile — 14

Rentabilidad para el estudiante de la educación
superior en Chile — 22

Aranceles Regulados: implicancias para el diseño del FES — 43

Consecuencias fiscales del FES — 46

Impacto de la relajación de los criterios de admisión
a las universidades chilenas — 63

Efectos del FES en la sustentabilidad económica de los estudiantes,
del sistema universitario y de la U. Católica — 66

Introducción

La misión fundamental de la universidad ha sido entendida históricamente como la búsqueda permanente de la verdad mediante la investigación, la conservación y la transmisión del saber en beneficio de la sociedad. En la tradición “humboldtiana”, este proceso no se reduce a una enseñanza pasiva o repetitiva, sino que constituye un ejercicio de formación crítica y autónoma, donde profesores y estudiantes colaboran en la generación de conocimiento. Tal como subrayó Newman, su propósito no es solo formar profesionales (resulta problemático cuando la enseñanza universitaria se limita a transmitir información “útil” para el ejercicio profesional), sino enseñar el conocimiento universal y cultivar la razón. Por su parte, Habermas la destaca como un espacio de formación comunicativa y crítica, donde el saber cumple una función emancipadora gracias al diálogo libre orientado a la argumentación y el pensamiento intersubjetivo en la esfera pública.

Para el ejercicio crítico de esta función se debe resguardar a las instituciones universitarias. Como señala Habermas, este resguardo se debe basar necesariamente en el binomio “autonomía y libertad”: **solo en condiciones de autonomía es posible garantizar la libertad académica de sus miembros y evitar que la misión universitaria quede subordinada a intereses particulares o a concepciones estrechas de “utilidad”**. En el contexto nacional, el sistema de educación superior ha tenido un desarrollo notable durante las últimas décadas, en concordancia con esta visión de la Universidad como un espacio de naturaleza autónoma y libre. Con tropiezos, ha logrado alcanzar una alta cobertura con estándares de calidad cada vez más elevados. Por cierto, estos son aún heterogéneos, pero diversos indicadores sugieren que destaca en el contexto latinoamericano, tal como lo evidencia su desempeño en rankings internacionales, como QS y THE. Con todo, los desafíos pendientes son significativos, pero para abordarlos la institucionalidad y, sobre todo, los instrumentos disponibles parecen insuficientes. En particular, el financiamiento sigue canalizándose fundamentalmente por medio de la demanda, copando las holguras fiscales y anulando los espacios para promover otros objetivos que son propios de un sistema más complejo.

El nuevo sistema de financiamiento propuesto estudiantil se inscribe en esa tradición de privilegiar el financiamiento a la demanda, pero da un paso más allá restringiendo los aportes familiares en línea con lo que se hizo con la gratuidad en la educación superior que también terminó, a pesar de dudas iniciales, anclándose al paradigma del financiamiento a la demanda. Así, solo se sustituyó financiamiento privado por público, pero en muchos casos las transferencias terminaron siendo menores que las recibidas previamente por el sistema de educación superior. De hecho, el financiamiento por aranceles y aporte fiscal por estudiante era en 2023 algo menor, en términos reales, que antes de la gratuidad. Eso revela un sistema de educación superior que está “apretado”. El FES, al incrementar el número de estudiantes que no aportarían durante sus estudios recursos adicionales al sistema, puede terminar afectándolo en la misma dirección. Por supuesto, también hay otros efectos. Pero **la poca deferencia hacia las instituciones, al dejarlas sin la posibilidad de acercarse a cobrar sus aranceles reales a un número adicional de estudiantes, alimenta la percepción de estas no estarían agregando mucho valor a sus estudiantes**. O bien que, con recursos más acotados, también podrían cumplir sus funciones apropiadamente (de hecho, hay instituciones cuyos ingresos no se verían mayormente afectados por esta política).

Este documento se inicia con una discusión sobre autonomía universitaria. En momentos en que las universidades están cuestionadas en distintas latitudes, se ha constatado que la decisión de autoridades políticas que controlan fondos públicos puede afectar su desarrollo.

Este informe analiza si dichos argumentos tienen asidero. Evalúa si nuestro sistema de educación superior está gastando en exceso y si está aportando poco valor a quienes egresan de él. El énfasis está puesto en el subsistema universitario. Al mismo tiempo, somete a un mayor escrutinio el cálculo de los aranceles regulados. Este es muy determinante en los ingresos de las universidades, dado que los aranceles siguen siendo la principal fuente de financiamiento universitario. En la medida en que los valores regulados se expanden hacia otros estudiantes, los ingresos de las universidades quedan más determinados por ellos (en la actualidad estos rigen solo para los estudiantes con gratuidad). Es relevante, entonces, explorar si la metodología y criterios utilizados en su determinación son razonables.

En una sección posterior también se realiza una discusión sobre los riesgos fiscales del proyecto. En particular, y en ausencia de bases de datos que puedan simular sus costos, discute sobre escenarios alternativos al contemplado en el FES. Básicamente, porque el informe financiero toma como dado el escenario en el que transcurre las actuales demandas por financiamiento. Sin embargo, el proyecto crea incentivos que pueden cambiar las decisiones de las instituciones y de los estudiantes. Dependiendo de ellas, el desembolso fiscal puede variar de modo significativo.

Una sección adicional analiza el impacto que ha tenido la reducción en las exigencias para postular a las universidades. Esto ha ocurrido en los últimos tres procesos de admisión a las universidades e interesa saber, entre otras cosas, el número adicional de matriculados por este cambio que no fue mayormente deliberado.

Una última sección analiza el impacto del proyecto en la sustentabilidad económica de los estudiantes, del sistema universitario y de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Lo hace tomando los análisis previamente realizados, recordando algunos aspectos centrales en interacción con las consecuencias para la Universidad y el país, en el entendido que ésta se ha instalado como una institución pública que aporta a su desarrollo.

Este documento se inicia con una discusión sobre autonomía universitaria. En momentos en que las universidades están cuestionadas en distintas latitudes, se ha constatado que la decisión de autoridades políticas que controlan fondos públicos puede afectar su desarrollo. Este es un riesgo siempre presente que indudablemente un sistema de financiamiento mixto atenúa. Sin embargo, el FES, al prohibir aportes de las familias que reciben este financiamiento, reduce los espacios para dicho financiamiento, poniendo en riesgo la autonomía universitaria. Su valor es demasiado relevante para el buen funcionamiento de la democracia y el cultivo del saber como para no poner atención a los riesgos de esta nueva política de financiamiento. Por último, un anexo describe el proyecto de ley con comentarios mínimos.

Una última sección analiza el impacto del proyecto en la sustentabilidad económica de los estudiantes, del sistema universitario y de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Resumen

Contexto y propósito del documento

La misión esencial de las universidades ha sido la búsqueda permanente de la verdad mediante la investigación, la enseñanza crítica y la formación integral de las personas. En este marco, la autonomía y la libertad constituyen condiciones indispensables para garantizar que el conocimiento pueda desarrollarse sin sujeción a intereses políticos o utilitarios. Estas ideas son la base del sistema universitario chileno que, a pesar de su heterogeneidad, en las últimas décadas ha alcanzado una alta cobertura y estándares de calidad reconocidos en el ámbito latinoamericano. Sin embargo, enfrenta tensiones derivadas de un modelo de financiamiento fuertemente concentrado en la demanda.

El proyecto de Ley FES se inserta en esa misma lógica, proponiendo sustituir el financiamiento privado por un esquema estatal único que restringe los aportes familiares y redefine la relación entre el Estado, las universidades y los estudiantes. Este cambio plantea interrogantes sobre la sostenibilidad fiscal, la equidad y la autonomía institucional. El presente documento ofrece un análisis detallado de la propuesta de Ley de Financiamiento de la Educación Superior (FES), presentada por el Gobierno de Chile en 2024, y analiza estos aspectos en profundidad. Para lograr lo anterior, se examina si el sistema universitario efectivamente gasta en exceso o agrega poco valor a sus egresados, como se ha mencionado por algunos; se evalúan los riesgos fiscales del nuevo modelo y los posibles escenarios de gasto público; se estudian los efectos de la reducción de exigencias de admisión, y se proyecta el impacto que la Ley FES tendría sobre la Pontificia Universidad Católica de Chile, entendida como institución pública no estatal compleja comprometida con el bien común.

Este documento preliminar fue elaborado por la UC como parte de un ejercicio académico e institucional orientado a aportar evidencia técnica al debate público.

Autonomía universitaria y proyecto FES

La autonomía universitaria es la condición indispensable para que las universidades cumplan su misión de búsqueda de la verdad y formación crítica. No es un privilegio corporativo, sino una garantía de independencia frente a presiones políticas o económicas. En Chile, este principio está protegido constitucional y legalmente como garantía institucional, y limitarlo implica desnaturalizar el rol de las universidades como espacios de pensamiento libre y contrapeso intelectual.

Desde Kant, Mill, Jaspers y Habermas hasta Rothblatt, la tradición filosófica ha destacado que solo en contextos de autonomía puede florecer el conocimiento crítico y el diálogo racional. La subordinación a criterios utilitaristas o financieros erosiona la integridad académica y la función social de la universidad. En el caso de las universidades católicas, esta autonomía incluye también la libertad para resguardar su identidad confesional y su proyecto educativo integral, en conformidad con *Ex Corde Ecclesiae*.

El ordenamiento jurídico chileno —Constitución, DFL N.º 2, Ley 21.091 y Ley 21.094— reconoce la autonomía académica, económica y administrativa, entendida como un ámbito de autogobierno compatible con la regulación estatal. Sin embargo, el proyecto de Ley FES amenaza este equilibrio al generar dependencia financiera casi total del Estado, limitar la fijación de aranceles y vacantes, y condicionar los recursos públicos al cumplimiento de criterios definidos por una autoridad central.

Esto puede reducir la capacidad de innovación, diversificación curricular y desarrollo de proyectos académicos propios. Preservar la autonomía exige un modelo mixto de financiamiento que evite tanto la sujeción al mercado como la dependencia exclusiva del Estado, garantizando así libertad académica y pluralismo institucional.

La inversión en educación superior

Chile exhibe una de las tasas de cobertura universitaria más altas del mundo, pese a su baja recaudación tributaria. La inversión total en educación equivale al 5,9% del PIB —2,5% en educación superior—, cifras que reflejan esfuerzo, no exceso. Aproximadamente el 48% del financiamiento proviene del Estado y el 52% de los hogares, a diferencia de la OCDE, donde predomina el aporte público.

El gasto por estudiante es levemente inferior al promedio OCDE, y proporcional al ingreso nacional. Esto evidencia eficiencia relativa y no sobreinversión. La combinación de alta cobertura, mayor duración de carreras y menores competencias al momento del ingreso a la educación superior explica el mayor gasto total.

Lo anterior demuestra que la percepción de un sistema universitario chileno costoso o ineficiente carece de fundamento. Los costos del sistema son coherentes con las condiciones del país. El nivel de gasto chileno se explica por factores estructurales, por el esfuerzo de ampliar la cobertura y de financiar un sistema amplio y de calidad razonable, siempre con recursos limitados.

La rentabilidad de terminar estudios en educación superior

La educación superior chilena es un motor clave de movilidad social y mejora laboral. Los egresados universitarios obtienen ingresos más del doble de quienes solo poseen educación media, ubicando a Chile entre los países con mayores retornos relativos de la OCDE. También enfrentan menores tasas de desempleo y subempleo, lo que demuestra una inserción laboral más sólida y eficiente.

Para evaluar el cuestionamiento habitual de que las buenas cifras laborales tras el egreso de la educación superior son el reflejo del origen socioeconómico, se realizó un análisis econométrico con datos oficiales de Chile. El resultado evidenció que la educación universitaria eleva los ingresos en torno 48%, mientras que los titulados técnicos e institutos profesionales registran aumentos de 15% y 5%, respectivamente. Estos efectos se mantienen incluso controlando por características demográficas y de origen familiar. Aunque los retornos son levemente menores para los estudiantes de primera generación, su impacto sigue siendo decisivo para la movilidad intergeneracional.

Por el contrario, quienes abandonan estudios superiores enfrentan peores resultados laborales: mayores tasas de desempleo, subempleo y salarios equivalentes o inferiores a los de la educación media.

En conjunto, la evidencia confirma que la educación superior contribuye significativamente al empleo, la productividad y la equidad social en Chile. El desafío principal radica en reducir la deserción y fortalecer los mecanismos de financiamiento y acompañamiento que aseguren trayectorias educativas completas.

Sobre la definición de los Aranceles Regulados

En Chile, los aranceles regulados se definen bajo el modelo de gratuidad universitaria, financiado por estudiante y no mediante transferencias directas. Para calcularlos, se aplica el concepto de “empresa eficiente”, inspirado en monopolios naturales, aunque sin reflejar adecuadamente la diversidad de las instituciones. La Ley 21.091 establece que los aranceles se basen en grupos de carreras con costos similares, sin considerar factores como metodologías, infraestructura o proyectos educativos complejos.

Las bases técnicas permiten interpretaciones amplias y excluyen costos relevantes como investigación, afectando a universidades con mayor complejidad. Además, se aplican ajustes como “winsorización” y normalización de datos, que pueden distorsionar costos reales. A diferencia de empresas reguladas, las instituciones de educación superior carecen de mecanismos de defensa o arbitraje frente a decisiones que impactan su sostenibilidad. La ley contempla flexibilidad, pero no se aplica plenamente, y la extensión de aranceles regulados a deciles 7 a 9 impide el copago, agravando la situación financiera.

Es necesario incorporar instancias de participación institucional efectiva y permitir procesos extraordinarios o copagos cuando el arancel regulado no cubra costos efectivos. La normativa debe evolucionar hacia un modelo más equitativo y deliberativo que reconozca la complejidad y el valor público de la educación superior.

Riesgos fiscales del proyecto FES

Desde la perspectiva fiscal, la FES implica un riesgo considerable para las finanzas públicas. Los costos de implementación del fondo, sumados a la condonación de deudas y al financiamiento total de nuevos estudiantes, podrían superar el 2,3% del PIB durante los primeros años. Esto se suma a un contexto de baja holgura presupuestaria, donde el espacio fiscal proyectado para 2026 es de apenas 0,1% del PIB.

El proyecto de ley que crea el FES presenta alta complejidad técnica y relevantes implicancias fiscales, en un contexto de estrés fiscal ya conocido. Esto exige cautela en las proyecciones, dado que el FES compromete recursos significativos en el corto y largo plazo, por lo que debe garantizarse su compatibilidad con la sostenibilidad fiscal. Por ello, se hace fundamental acompañarlo de mecanismos de control adecuados. Sin medidas compensatorias, la reforma podría tensionar la regla fiscal estructural y afectar la calificación crediticia del país.

Las proyecciones de la Dipres indican que el FES generaría ahorros “sobre la línea” frente al CAE, principalmente por eliminar becas y postergar la gratuidad, medidas que podrían aplicarse sin crear el FES. Sin ellas, el sistema implica gasto neto creciente, superando los \$200.000 millones al año 10. Además, los menores requerimientos “bajo la línea” dependen de supuestos críticos: mejoras en cobranza y alta participación estudiantil, lo que plantea dudas sobre su viabilidad. El FES no es autofinanciado y requiere recursos adicionales cada año.

Las proyecciones son sensibles a variables como crecimiento salarial, informalidad laboral, subdeclaración de ingresos, participación estudiantil y cobertura institucional. Errores en estos supuestos pueden generar descalces entre gastos y financiamiento, como ocurrió con el CAE y reformas tributarias recientes.

Por otro lado, surgen interrogantes sobre la clasificación del FES como activo financiero, lo que impacta el balance fiscal y el endeudamiento. También preocupa si el FES resuelve los problemas del CAE. En definitiva, antes de aprobar el proyecto se requiere mayor información y ajustes que mitiguen riesgos, considerando alternativas como mejorar la cobranza, retrasar la gratuidad y eliminar becas sin necesariamente crear un nuevo sistema.

Impacto de la disminución de exigencias de admisión

La flexibilización de los puntajes mínimos de admisión en la Prueba de Acceso a la Educación Superior (PAES) ha incrementado la participación de estudiantes de contextos vulnerables, pero también ha generado desafíos en términos de calidad académica y retención. Se ha observado que sin mecanismos de nivelación y apoyo sostenido, la tasa de deserción y retraso en el término de la carrera podrían elevarse con consecuencias tanto académicas como financieras. La incorporación de estudiantes con brechas formativas requiere programas de acompañamiento y tutorías adaptativas.

Dado lo anterior, es importante considerar este aspecto en el financiamiento de las instituciones de educación superior, de manera que existan recursos para iniciativas de apoyo académico, desarrollo psicosocial y nivelación temprana.

Efectos del FES en la sustentabilidad económica de los estudiantes, del sistema universitario y de la U. Católica

La propuesta de ley FES plantea riesgos significativos para la sustentabilidad económica e institucional de las universidades, afectando su autonomía, su situación financiera, así como la de los estudiantes. Para aportar evidencia, la Universidad Católica (UC) realizó un análisis de las consecuencias que tendría en su propio proyecto universitario. De esto se desprenden algunas conclusiones clave que pueden aplicarse en otras instituciones de educación superior:

Autonomía Institucional: La dependencia financiera del Estado amenaza la autonomía universitaria, pues puede imponer exigencias que homogenicen proyectos y afecten la identidad institucional. Para la UC, esto implica pérdida de diferenciación y debilitamiento de la gobernanza, limitando la innovación y la gestión. Además, la exposición a cambios políticos y restricciones en el uso de fondos afecta la estabilidad y flexibilidad del proyecto educativo. Por último, la obligación excesiva de transparentar información desincentiva proyectos internos, dificulta captar recursos externos y vulnera normas de privacidad, comprometiendo la independencia institucional.

Sostenibilidad Económica: La propuesta genera un déficit estructural insostenible para la UC, principalmente por la eliminación del copago en deciles 7 a 9 y la obligación de cubrir el 50% del arancel regulado en años de atraso (n+1 y n+2). También influyen los cupos máximos y la desaparición de otros mecanismos de financiamiento, obligando a las Instituciones de Educación Superior (IES) a crear esquemas internos para estudiantes que pierdan gratuidad o FES. Considerando datos reales del año 2023, el déficit oscilaría entre MM\$9.600 y MM\$26.000, dependiendo de la distribución de estudiantes en los distintos deciles. Considerando los datos del año 2024, estos déficits aumentarían debido al alza en el número de estudiantes en la Universidad y a la diferencia entre el reajuste del arancel UC y el reajuste del arancel regulado.

Contribución Posterior de Estudiantes UC: Las condiciones del FES pueden generar aportes desproporcionados de los estudiantes una vez terminan sus estudios. Considerando las indicaciones que exigen una contribución por al menos el 90% del período y haber pagado 3,5 veces el arancel regulado al momento de la liberación de la contribución, implica que muchos estudiantes de la UC pagarán más que el costo real de su educación. Considerando datos de MiFuturo.cl y encuestas internas:

- 62% de los estudiantes UC contribuiría más que el aporte estatal.
- 56% pagaría más que el costo privado de sus estudios.
- Carreras con alta presencia de deciles 9 y 10 (Ingeniería, Derecho, Medicina) serían las más afectadas.
- 2% quedaría sin financiamiento por atrasos superiores a un año.
- 43% de estudiantes del decil 10 no tendría mecanismos para cubrir copagos.

En conclusión, la propuesta amenaza la autonomía, la estabilidad financiera y la equidad para los estudiantes, requiriendo ajustes sustantivos antes de su implementación.

Conclusiones generales

La Ley FES constituye una de las reformas más ambiciosas al sistema de educación superior desde la implementación de la gratuidad. Su objetivo de ampliar la equidad y reducir el endeudamiento es legítimo y necesario, pero su diseño actual plantea riesgos significativos para la sostenibilidad fiscal, la autonomía institucional y la diversidad del sistema. El análisis de la UC concluye que la reforma requiere ajustes sustantivos antes de su aprobación legislativa, priorizando un equilibrio entre equidad, eficiencia y libertad académica.

Se recomienda que el proceso legislativo considere etapas piloto, mecanismos de evaluación ex ante y un cronograma de implementación gradual. Además, debe garantizarse la participación activa de las universidades, los expertos y la sociedad civil en el diseño final del sistema. Solo un modelo basado en evidencia y consenso permitirá que la educación superior continúe siendo un motor de movilidad social, innovación y desarrollo humano sostenible.

Autonomía universitaria y proyecto FES

- **La autonomía no es un privilegio corporativo, sino la condición esencial para que la universidad cumpla su misión democrática.** Solo instituciones que limitan los espacios de presiones externas pueden garantizar la producción crítica de conocimiento y formación integral.
- **En Chile la autonomía universitaria está jurídicamente reconocida y doctrinariamente resguardada como garantía institucional.** Limitarla podría desnaturalizar la función universitaria, restringiendo su rol de contrapeso intelectual frente al poder político y económico.
- **El proyecto FES pone en serio riesgo esta autonomía al generar una dependencia financiera estructural hacia el Estado.** Al restringir la capacidad de gestión, la fijación de aranceles y de vacantes, y al condicionar el financiamiento, la iniciativa amenaza la diversidad de proyectos educativos y la calidad del sistema en su conjunto.

La autonomía universitaria es un principio que se sostiene en fundamentos filosóficos que valoran y buscan proteger la producción libre y crítica del conocimiento. Kant defiende el “uso público de la razón” como aquella capacidad de pensar y argumentar ante el “público mundial” sin coerción externa, condición que exige instituciones universitarias libres de presiones políticas o económicas indebidas. John Stuart Mill, en *Sobre la libertad* (1859), sostiene que la diversidad de ideas es esencial para el progreso intelectual y moral, y que cualquier intento de condicionar la expresión académica atenta contra la búsqueda de la verdad. Ambos enfoques sitúan la autonomía como una condición previa para que la universidad pueda cumplir su misión en sociedades democráticas.

Karl Jaspers refuerza esta concepción en *La idea de la universidad* (1923), donde señala que la independencia material y espiritual es indispensable para que la universidad pueda cultivar tanto la ciencia como la formación ética y cultural de la sociedad. Se reivindica una autonomía que permita a la universidad ejercer su rol crítico frente a la sociedad y sus distintos poderes. No se trata de un privilegio corporativo, sino de garantizar que la investigación y la docencia estén orientadas por el compromiso con la verdad y no por los intereses del poder político de turno. A su vez, Habermas plantea en *Conocimiento e interés* (1968) que la validez del conocimiento requiere condiciones comunicativas libres de dominación, lo que implica evitar que las decisiones académicas sean influenciadas por incentivos o sanciones externas.

Estas perspectivas han sido actualizadas con nuevas reflexiones que refuerzan la relevancia de la autonomía para el aporte sustantivo que las universidades representan para los principales desafíos contemporáneos. Rothblatt (*The modern university and its discontents*, 1997) advierte de la precarización del quehacer universitario en roles fragmentarios si se priorizan criterios de eficiencia, financiamiento condicionado o demandas utilitaristas sobre la integridad institucional. La autonomía no es solo un resguardo corporativo, sino la garantía de que las universidades puedan actuar resguardando el pensamiento crítico y del cultivo de valores que sostienen la democracia, y nos permiten indagar en lo más profundo de nuestra antropología. Desde esta perspectiva, un control mayor del financiamiento no solo puede erosionar la autonomía financiera y de proyecto educativo de las instituciones, sino también generar una presión utilitarista que desde el punto de vista de los contribuyentes resulta perfectamente atendible, pero no así desde el pensamiento crítico que hasta aquí se ha descrito.

En el caso de las universidades católicas la autonomía adquiere una dimensión adicional, pues resguardar su libertad académica implica también proteger su identidad confesional y su proyecto formativo integral que le es distintivo. En *Ex Corde Ecclesiae* del Papa Juan Pablo II, se subraya que las universidades católicas deben gozar de autonomía en cuanto a sus investigaciones y enseñanza, permitiéndoles seguir los métodos científicos y académicos adecuados sin interferencias externas, respetando su libertad para investigar y enseñar según los principios y valores fundamentales de la fe cristiana. Estas instituciones se sustentan en una visión antropológica y ética que busca integrar la excelencia académica con la formación en valores, contribuyendo al pluralismo educativo y cultural de la sociedad. Si el financiamiento estatal llegara a imponer condiciones que limitaran la expresión de esta identidad, a través, por ejemplo, del manejo o condiciones de financiamiento que no lo permiten, no solo se afectaría la autonomía universitaria, sino también la diversidad de proyectos educativos que enriquecen el sistema de educación superior.

Las universidades son un espacio fundamental para la búsqueda libre y desinteresada de la verdad, donde la autonomía es esencial para cumplir con su misión y brindar un servicio fructífero. Esto implica su derecho inalienable a definir sus objetivos específicos, gestionar su administración interna y recursos con libertad responsable, sin interferencias externas, y con el único límite de las leyes y el bien común. La autonomía académica debe permitir a sus miembros buscar la verdad sin estar subordinados a intereses particulares, respetando siempre la dignidad humana y los derechos de las personas (Urrutia, 2024).

En América Latina, la autonomía universitaria tiene una carga histórica particular. Como subraya Bernasconi (2021), esta región ha vivido periodos de autoritarismo, censura política y control ideológico sobre las universidades, por lo que la autonomía se ha convertido en un baluarte contra la subordinación del pensamiento crítico al poder estatal. La autonomía no es solo una categoría filosófica, sino una conquista democrática que asegura que las universidades funcionen como espacios de deliberación plural y como contrapesos intelectuales en sociedades con instituciones frágiles o gobiernos con tendencias centralizadoras. En la tradición latinoamericana, la comprensión de la autonomía universitaria ha descansado fuertemente en las condiciones institucionales que permiten que, a través de estas, se resguarde la necesaria libertad de cátedra.

La autonomía universitaria está, además, reconocida por el ordenamiento jurídico chileno. La Constitución la recoge implícitamente en su consagración del derecho a la educación y la libertad de enseñanza (art. 19 N°10 y 11 respectivamente). Esta libertad, entendida como el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, no tiene otras limitaciones que aquellas establecidas por “la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”. A su vez, se resguarda en el reconocimiento de la autonomía de los grupos intermedios como parte de las bases y principios de nuestra institucionalidad (art. 1 inciso 3)¹.

En rango legal, la autonomía universitaria se establece y desarrolla expresamente. El DFL N°2 sostiene que el sistema educativo “se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educacionales”, particularmente en la definición y ejecución de sus proyectos. Específicamente, define la autonomía como “el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa” (art. 103). Asimismo, la Ley 21.091 sobre educación superior sostiene que se reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior en su dimensión académica, económica y administrativa, reconociendo a la vez la diversidad institucional y proyectos educativos autónomos (art. 3). Incluso, y en la misma línea, la Ley 21.094 sobre universidades estatales establece que estas instituciones “gozan de autonomía académica, administrativa y económica” (art. 2).

1 La autonomía de la educación superior ha sido reconocida a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por ejemplo, ver sentencias roles N 410, 523, 2.787 3.729 y 4.317.

Doctrinariamente, la autonomía se concibe como un concepto multidimensional que no significa ausencia de regulación, sino la existencia de márgenes de maniobra institucional que deben resguardarse frente al Estado y el mercado. Esta noción está vinculada a la figura de garantía institucional, lo que impide al legislador desnaturalizar los rasgos esenciales de la universidad y su capacidad de autogobierno, aunque pueda regularlos (Henríquez et al., 2022). A lo largo del tiempo, se han establecido diversos mecanismos de regulación, como el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación y la creación de instituciones encargadas de su control. Más recientemente, la implementación de la gratuidad ha conllevado nuevas regulaciones estatales hacia las instituciones de educación superior, tales como requisitos de acreditación, la fijación de aranceles regulados y mayor fiscalización por parte de la Superintendencia, lo que ha reducido ciertos márgenes de la autonomía.

Desde esta perspectiva, el proyecto FES puede interpretarse como una amenaza a este principio al generar una dependencia financiera estructural de las universidades hacia el Estado. Al reducir las fuentes de financiamiento y establecer que una proporción casi total de los recursos de aranceles provendrá de fondos públicos, se incrementa el riesgo de que surjan presiones sobre las líneas de investigación, los contenidos curriculares y la función crítica de las universidades frente al propio poder político. Esta presión, en debidas circunstancias podría darse directamente a partir del poder político (como de hecho ha ocurrido en distintos contextos recientemente), pero también a partir de una crítica que los propios contribuyentes lleven a cabo con respecto a los temas o perspectivas que se investigan y enseñan con recursos provenientes del Estado.

Cabe mencionar que, para el sistema universitario local, los aranceles constituyen la principal fuente de financiamiento, representando un 67% de los ingresos operacionales (2023). Por supuesto, en las universidades más complejas del CRUCh esas proporciones se reducen y en las universidades que están fuera de esa organización los porcentajes típicamente se acercan al 100%. Al mismo tiempo no ha existido una discusión que implique una modificación en esta proporción, a través por ejemplo del aumento sustantivo de otras fuentes de recursos como inversión en ciencia y tecnología o fondos basales. El actual proyecto limita fuertemente las fuentes de financiamiento alternativas, además de fijar los aranceles regulados de cada carrera en función de criterios externos a las instituciones, perdiendo estas la capacidad de plasmar proyectos diferenciadores. Esto implica que las modificaciones al financiamiento vía aranceles representan un riesgo elevado para la sostenibilidad y autonomía del sistema universitario.

El sistema de financiamiento propuesto impide a las universidades fijar sus vacantes y aranceles, con importantes trabas para la apertura de nuevas carreras y sedes, lo que limita directamente la independencia y autonomía de los proyectos educativos. Además, el FES iría acompañado de una disminución de recursos lo que implicaría inevitablemente una pérdida en la calidad de la oferta educativa, tendiendo hacia una menor complejidad y mayor homogeneización del sistema educativo (Eyzaguirre, 2025).

Por su parte, la obligación establecida en el artículo 5 N.º 2 del proyecto de ley FES, que exige a las instituciones de educación superior informar semestralmente sobre la planta del personal directivo, académico y no académico junto con sus respectivas remuneraciones, representa una posible vulneración a la autonomía universitaria. Esta medida, aunque presentada como un mecanismo de transparencia, podría abrir la puerta a intervenciones o presiones en decisiones internas que son propias del gobierno universitario, especialmente considerando las diferencias estructurales y salariales entre facultades y disciplinas.

La autonomía universitaria es un principio que va más allá de la libertad de enseñanza: supone la capacidad de las instituciones no sólo para decidir sobre sus planes de estudio, sino también para gobernarse a sí mismas, sin injerencia externa. Esta autonomía se resguarda contando con un mecanismo de financiamiento que permita a las instituciones no quedar subordinadas a dinámicas de mercado, pero

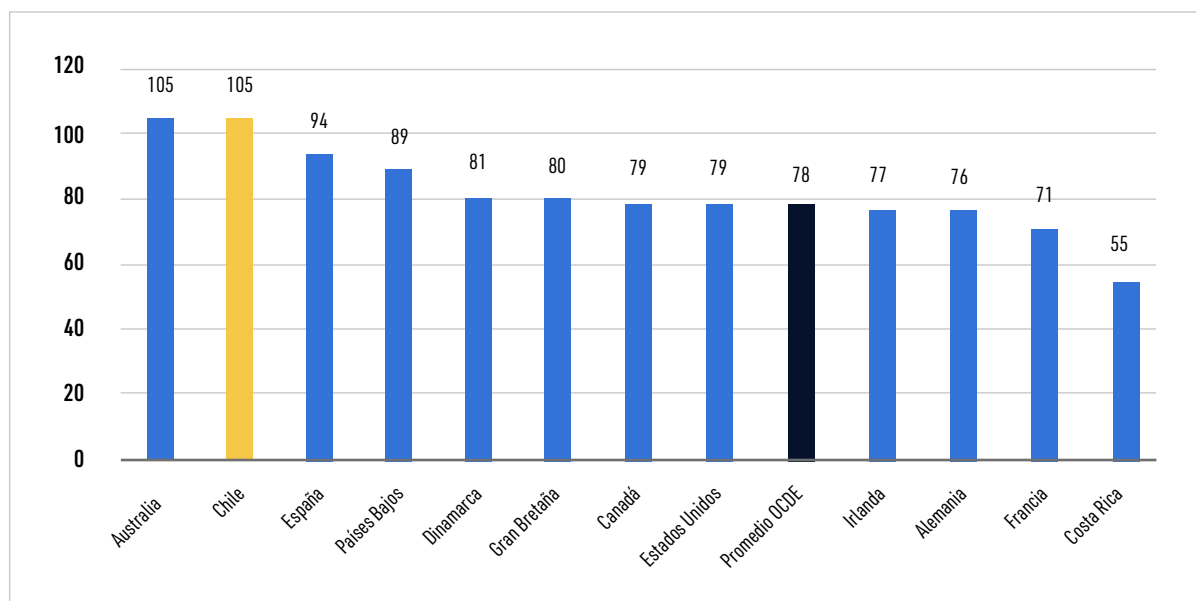
tampoco a asignaciones del Estado. Una reflexión sobre las condiciones generales de financiamiento en la educación superior debe plantear seriamente su impacto en la autonomía universitaria. Esto, tanto desde un punto de vista negativo (no abrir mecanismos para permitir una presión indebida sujetos a un mayor control sobre las fuentes de financiamiento de las instituciones) como positivo (resguardar que las instituciones puedan razonablemente acceder a los recursos necesarios para hacer viables y ejecutar con libertad sus proyectos formativos).

Características y resultados de la inversión en educación superior en Chile

En el debate sobre educación superior y su financiamiento aparece de manera implícita un cuestionamiento al valor que las instituciones agregan a los estudiantes que cursan sus programas, así como al excesivo costo que significaría para ellos². En esta sección se aborda el costo del sistema de educación superior nacional y, en la siguiente, los retornos que ofrece a los estudiantes que la cursan.

El primer aspecto que se debe mencionar, antes de entrar en mayores detalles, es la alta cobertura que alcanza la educación superior en Chile. En la Figura N. 1 queda en evidencia que está por sobre la observada en la gran mayoría de los países desarrollados. Es interesante que esto se logra a pesar de que, como muestra la Figura N. 2, los recursos disponibles que tiene el país (medidos como su recaudación tributaria) son relativamente modestos comparados con esas economías.

FIGURA N. 1 / Cobertura bruta en educación terciaria (2023 o último año disponible)

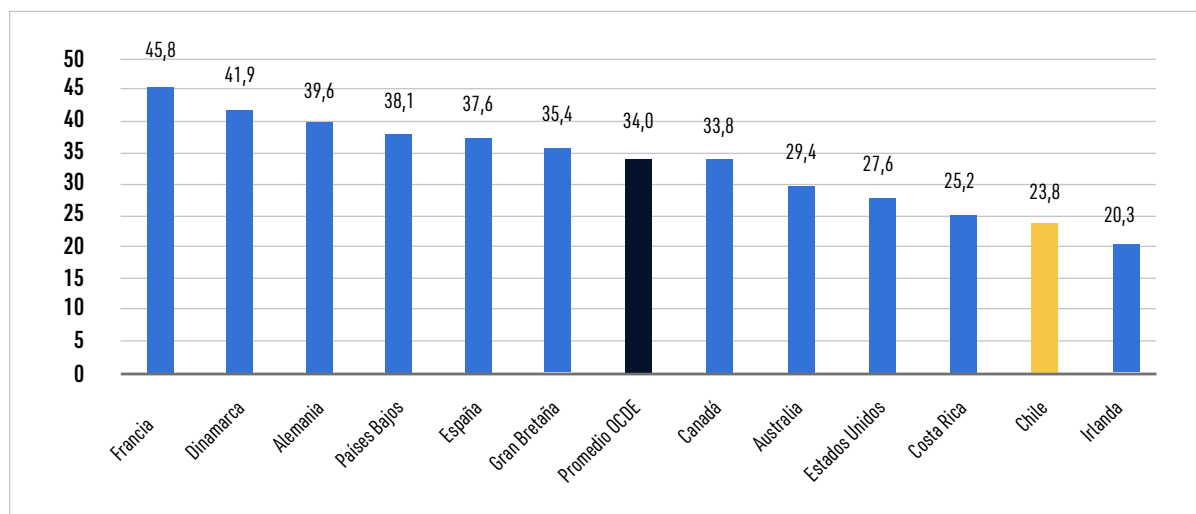


Fuente: Unesco Institute for Statistics

² Por ejemplo, las “Bases Conceptuales de la Agenda de Modernización de la Educación Superior Chilena” que hicieran circular las actuales autoridades sostiene que el aumento de la inversión en educación superior no ha ido acompañado de un crecimiento de la productividad y sugieren la necesidad de adecuar los costos de los distintos programas y carreras.

Indudablemente el país podría, a través de políticas públicas diseñadas para este propósito, restringir el acceso a la educación superior, pero es difícil legitimarlas si los beneficios esperados de esa posibilidad, como se verá en la siguiente sección, son tan elevados. Es un desafío, entonces, satisfacer el objetivo de una elevada cobertura si la recaudación tributaria es baja. Chile ha logrado sortear ese desafío acudiendo a la inversión privada de los hogares. En caso contrario tendría que haber mantenido muy restringido el acceso o, alternativamente, haber privilegiado una calidad mediocre de su sistema de educación superior.

FIGURA N. 2 / Recaudación tributaria como proporción del PIB (2022)



Fuente: OCDE Tax Revenue Statistics 2024

Esa decisión ha permitido mantener una inversión alta en educación. Según los últimos antecedentes disponibles (Education at a Glance 2025, OCDE) ésta alcanza a un 5,9% del PIB (educación primaria a terciaria). Esto contrasta con el promedio de la OCDE que se empina a un 4,7% del PIB. Solo Noruega tendría una inversión relativa más alta llegando a un 6,2% de su producción anual. Esta posibilidad se ha podido sostener por el peso que tiene el aporte privado en ese esfuerzo, el cual llega a un 1,8% del PIB y se concentra especialmente en educación superior. En efecto, un poco más del 80% de esa inversión de los hogares, equivalente a un 1,5% del PIB, se concentra en este nivel (este monto incluye becas y otras transferencias que le hace el Estado a los hogares para destinar a educación superior).

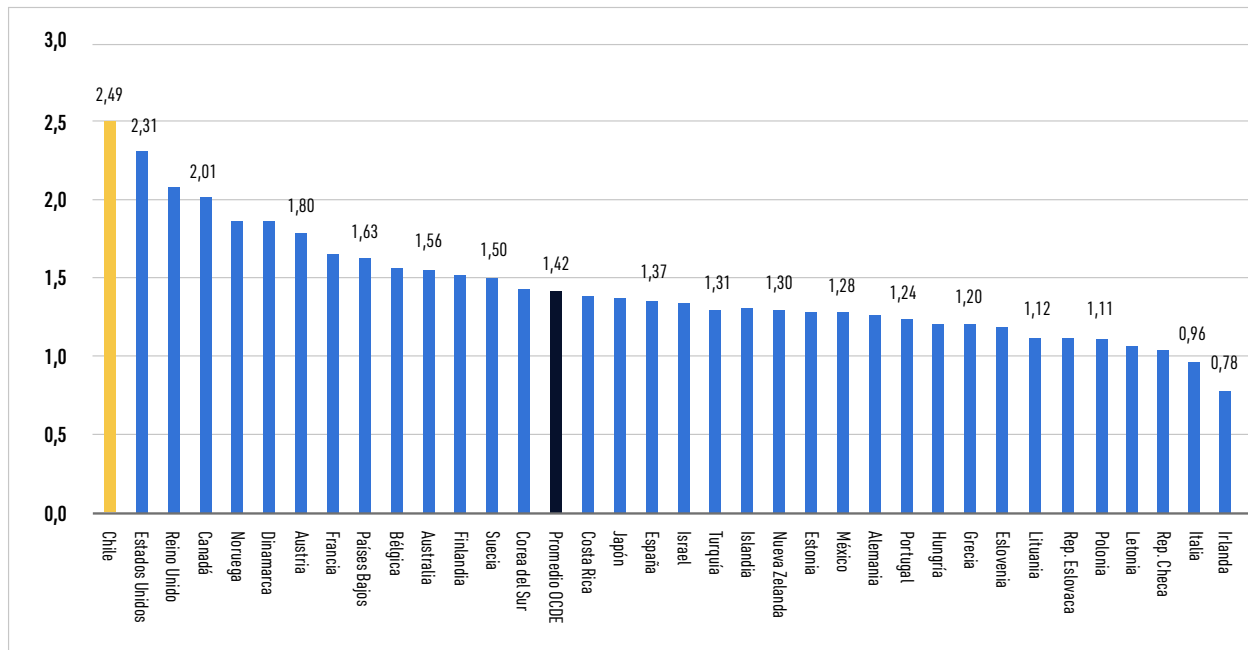
La inversión del Estado en educación superior, considerando el origen de los fondos suma el 1,2% del PIB, es decir un 48% del total de los desembolsos en este nivel educativo. Esto se compara con un 74% en el caso del promedio de la OCDE. La apelación que se ha hecho a los hogares ayuda a entender el dinamismo del sistema de educación superior chileno y su alta cobertura. Si esa posibilidad no se hubiese materializado la posibilidad de acercarse a estándares de países desarrollados, al menos en algunos ámbitos, no habría ocurrido.

1. Una primera mirada a la inversión en educación superior

Si bien lo anterior puede resultar atendible, el debate rápidamente evoluciona hacia el financiamiento que se provee para lograr dicha cobertura u otros objetivos del sistema de educación superior. La Figura N. 3 que expresa el gasto en educación superior como porcentaje del PIB es decisora. En la última medición disponible Chile lidera ese indicador, llegando a un 2,5% del PIB. Esto es un poco más de un

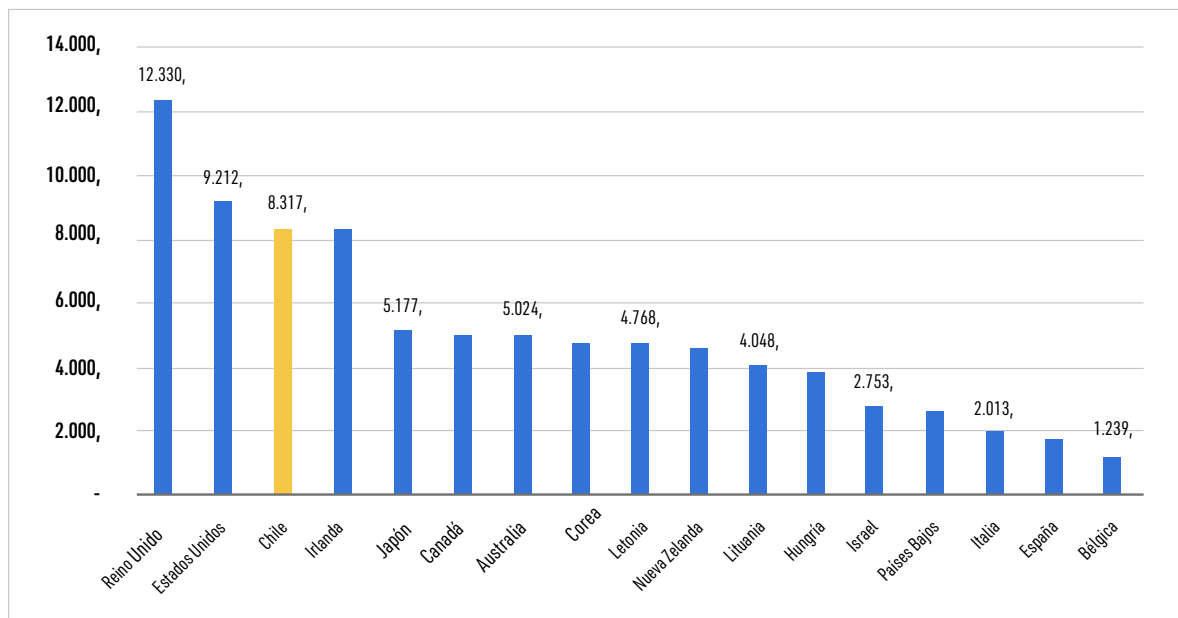
punto porcentual sobre el promedio de la OCDE. Parece un esfuerzo significativo y que posiblemente genere alguna incomodidad en algunos sectores. ¿Qué está detrás de este esfuerzo? Una primera explicación se encuentra, obviamente, en la mayor cobertura bruta de nuestro sistema de educación superior (véase Figura N. 1). Más adelante se explora este asunto en más detalle.

FIGURA N. 3 / Gasto en educación superior (% PIB 2022)



Fuente: OECD, Education at a Glance 2025.

FIGURA N. 4 / Aranceles alrededor de 2019: programa universitario (dólares PPC)



Fuente: OECD, Education at a Glance 2021

Nota: Para Chile, Corea, España, Estados Unidos, Reino Unido, Israel y Nueva Zelanda los datos son de 2019, Australia 2018, en los demás países los datos son de 2020.

Otro asunto que genera incomodidad en el debate es el valor de los aranceles de educación superior. En términos comparados, como sugiere la Figura N.4³, estos son altos, pero no se puede desconocer que el sistema tiene una serie de apoyos —gratuidad, becas y créditos— que acotan el esfuerzo promedio de las familias. Al mismo tiempo, es importante notar que el financiamiento basal o semibasal de las instituciones de educación superior en Chile es relativamente bajo. De hecho, gran parte del financiamiento público está dirigido, por múltiples razones, a la demanda. Es un instrumento que tiene beneficios, pero también desventajas. A lo sumo, según los informes de Contraloría, un 25% de ese financiamiento se canalizaría a las instituciones. Y una parte de estos recursos son concursables e, incluso, se traspasan a los académicos. En este contexto, cabe esperar que los aranceles, sin perjuicio de las políticas de ayuda, reflejen una parte importante de los desembolsos en educación superior. Por cierto, no son políticas universales, porque los recursos de nuestro Estado (ver Figura N. 1) no son particularmente holgados. De esta manera, hay razones atendibles para que los aranceles en Chile sean comparativamente elevados.

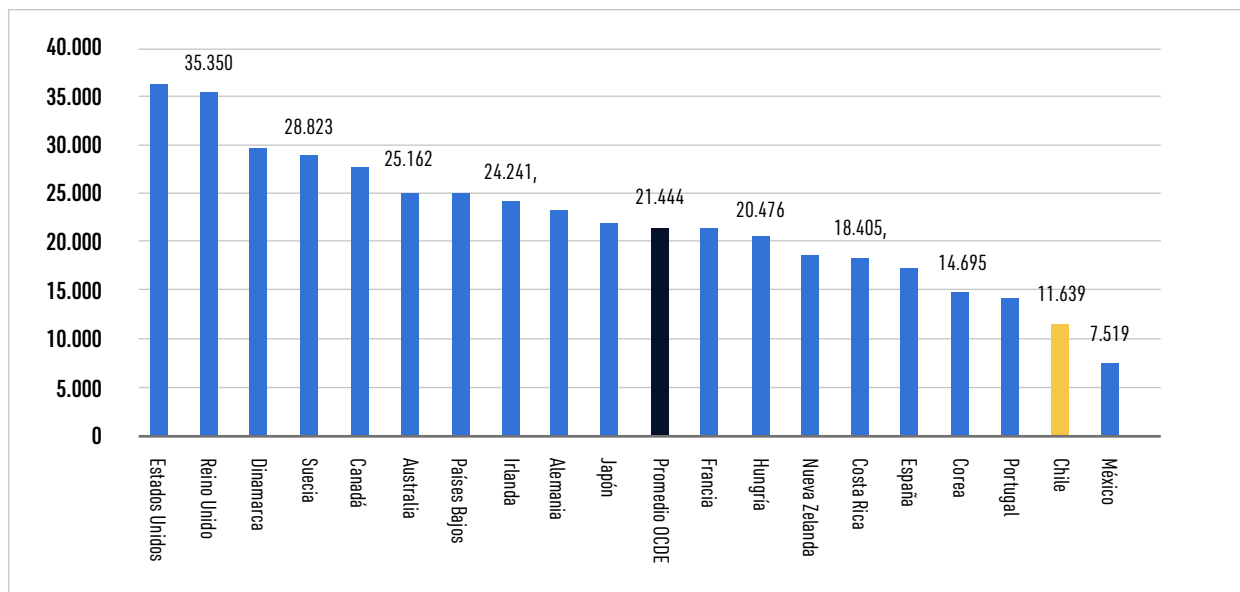
2. Otra mirada a los desembolsos en educación superior

Los altos aranceles relativos en Chile se explican fundamentalmente porque el Estado aporta poco a través de fondos basales o semibasales a las universidades. La Figura N. 5 presenta el gasto total del sistema de educación superior por estudiante en los países OCDE. Por una parte, los números para Chile son relativamente bajos. Por cierto, nuestro ingreso per cápita es también más bajo, pero hay un conjunto de bienes y servicios indispensables en la provisión de educación superior que no es evidente que se relacionen con los niveles de ingreso per cápita (por ejemplo, equipamiento de laboratorio).

Por otra parte, el aumento relativo en el gasto por estudiante respecto de los aranceles reportados en la Figura N. 4 es más bien modesto (contrástese, por ejemplo, con los casos de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Países Bajos o Irlanda), indicando que, más allá de las ayudas estudiantiles, no hay demasiados recursos públicos adicionales u otras fuentes de fondos. Sin embargo, nuestro sistema de educación superior tiene un desempeño comparado muy razonable. Además, nuestras instituciones más antiguas y reputadas no tienen muchos más recursos por estudiante y logran posiciones bien avanzadas en diversos rankings internacionales.

3 No hay antecedentes comparados más recientes.

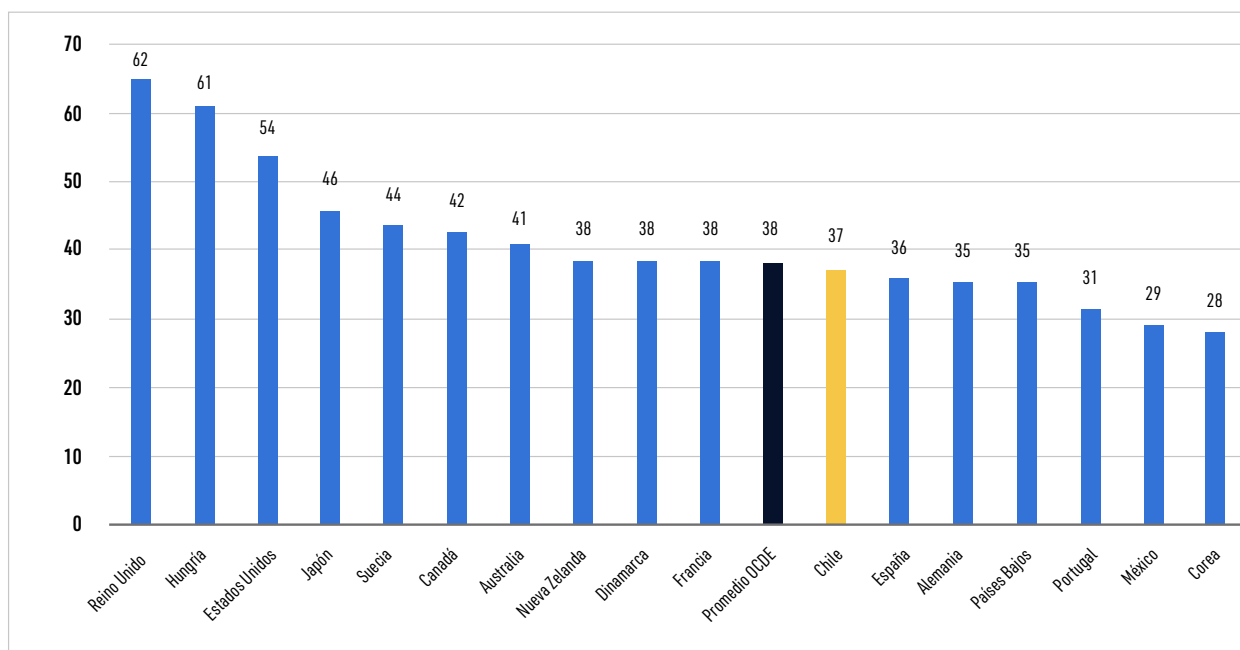
FIGURA N. 5 / Gasto por estudiante en educación terciaria, en 2022 (dólares PPC)



Fuente: OECD, Education at a Glance 2025

La Figura N. 6 compara ese gasto por estudiante respecto del ingreso per cápita. La proporción resultante está alineada con el promedio de la OCDE y es una comprobación adicional de que no hay un gasto especialmente alto en nuestro país en educación superior.

FIGURA N. 6 / Gasto por estudiante como porcentaje del ingreso per cápita del país (2021)



Fuente: OECD, Education at a Glance 2025

Por supuesto, los promedios esconden una alta heterogeneidad en el sistema de educación superior y existe una gran diversidad de instituciones. Pero, sin un análisis más profundo, no se evidencian razones de peso para afirmar que el gasto en educación superior es muy elevado en Chile. Entonces, ¿cómo conciliar el alto gasto como proporción del PIB con estos últimos antecedentes?

3. Explicaciones para una aparente paradoja

Algo se ha adelantado. La mayor cobertura es uno de los factores que contribuyen a explicar este fenómeno, pero no el más importante. También las estructuras de edades inciden. Por ejemplo, las personas entre 20 y 29 años representan un 14% del total de la población en Chile. En España, Francia, Alemania esos guarismos son 10,9, 11,2 y 11,4 por ciento, respectivamente. El promedio para la OCDE es de 12,8%. Cabe destacar el caso de Canadá que tiene un gasto importante en educación superior (véase Figura N. 3) y llega a una participación similar a la de Chile en este tramo de edad⁴.

Otra razón relevante es que los jóvenes en Chile pasan más tiempo en las aulas antes de egresar por primera vez de las universidades. La aspiración de obtener un título profesional, antes que una licenciatura como en otras latitudes, prolonga la duración de los estudios. Así, en la mayoría de los países de la OCDE, las personas egresan por primera vez de las universidades después de tres o cuatro años de estudio. Una proporción, que no es mayoritaria, vuelve más adelante a cursar un postgrado o especialización. En cambio, nuestros universitarios egresan, por primera vez, después de cinco o seis años de estudios. Esto explica una parte importante de los costos más elevados. Hay una discusión respecto de la posibilidad de acortar las carreras, pero se trata de un desafío difícil de abordar y que no solo involucra a las universidades, sino que a todo el sistema educativo. El Cuadro N. 1 es útil para darle sustento a esta afirmación. Ahí se muestran los resultados de competencias numéricas⁵ de nuestra población en el Programa Internacional de Competencias de la Población Adulta (PIAAC)⁶. Es evidente que los resultados para Chile son muy pobres. Las competencias de las personas con educación superior son muy modestas y revelan una brecha muy grande con el promedio de la OCDE. El sistema universitario hace un esfuerzo muy grande para reducir las bajas competencias que recibe de la educación secundaria⁷, logrando cerrar una parte importante de la brecha inicial. Si las competencias de los jóvenes que ingresan a la educación superior son modestas, ¿será suficiente un programa corto para compensar los déficits iniciales en competencias que son fundamentales?

CUADRO N. 1 / Competencia numérica en PIAAC

	OCDE (Promedio)	Chile	Diferencia en Puntos	Diferencia en D. Est.
Total 16-65 años	264	206	58	1,04
55 y más	249	173	76	1,37
25-34 años	276	222	54	0,98
Secundaria Superior	264	213	52	0,93
Profesional (5B)	280	236	44	0,79
Universitaria (5A)	295	267	27	0,49

Fuente: OCDE Programa Internacional de Competencias de Población Adulta

4 Los datos citados provienen de la base de datos de la OCDE (<https://data-explorer.oecd.org/>).

5 Las brechas no son muy distintas si se analizan las competencias lectoras.

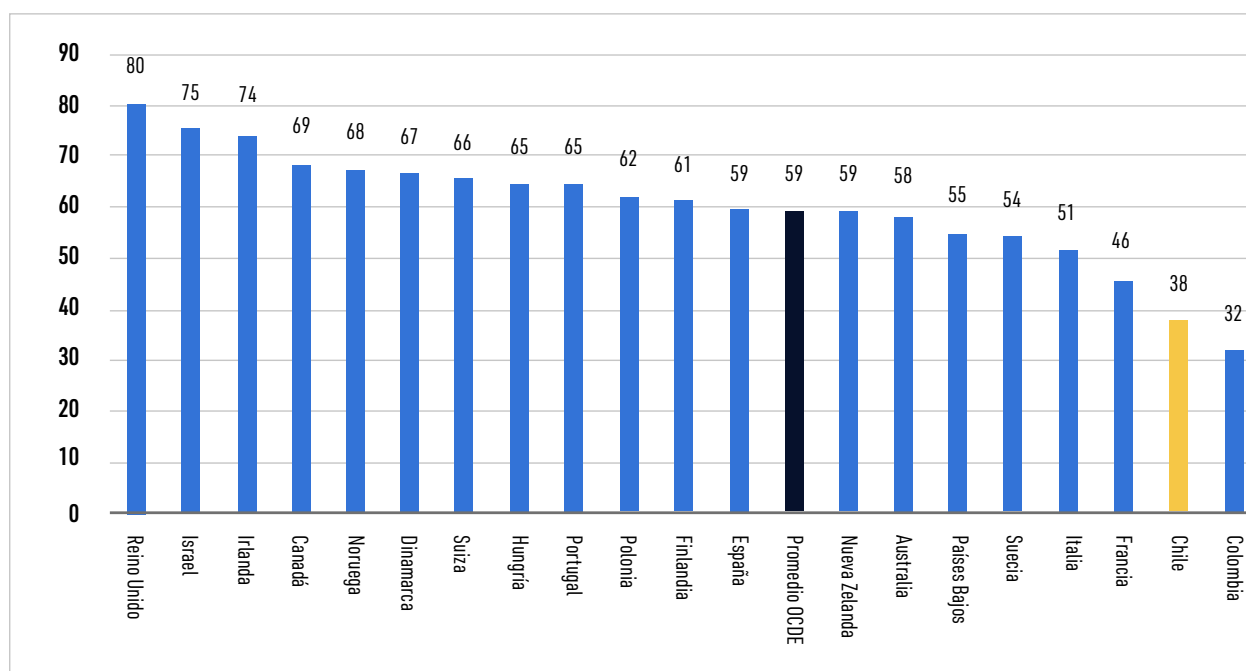
6 Es una prueba estandarizada con un máximo de 500 y una desviación estándar cercana a los 50 puntos.

7 Por supuesto, hay que calificar esta afirmación, toda vez que las personas que ingresan a la educación terciaria suelen tener competencias más altas que quienes no ingresan a ella. Con todo, difícilmente aquellas se equiparen a las de quienes egresan de la educación secundaria en los países de la OCDE.

Es un asunto que requiere más análisis, pero ese tiempo adicional que pasan nuestros jóvenes en las aulas universitarias no necesariamente es dinero mal invertido. Por cierto, los programas selectivos son también largos y ahí quizás ese déficit de competencias es inexistente, pero debe estudiarse. Al final importa asegurar las competencias y conocimientos apropiados para que estén en condiciones de contribuir al país con todo su potencial. En caso contrario, su aporte sería mucho más acotado. Esto es bastante más relevante que la duración de los estudios. Los altos retornos de estos estudios, analizados en la próxima sección, no sugieren que este sea el principal problema.

Esto no significa que el sistema de educación superior no pueda ganar en eficiencia y reducir algunos de los costos que genera a los hogares y al Estado. La Figura N. 7 nos da algunas pistas al respecto. La graduación oportuna en nuestro país está muy rezagada respecto de los países de la OCDE. En parte, esa demora tiene que ver con los requisitos para obtener el título profesional. No obstante, también influye la poca flexibilidad del sistema universitario para organizar sus recursos de manera de asegurar una graduación más fluida para los estudiantes. En cualquier circunstancia, esa demora afecta los costos de la educación superior para los hogares, así como para el Estado.

FIGURA N. 7 / Graduación oportuna de programas con licenciatura (duración teórica y hasta un año más)



Fuente: OECD, Education at a Glance 2025

4. Concluyendo

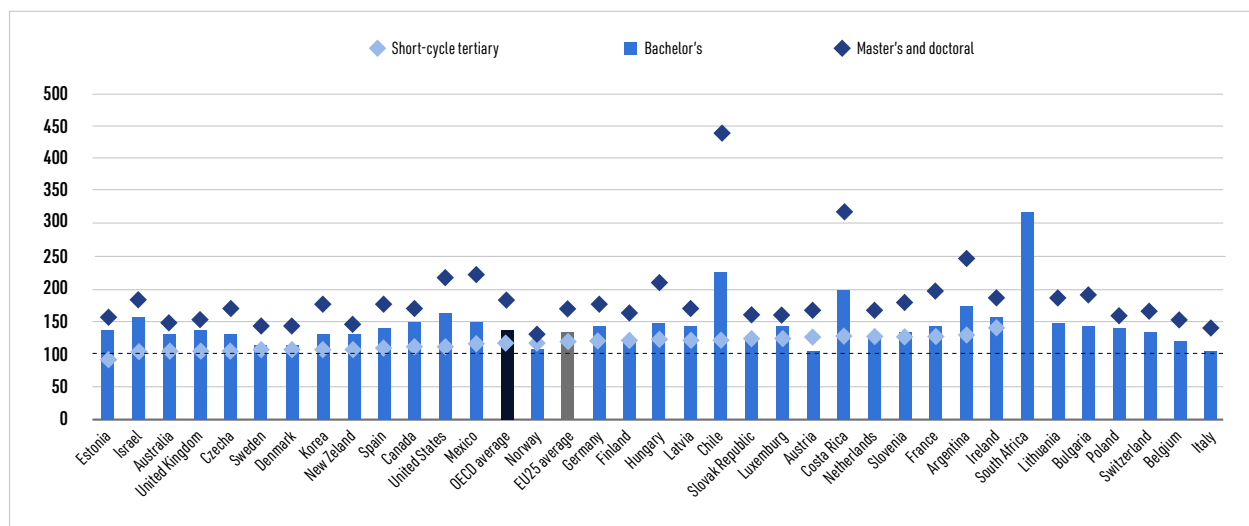
Se suele cuestionar el sistema de educación superior chileno por sus elevados costos. Ello se deriva de un análisis muy parcial sobre la base de la proporción del producto que se invierte en educación superior y también sobre el valor de los aranceles. Sin embargo, al evaluar los gastos totales por estudiante y su relación con nuestro ingreso per cápita, es difícil respaldar esa afirmación. Chile no es una anomalía respecto de los países de la OCDE e, incluso, se podría sostener que su inversión es más bien baja. Se podría concluir que hay aquí una paradoja. Sin embargo, ésta se resuelve al tomar en consideración diversos otros factores. En particular, al constatar que la duración de nuestros programas universitarios es más

prolongada que la de la gran mayoría de los países de la OCDE. Si se acortaran, la aparente paradoja se diluiría. Sin embargo, ello requiere un esfuerzo mayor en la educación escolar, toda vez que el sistema de educación superior debe partir por elevar competencias fundamentales que la educación secundaria no está entregando. Así, no es evidente —es algo que requiere más análisis— que esos jóvenes adquirirán en programas más breves las competencias y habilidades que exige el mercado laboral.

Rentabilidad para el estudiante de la educación superior en Chile

Para muchas familias, la educación superior es una vía de movilidad social⁸. Ello hace fundamental examinar empíricamente hasta qué punto ella permite efectivamente mejorar las condiciones laborales futuras. Tal vez valga la pena comenzar constatando que, año a año, las estadísticas publicadas por la OCDE en sus informes Education at a Glance muestran que los graduados de la educación superior en Chile tienen salarios relativamente extraordinariamente altos. La Figura N. 1 muestra la versión más reciente, de 2025, para los trabajadores en jornada completa en el tramo de 25-64 años. Los datos revelan que, dentro de este grupo de países, Chile es el segundo donde los ingresos de los egresados universitarios (los que la OCDE clasifica como “bachelor’s”) ganan más en relación con los egresados de educación media: del orden de 2,3 veces, comparado con alrededor de 1,4 veces en el promedio de países OCDE. Para los egresados de instituciones técnicas (“short-cycle tertiary”), los ingresos relativos son menos elevados, llegando a 1,23 veces de los de egresados de la educación media, pero igualmente mayores que el promedio OCDE (1,17 veces).

FIGURA N. 1 / Ingresos relativos de los trabajadores con educación superior, según nivel (2023). Trabajadores full-time de 25 a 64 años; educación media superior = 100



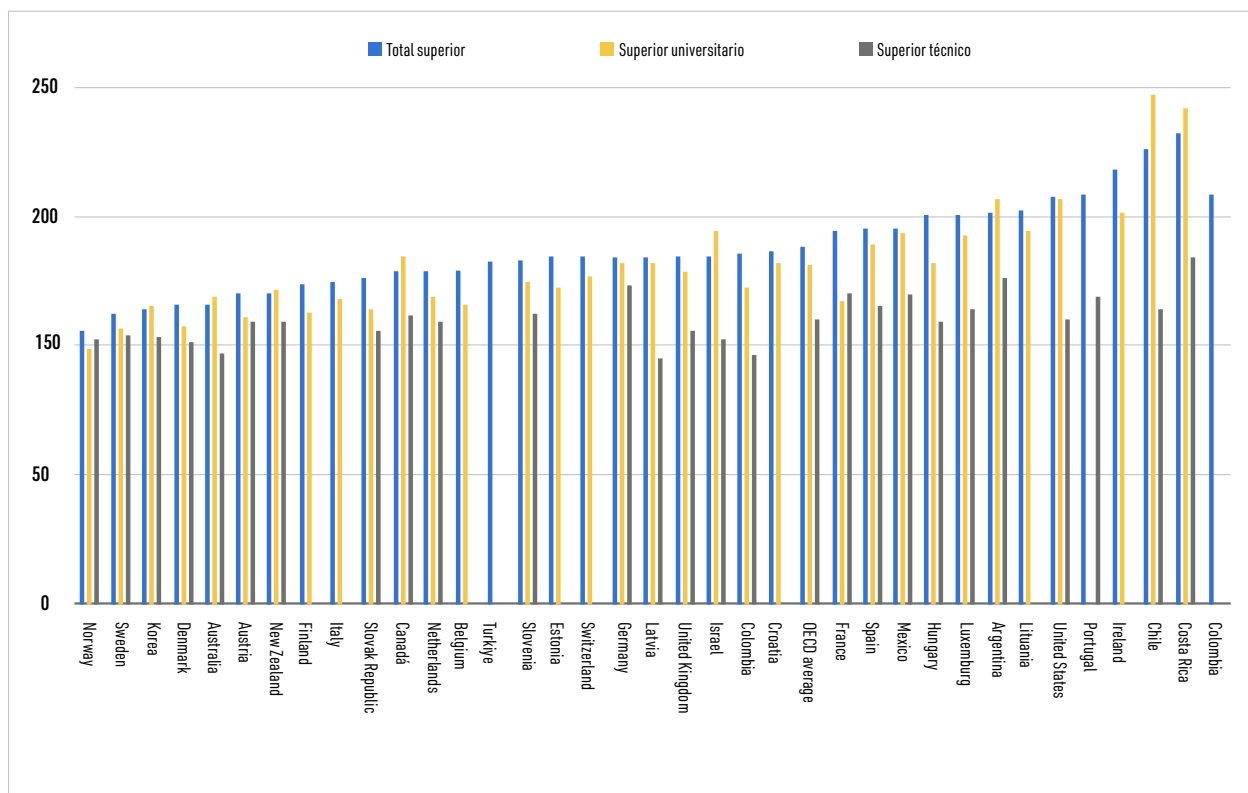
Fuente: Education at a Glance, OCDE, 2025.

Dado que el sistema de educación superior ha crecido fuertemente en Chile en las últimas décadas, el dato agregado para la población 25-64 años podría no reflejar bien la situación de los egresados más recientes. Por ello, la Figura N. 2 muestra nuevamente la razón de ingresos de egresados de la educación superior y media, para el grupo 25 a 34 años, diferenciando además entre egresados de instituciones universitarias y técnicas. Nuevamente Chile aparece en las posiciones de ingresos relativos más altos: ocupa

8 Agradecemos la ayuda de Josefina Muñoz en esta sección del documento.

el primer lugar entre los egresados universitarios y el noveno entre egresados de instituciones técnicas (de los 27 países que incluyen este dato). Es destacable que los altos salarios relativos se mantengan en el grupo más joven que estudió en un sistema ya masivo; es decir, el sistema produce promedios altos aun cuando educa a una proporción muy amplia de la población.

FIGURA N. 2 / Ingresos relativos de los trabajadores con educación superior en relación con aquellos con educación media superior, 25-34 años (2023)



Fuente: Elaboración propia con base en Education at a Glance, OCDE, 2025

Este escenario positivo para quienes completaron la educación superior también se observa al analizar los niveles de desempleo. En Chile, la tasa de desempleo de los egresados de educación superior es un 45% menor que la de quienes cuentan solo con educación media, en contraste con una brecha promedio de 29% en los países de la OCDE (ver Education at a Glance 2025, Tabla A3.4). Esto quiere decir que, además de asociarse a ingresos relativos considerablemente mayores, la educación superior en Chile conlleva un menor riesgo relativo de desempleo que en la OCDE.

Un cuestionamiento habitual a las buenas cifras laborales tras el egreso de la educación superior es si ellas son un mero reflejo del origen socioeconómico. Para examinar este punto, usamos el método de ecuación de Mincer y los datos de la encuesta nacional de hogares Casen 2022. Siguiendo a Fernández et al. (2025), nos concentramos en la población con ingresos en el tramo de entre 25 y 55 años. Tomamos como estimación base el aumento salarial asociado a la educación superior controlando por variables sociodemográficas (sexo, edad, edad al cuadrado, experiencia laboral potencial y su cuadrado). Luego comparamos cómo cambian los coeficientes al incorporar un control por si el egresado

corresponde o no a la primera generación en alcanzar estudios superiores⁹, permitiendo además que los coeficientes de la ecuación de Mincer difieran entre quienes sí lo son y quienes no. La categoría basal de educación incluye a todos los niveles anteriores a la educación superior completa¹⁰.

La Figura 3 muestra los coeficientes asociados a completar cada tipo de educación superior –universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT)– para los ingresos totales del trabajo (Panel A) y por hora (Panel B), ambos en logaritmos. Se presentan los coeficientes para la estimación base, y luego separados para quienes pertenecen a la primera generación y quienes no.

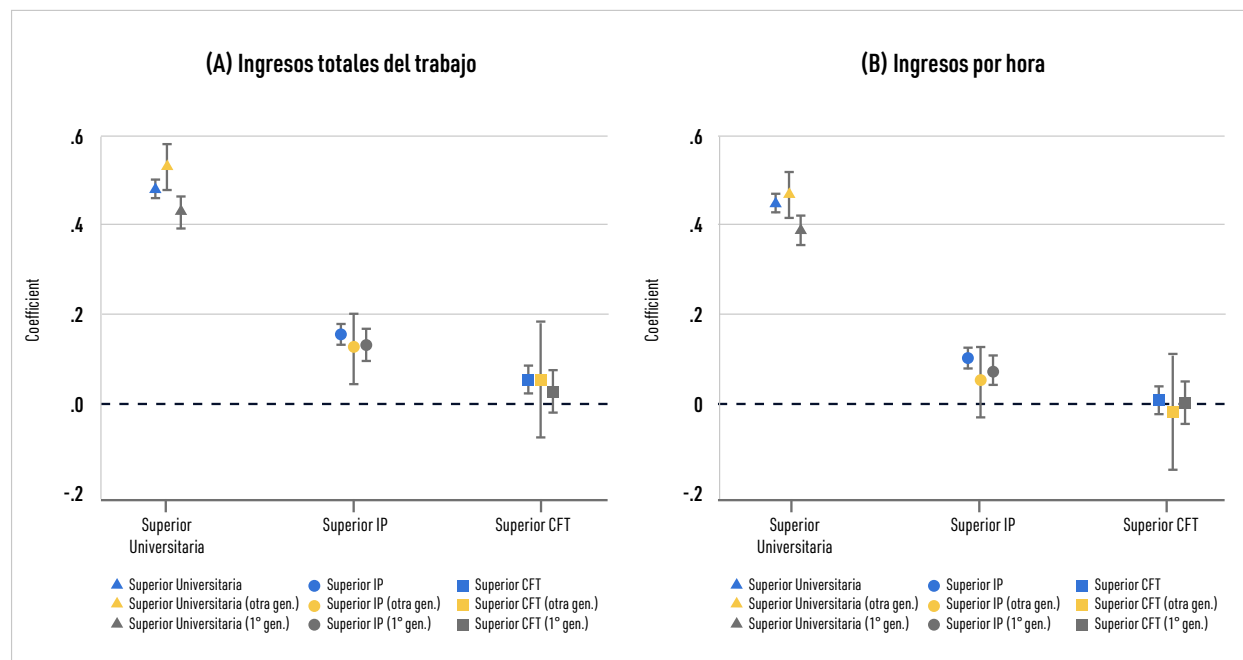
En las estimaciones para toda la muestra, los egresados de educación universitaria obtienen salarios totales de alrededor del 48% más altos que quienes no completaron estudios superiores, mientras que los egresados de IP y CFT ganan en promedio 15% y 5% más, respectivamente, siendo ambos coeficientes estadísticamente significativos. Cabe señalar que estas estimaciones comparan los salarios de los egresados de los distintos tipos de instituciones con el mismo punto de referencia, pese a que en realidad es probable que los salarios base sean menores para quienes van a instituciones técnicas. Esto implica que los coeficientes de Mincer de los IP y CFT podrían subestimar el aumento salarial asociado a la educación técnica. Los salarios por hora muestran coeficientes algo menores, pero en el mismo orden de magnitud (44, 10 y 1%) y se mantienen significativos, excepto en el caso de los egresados de CFT.

En tanto, las estimaciones según si los egresados son o no primera generación en la educación superior son muy similares. La excepción es el caso de la educación universitaria, donde los coeficientes asociados a la primera generación son menores a los de otras generaciones, con una diferencia estadísticamente significativa tanto para ingresos totales como por hora. De todos modos, el aumento salarial de la primera generación sigue siendo relevante: en torno al 40% tanto para el salario total como por hora.

9 Este control implica una reducción de la muestra por dos motivos: 1) Porque la encuesta Casen sólo permite rescatar los niveles educacionales de los padres para el/la jefe de hogar y sus hijos, implicando una pérdida de 32% de la muestra. 2) Porque dentro del grupo que se puede rescatar esta variable, un número relevante no conoce los niveles educacionales de uno (61%) o ambos de sus padres (35%). Para medir si el egresado es primera generación, usamos el máximo entre la educación del padre y la madre.

10 Incluir una categoría separada para quienes terminaron la educación media no cambia sustantivamente los resultados. Como se discute más abajo, la educación superior incompleta, si algo, se asocia en el margen a peores resultados laborales.

FIGURA N. 3 / Coeficientes de Mincer de la educación superior, según tipo de institución



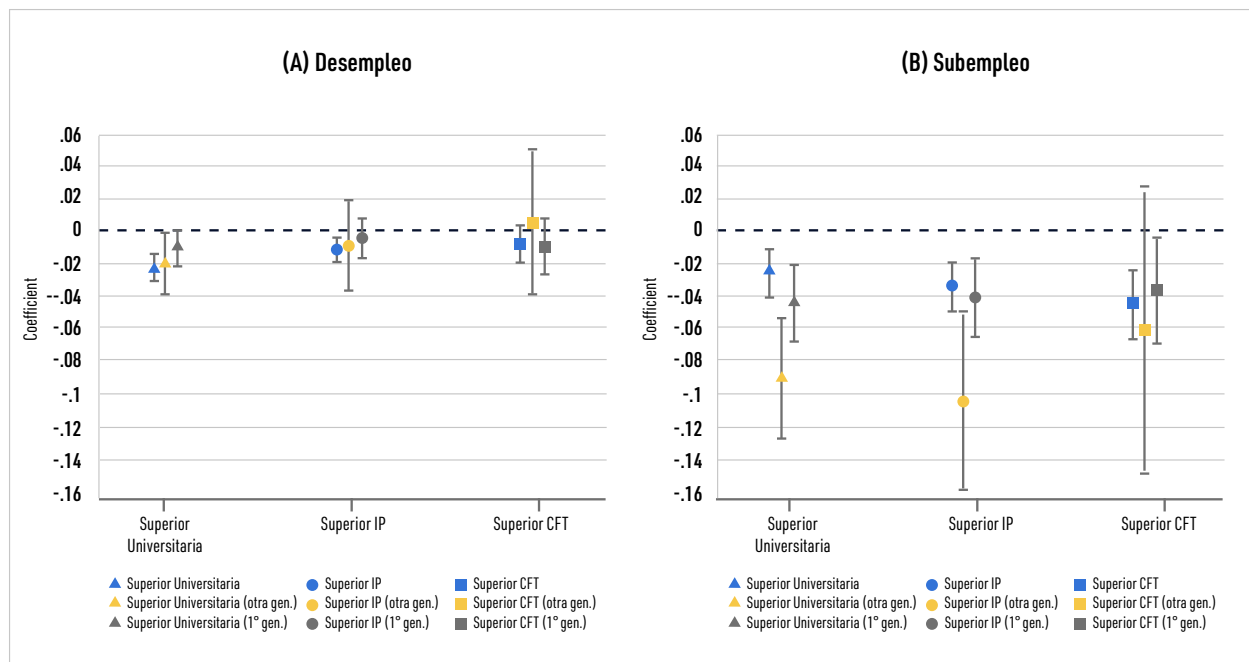
Fuente: Elaboración propia con base en Casen 2022. Los coeficientes muestran los intervalos de confianza al 95%. El color negro indica coeficientes de Mincer para población general (25-55 años), el rojo para quienes no son primera generación (padre o madre completa estudios superiores) y el verde para los que sí lo son.

El hecho de que los coeficientes de Mincer asociados a todos los tipos de educación superior sean menores para los ingresos por hora que para los ingresos totales sugiere diferencias en la empleabilidad asociadas al nivel educativo. Para investigar este punto, se replicó la metodología de ecuación de Mincer, pero usando como “outcome” un indicador de desempleo (incluyendo toda la población activa; en el Panel A) y otro indicador de subempleo, medido a través de la disposición a trabajar más horas a la semana¹¹ (para la población con ingresos del trabajo; en el Panel B).

Tanto la educación superior universitaria como la impartida en IP se asocian a niveles menores de desempleo (del orden de 2 y 1 punto porcentuales, respectivamente). Interesantemente, los tres tipos de educación superior conllevan niveles de subempleo más bajos, en el rango de entre 2 y 4,4 puntos porcentuales menos, estadísticamente significativos. Al distinguir por si los egresados son o no primera generación, no se observan diferencias importantes en desempleo. En el caso del subempleo, los coeficientes son más negativos para quienes no son primera generación, lo que sugiere un mayor aumento en su empleabilidad, aunque las estimaciones son bastante imprecisas. En suma, la educación superior se asocia a mejoras en la empleabilidad de los egresados, tanto en términos de reducción del desempleo (excepto para los egresados de CFT) como del subempleo. Estos resultados generalmente se mantienen en el grupo de egresados de primera generación, aunque algo menores.

11 Se consideraron subempleadas a las personas que respondieron “Sí, ahora mismo” o “Sí, en otra época del año”.

FIGURA N. 4 / Cambios en empleabilidad asociados a la educación superior incompleta, por tipo de institución



Fuente: Elaboración propia con base en Casen 2022. Los coeficientes muestran los intervalos de confianza al 95%. El color negro indica coeficientes de Mincer para población general (25-55 años), el rojo para quienes no son primera generación (padre o madre completa estudios superiores) y el verde para los que sí lo son

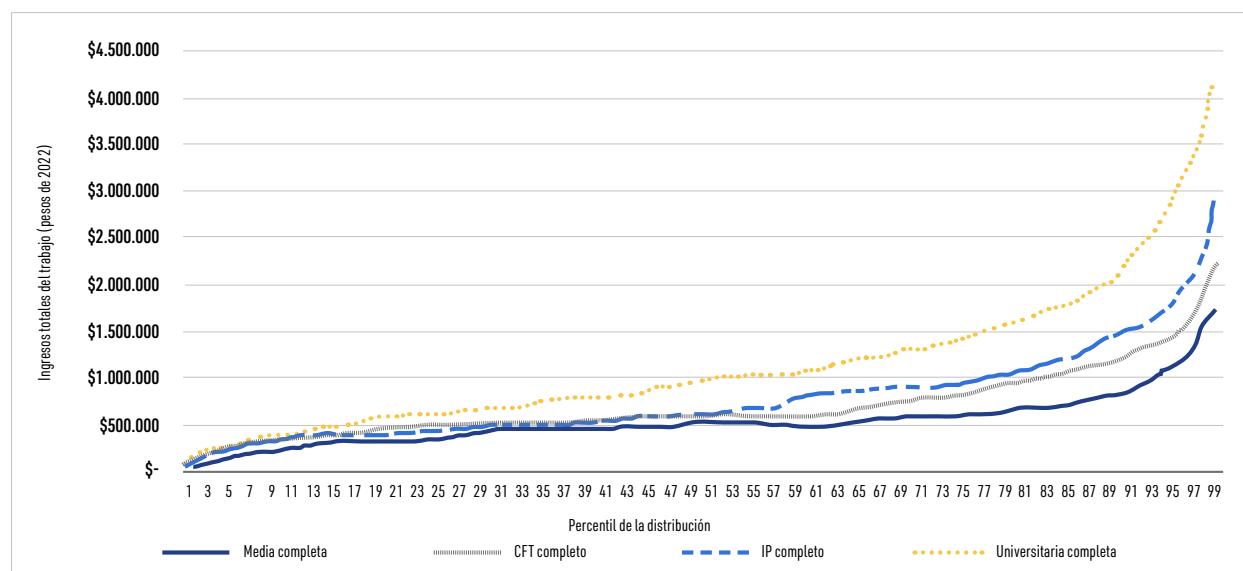
Para cerrar esta subsección, cabe mencionar que los coeficientes de Mincer asociados a la educación superior incompleta reflejan resultados complejos desde el punto de vista de la política pública (por motivos de espacio dejamos estos resultados para el apéndice; ver figuras A1 y A2). Los coeficientes de Mincer asociados a educación superior incompleta son cercanos a cero, llegando a ser significativamente menor que cero en el caso de las personas de primera generación que abandonaron estudios en CFT. Al mismo tiempo, el desempleo es mayor en los con educación universitaria incompleta y el subempleo aumenta cerca de 5 puntos, estadísticamente significativos, en quienes dejaron incompletos estudios en cualquier tipo de institución. Así, el abandono de la educación superior se asocia a resultados laborales que pueden hasta ser negativos, lo cual se suma a la frustración de haber invertido tiempo y esfuerzo sin obtener las credenciales esperadas. Ello convierte la deserción en educación superior en un importante problema de política pública, el que afecta a una población significativa: entre las personas de 25 a 34 años que no estudian, un 8% presenta educación superior incompleta.

1. Más allá de los promedios: distribución de ingresos de egresados

Los promedios suelen esconder importantes diferencias, por lo que vale la pena investigar con más detalle lo que ocurre a lo largo de la distribución salarial. La Figura N. 5 muestra la distribución de ingresos totales del trabajo, por percentiles, para los egresados de los distintos tipos de educación superior y, como referencia, para los egresados de la educación media, con base en los datos de la encuesta Casen para el grupo etario 25-34, es decir, los egresados recientes. Notablemente, la curva completa de la distribución de egresados universitarios va por encima de la de egresados de IP, la que a su vez va por encima de la de egresados de CFT, que va completamente por encima de los egresados de educación media.

Sin duda, en todos los tipos de egresados hay un grupo cuyos resultados son decepcionantes. Por ejemplo, si tomamos como referencia de un salario deficiente los \$500.000 mensuales, encontramos que el 14% de los egresados universitarios, el 29% de los de IP y el 41% de los de CFT se encuentra por debajo de este umbral. Comprender qué hay detrás de los deficientes resultados laborales de estos grupos se vuelve una tarea importante para orientar el diseño de políticas públicas (algo profundizaremos en esto en la subsección siguiente). Sin embargo, hay que tener en cuenta que, entre los egresados de la educación media en este rango etario, una mayoría (52%) se encuentra bajo el umbral de los \$500.000.

FIGURA N. 5 / Distribución de ingresos del trabajo por percentiles.
Jóvenes de 25 a 34 años que trabajan, según tipo de educación

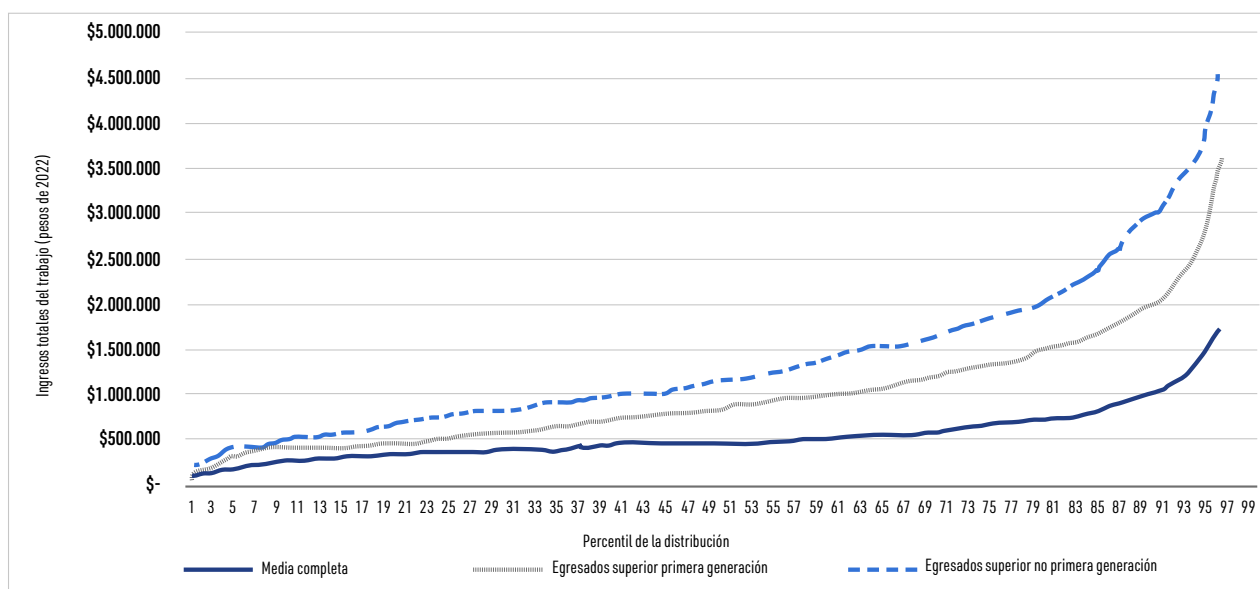


Fuente: Elaboración propia con base en Casen 2022

A continuación, al igual que en la sección anterior, revisamos en qué medida estos resultados se mantienen según si los egresados corresponden o no a la primera generación en completar la educación superior.¹² La Figura N. 6 muestra la distribución de ingresos de los egresados agrupando todos los tipos de educación superior, distinguiendo según si son o no primera generación. Como es de esperar, la distribución de ingresos de quienes no son primera generación –es decir, que tienen un padre o madre que completó estudios superiores– va por encima de la de los egresados que sí lo son. Pero los ingresos de la primera generación en completar estudios superiores van siempre muy por encima de los ingresos de los egresados de educación media. Así, aun cuando el origen familiar se relaciona a los ingresos futuros, la educación superior muestra ingresos superiores a los de la educación media a lo largo de la distribución, incluso para quienes son primera generación.

12 Ver nota al pie número 2.

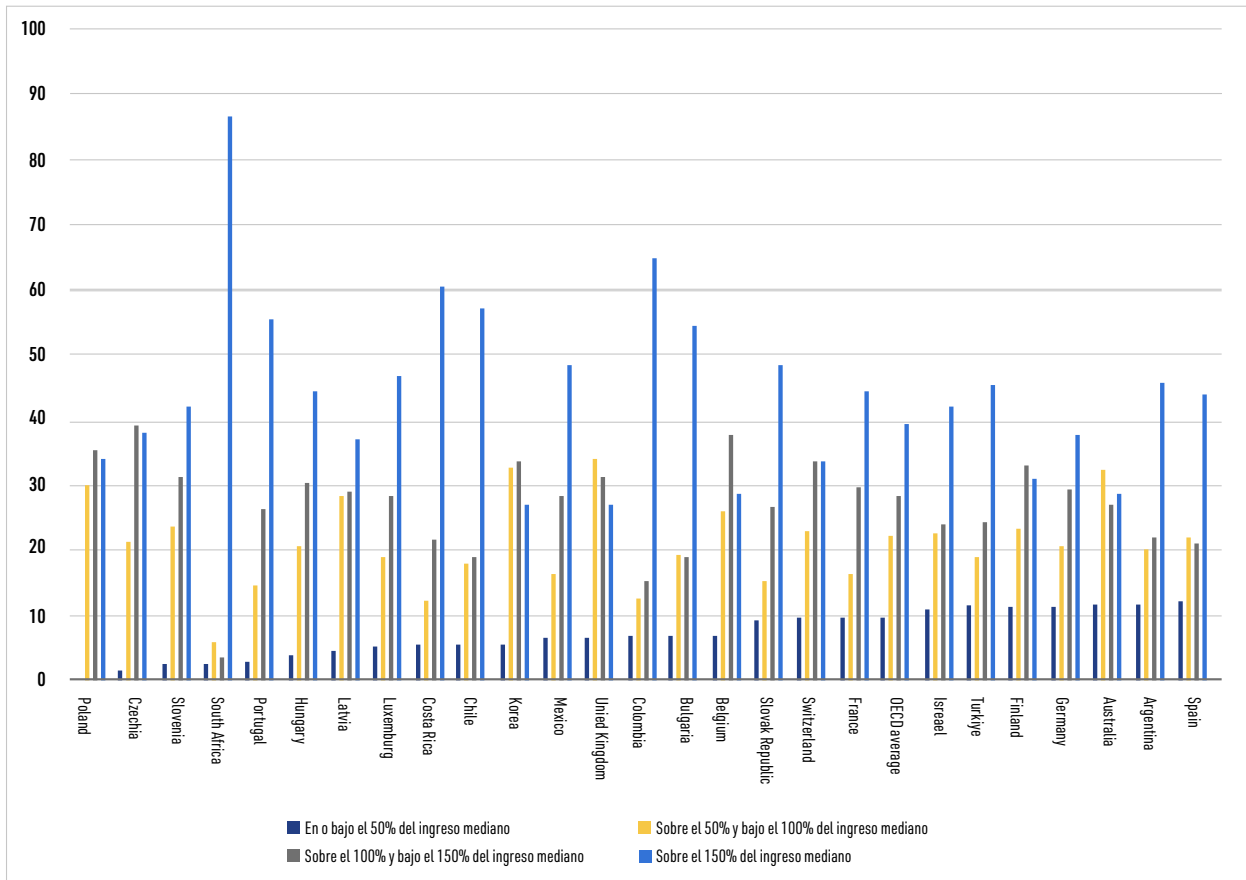
FIGURA N. 6 / Distribución de ingresos del trabajo de egresados de educación superior por percentiles. Jóvenes de 25 a 34 años que trabajan, según si son o no primera generación



Fuente: Elaboración propia con base en Casen 2022

Para cerrar esta subsección, consideramos algunos aspectos distributivos de los ingresos de los egresados de la educación superior en perspectiva comparada. Education at a Glance 2025 nos permite comparar tres indicadores asociados a ingresos deficientes: el porcentaje de trabajadores con educación superior en la población entre 25 y 64 años que obtiene ingresos en o por debajo del 50% del ingreso mediano, los porcentajes sobre el 50 y bajo el 100% y sobre el 100 y bajo el 150% del ingreso mediano. La Figura N. 7 nos muestra estos datos para los países OCDE. En los tres indicadores Chile está por debajo del promedio de la OCDE, lo que indica que la proporción de egresados de educación superior con desempeños deficientes es relativamente baja en comparación internacional. Este resultado es especialmente notable considerando el carácter masivo de este nivel educativo en Chile.

FIGURA N. 7 / Distribución de los trabajadores con educación superior en relación con la mediana (25 a 64 años, 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en Education at a Glance, OCDE, 2025.

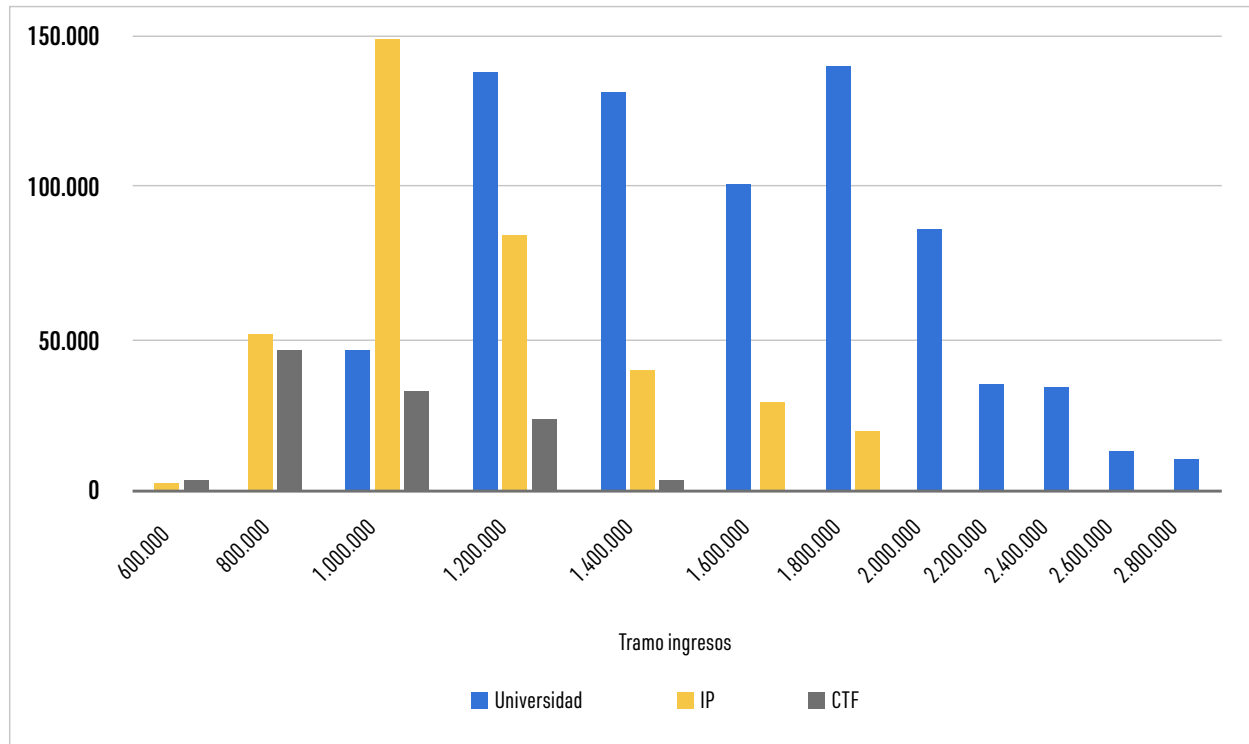
2. Un zoom a la heterogeneidad del sistema de educación superior

MiFuturo.cl es una plataforma del Ministerio de Educación de Chile que entrega información oficial sobre educación superior, incluyendo empleabilidad e ingresos de egresados para distintas carreras e instituciones, con el objetivo de orientar la toma de decisiones académicas y laborales. Sus datos nos permiten dar una mirada más detallada a las diferencias que existen al interior del sistema de educación superior. Nos concentraremos en la información de ingresos promedio al cuarto año de egresados, a nivel de carreras, para instituciones acreditadas¹³. La base de datos incluye 1.466 carreras y cuenta con información de ingresos para 1.088 de ellas.

La Figura N. 8 muestra la distribución de la matrícula por tipo de institución de acuerdo con el tramo de ingresos promedio de la carrera. Consistente con la amplia varianza observada en la distribución de ingresos observada en la Figura N. 5, hay una gran varianza en los ingresos de las distintas carreras. La distribución de ingresos de las carreras universitarias está desplazada hacia carreras de más ingresos, seguida por la de los IP y luego por la de los CFT. Tanto las carreras de mayores ingresos (por ejemplo, sobre \$2.000.000) como las de menores (bajo \$800.000) matriculan a fracciones menores de la población estudiantil (15 y 9%, respectivamente).

¹³ Los datos de ingresos están fuertemente correlacionados con los de empleabilidad. En pocas palabras, no hay carreras de baja empleabilidad y altos ingresos, pero sí hay bastante varianza en los ingresos de las carreras de empleabilidad alta (ver Figura A3 en el Apéndice 1). Por este motivo, nos enfocamos en los datos de ingresos.

FIGURA N. 8 / Distribución de la matrícula de educación superior según tramo de ingresos promedio de la carrera, por tipo de institución



Fuente Elaboración propia con base en datos de MiFuturo.cl 2025 y bases de matrícula de educación superior 2024, del Ministerio de Educación, vinculando los datos a nivel de área de estudios/institución. Los valores del tramo de ingreso corresponden a la cota superior de un tramo de \$200.000 del ingreso promedio de egresados de 4to año.

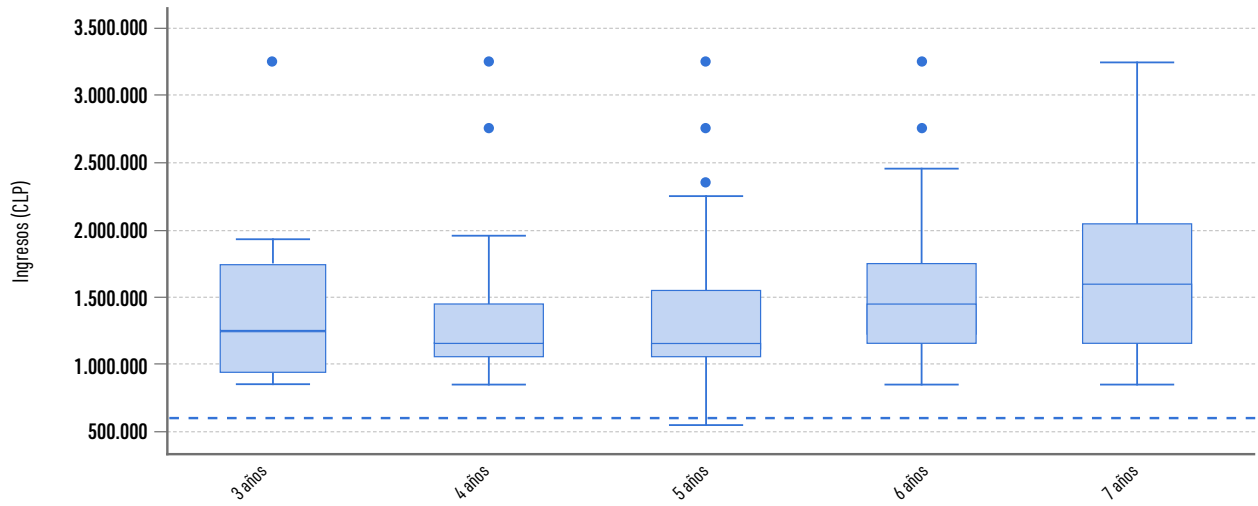
Para intentar comprender qué explica la varianza tras estos resultados, evaluaremos cómo varían según algunas características de las instituciones y por áreas de estudio. Cabe señalar que el tipo de estudiantes difiere entre instituciones y carreras y, por lo tanto, no es posible atribuir las diferencias en resultados laborales necesariamente al “valor agregado” de sus estudios (en la sección 4b) nos referiremos brevemente a los principales resultados de la literatura académica que ha estudiado los retornos causales de la educación superior). De todos modos, analizar de qué depende la varianza en resultados permite una mejor comprensión del sistema de educación superior.

Partiremos revisando cómo cambia la distribución de ingresos según los años de acreditación de la institución de educación superior, de acuerdo con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, una medida que busca reflejar su grado de cumplimiento de criterios y estándares de calidad. La Figura N. 9 muestra, para los tres tipos de instituciones, gráficos de caja (*boxplots*) que representan la distribución de ingresos: la línea central representa la mediana, los bordes superior e inferior de la caja corresponden a los percentiles 75 y 25, respectivamente, los “bigotes” indican el rango de valores considerados “no atípicos” y los puntos externos identifican valores atípicos. Como referencia, la línea discontinua representa el percentil 75 de ingreso de los egresados de educación media según la encuesta Casen 2022.

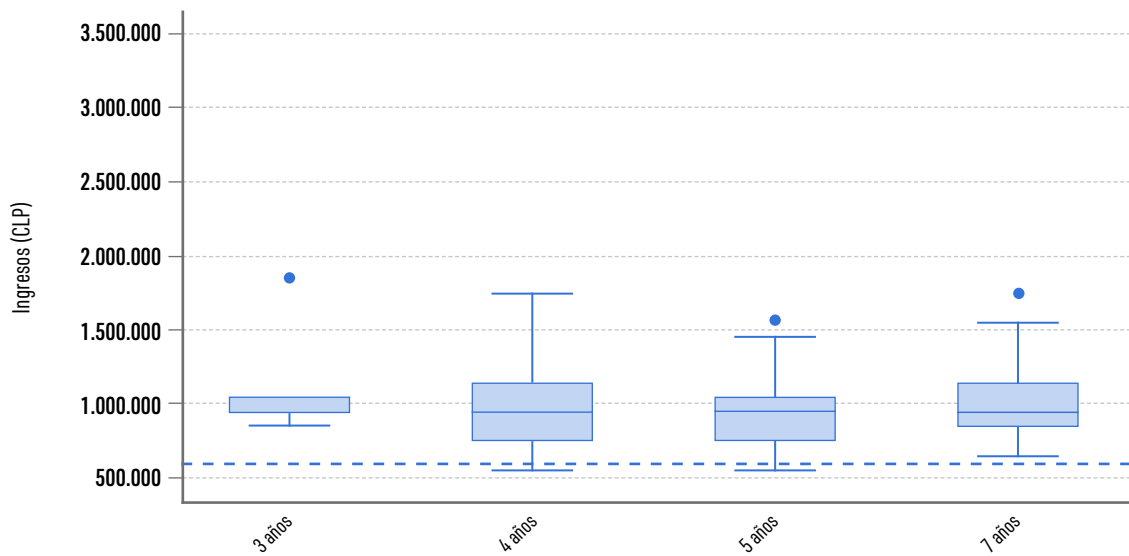
A grandes rasgos, no se observan grandes diferencias por años de acreditación para ninguno de los tipos de institución: las cajas se traslapan y no muestran patrones claros. Tal vez la excepción sea que, entre las universidades, las carreras sobresalientes (sobre la mediana) tienden a tener ingresos más altos a medida que aumentan los años de acreditación. No obstante, las carreras de peores resultados se observan en todo tipo de universidades. Los CFT acreditados por siete años también parecen tener resultados mejores que el resto.

FIGURA N. 9 / Distribución de ingresos por años de acreditación

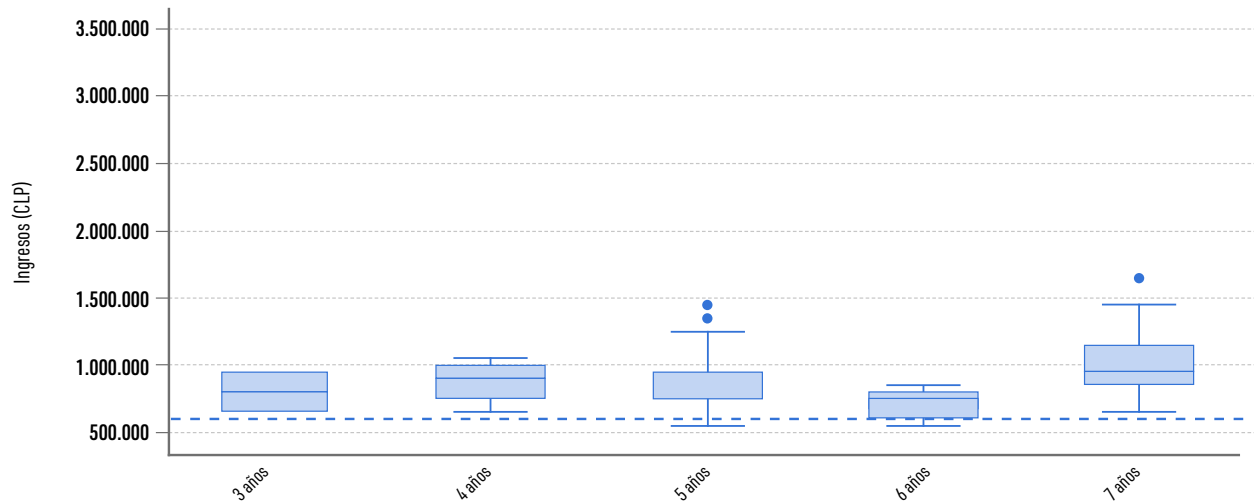
A. Universidades acreditadas



B Institutos Profesionales acreditados



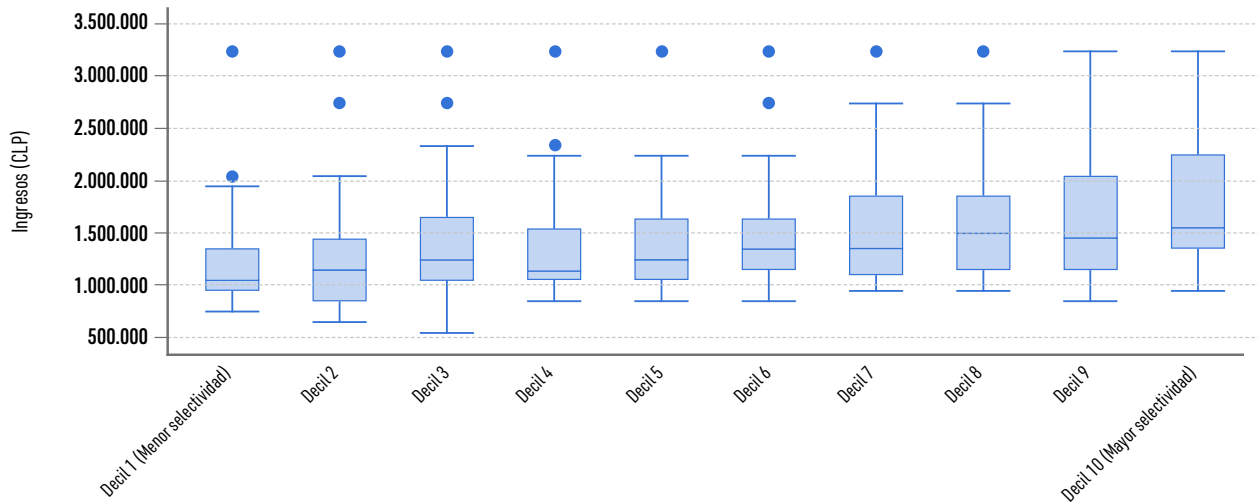
C. Centros de Formación Técnica acreditados



Fuente: Elaboración propia usando datos de MiFuturo.cl de ingresos promedio de egresados al 4to año a nivel de carreras. La línea central de los boxplots representa la mediana, los bordes superior e inferior de la caja corresponden a los percentiles 75 y 25, respectivamente, y los puntos externos identifican valores atípicos. La línea discontinua representa el percentil 75 de ingreso de los egresados de educación media.

El sistema de admisión centralizado a las universidades nos permite indagar un poco más en las diferencias entre ellas. La Figura N. 10 muestra el mismo análisis anterior para las universidades, distinguiendo según decil de selectividad de la institución, medido a través del promedio de las pruebas PAES de Lenguaje y Matemáticas M1 de los estudiantes matriculados en cada universidad durante 2024. Ahora sí se observa un leve patrón en la distribución de las cajas, así como en sus colas superiores, sugiriendo mayores ingresos a mayor selectividad. Aun así, se sigue observando bastante traslape, con carreras *outliers* de buenos resultados en casi todos los rangos y poca variación en las colas inferiores de las cajas.

FIGURA N. 10 / Distribución de ingresos por decil de selectividad
Universidades acreditadas

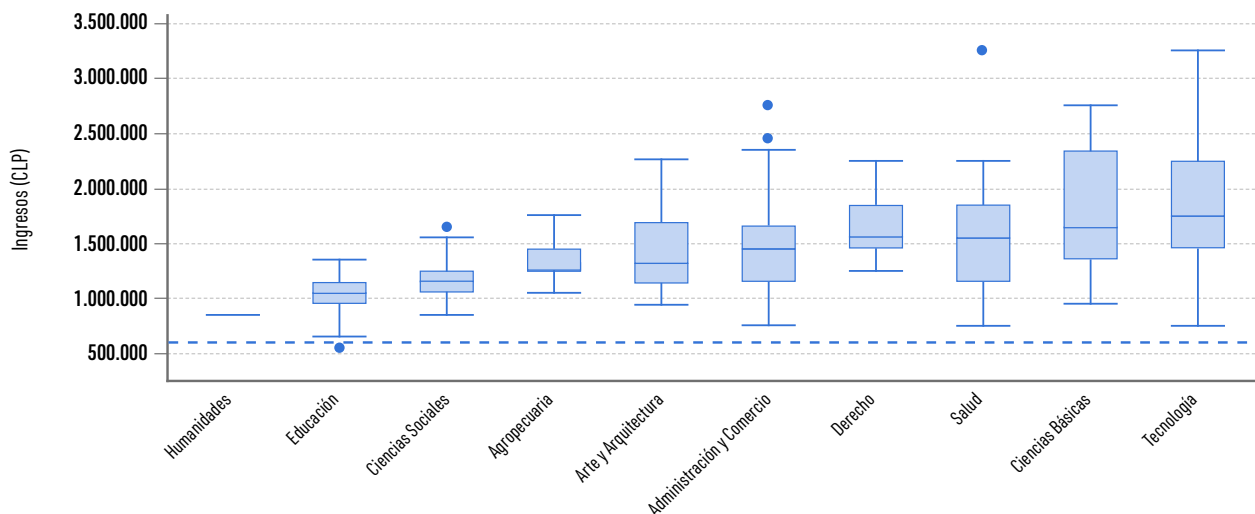


Fuente: Elaboración propia usando datos de *MiFuturo.cl* de ingresos promedio de egresados al 4to año a nivel de carreras y bases de datos de PAES 2024. La línea central de los boxplots representa la mediana, los bordes superior e inferior de la caja corresponden a los percentiles 75 y 25, respectivamente, y los puntos externos identifican valores atípicos. El indicador de selectividad promedia pruebas PAES de Lenguaje y Matemáticas M1 de los estudiantes matriculados en cada universidad durante 2024.

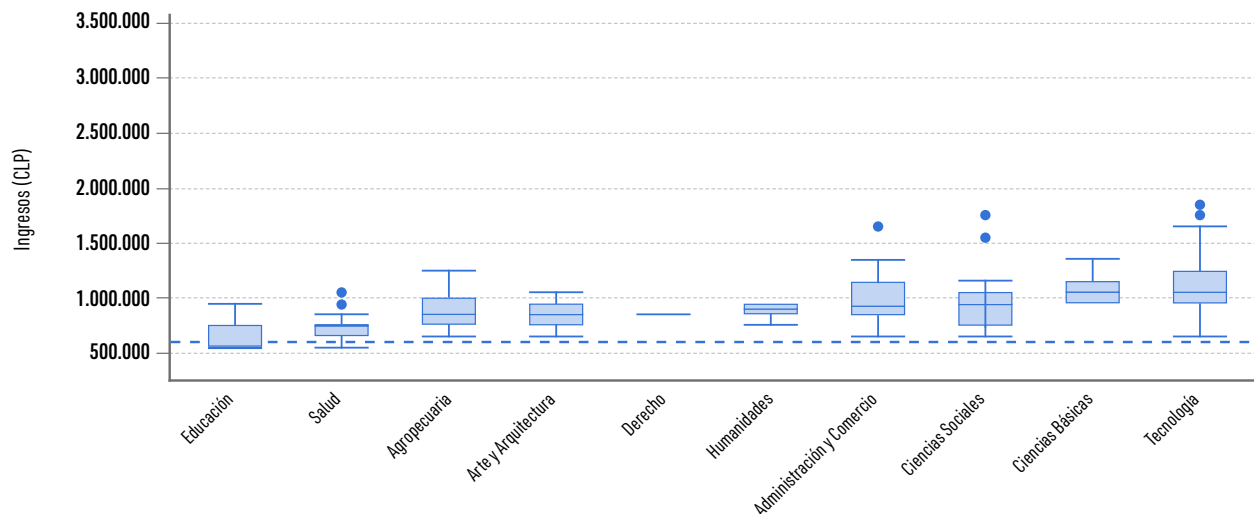
En suma, los resultados anteriores sugieren que, aunque existe cierta tendencia a mayores ingresos dependiendo de la selectividad, hay una importante varianza que no se explica por características de la institución. Los resultados siguientes ayudan a comprender este fenómeno. En la Figura N. 11 repetimos los análisis de la Figura N. 9, pero distinguiendo ahora por área de estudio de la carrera. Los IP y CFT se reportan conjuntamente debido a que algunas áreas cuentan con muy pocas observaciones.

FIGURA N. 11 / Distribución de ingresos por área de estudio

A. Universidades acreditadas



B. IP y CFT acreditados



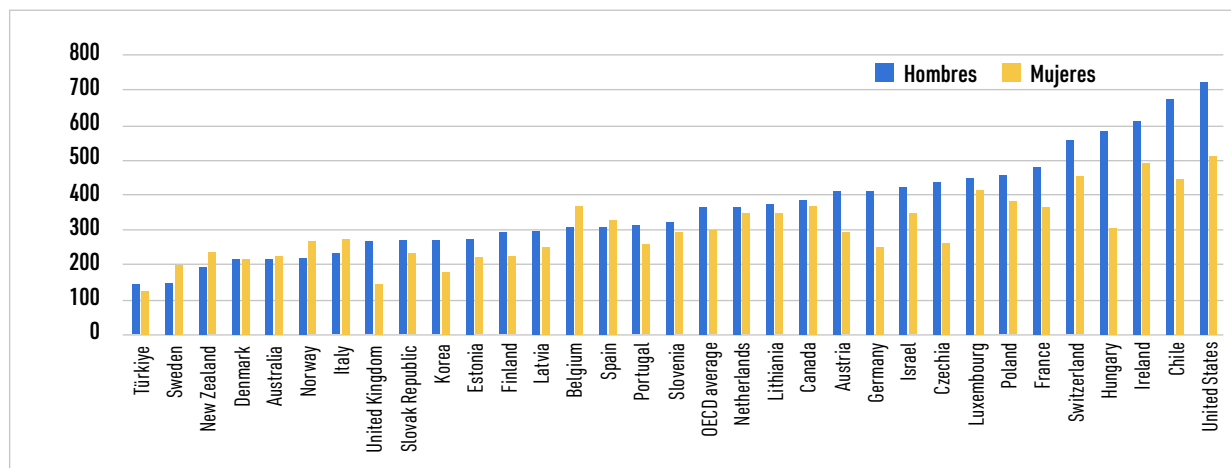
Fuente: Elaboración propia usando datos de *MiFuturo.cl* de ingresos promedio de egresados al 4to año a nivel de carreras. La línea central de los boxplots representa la mediana, los bordes superior e inferior de la caja corresponden a los percentiles 75 y 25, respectivamente, y los puntos externos identifican valores atípicos. La línea discontinua representa el percentil 75 de ingreso de los egresados de educación media. IP y CFT se presentan juntos porque hay áreas que cuentan con muy pocas observaciones.

Las diferencias en ingresos son ahora mucho más notorias, especialmente en el caso de las universidades. En estas instituciones, el 75% de las carreras en áreas como ciencias básicas y tecnología tienen ingresos promedio superiores a los de prácticamente todas las carreras en humanidades, educación y ciencias sociales. Esto sugiere que el área de estudio explica una mayor varianza en los resultados laborales que la institución. Por cierto, no hay que olvidar que las distintas áreas varían en su selectividad y reciben a estudiantes con perfiles diferentes. En las instituciones técnicas (IP y CFT) las diferencias por área son menos prominentes, pero sigue siendo cierto que áreas como tecnología y ciencias básicas muestran resultados superiores para una mayoría importante de sus carreras.

3. El Valor Presente Neto de estudiar

El análisis de ingresos promedio por tipo de institución o área de estudio entrega información relevante sobre los resultados de la educación superior en el mundo del trabajo. Sin embargo, para evaluar si la educación superior es una buena decisión desde el punto de vista financiero, toca considerar también sus costos. Para ello, revisaremos estimaciones del Valor Presente Neto (VPN), una medida que permite ponderar simultáneamente costos (directos y de oportunidad) e ingresos futuros esperados, resumiendo la rentabilidad privada de la inversión en educación superior. Partimos por revisar las estimaciones elaboradas por la OCDE (2025), las que están basadas en una metodología homogénea para un grupo importante de países.

FIGURA N. 12 / Valor presente neto de acceder a la educación superior (2022, PPP)



Fuente: Elaboración propia con base en Education at a Glance 2025. El punto de referencia es un egresado o egresada de la educación media superior, en dólares equivalentes convertidos mediante PPP; los costos y beneficios futuros se descuentan a una tasa del 2%.

Todos los países muestran VPN positivos, confirmando que la educación superior es, en promedio, una buena decisión desde el punto de vista de la inversión privada. El VPN encontrado para Chile es especialmente alto: para hombres, es el segundo país de la muestra con mayores retornos a la educación superior, después de Estados Unidos. Para mujeres, aparece en el cuarto lugar, muy por sobre la media de los países OCDE.

Con el fin de indagar con mayor profundidad en cómo varían los VPN según características institucionales y áreas de estudio, realizamos estimaciones de VPN usando los datos de *MiFuturo*. A grandes rasgos, seguimos una metodología similar a la de la OCDE. Tomamos el salario de los egresados de educación media como punto de referencia. Se consideran los costos directos (aranceles anuales) más los de oportunidad (salarios que el estudiante deja de percibir mientras estudia) por la duración efectiva promedio de la carrera. Los beneficios de la educación superior corresponden a la diferencia entre ingresos con y sin educación superior en cada año de la vida laboral (a partir de los 18 años más la duración efectiva, hasta los 64),¹⁴ proyectados hacia el futuro usando los coeficientes de la ecuación minceriana acorde al nivel de estudios y descontados al presente usando una tasa de descuento del 2%. El análisis se aplica a combinaciones de área/institución con los promedios de los datos disponible y cubre una muestra de 308 combinaciones. El Apéndice 2 presenta los detalles de la metodología aplicada.

Esta metodología resulta en estimaciones del mismo orden de magnitud que las de la OCDE presentadas en la Figura N. 12, aunque algo más conservadoras. En nuestros cálculos, el VPN promedio de la muestra llevado a PPP¹⁵ es muy similar al estimado por la OCDE para mujeres, pero alrededor de dos tercios del de los hombres. La razón tras esta diferencia probablemente se deba, en parte, a que la OCDE considera un costo directo de la educación superior igual a cero, por la gratuidad, mientras que en este análisis sí se incluyeron los aranceles como costo —por de pronto, porque al menos la mitad de la matrícula no cuenta con este beneficio. De todos modos, los cálculos de VPN son sensibles a los supuestos (OCDE 2024, página 104), y la OCDE no ha hecho públicos todos los parámetros tras sus estimaciones.

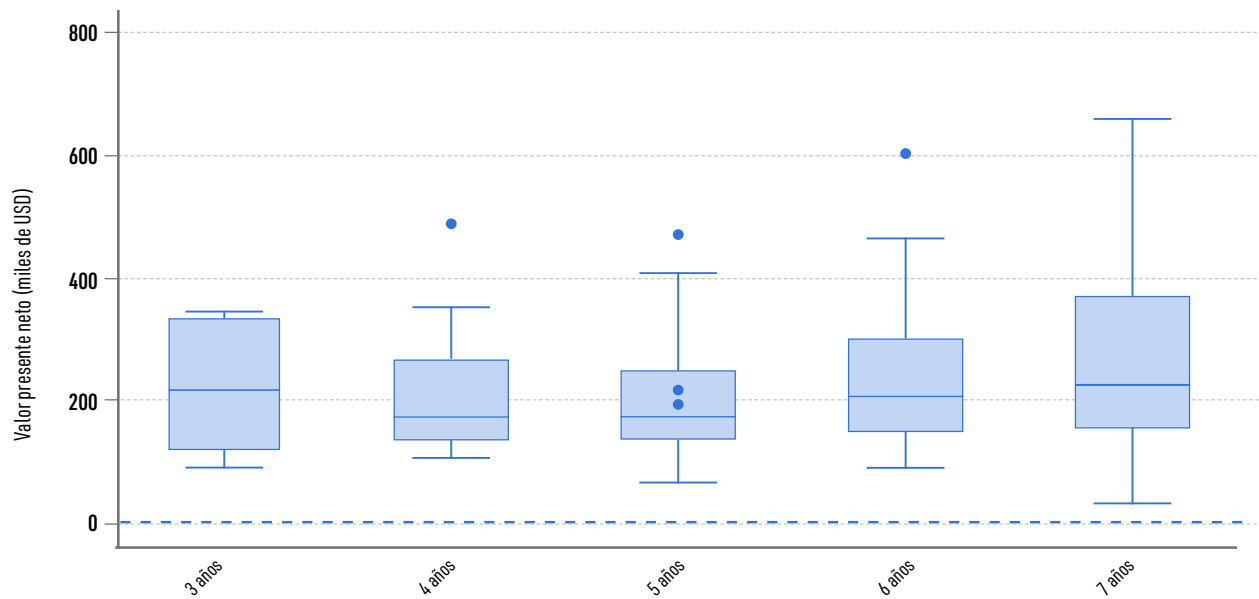
14 Estas estimaciones asumen que las personas están empleadas a lo largo de la vida laboral. El efecto de este supuesto simplificador es ambiguo: por una parte, la educación superior se asocia a menor probabilidad de desempleo (ver Figura N. 4); por otra, un período de desempleo reduce el beneficio percibido en un determinado año.

15 Usando el valor OCDE para 2022, equivalente a 426.

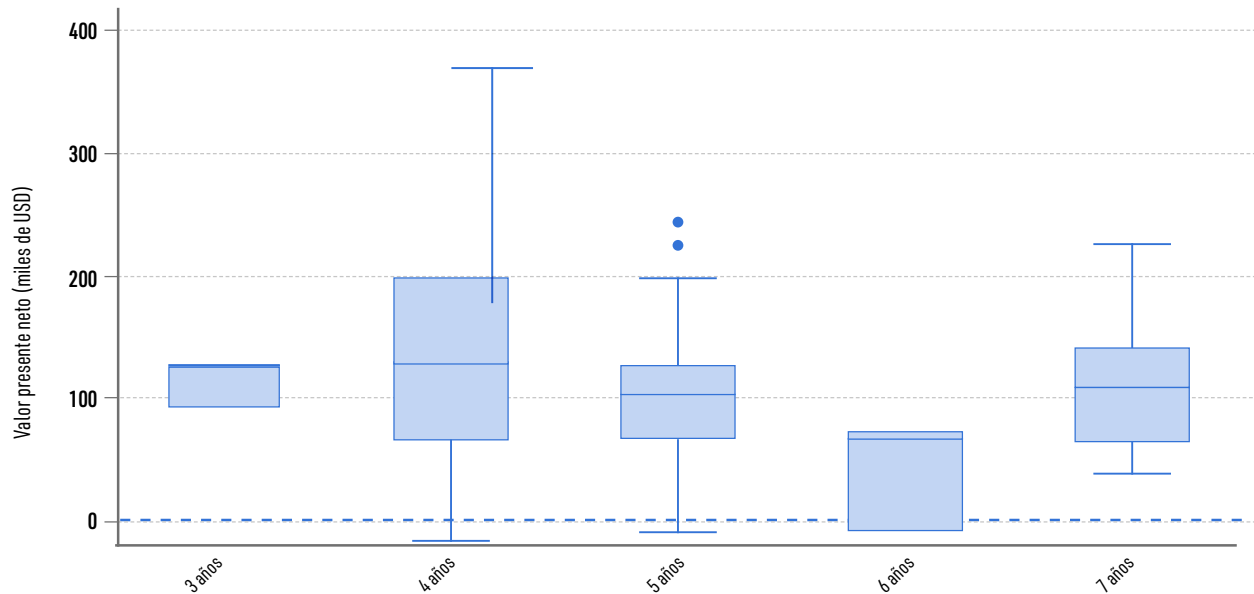
La Figura N. 13 muestra nuestros cálculos de VPN en miles de dólares por años de acreditación, distinguiendo entre universidades e instituciones técnicas. Un primer resultado relevante es que la gran mayoría de las combinaciones área/institución presentan VPN positivo: el 100% en universidades, el 98% en IP y el 93% en CFT. En línea con los resultados de ingresos revisados en la Figura N. 8, hay traslapes entre las cajas y no se observan patrones claros, con la excepción del comportamiento de las combinaciones con mejores resultados en las universidades, que crecen con los años de acreditación.

FIGURA N. 13 / Distribución de retorno por años de acreditación

A. Universidades acreditadas



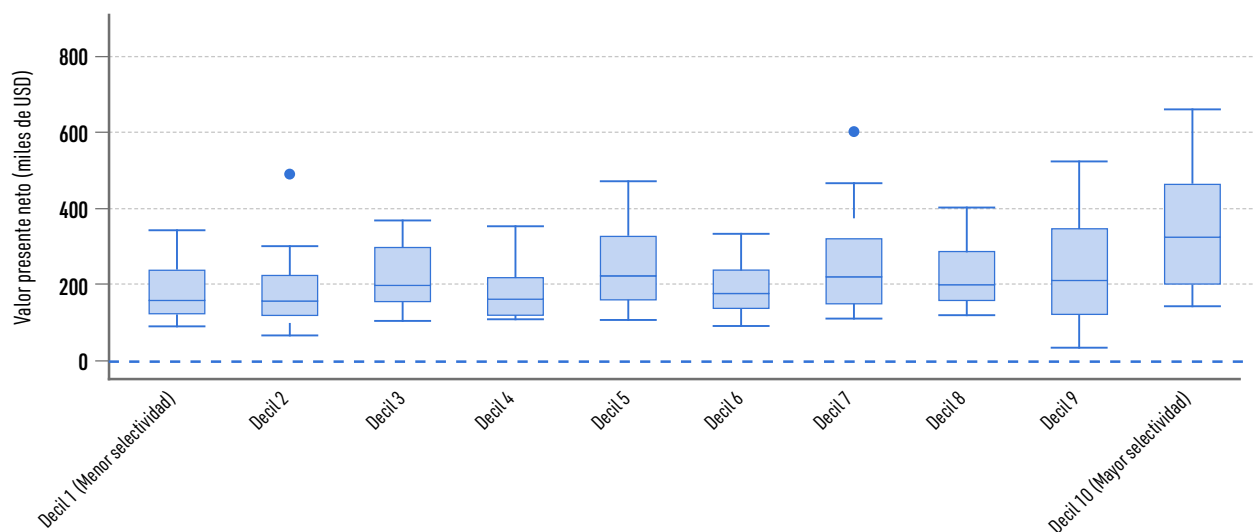
B. IP y CFT acreditados



Fuente: Elaboración propia usando datos de *MiFuturo.cl* de ingresos promedio de egresados al cuarto año a nivel de área/institución. La línea central de los boxplots representa la mediana; los bordes superior e inferior de la caja corresponden a los percentiles 75 y 25, respectivamente; y los puntos externos identifican valores atípicos. Ver Apéndice 2 para metodología de VPN.

La Figura N. 14 muestra los resultados por deciles de selectividad de las universidades. Los patrones son menos claros que la tendencia creciente observada en ingresos (Figura N. 11). La razón tras ello probablemente tenga relación con que los costos de los aranceles también son crecientes con la selectividad, suavizando el efecto del aumento salarial sobre el retorno privado.

FIGURA N. 14 / Distribución de ingresos por decil de selectividad
Universidades acreditadas

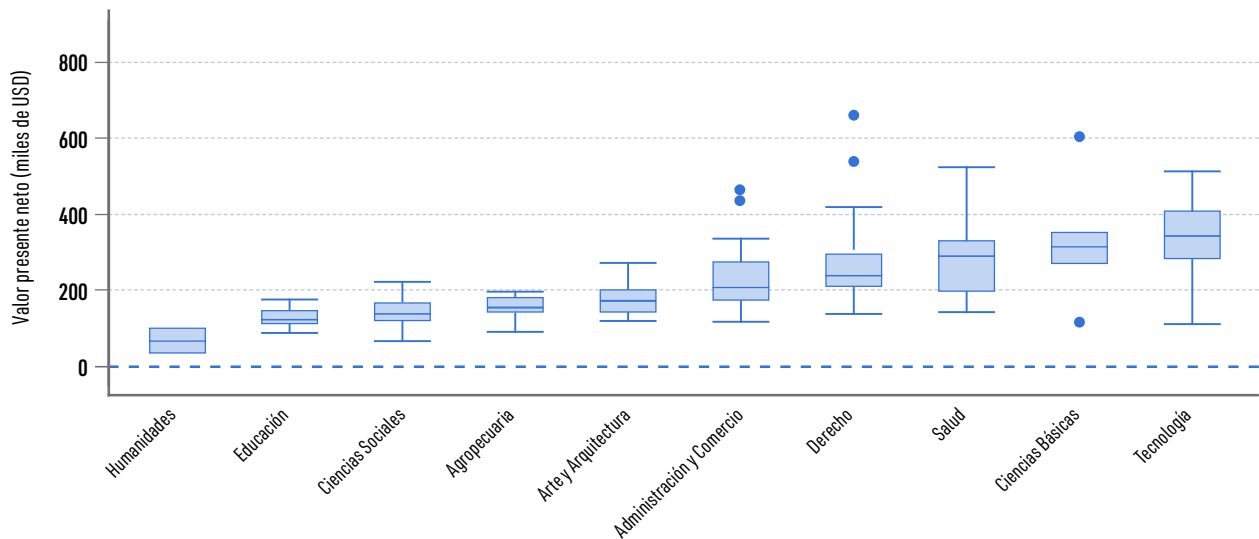


Fuente: Elaboración propia usando datos de *MiFuturo.cl* de ingresos promedio de egresados al cuarto año a nivel de área/institución y bases de datos de PAES 2024. La línea central de los boxplots representa la mediana; los bordes superior e inferior de la caja corresponden a los percentiles 75 y 25, respectivamente; y los puntos externos identifican valores atípicos. El indicador de selectividad promedia pruebas PAES de Lenguaje y Matemáticas M1 de los estudiantes matriculados en cada universidad durante 2024. Ver Apéndice 2 para metodología de VPN.

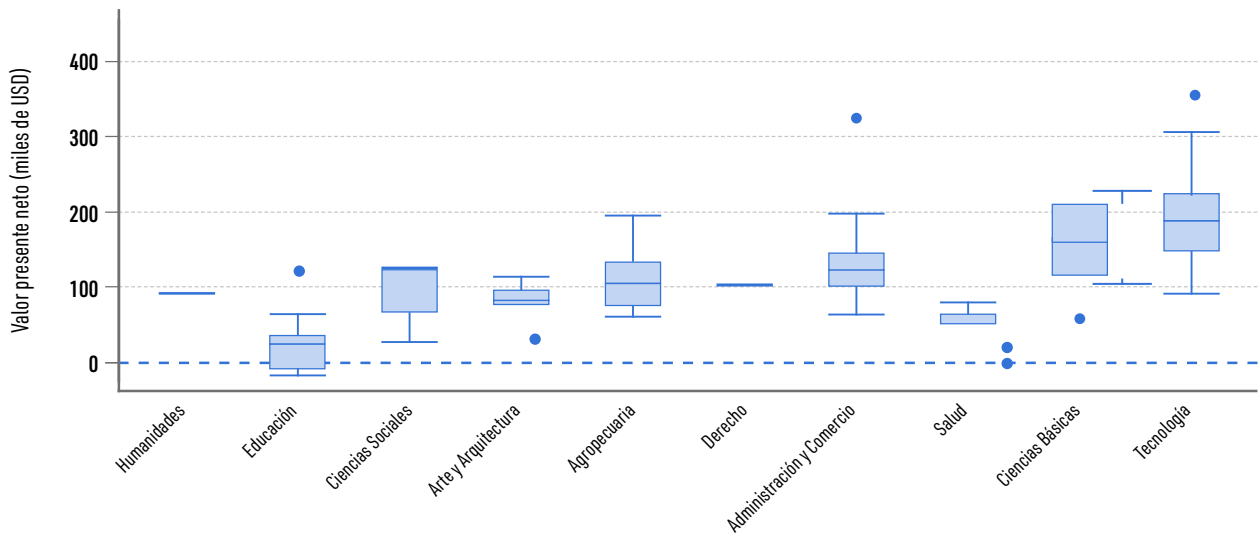
Finalmente, la Figura N. 15 muestra los resultados por área de estudios. Las diferencias ahora son notorias, con áreas que sistemáticamente presentan mayores retornos privados, como es el caso de tecnología, ciencias básicas y salud. Estos resultados refuerzan los anteriores: la educación superior generalmente se asocia a mejores resultados laborales, incluso considerando sus costos directos y de oportunidad. Sin embargo, los retornos son altamente heterogéneos, sobre todo por área de estudio más que por características institucionales.

FIGURA N. 15 / Distribución de retornos por área de estudio

A. Universidades acreditadas



B. IP y CFT acreditados



Fuente: Elaboración propia usando datos de MiFuturo.cl de ingresos promedio de egresados al cuarto año a nivel de carreras. La línea central de los boxplots representa la mediana; los bordes superior e inferior de la caja corresponden a los percentiles 75 y 25, respectivamente; y los puntos externos identifican valores atípicos. Ver Apéndice 2 para metodología de VPN.

4. Evidencia causal

Hasta aquí, hemos mostrado datos descriptivos sobre los resultados de la educación superior en el mundo del trabajo, pero no hemos hablado de causalidad. Identificar retornos causales es un desafío empírico mayor, puesto que requiere de variación cuasiexperimental que suele ser más difícil de encontrar. Esta subsección resume de manera sintética la investigación académica en este campo. En línea con los análisis anteriores, la evidencia causal sobre los retornos a la educación superior en Chile también muestra beneficios económicos claros. Hastings, Neilson y Zimmerman (2013) documentan que el simple hecho de cruzar el umbral de admisión de una carrera eleva los ingresos en 4,5% en promedio, y que la selectividad de la institución potencia estos efectos hasta en 24%. Otros trabajos, como Rodríguez, Urzúa y Reyes (2016), confirman impactos positivos en programas de cinco años.

Sin embargo, al igual que los datos descriptivos que hemos revisado, la literatura causal muestra una fuerte heterogeneidad, especialmente por área de estudio, lo que es consistente con la literatura internacional. Campos et al. (2025) encuentran que completar una carrera universitaria aumenta los ingresos en alrededor de 40%, con diferencias importantes entre áreas: medicina, negocios e ingeniería generan retornos de entre 55 y 80 puntos, mientras que humanidades muestra retornos negativos. Un hallazgo consistente en la literatura es que no todos los programas ni instituciones generan beneficios positivos. Carreras de baja selectividad tienden a producir retornos bajos o nulos —salvo en salud—, mientras que instituciones más exigentes concentran los mayores retornos. Finalmente, la heterogeneidad en los retornos no solo refleja diferencias por área de estudio, sino también desigualdades de acceso y género. Zimmerman (2019) incluso encuentra que programas de élite en negocios pueden incrementar en más de 40% las probabilidades de ocupar puestos de liderazgo y pertenecer al 0,1% superior de ingresos, aunque estos efectos se concentran en hombres de colegios particulares pagados.

5. Conclusión

La educación superior en Chile se asocia a resultados laborales positivos, reflejados en mayores niveles de ingresos y empleabilidad, especialmente en el caso de las universidades. Si bien la distribución de ingresos de los egresados de educación superior muestra diferencias relevantes, esta se sitúa claramente por encima de la correspondiente a los egresados de educación media. Estos resultados se mantienen al controlar por el nivel socioeconómico de los egresados y son muy positivos en contexto comparado.

En términos de características institucionales, los resultados de la educación superior no varían significativamente según indicadores como los años de acreditación, aunque sí lo hacen en mayor medida al considerar la selectividad de la institución. La varianza es considerablemente mayor al comparar distintas áreas de estudio. En líneas generales, estas conclusiones se mantienen aun cuando se incorporan los costos —directos y de oportunidad— de cursar estudios superiores.

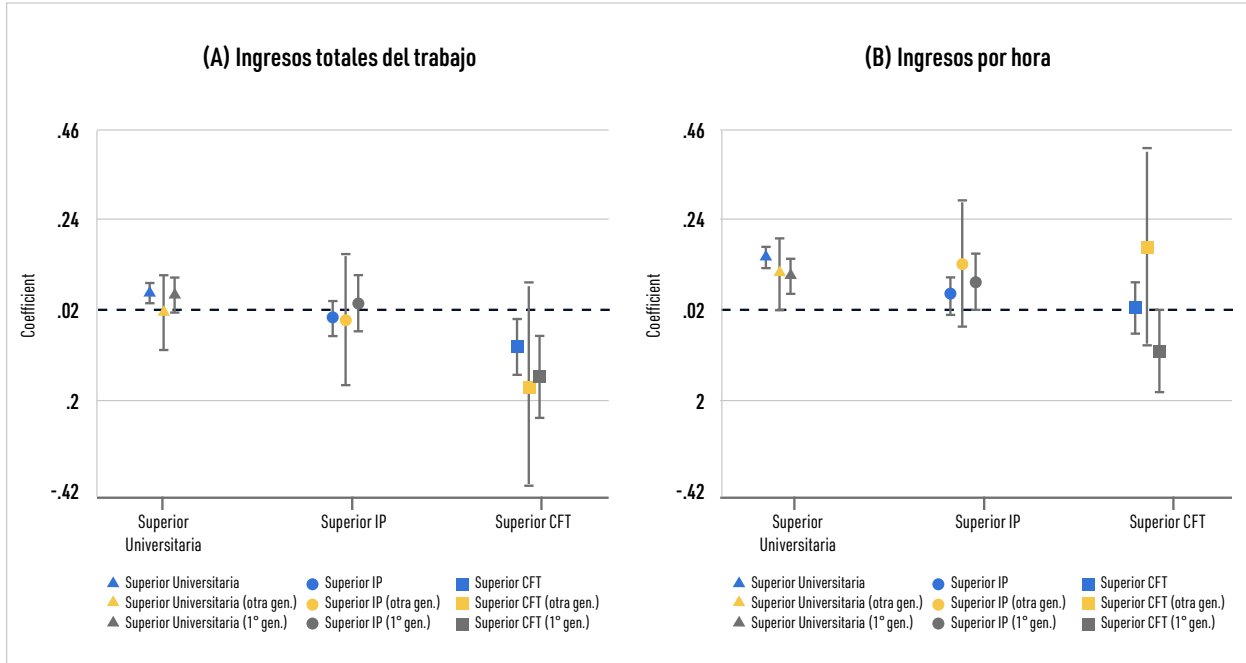
Este escenario generalmente positivo de la educación superior convive con una serie de desafíos pendientes. En primer lugar, contar con estudios superiores en ningún caso garantiza buenos resultados laborales y, de hecho, una proporción significativa de egresados enfrenta resultados deficientes: según la Casen 2022, el 14% de los egresados universitarios, el 29% de los de IP y el 41% de los de CFT perciben ingresos inferiores a \$500.000. En segundo lugar, el abandono de los estudios superiores se asocia, según algunos indicadores, a resultados laborales que pueden llegar a ser negativos. En tercer lugar, las diferencias por área de estudio son muy marcadas, lo que plantea la pregunta de si la elección de carrera en áreas con peores resultados constituye efectivamente una buena decisión. Atender a los egresados con desempeños deficientes, al abandono de la educación superior y a la heterogeneidad por área de estudio debiera situarse entre los desafíos centrales de la política pública.

Referencias de la sección

- Fernández, Raquel, Carmen Pagés, Miguel Székely, and Ivonne Acevedo. 2025. "Education Inequalities in Latin America and the Caribbean." *Oxford Open Economics* 4 (suppl. 1): i55–i76. <https://doi.org/10.1093/oec/odae013>
- Hastings, J. S., Neilson, C. A., & Zimmerman, S. D. (2013). Are some degrees worth more than others? Evidence from college admission cutoffs in Chile (No. w19241). National Bureau of Economic Research.
- Rodríguez, J., Urzúa, S., & Reyes, L. (2016). Heterogeneous economic returns to post-secondary degrees: Evidence from Chile. *Journal of Human Resources*, 51(2), 416–460.
- Zimmerman, S. D. (2019). Elite colleges and upward mobility to top jobs and top incomes. *American Economic Review*, 109(1), 1–47.

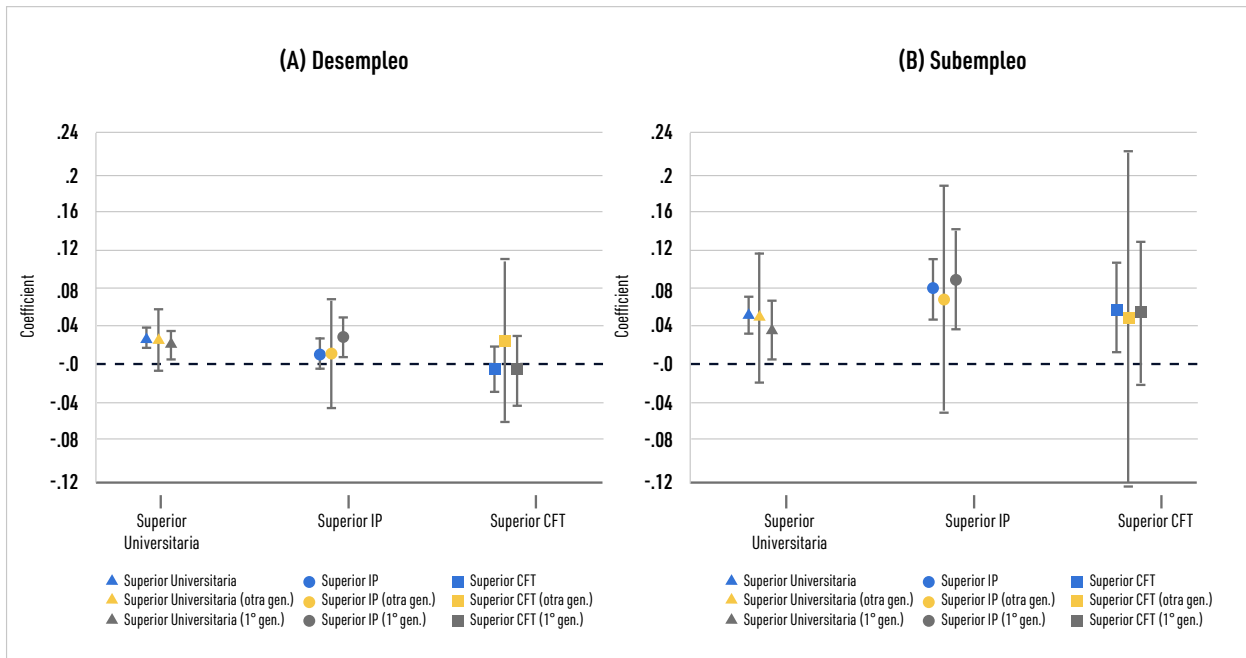
Sección C Apéndice 1: Figuras adicionales

FIGURA A1 / Coeficientes de Mincer de la educación superior, por tipo de institución



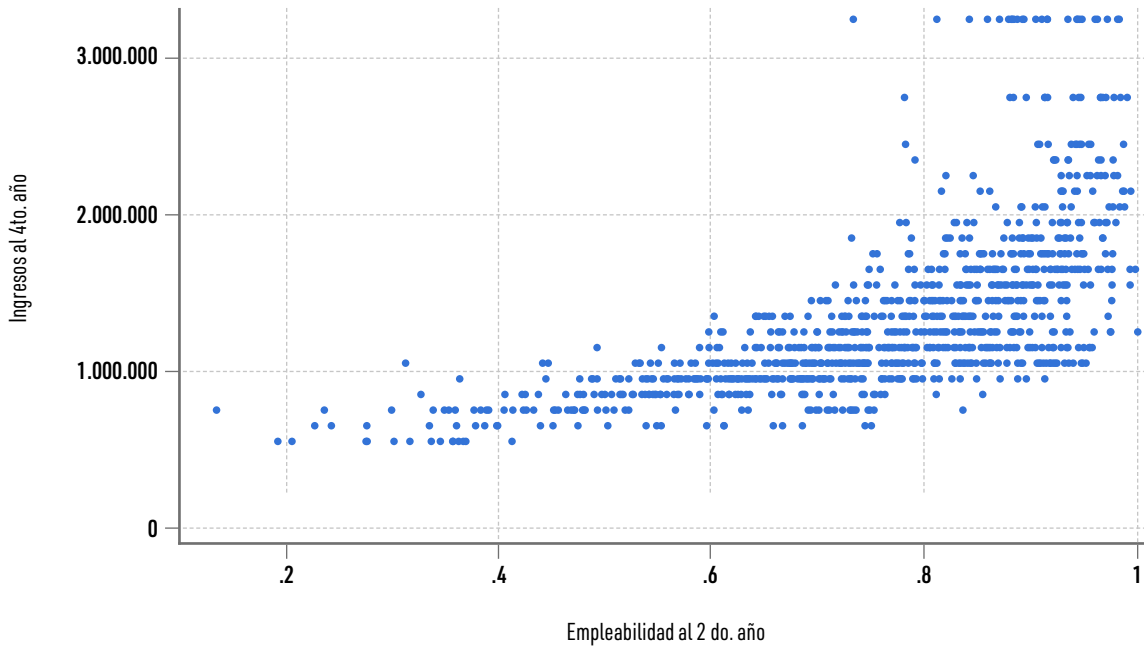
Fuente: Elaboración propia con base en Casen 2022. Los coeficientes muestran los intervalos de confianza al 95%. El color negro indica coeficientes de Mincer para población general (25 –55 años), el rojo para quienes no son primera generación (padre o madre completa estudios superiores) y el verde para los que sí lo son.

FIGURA A2 / Cambios en empleabilidad asociados a la educación superior incompleta, por tipo de institución



Fuente: Elaboración propia con base en Casen 2022. Los coeficientes muestran los intervalos de confianza al 95%. El color negro indica coeficientes de Mincer para población general (25-55 años), el rojo para quienes no son primera generación (padre o madre completa estudios superiores) y el verde para los que sí lo son.

FIGURA A3 / Relación entre empleabilidad e ingresos de las carreras



Fuente: Elaboración propia usando datos de MiFuturo.cl. Cada punto representa una carrera en una institución acreditada, con datos disponibles.

Sección C Apéndice 2: Metodología de cálculo del Valor Presente Neto

El cálculo del Valor Presente Neto de cursar estudios superiores se basa en comparar, a lo largo de la vida laboral, los ingresos esperados de un egresado de educación superior con aquellos que habría obtenido un individuo con educación media completa. Para ello, se utilizan dos fuentes principales de información: (i) la Encuesta Casen 2022, que permite estimar cómo evolucionan los ingresos con la experiencia laboral mediante una ecuación tipo Mincer con términos cuadráticos, diferenciada por nivel educativo, y (ii) la base de datos MiFuturo.cl, que entrega los ingresos promedio al cuarto año de egreso por carrera e institución.

A partir de la Casen se estima el perfil de crecimiento salarial para trabajadores con y sin estudios universitarios. En particular, se obtiene que los ingresos de egresados de cuarto medio inician en aproximadamente \$500.000 mensuales, y evolucionan con la experiencia según los coeficientes estimados en la regresión log-lineal. De modo análogo, se estima el perfil de crecimiento de ingresos para egresados universitarios, anclando el salario inicial al ingreso reportado en MiFuturo.cl al cuarto año de egreso y extrapolando la trayectoria posterior con los coeficientes de la ecuación minceriana.

El cálculo del VPN se realiza bajo los siguientes supuestos: una tasa de descuento del 2% anual (en línea con valores de referencia de la OCDE; ver Education at a Glance 2024), una duración promedio de la vida laboral de 47 años (a partir de los 18 años más la duración efectiva, hasta los 64), y la consideración de costos directos (aranceles anuales) más costos de oportunidad (salarios que el estudiante deja de percibir mientras estudia), por la duración efectiva promedio de la carrera. Los beneficios corresponden a la diferencia entre ingresos con y sin título universitario en cada año de la vida laboral, descontados al presente.

Aranceles Regulados: implicancias para el diseño del FES

Una vez que se define avanzar en ayudas estudiantiles, deben acordarse los criterios a través de los cuales se van a fijar esas ayudas. Esto es cierto para todo tipo de apoyo, pero especialmente relevante para la gratuidad, dado que, por definición, esta política supone que las personas no aportarán al financiamiento de su educación. En la experiencia internacional, en la mayoría de los países que han definido que los estudios terciarios sean gratuitos, los recursos se transfieren directamente a las instituciones. Esos fondos las financian y las compromete a formar a las nuevas generaciones. Sin embargo, es clave determinar con precisión el número de estudiantes que accederán a las aulas lo que, habitualmente, queda sujeto a acuerdos posteriores. Por diversas razones que no cabe explicitar aquí, esa manera de acercarse a la gratuidad no ocurrió en Chile. Tampoco fue una política general. Así, el financiamiento de la gratuidad se legisló como un aporte por estudiante y la discusión obvia se centró en cómo definir ese aporte. Para ello se optó por un arancel regulado que reflejara los costos efectivos de formar personas en los distintos programas de pregrado.

El modelo implícito en el que ha descansado la definición de esos aranceles es el de empresa eficiente propia de la regulación de monopolios naturales. Sin embargo, no es este el caso de las instituciones de educación superior, porque la idea principal detrás de este “modelo” es que no hay grandes diferencias en las “tecnologías de provisión” de esos programas. A este respecto, la disposición de la ley de educación superior (N. 21.091) es clara: “Los valores de los aranceles regulados se determinarán en razón a ‘grupos de carreras’ definidos por la Subsecretaría, los que corresponderán a conjuntos de carreras o programas de estudios que tengan estructuras de costo similares entre sí. Para ello, la Subsecretaría deberá considerar, al menos, los recursos que se requieran para impartirlas en razón de su estructura curricular, si se trata de carreras o programas de estudios profesionales o técnicos de nivel superior, los niveles, años y dimensiones de acreditación institucional con que cuentan las instituciones que las imparten, el tamaño de estas últimas y la región en que se imparten.” (Art. 88 inciso 2°)

Resulta evidente que no cabe esperar que existan diferencias razonables de costos asociados a factores que son propios de los proyectos educativos, como las metodologías de enseñanza, el carácter de la infraestructura, el número de estudiantes por sala de clases, o la vida en los campus universitarios. Todos estos son factores que pueden afectar los logros académicos (hay literatura extensa al respecto) y que, por tanto, no conviene desechar si se aspira a que las experiencias educativas agreguen el mayor valor posible a quienes optan por ellas. En un modelo de empresa eficiente difícilmente tiene sentido incorporar esas consideraciones. Hay que recordar que éstas típicamente son empresas de utilidad pública como las de agua potable o las distribución de energía, donde las tecnologías eficientes están estandarizadas y no se agrega mayor valor reemplazándolas por innovaciones específicas. No es el caso de las instituciones de educación superior donde diversas estrategias pueden producir un sello que agrega un valor diferenciador.

Con todo, es interesante que, en esas experiencias regulatorias de larga data, las compañías reguladas tienen mayores posibilidades de hacer valer sus puntos de vista que las instituciones de educación superior. En efecto, la revisión tarifaria tiene procesos bien establecidos, en los cuales las empresas presentan sus estructuras de costos a las autoridades. Estas los someten a un cuidadoso escrutinio en el cual hay intercambio de información y análisis complementario que permiten, eventualmente, arribar a acuerdos respecto de esas estructuras y, por tanto, de las tarifas que deberían prevalecer en

el próximo período. Si no se llega a un acuerdo se establece una comisión de peritos que estudia las discrepancias y las zanja. Cabe hacer notar que, si bien, esta instancia está disponible para todos los procesos tarifarios su uso es infrecuente porque a menudo se alcanzan acuerdos previos. Si bien este es el modelo que inspira el marco institucional que se ha definido para la fijación de los aranceles regulados, no deja de ser curioso que las instituciones de educación superior estén menos protegidas que las compañías de utilidad pública frente a una decisión que puede afectar severamente su devenir.

La Comisión de Expertos no es equivalente a la mesa de peritos que establece el mecanismo de fijación de tarifas de empresas de utilidad pública. Es más bien una entidad consultora de las decisiones que toma la Subsecretaría de Educación Superior en la definición de las bases que son utilizadas para la fijación de los aranceles regulados. Sin embargo, su capacidad de ser una contraparte efectiva de la Subsecretaría de Educación Superior es limitada. Además, no tiene la función de presentar el caso de una institución en particular. Así, ésta, sin importar si se trata de una universidad, un IP o un CFT, no tiene realmente la oportunidad de hacer valer sus puntos de vista.

La extensión de los criterios de la política de aranceles regulados a los deciles 7 a 9, con el fin de impedir que las universidades puedan exigir un copago a los estudiantes de estos deciles que reciban el nuevo financiamiento estatal, torna más compleja la imposibilidad efectiva que tienen las universidades de defenderse de las decisiones de la autoridad, más todavía si se tiene en cuenta que las resoluciones exentas que definen los aranceles regulados realizan una serie de ajustes de los datos recibidos que influyen, más allá de las consideraciones realizadas previamente, en sus valores. El mandato legal es relativamente simple, estableciéndose que “El arancel regulado deberá dar cuenta del costo de los recursos materiales y humanos que sean necesarios y razonables [...] para impartir una carrera o programa de estudios de los grupos de carreras respectivos. Dicho arancel deberá considerar tanto los costos anuales directos e indirectos como el costo anualizado de las inversiones en infraestructura, tales como laboratorios, servicios, edificios y uso de dependencias.” (Art. 89, Ley 21.091).

Las bases técnicas que se elaboran para calcular los aranceles regulados tienen, por tanto, un amplio espacio para interpretar estas disposiciones. Ellas son evaluadas por la Comisión de Expertos. Adicionalmente, se consulta a las instituciones de educación superior, pero el alcance de ella es limitado sin que puedan discutir los valores que les afectan. Parecería razonable que ellas enfrentasen un marco similar al de las compañías de utilidad pública. Dichas bases, por ejemplo, establecen que para definir los aranceles regulados solo se debe incluir la remuneración académica en proporción al tiempo dedicado a hacer clases. Pero, ¿acaso la investigación no enriquece la docencia? ¿Se puede “comprar” separadamente docencia e investigación en una institución que aspira a ser compleja?

Teniendo estos aspectos en mente, ¿cómo se abordan aquellas situaciones en las cuales el Estado, atendido el bien público que constituye la generación de conocimiento, no contribuye suficientemente a su desarrollo? ¿No podrían los aranceles contribuir a ese bien público? Alternativamente, deberían, por ejemplo, las universidades abstenerse de hacer investigación o reducir significativamente su volumen en ausencia de recursos. ¿Cómo se compatibiliza aquello con políticas como Becas Chile? Las respuestas no son obvias, pero el Estado ha elegido implícitamente un camino sin mayor deliberación, toda vez que la ley no establece este en específico. Su redacción es suficientemente amplia para haber elegido uno ligeramente distinto.

Esas decisiones son acompañadas por otras que también son discutibles y que pueden significar un castigo a instituciones que tienen proyectos ambiciosos. Los costos reportados son ajustados por diversos índices cuya aplicación requiere, al menos, explicaciones más precisas. Por ejemplo, los costos directos e indirectos reportados por las instituciones son ajustados a la baja si los aranceles ajustados son inferiores a dichos costos. Sin embargo, existen instituciones que quizás reúnen ingresos de otras fuentes para financiar la docencia. Esta decisión, adoptada en las bases, puede tener una externalidad

negativa sobre las demás instituciones, toda vez que los aranceles regulados para grupos de carrera dependen de los costos efectivos de todas ellas.

Otro ejemplo de ajustes debatibles se refiere a la “winsorización” de los datos tanto para costos directos e indirectos como para infraestructura. Esta es una técnica estadística que elimina los así llamados “outliers”, pero no es evidente que ello tenga sentido en este ejercicio. Después de todo, los datos son provistos por instituciones conocidas las que se pueden auditar para su verificación. Por cierto, atenta contra la visión de que la provisión de educación superior es de carácter homogéneo, pero aun así el uso de esta técnica estadística no tiene mucha justificación, en la medida que esos “outliers” sean efectivamente los costos en los que incurren las instituciones que los informan. En esas circunstancias no tendría sentido negar la evidencia, sobre todo considerando el efecto que ello tiene sobre una variable que es clave en los ingresos de las instituciones de educación superior y, por tanto, en su desarrollo. En la misma dirección, no hay ninguna razón para pensar que la distribución de los costos de las instituciones se asemeje a una normal, supuesto que se emplea para realizar un ajuste de la efectiva. Todo esto es importante de tener en mente, sobre todo porque el artículo 88 de la Ley de Educación Superior, en rigor, no establece que los aranceles regulados tengan que ser exactamente iguales para esos grupos de carrera con estructuras de costo similares, incluso más allá de las diferenciaciones que se sugiere pueden hacerse en la última parte de ese inciso 2°. El legislador seguramente pensó que debía permitirse algún grado de flexibilidad en su determinación.

La revisión de los costos reportados parece necesaria, pero junto con ello se debe dar una oportunidad razonable a las universidades de defender su información, incluso definiendo un arbitraje respecto de ellos. Es precisamente lo que ocurre en los procesos en los que se define las tarifas de los servicios de utilidad pública. Incluso ahí donde las “tecnologías” para satisfacer las demandas son bastante estandarizadas y homogéneas, esos arbitrajes están disponibles. En el caso de la provisión de educación superior, donde las tecnologías distan de ser homogéneas, es un error no entregar a las instituciones una posibilidad real de defender sus costos. La legislación debería converger, a propósito de la experiencia acumulada, en esa dirección. Mientras tanto, cabría esperar que, en aquellos casos de instituciones que tienen una larga historia de compromiso público, exista un proceso extraordinario si los aranceles regulados resultan ser muy distintos de los efectivos. O al menos que se permita un copago razonable a los estudiantes que no reciban la gratuidad más allá de los valores que fija la autoridad para definir sus ayudas estudiantiles.

Consecuencias fiscales del FES

El proyecto de ley que crea un nuevo instrumento de Financiamiento Público para la Educación Superior (FES) (Boletín N°17.169-04) tiene una alta complejidad técnica y aspectos fiscales muy relevantes. Por ello, requiere de un análisis cuidadoso en todas sus dimensiones y, en cuanto a lo fiscal, es clave identificar, cuantificar y registrar adecuadamente todos sus efectos, para poder legislar de manera informada.

Para aportar a este análisis, la presente sección contextualiza al FES en la situación fiscal actual del país, identifica sus efectos fiscales y resalta la importancia de ser certeros en su estimación y registro. Asimismo, expone los riesgos y oportunidades del proyecto en su dimensión fiscal, incluyendo la necesidad de resolver los problemas en este ámbito del actual Crédito con Aval de Estado (CAE).

Por tanto, el propósito de este análisis es incentivar a que en el proceso legislativo se resuelvan las dudas sobre los aspectos fiscales del FES, tanto mediante la entrega de más información por parte del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (Dipres), como mediante eventuales indicaciones.

1. La sostenibilidad fiscal y la importancia de analizar los efectos fiscales del FES

Chile destina actualmente cuantiosos recursos públicos en el financiamiento de la educación superior, lo cual además ha venido creciendo en términos absolutos y ganando peso relativo, tanto dentro del gasto público general como dentro del gasto en educación en comparación con otros niveles educacionales. Es así como, luego de la implementación de la gratuidad, entre otras medidas, el gasto en educación terciaria pasó del 0,6% del PIB en 2015 al 0,9% del PIB en 2024, y aumentó su peso relativo dentro del gasto total de 2,6% a 3,7%, y dentro del gasto en educación de 13% a 18,5%.

El país ha decidido hacer este esfuerzo en el entendido de que la educación superior genera un beneficio social relacionado con las externalidades positivas de la inversión en capital humano.

Para que este esfuerzo genere frutos, debe ser sostenible en el tiempo. Es decir, debe contar con fuentes de financiamiento permanentes que aseguren la continuidad de la política pública.

De manera más general, ello se relaciona con la sostenibilidad fiscal que, en términos simples, corresponde a la capacidad que tiene el Estado para pagar sus compromisos en los plazos establecidos.

A la vez, la sostenibilidad fiscal equilibra necesidades, esfuerzos y cargas de distintas generaciones. Descansa sobre la premisa de que las decisiones que se toman en el presente tendrán implicancias relevantes en el futuro, y que las próximas generaciones no están adecuadamente representadas por los intereses y preferencias de las actuales. Por ello, tiende a existir un sesgo a endeudar al Estado para entregar beneficios hoy con cargo a deuda, que deberá pagarse en el futuro.

Más allá de esta definición conceptual, como ha señalado el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), la sostenibilidad es algo directamente relacionado con el bienestar de la ciudadanía. En particular, el CFA (2021) señala que:

“Los beneficios asociados a la sostenibilidad fiscal se dividen en aquellos relacionados al ámbito macroeconómico y aquellos que se vinculan a la dimensión microeconómica. Entre los primeros se encuentran los efectos positivos sobre un crecimiento económico inclusivo y con volatilidad acotada; una inflación baja y estable; y una mayor capacidad de reacción de la política fiscal ante emergencias. Por su parte, en los aspectos micro se cuentan la estabilidad y aumento del gasto social; el desarrollo de derechos sociales; la reducción de la pobreza; y, el acceso a mejores

condiciones de endeudamiento. Así, la sostenibilidad fiscal no solo es beneficiosa para el país en su conjunto, sino que también trae aparejadas condiciones ventajosas para cada ciudadano individualmente considerado”.

Del listado de beneficios que genera la sostenibilidad fiscal que menciona el CFA, de especial interés para el análisis en este informe es el relacionado con la protección del gasto social, donde se incluye educación. En particular, el CFA (2021) señala que:

“Además de su importancia para el nivel de gasto social, la sostenibilidad fiscal es relevante para mantener y profundizar los programas sociales en el tiempo. Ello, por cuanto un escenario de insostenibilidad fiscal combinado con un producto volátil dificulta el cumplimiento de los compromisos fiscales establecidos por los Estados. Por ejemplo, en Chile, durante la década de los ‘80, los ajustes fiscales requeridos para poner en marcha la recuperación después de la crisis financiera de 1982 condujeron a un importante recorte en el gasto social. Así, mientras hacia 1982 dicho gasto alcanzó el 23,9% del PIB, con posterioridad debió ser recortado hasta llegar a 15% del PIB a finales de la década. En particular, el gasto en pensiones se mantuvo en torno a 8% del PIB, mientras que tanto el gasto en educación como el gasto en salud se contrajeron, el primero desde 5% a 3% del PIB y el segundo, desde 4% a 2% del PIB”.

En otras palabras, la sostenibilidad fiscal es necesaria para que no existan retrocesos en los bienes y servicios públicos que se entregan a la ciudadanía, lo cual requiere asegurar que los gastos permanentes cuenten con fuentes de financiamiento también permanentes. Por lo tanto, se debe velar por que este principio esté presente en la legislación sobre financiamiento de la educación superior.

2. Contexto fiscal en el que se legisla el FES

La discusión sobre sostenibilidad fiscal no es solo conceptual. Ocurre en un contexto específico, que el CFA ha definido como de “estrés fiscal”, el cual proyecta que se mantendrá al menos en el mediano plazo, que abarca todo el próximo período de gobierno (CFA 2025).

Este estrés fiscal actual es el resultado de una trayectoria que se inició en la crisis financiera global de 2008, acrecentada por la pandemia (2020-2021). Esto se refleja en recurrentes déficits fiscales, con el gasto público superando a los ingresos estructurales en 15 de los últimos 17 años (con un déficit estructural promedio anual de 2% del PIB¹⁶), en un aumento sostenido de la deuda pública y en una caída de los ahorros fiscales. También ha implicado rebajas en la clasificación crediticia de parte de todas las principales agencias evaluadoras de riesgo.

En cuanto a la trayectoria fiscal más reciente, cabe notar que:

- En la pandemia hubo un impulso fiscal históricamente alto: el gasto público llegó al 32% del PIB en 2021, más de 7 puntos por sobre su tamaño habitual de los años precedentes.
- En 2022 se retiró gran parte de las medidas extraordinarias para enfrentar la pandemia, lo que permitió una significativa reducción del gasto público de 23% respecto al año anterior, sin lo cual el estrés fiscal actual sería mucho más crítico.
- Sin embargo, la mejora de 2022 no se repitió en 2023 ni 2024, años en los cuales hubo importantes déficits estructurales (-2,7% y -3,3% del PIB, respectivamente) a pesar de ser años sin crisis económica. A la vez, para el presente año, la Dipres proyecta un nuevo déficit estructural, de 2,2% del PIB.

¹⁶ Esto implica que el gobierno central de Chile lleva 17 años gastando en promedio 2 puntos del PIB por sobre sus ingresos permanentes, situación que resulta insostenible de mantener.

Actualmente la deuda pública está en torno a 42% del PIB. Esto aún es bajo en comparación internacional. Pero la tendencia de aumento sostenido desde 2008 es muy preocupante, pues la deuda se multiplicó por más de diez veces en 17 años. De no estabilizarse esta trayectoria, se superaría prontamente el nivel prudente de deuda, estimado por el Ministerio de Hacienda en 45% del PIB.

A la vez, también han caído fuertemente los ahorros fiscales necesarios para hacer frente a eventuales crisis, los que se mantienen por ley en el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). Es así como desde un punto máximo de ahorros de 13,5% del PIB alcanzado en 2008, luego de sucesivos retiros (tanto en la crisis financiera de 2008-2009 como en la pandemia), actualmente el FEES cuenta con recursos equivalentes solo al 1,1% del PIB.

Esta situación se proyecta que continuará a mediano plazo. Acorde con las proyecciones de la propia Dipres (2025), en ausencia de nuevos ingresos, cumplir con las metas fiscales requiere un crecimiento muy acotado del gasto público durante todo el próximo gobierno. En efecto, el crecimiento real del gasto compatible con las metas fiscales —que incluso son metas deficitarias— sería de solo 1,6% real anual en promedio para el período 2026-2029. Estas cifras son muy inferiores al promedio de crecimiento del gasto de los últimos 15 años (4,9% real promedio entre 2010 y 2024), e incluso que en años recientes donde el estrés fiscal ya ha implicado una reducción de este ritmo (2,4% promedio entre 2023 y 2025), lo que reafirma que dichas tasas de crecimiento del gasto no son sostenibles.

Además, las estimaciones de la Dipres muestran que para su horizonte de proyección de mediano plazo (hasta 2030), la gran mayoría de los recursos ya están asignados a gastos comprometidos. Esto implica que el acotado crecimiento del gasto antes mencionado será principalmente destinado a financiar compromisos previos, y no está disponible para nuevas iniciativas. En el lenguaje técnico de la Dipres, esto significa que no hay “holguras presupuestarias” a mediano plazo. En efecto, en el período 2027-2030 en promedio solo habría un 0,1% del PIB al año de recursos para asignar por sobre lo ya comprometido.

La situación fiscal descrita releva aún más la necesidad de ser extremadamente cuidadosos en la proyección y el análisis de los aspectos fiscales del FES, que compromete cuantiosos recursos presentes y a mediano y largo plazo.

3. Efectos fiscales del FES

El FES tiene efectos fiscales significativos —y de alta complejidad técnica—, lo que ha sido resaltado, entre otros, por la Dipres en los informes financieros del proyecto de ley¹⁷, y por el CFA (2025b) en su análisis de la iniciativa ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados en julio del presente año. A la vez, el sistema al cual busca reemplazar el FES —el CAE— tiene problemas fiscales relevantes, que han sido identificados por el CFA (2024) y que el nuevo sistema debiera ser capaz de resolver (estos problemas se resumen en la sección 5).

Sobre esta materia, no solo es clave identificar y cuantificar los efectos fiscales, sino que también especificar si ellos son “sobre”¹⁸ o “bajo”¹⁹ la línea en la contabilidad fiscal. En cualquier caso, ambos

17 El proyecto de ley cuenta con los siguientes informes financieros elaborados por la Dipres: N°271 de 2024; N°58, N°136, N°186, N°224, N°234 y N°236 de 2025.

18 Transacciones “sobre” la línea son aquellas que inciden en el patrimonio neto del gobierno central. Es decir, generan un aumento/disminución de gastos/ingresos, una necesidad neta de financiamiento, o un ahorro neto. Por ejemplo, la entrega de un subsidio es un gasto neto que se registra “sobre” la línea ya que son recursos que salen del patrimonio estatal que no se recuperan y que no tienen una contrapartida que los compense.

19 Transacciones “bajo” la línea son aquellas que no inciden en el patrimonio neto del gobierno central. Estas transacciones están vinculadas al movimiento de activos y pasivos, que como efecto neto están compensadas. Por ejemplo, la entrega de un crédito estatal se registra “bajo” la línea ya que el flujo de recursos que sale del Estado es compensado por un activo que da derecho a recuperarlos en el futuro.

efectos son relevantes y requieren financiamiento público sostenible, por lo que pueden afectar el nivel de endeudamiento. Además, como ha señalado el CFA, una incorrecta clasificación y valoración de los efectos del FES en la contabilidad fiscal puede llevar a análisis equivocados de indicadores fundamentales como el balance fiscal efectivo y estructural²⁰, llevando a decisiones equivocadas de nivel de gasto (en la sección 6b se ahonda en estos riesgos).

A continuación, se explican resumidamente los efectos fiscales del FES, en base a los informes financieros de la Dipres y el análisis realizado por la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN, 2025), separando los efectos según si los informes financieros de la Dipres los registran “sobre” o “bajo” la línea (sin desmedro de que existan reparos o dudas en algunos casos, como se analiza más adelante en la sección 6).

a. Efectos fiscales “sobre” la línea

i. Nuevos gastos del proyecto de ley

i.1. Condonación de deuda: Dado que parte de la deuda que compre el Estado de los deudores del CAE será condonada, el activo en cuestión se registrará a un menor valor que el pagado por el fisco, siendo la diferencia un subsidio en favor del deudor que se registra como gasto.

i.2. Gastos administrativos del FES: El nuevo sistema implica mayores gastos de gestión de diversas instituciones públicas, incluyendo a la Tesorería General de la República, la Comisión Ingresos y la Subsecretaría de Educación Superior.

ii. Menores gastos respecto del escenario base de continuidad del CAE

ii.1. Ahorros por fin del CAE

ii.1.1. Fin a la recarga por administración de créditos: Corresponden a los desembolsos que se dejarán de destinar al sobreprecio que el Estado le debe pagar a los bancos por la compra de la cartera de CAE pero que los bancos administran. Cabe notar que, en la actualidad, y desde el origen del CAE, estos flujos se han registrado incorrectamente “bajo” la línea, como lo ha identificado el CFA (2024).

ii.1.2. Menores gastos de subsidios asociados al CAE: para los créditos que se condonen, el Estado dejará de incurrir en gastos de pago de intereses por las garantías ejecutadas y por los beneficios que la Ley N°20.634 entrega a los deudores.

ii.2. Retraso de aumento de cobertura de la gratuidad: Corresponde a los menores costos de la incorporación del séptimo decil —y siguientes— a la gratuidad, producto del gatillo más exigente que incorpora el proyecto de ley para aumentar la cobertura. Cabe notar que esta medida retrasa gasto, pero no lo suprime.

ii.3. Menor gasto en becas de arancel: El proyecto de ley considera eliminar estas becas, por lo que no se incurrirá en su costo.

iii. Menores ingresos respecto del escenario base de continuidad del CAE

iii.1. Menor recaudación por recuperación del CAE: los informes financieros de la Dipres asumen que la totalidad de los deudores se acogen al plan de reorganización, por lo que se deja de recaudar por la recuperación del CAE mediante los actuales mecanismos de cobranza.

iii.2. Beneficio tributario para deudores del CAE que ya pagaron: el proyecto de ley considera dar un crédito tributario contra el impuesto global complementario a los deudores del CAE que ya pagaron.

²⁰ Por ejemplo, si un egreso de recursos fiscales se registra equivocadamente “bajo” la línea en vez de “sobre”, el balance fiscal mostrará artificialmente un mejor resultado.

b. Efectos fiscales “bajo” la línea

i. Nuevos desembolsos

i.1. Desembolsos del FES: Corresponden a las transferencias que debe realizar el Estado a las Instituciones de Educación Superior (IES) para el financiamiento de los estudios de los alumnos beneficiario del FES. La transferencia por alumno es equivalente al arancel regulado de la carrera correspondiente. Cabe notar que en el informe financiero de la Dipres estos flujos están considerado como disminución de recursos “bajo” la línea, en la categoría Adquisición Neta de Activos Financieros, otorgamiento de préstamos.

i.2. Desembolsos por condonación del CAE y créditos CORFO: El plan de reorganización contempla la compra por parte del Estado de CAE (a los bancos y a lo garantizado por las IES) y créditos CORFO. En el informe financiero de la Dipres este flujo es considerado como una transacción “bajo” la línea, dado que corresponde a la adquisición de un activo financiero.

ii. Menores desembolsos respecto del escenario base de continuidad del CAE

ii.1. Menor compra del CAE: Corresponden a los recursos que se dejarán de destinar a los bancos por la recompra de CAE. En el informe financiero de la Dipres estos flujos están considerados “bajo” la línea, como una disminución en la adquisición neta de activos financieros, títulos y valores.

ii.2. Menor ejecución de garantías del CAE: Corresponde a la estimación de los menores desembolsos de garantías del Estado producto de la deuda del CAE sobre la cual los bancos inician gestiones de cobranza por mora, bajo el supuesto ya señalado de que la totalidad de los deudores se acogen al plan de reorganización.

iii. Nuevas entradas de recursos respecto del escenario base de continuidad del CAE

iii.1. Ingresos del FES: Corresponden a la contribución que deberán realizar los estudiantes beneficiarios al Estado cuando egresen o deserten de sus estudios de educación superior, la cual dependerá exclusivamente de los ingresos futuros que genere. En el informe financiero de la Dipres estos flujos están considerados como un aumento de recursos bajo la línea, en la categoría de Adquisición Neta de Activos Financieros, recuperación de préstamos.

iii.2. Recuperación del CAE y créditos CORFO por plan de reorganización: Corresponde a los recursos que recibirá el Estado por los pagos que reciba de la deuda del CAE y créditos CORFO que adquiera, de la parte no sujeta a condonación.

A continuación, con los datos de los informes financieros de la Dipres, el Cuadro 1 presenta los efectos fiscales “sobre” la línea y el Cuadro 2 los efectos fiscales “bajo” la línea²¹.

21 En particular, estos cuadros consolidan información que se encuentra separada en distintos informes financieros de la Dipres.

CUADRO N.1 / Efectos fiscales del FES “sobre” la línea
Millones de \$ de 2025

Año	Nuevos gastos del proyecto de ley (1)		Menores gastos respecto del escenario base de continuidad del CAE (2)				Menores ingresos respecto del escenario base de continuidad del CAE (3)		TOTAL ((2) - (1) - (3))
	Condonación de deuda	Gastos administrativos del FES	Fin a la recarga por administración de créditos	Menores gastos de subsidios asociados al CAE	Retraso de aumento de cobertura de la gratuidad	Menor gasto en becas de arancel	Menor recaudación por recuperación del CAE	Beneficio tributario para deudores del CAE que ya pagaron	
1	\$41.875	\$3.223	\$155.059	\$32.933	\$-	\$71.419	\$218.734	\$-	\$-4.420
2	\$36.396	\$3.063	\$160.236	\$33.065	\$-	\$87.802	\$230.380	\$5.669	\$5.595
3	\$35.477	\$3.063	\$163.709	\$33.330	\$-	\$90.547	\$263.659	\$5.669	\$-20.281
4	\$34.737	\$3.063	\$175.436	\$33.728	\$50.237	\$109.701	\$285.333	\$5.669	\$40.300
5	\$32.806	\$3.063	\$180.003	\$33.908	\$101.250	\$121.587	\$304.764	\$5.669	\$90.446
6	\$31.014	\$3.063	\$183.027	\$34.027	\$101.770	\$135.476	\$324.711	\$5.669	\$89.844
7	\$28.887	\$3.063	\$185.365	\$34.119	\$102.172	\$153.751	\$344.438	\$5.669	\$93.352
8	\$26.563	\$3.063	\$183.852	\$34.060	\$102.172	\$159.814	\$364.421	\$5.669	\$80.183
9	\$24.413	\$3.063	\$184.966	\$34.104	\$102.364	\$184.416	\$381.256	\$5.669	\$91.448
10	\$22.701	\$3.063	\$182.666	\$34.013	\$102.364	\$183.624	\$389.757	\$5.669	\$81.477

Fuente: Informes Financieros de la Dipres N°136 y N°186 de 2025.

CUADRO N.2 / Efectos fiscales del FES “bajo” la línea
Millones de \$ de 2025

Año	Nuevos desembolsos (4)		Menores desembolsos respecto del escenario base de continuidad del CAE (5)		Nuevas entradas de recursos respecto del escenario base de continuidad del CAE (6)		TOTAL ((5) + (6) - (4))
	Desembolsos del FES	Desembolsos por condonación del CAE y créditos CORFO	Menor compra del CAE	Menor ejecución de garantías del CAE	Ingresos del FES	Recuperación del CAE y créditos CORFO por plan de reorganización	
1	\$801.087	\$177.122	\$419.234	\$351.312	\$-	\$320.564	\$112.901
2	\$831.260	\$185.569	\$433.230	\$335.546	\$-	\$233.244	\$-14.808
3	\$860.654	\$199.093	\$442.621	\$324.587	\$193.039	\$246.865	\$147.366
4	\$901.189	\$206.066	\$474.327	\$320.073	\$300.039	\$254.556	\$241.740
5	\$930.055	\$210.659	\$486.674	\$314.851	\$409.714	\$258.970	\$329.495
6	\$963.394	\$213.743	\$494.852	\$311.392	\$508.353	\$261.850	\$399.311
7	\$983.702	\$214.411	\$501.172	\$308.719	\$533.687	\$262.333	\$407.799
8	\$986.981	\$211.111	\$497.082	\$310.449	\$606.142	\$260.669	\$476.250
9	\$1.006.412	\$205.821	\$500.093	\$309.176	\$632.151	\$256.541	\$485.728
10	\$994.918	\$197.706	\$493.876	\$311.805	\$636.418	\$248.218	\$497.692

Fuente: Informes Financieros de la Dipres N°136 y N°186 de 2025.

Como se puede observar, el proyecto de ley, según la Dipres, generaría un efecto positivo en los flujos fiscales, tanto “sobre” como “bajo” la línea:

- Respecto de los efectos “sobre” la línea, solo durante el primer y tercer año de implementación del FES la Dipres proyecta que habría un aumento de gasto neto (por \$4.420 millones y \$20.281 millones, respectivamente). De ahí en adelante, la Dipres proyecta que el efecto neto “sobre” la línea sería siempre un ahorro neto respecto del escenario base de continuidad del CAE. En particular, el ahorro estaría entre \$80.000 millones y \$90.000 millones anuales en régimen.
- En cuanto al efecto “bajo” la línea, salvo para el segundo año de implementación del FES, la Dipres proyecta una menor necesidad de financiamiento neta respecto del escenario base de continuidad del CAE. Esta menor necesidad de recursos sería significativa y creciente en el tiempo, llegando a cifras cercanas a los \$500.000 millones en el año 10.

Con todo, y aún sin considerar dudas y eventuales cuestionamientos a las cifras oficiales, es importante identificar exactamente qué medidas causarían el efecto neto positivo en las cuentas fiscales que proyecta la Dipres, para buscar aislar el efecto del cambio del CAE por el FES, de otras medidas que incluye el proyecto. Al respecto, cabe destacar lo siguiente:

- El ahorro “sobre” la línea viene dado principalmente por eliminar las becas de arancel y por postergar la gratuidad, lo cual no está directamente relacionado con el FES en términos técnicos (si bien podría argumentarse que se vinculan en una dimensión de economía política). En otras palabras, son iniciativas que, habiendo voluntad política, se podrían impulsar sin otros cambios al sistema de financiamiento de la educación superior. Además, en el caso de la gratuidad, esto es una postergación de gasto, no una eliminación²². Y en el caso de las becas de arancel, podría cuestionarse asumir como escenario base que su gasto vegetativo se multiplica por 2,5 en 10 años, especialmente en un escenario de estrechez fiscal como el descrito en la sección 3 y considerando que la misma Dipres (2024) proyecta una persistente disminución de la matrícula de educación superior para el mediano y largo plazo. Es decir, es improbable que este gasto crezca a esta velocidad en los años que vienen y, por tanto, que se pueda entender como un ahorro efectivo.

Esto queda ilustrado en el Cuadro 3, que presenta cómo cambian los efectos fiscales “sobre” la línea del FES con y sin las medidas de postergar el aumento de cobertura de la gratuidad y de eliminar las becas de arancel. Se constata que, en este caso, los efectos del FES “sobre” la línea son siempre de gasto neto y creciente en el tiempo, llegando hasta más de \$200.000 millones en el año 10.

22 Sobre esta materia, la Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público (2025) convocada por la Dipres, propuso restringir estrictamente la posibilidad de ampliación de la gratuidad únicamente hasta el séptimo decil, y no más allá, condicionada a la existencia de holgura fiscal. De este modo, se busca resguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas, evitar presiones estructurales sobre el gasto y asegurar que cualquier expansión futura sea discutida y aprobada expresamente por ley.

CUADRO N. 3 / Impacto de postergar gratuidad y eliminar becas de aranceles en los efectos fiscales del FES “sobre” la línea
Millones de \$ de 2025

Año	Efecto fiscal total del FES "sobre" la línea (1)	Efecto atribuido al retraso de aumento de cobertura de la gratuidad (2)	Efecto atribuido al menor gasto en becas de arancel (3)	Efecto fiscal del FES "sobre" la línea ajustado ((1) - (2) - (3))
1	\$-4.420	\$-	\$71.419	\$-75.839
2	\$5.595	\$-	\$87.802	\$-82.207
3	\$-20.281	\$-	\$90.547	\$-110.828
4	\$40.300	\$50.237	\$109.701	\$-119.638
5	\$90.446	\$101.250	\$121.587	\$-132.391
6	\$89.844	\$101.770	\$135.476	\$-147.402
7	\$93.352	\$102.172	\$153.751	\$-162.571
8	\$80.183	\$102.172	\$159.814	\$-181.803
9	\$91.448	\$102.364	\$184.416	\$-195.332
10	\$81.477	\$102.364	\$183.624	\$-204.511

Fuente: Informes Financieros de la Dipres N°136 y N°186 de 2025.

- La menor necesidad de recursos “bajo” la línea depende de manera crítica de la mejora en los sistemas de cobranza del FES respecto del CAE. La deficiente gestión de cobros del CAE hace que tenga una alta tasa de morosidad, la cual además ha crecido en el tiempo (como se detalla en la sección 5). Como en el escenario base de continuidad del CAE se asume que no mejoran los sistemas de cobranza, esto genera que en los informes financieros de la Dipres se proyecten ahorros sustantivos por lo que se dejará de desembolsar en los créditos que no se pagan del CAE en caso de terminarse este mecanismo. En contraste, las mejoras en los sistemas de cobranza que considera el proyecto de ley implican que en los informes financieros de la Dipres se proyecte una mayor recuperación del FES. Esto plantea la pregunta sobre cuánto cambiarían las proyecciones de los beneficios fiscales del FES de aplicarse mejores sistemas de cobranza del CAE que disminuyan su morosidad.

Al respecto, el Cuadro 4 muestra solo los flujos netos “bajo” la línea directos del FES, siendo negativos todos los años. Es decir, el FES en sí mismo requiere fuentes de financiamiento adicionales a lo que logra recaudar. Esto implica que no es autofinanciado (al menos en el horizonte de 10 años que simula la Dipres en sus informes financieros), si bien las necesidades de financiamiento serían decrecientes en el tiempo, pasando de más de \$800.000 millones los primeros años, a poco menos de \$360.000 millones hacia el año 10. Según la Dipres, el financiamiento del FES provendría de lo que se deje de destinar al CAE, en un escenario en el que el CAE no mejora sus sistemas de cobranza.

CUADRO N. 4 / Desembolsos netos del FES “bajo” la línea
Millones de \$ de 2025

Año	Ingresos del FES (1)	Desembolsos del FES (2)	Desembolsos netos del FES ((1) - (2))
1	\$-	\$801.087	\$-801.087
2	\$-	\$831.260	\$-831.260
3	\$193.039	\$860.654	\$-667.615
4	\$300.039	\$901.189	\$-601.150
5	\$409.714	\$930.055	\$-520.341
6	\$508.353	\$963.394	\$-455.041
7	\$533.687	\$983.702	\$-450.015
8	\$606.142	\$986.981	\$-380.839
9	\$632.151	\$1.006.412	\$-374.261
10	\$636.418	\$994.918	\$-358.500

Fuente: Informes Financieros de la Dipres N°136 y N°186 de 2025.

4. Problemas fiscales del CAE que el sistema que lo reemplace debiera resolver

Dado que el FES se plantea como un sistema que reemplazará al CAE, un examen necesario es revisar si se hace cargo de los problemas del sistema existente. Desde el punto de vista fiscal, que es el foco de esta sección, los problemas del CAE fueron analizados en detalle por el CFA (2024). Aunque dicho organismo aún no ha presentado su evaluación final respecto de si el FES soluciona o no estos problemas, ha insistido en que existen aspectos contables del CAE que debiesen corregirse antes de la implementación del FES, con el fin de contar con una serie estadística histórica comparable y precisa (CFA 2025b).

A continuación, se presentan resumidamente las conclusiones del CFA sobre los problemas fiscales del CAE:

- El CAE es un sistema de financiamiento para estudiantes de educación superior con importantes implicancias fiscales. Dado que el CAE requiere todos los años una cantidad significativa de recursos públicos, y que su registro en las cuentas fiscales se hace en distintas líneas que tienen un grado de dificultad para ser monitoreadas de manera integral, es que el CFA centró su análisis en identificar dichos registros y evaluar si reflejan adecuadamente el impacto fiscal del CAE. En efecto, el Estado no sólo participa como garante de los créditos en poder de los bancos, sino también en transacciones que afectan la composición de los activos y pasivos fiscales, así como su patrimonio neto.
- Según datos de Comisión Ingresos, entre 2019 y 2023, la compra de créditos CAE por parte del fisco promedió 13,5 millones de UF por año (0,2% PIB), sumando un total de 67,5 millones de UF en el período (0,9% del PIB). Durante estos mismos 5 años, los recursos que el fisco pagó por concepto de activación de garantías y de beneficios para los deudores (por ejemplo, por cesantía o estudios en el extranjero), alcanzó 23,8 millones de UF (0,3% del PIB) en amortizaciones del capital adeudado, y 1,8 millones de UF (0,02% del PIB) en intereses. A la vez, entre 2019 y 2023, el monto total garantizado fue de 31,2 millones de UF (0,4% del PIB).
- El CFA identifica que, en ciertos casos, los registros contables del fisco históricamente no han reflejado de manera adecuada los impactos del CAE sobre las finanzas públicas.
 - Por un lado, existen entradas de recursos que implican cambios en la composición de los activos fiscales, pero que erróneamente se contabilizan como ingresos “sobre” la línea. Tal es el caso de los pagos realizados por los deudores del CAE correspondientes al capital de los

créditos en poder del fisco, que son registrados como ingresos y no como devolución de un crédito (“bajo” la línea). Al respecto, entre 2019 y 2023, la recuperación de préstamos registró un promedio anual de 4,7 millones de UF (0,06% del PIB).

- Por otro lado, existen ciertos egresos que disminuyen el patrimonio neto del fisco, pero que no se registran como gastos “sobre” la línea. Por ejemplo, el sobreprecio que paga el Estado al comprar créditos a las instituciones financieras son recursos que no se recuperan a través de la cobranza del crédito, sin embargo, no se registran como gasto, sino que quedan consignados como parte del valor de los activos “bajo” la línea. Al respecto, entre 2019 y 2023, este recargo registró un promedio anual de 2,7 millones de UF (0,04% del PIB).
- En consecuencia, la contabilidad vigente del CAE genera un sesgo al alza en el registro de los ingresos fiscales “sobre” la línea y a la baja en los gastos “sobre” la línea. En total, el impacto promedio anual de estos factores en conjunto sobre el balance fiscal alcanza aproximadamente un 0,1% del PIB, reflejando la importancia de corregir los registros contables para capturar adecuadamente las implicancias financieras del CAE.
- Además, a juicio del CFA, 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. En efecto, al año 2018, un 18,5% del total de créditos en poder del fisco se encontraba en tal situación, cifra que aumentó hasta 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% entre 2018 y 2023. Lo anterior significa que podría haber una pérdida patrimonial significativa del fisco que históricamente no ha sido registrada como gasto “sobre” la línea, asociado al CAE.
- El CFA también sugiere que la Dipres evalúe instrumentos de prudencia fiscal ante los riesgos de incobrabilidad, considerando que el sistema ya tiene un historial que permite calcular probabilidades para este tipo de eventos, los que podrían contribuir a identificar qué parte del CAE debiera considerarse como gasto “sobre” la línea, y no como inversión financiera “bajo” la línea. Opciones para estudiar pueden ser: el uso de cuentas de provisiones por incobrables, o un esquema de castigo gradual de los créditos de manera de reconocer paulatinamente su probabilidad de incobrabilidad en los ejercicios presupuestarios anuales.
- Finalmente, el CFA hace notar que debe gestionarse el riesgo asociado a una mayor tasa de incobrabilidad por el riesgo moral de los beneficiarios del CAE, dado por los incentivos que tienen los deudores para no pagar el crédito al tener la expectativa de que el costo del crédito lo asuma el fisco. Al respecto, el CFA considera que es importante que se hagan esfuerzos proactivos para mejorar la cobrabilidad de los créditos.

5. Identificación de riesgos en las estimaciones fiscales del FES

El CFA (2025b) presentó un análisis preliminar sobre los aspectos fiscales del FES ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados en julio del presente año, y comprometió un análisis complementario para el Senado, el cual aún no ha publicado. La Dipres (2025b), en agosto contestó parcialmente las inquietudes presentadas por el CFA. En esta subsección se resumen los principales temas de preocupación del CFA, y se complementan con otros. Sin desmedro de ello, será muy relevante conocer el nuevo informe del CFA sobre estas materias.

Los temas fiscales del FES sobre los que el CFA instó a poner atención se pueden clasificar entre los siguientes:

a. Necesidad de conocer la sensibilidad de las proyecciones de los informes financieros de la Dipres ante cambios en los supuestos clave

El CFA identifica que las proyecciones de los informes financieros de la Dipres sobre el impacto fiscal del FES dependen críticamente de los supuestos utilizados en ellas, tanto del escenario “con proyecto” (es decir, con el FES) como del escenario “sin proyecto” (es decir, con el CAE en sus mismas condiciones actuales)²³.

Esto no es una crítica en sí misma, por cuanto toda proyección depende de supuestos, los que son especialmente desafiantes de definir cuando se trata de modelar el comportamiento de agentes económicos ante cambios en los incentivos que enfrentan (en este caso, de los estudiantes y de las IES). Por ello, lo importante es poder identificar cuáles son los supuestos clave y cuán sensibles son las proyecciones ante cambios en ellos, y poder así contar con escenarios alternativos, donde el escenario base —o central— no sea demasiado optimista.

En particular, el CFA relevó las siguientes variables de interés para las simulaciones:

- **Crecimiento de los salarios reales** de los graduados de educación superior, por cuanto las retribuciones que hagan al FES dependen de sus rentas. A mayor crecimiento de los salarios reales, mayor retribución esperada al FES.
- **Tasa de informalidad laboral** de los graduados de educación superior, ya que las rentas de trabajos informales no serían capturadas para efecto de las retribuciones al FES. A mayor tasa de informalidad, menor retribución esperada al FES.
- **Probabilidad de subdeclaración de rentas** de los graduados de educación superior ya que, al igual que en el caso de la informalidad laboral, las rentas no declaradas no serían capturadas para efecto de las retribuciones al FES. A mayor probabilidad de subdeclaración de rentas, menor retribución esperada al FES.
- **Tasa de participación de los estudiantes en el FES**, tanto total, como por perfil de los estudiantes, con foco tanto en aquellos con altas como con bajas probabilidades de altos ingresos futuros, pues ello incide en las retribuciones futuras al sistema. A mayor participación de estudiantes con altas (bajas) probabilidades de altas rentas futuras, mayor (menor) retribución esperada al FES.
- **Porcentaje de IES que participan de gratuidad y del FES**, por su efecto en la demanda por cada uno de estos instrumentos, en el entendido que mayor participación en gratuidad implica menor uso esperado del FES. Esto es relevante por cuanto la gratuidad implica gasto fiscal sin expectativa de retribución futura, a diferencia del FES.

23 Además, el CFA enfatiza que, por la naturaleza de las políticas de financiamiento de educación superior, la Dipres debiera mostrar en sus informes financieros los impactos fiscales del FES para un período más largo que 10 años.

El CFA advierte que el resultado proyectado en los informes financieros de la Dipres puede cambiar si se materializan algunos de los riesgos fiscales detectados²⁴.

A lo anterior, cabe agregar que también son relevantes para los efectos fiscales netos del FES la situación simulada “sin proyecto”, es decir, de continuidad del CAE. En este sentido, la Dipres ha considerado para su estimación “sin proyecto” principalmente las tendencias recientes del CAE en cuanto a recompras y recargas de los bancos, mecanismos de cobranza y morosidad. Entonces, otro escenario pertinente de simular por parte de la Dipres sería el de una situación “sin proyecto optimizada”, básicamente, que incluya cambios realistas que mejoren la situación actual. Para no caer en voluntarismos, al menos podría simularse que se mejoran los mecanismos de cobranza de la misma forma en que planea hacerse con el FES.

Adicionalmente, como se señala en la subsección 4, gran parte del ahorro “sobre” la línea, atribuido al FES, viene dado por eliminar las becas de arancel, para lo cual se considera como escenario “sin proyecto” que su gasto vegetativo se multiplica por 2,5 en 10 años, lo cual es debatible, especialmente en un escenario de estrechez fiscal como el descrito en la sección 3.

b. Dudas sobre si es correcto o no clasificar como “bajo” la línea los flujos de desembolso y recuperación del FES

En particular, el CFA señala que:

“La correcta clasificación del FES es esencial para la transparencia y el adecuado análisis de las finanzas públicas, dado que su naturaleza fiscal incide directamente en el tratamiento de sus operaciones —tanto de ingresos como de gastos— y, por tanto, puede afectar el cálculo del balance fiscal efectivo y estructural. En particular, la clasificación del FES como activo financiero —que sustenta su registro bajo la línea en el informe financiero— presenta incertidumbres respecto de si cumple con los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en la normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación. Por ello, se sugiere establecer una instancia de coordinación con organismos pertinentes para determinar con claridad la naturaleza fiscal de este instrumento y las normas apropiadas para su registro.”

“Un aspecto esencial a precisar, en caso de determinarse su clasificación como activo financiero, sería la definición de los criterios para su valorización, lo cual guarda relación con la incertidumbre en torno a sus flujos futuros (elemento que comúnmente determina el valor de un activo). Asimismo, se debería establecer la tasa de recuperación estimada de los flujos comprometidos (mediante una metodología definida), ya que, si esta fuese inferior al 100%, aun considerándose como activo, existiría potencialmente un componente de subsidio que debería registrarse sobre la línea”.

Ante estas dudas del CFA, la Dipres (2025b) ha defendido dicha clasificación en los siguientes términos:

“En el marco del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (del FMI de 2024) se establece que las transacciones de activos financieros pueden clasificarse de muchas maneras. Así entonces, este tipo de instrumento constituye un Activo Financiero en cuanto representa una inversión, en este caso, de impacto social. Se puede homologar a un Debenture o Bono, destinado al financiamiento de la educación superior, y clasificarlo como una inversión financiera, reflejando la compra de un activo que generará ingresos futuros. Específicamente, se clasifica

²⁴ El estudio de Dearden et al. (2025) realiza distintas simulaciones de interés, pero no corresponde a información oficial.

como Adquisición de Activos Financieros, el capital invertido, que, en este caso, corresponde a las transferencias a las IES. Mientras que la recuperación del saldo invertido, es decir, la contribución que realicen los estudiantes se clasifica como Venta de Activos Financieros.

Los ingresos percibidos en aquella parte que supere el capital constituirán el interés ganado en la inversión como Rentas de la Propiedad y las pérdidas corresponderán al castigo de la diferencia entre el capital constituido por el Activo y el total recuperado como retribución cuando esta última resulte al final del período inferior al capital del instrumento, debiendo contabilizar en tal oportunidad, la pérdida en la valoración del activo respectivo”.

El tema de fondo es si las características del FES hacen o no que pueda ser asimilable a un activo financiero, en el sentido de tener la capacidad de brindar beneficios económicos en un momento dado en el futuro a su tenedor (el fisco), para lo cual requiere que se establezcan derechos sobre tales beneficios y que estos derechos se respeten (como sucede en el caso del tenedor de un crédito).

Ante la consulta de un diputado en relación con las dudas planteadas por CFA, la Contraloría General de la República, en un dictamen reciente (Dictamen N° E172269 del 10-10-2025), ha resuelto que “Así, en vista de lo planteado en el proyecto de ley para el funcionamiento del FES, se estima que los recursos que se entregarían no cumplen con las condiciones para ser reconocidos como activos al momento del otorgamiento de los beneficios, pues no se tiene un derecho adquirido. Posteriormente, solo en el momento en que se determina el monto a cobrar, en base a los ingresos obtenidos por el beneficiario, se podrá contabilizar un activo por la cuenta por cobrar respectiva.”

Es relevante entender los alcances de este dictamen respecto del proyecto y su informe financiero, pues pudiera requerir ajustes o rectificaciones.

Técnicamente pudieran hacerse cambios al FES para que sea con más claridad un activo con un valor esperado que el fisco puede cobrar en el futuro. Pero, además, se debe resolver la forma adecuada de valorar ese activo, lo que se relaciona con su tasa de recuperación esperada, para que no suceda lo mismo que ha ocurrido con el CAE, en que el fisco se ha hecho dueño de activos con baja recuperabilidad esperada promedio, pero los ha sobrevalorado en la contabilidad. Y, en tercer lugar, se debe definir cómo se registrará en la contabilidad fiscal la parte del FES que no se recupera. Conceptualmente esa parte correspondería a un subsidio y, por lo tanto, tendría que registrarse como un gasto “sobre” la línea.

Todo esto es un aspecto bastante técnico respecto del diseño del instrumento financiero del FES, pero de muy importantes implicancias fiscales para los cálculos del balance fiscal, de la proyección de endeudamiento y para la determinación del gasto compatible con las metas de política fiscal.

c. Verificar si el FES resuelve o no los problemas fiscales del CAE

El CFA recuerda que el CAE tiene problemas en su dimensión fiscal que deben ser resueltos en cualquier circunstancia, y que son necesarios de tener en cuenta para la implementación del FES y para la correcta estimación de sus efectos, por cuanto inciden en la situación base respecto de la cual se compara el nuevo sistema. Al respecto, el CFA señala que:

“El Consejo advierte que existen aspectos contables del CAE que debiesen corregirse antes de la implementación del FES, con el fin de contar con una serie estadística histórica comparable y precisa de las transacciones registradas sobre y bajo la línea. En particular, en su análisis del CAE, el CFA ha señalado que las recargas aplicadas por las instituciones financieras a los activos recomprados deberían registrarse como gasto sobre la línea, mientras que las amortizaciones de los créditos deberían contabilizarse como operaciones bajo la línea, y no como ingresos sobre la línea”.

Sobre esta materia, cabe notar que los informes financieros del FES elaborados por la Dipres avanzan en corregir algunos de registros contables (como la recarga que cobran los bancos por el CAE), pero no es del todo claro que se estén corrigiendo en su totalidad para el escenario base de continuidad del CAE. Al respecto, la Dipres (2025b) señala que se han implementado acciones para mejorar la contabilidad fiscal del CAE durante 2025 y en la elaboración del Presupuesto 2026, pero ello debiera ser refrendado en los informes financieros del FES en cuanto a la comparación con el escenario base.

A los riesgos fiscales del FES identificados por el CFA, se pueden agregar los siguientes:

d. Presiones futuras por recursos fiscales de IES estatales ante posibles desfinanciamientos causados por el FES

En el anexo “Análisis FES” de este informe se desarrollan los posibles problemas de financiamiento que el FES puede generar en las IES, en especial, por las restricciones a cobrar copagos de arancel a los estudiantes. En el caso de las IES estatales, ante la ausencia de otras fuentes de financiamiento, la tendencia probable es que presionen al mismo fisco por obtener recursos suplementarios por otras vías. Como esta es una situación potencial y no existe un compromiso explícito del fisco de asumirla, no está cuantificada en los informes financieros de la Dipres, pero sí debe tenerse presente como una especie de pasivo contingente implícito.

e. Mayor demanda por FES en la medida que se mejore la asignación de los beneficios de gratuidad acorde a la situación socioeconómica de los estudiantes

La Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público (2025) convocada por la Dipres, propuso mejorar la asignación socioeconómica de los beneficios estudiantiles en educación superior, incluyendo la gratuidad. Su diagnóstico es que el sistema actual de asignación de beneficios estudiantiles presenta debilidades en sus mecanismos de caracterización socioeconómica, lo que facilita el acceso indebido a la gratuidad y genera ineficiencias²⁵. En particular, propone integrar de mejor manera el Registro Social de Hogares (RSH) y el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), reforzando los controles de la Subsecretaría de Educación Superior, utilizando registros administrativos e incorporando nuevas herramientas tecnológicas para minimizar inconsistencias y asegurar un uso más eficiente de los recursos.

De aplicarse esta propuesta, y conseguir efectivamente una mejor focalización de la gratuidad acorde a su normativa vigente, sería esperable que aumente la demanda por créditos (CAE en la actualidad y FES de aprobarse el nuevo sistema). El efecto en las proyecciones de la Dipres sobre el impacto fiscal del FES dependerá del perfil de los estudiantes que compondrían esta mayor demanda, en el sentido de si fuesen aportantes o receptores netos de recursos del FES. Este escenario también debería ser considerado en los informes financieros de la Dipres.

Por otra parte, es importante señalar que el CFA destaca que **el mecanismo de cobranza del FES tiene la potencialidad de ser más efectivo que el actual del CAE**. El nuevo mecanismo involucra a la Comisión Ingresos, al Servicio de Impuestos Internos (SII) y a la Tesorería General de la República. La retribución se realizará a través de la Operación Renta donde, para trabajadores dependientes, la contribución se sumará al descuento mensual de cotizaciones previsionales, mientras que, para trabajadores independientes, se agregará a la retención de impuestos sobre boletas de honorarios. Este

25 En un ejercicio para estimar los posibles problemas de identificación de beneficiarios para gratuidad, el CEP (2025) utilizó información de la encuesta CASEN 2022. A partir de la pregunta “En el año escolar 2022, ¿paga por la carrera que estudia?”, se identificaron 511.705 estudiantes beneficiarios de la gratuidad. Luego se ordenaron por deciles de ingreso autónomo, reportados por la misma CASEN, dando cuenta de que un 23,3% de estudiantes que recibían gratuidad en 2022, se encontraban entre el decil 7 y el 10 y, por tanto, no estaban dentro del grupo de la población objetivo del beneficio.

sistema es más eficiente que el actual del CAE, pues hace uso de la capacidad instalada del sistema tributario para efectuar retenciones y reliquidaciones en la Operación Renta. Además, es más simple para los egresados, pues la contingencia al ingreso se aplica automáticamente por parte del SII. También se destaca que avanza en eliminar resquicios, pues, en el caso de sociedades de profesionales, agrega una renta imputada de la sociedad a las rentas del trabajo o autónomas del estudiante beneficiario.

Con todo, en términos técnicos se puede argumentar que los mecanismos de cobranza propuestos para el FES también podrían aplicarse al CAE, en cuyo caso debiera plantearse un escenario base “sin proyecto optimizado” como punto de comparación, en el cual mejore la cobranza y disminuya la morosidad del CAE. La Dipres debiera incorporar un análisis de este tipo en sus informes financieros.

6. Conclusiones

El proyecto de ley que crea el FES tiene una alta complejidad técnica y aspectos fiscales muy relevantes. Además, su discusión se da en un contexto que el CFA ha definido como de estrés fiscal. Esto releva la necesidad de ser extremadamente cuidadosos en la proyección y el análisis de sus aspectos fiscales, pues el FES compromete cuantiosos recursos presentes y a mediano y largo plazo, por lo que se debe verificar que el nuevo sistema sea compatible con la sostenibilidad fiscal.

De acuerdo a las proyecciones de la Dipres, el FES generaría un efecto positivo en los flujos fiscales en comparación con el escenario de continuidad del CAE. Pero estas proyecciones deben analizarse con precaución.

Por una parte, la Dipres identifica que el FES genera ahorros netos “sobre” la línea. Pero este ahorro viene dado principalmente por eliminar las becas de arancel y por postergar la gratuidad, lo cual no está directamente relacionado con el FES en términos técnicos. En otras palabras, son iniciativas que, habiendo voluntad política, se podrían impulsar sin otros cambios al sistema de financiamiento de la educación superior. De hecho, se constata que, sin estas medidas, los efectos del FES “sobre” la línea son siempre de un gasto neto creciente en el tiempo, llegando hasta más de \$200.000 millones en el año 10.

Por otra parte, la Dipres también estima que el FES implica menores necesidades de financiamiento “bajo” la línea en comparación con el CAE. Esto depende de manera crítica de los supuestos de mejora en los sistemas de cobranza del FES y de asumir que el CAE no es capaz de reducir sus niveles de morosidad. En este sentido, es válido preguntarse si las mejoras en cobranza pudieran aplicarse al CAE desde ya. Cabe notar, además, que el FES en sí mismo requiere todos los años fuentes de financiamiento adicionales a lo que logra recaudar (no es autofinanciado). Según la Dipres, el financiamiento del FES provendría de lo que se deje de destinar al CAE, en un escenario en el que el CAE no mejora sus sistemas de cobranza.

Ante esta situación, el CFA ha relevado que las proyecciones de los informes financieros de la Dipres sobre el impacto fiscal del FES dependen críticamente de los supuestos utilizados en ellas. Esto no es una crítica en sí misma, por cuanto toda proyección depende de supuestos, los que son especialmente desafiantes de definir cuando se trata de modelar el comportamiento de agentes económicos ante cambios en los incentivos que enfrentan (en este caso, de los estudiantes y de las IES). La dificultad de estos ejercicios de proyección ha quedado de manifiesto en otras reformas. Por ejemplo, al legislarse el CAE no se previó el nivel de recarga que cobrarían los bancos ni el nivel de morosidad; así como en diversos cambios tributarios de los últimos 5 años, se estimaron recaudaciones bastante por encima de las que efectivamente se han logrado (Dipres, 2025). El problema es que errores en las proyecciones tienden a producir descalces entre los gastos que se comprometen y sus fuentes de financiamiento esperadas, subestimando las necesidades de financiamiento y sobreestimando sus fuentes.

En particular, para las proyecciones del FES, existe la necesidad de conocer su sensibilidad ante cambios en los supuestos sobre: a) Crecimiento de los salarios reales de los graduados de educación superior, por cuanto las retribuciones que hagan al FES dependen de sus rentas; b) Tasa de informalidad laboral de los graduados de educación superior, ya que las rentas de trabajos informales no serían capturadas para efecto de las retribuciones al FES; c) Probabilidad de subdeclaración de rentas de los graduados de educación superior ya que, al igual que en el caso de la informalidad laboral, las rentas no declaradas no serían capturadas para efecto de las retribuciones al FES; d) Tasa de participación de los estudiantes en el FES, tanto total, como por perfil de los estudiantes, con foco tanto en aquellos con altas como con bajas probabilidades de altos ingresos futuros, pues ello incide en las retribuciones futuras al sistema; y e) Porcentaje de IES que participan de gratuidad y del FES, por su efecto en la demanda por cada uno de estos instrumentos, en el entendido que mayor participación en gratuidad implica menor uso esperado del FES.

El CFA también ha planteado dudas sobre si es correcto o no clasificar como “bajo” la línea los flujos de desembolso y recuperación del FES. El tema de fondo es si las características del FES hacen o no que pueda ser asimilable a un activo financiero, en el sentido de tener la capacidad de brindar beneficios económicos en un momento dado en el futuro a su tenedor (el fisco), para lo cual requiere que se establezcan derechos sobre tales beneficios y que estos derechos se respeten (como sucede en el caso del tenedor de un crédito). Además, de clasificarse como un activo financiero, surgen los desafíos de valorarlo correctamente en función de su recuperabilidad esperada, y de registrar correctamente como un gasto la parte del FES que no se recupere. Todo esto es un aspecto bastante técnico respecto del diseño del FES, pero de muy importantes implicancias fiscales para los cálculos del balance fiscal, de la proyección de endeudamiento y para la determinación del gasto compatible con las metas de política fiscal.

A lo anterior, se suman preocupaciones respecto de si el FES resuelve o no los problemas fiscales del CAE; las presiones futuras por recursos fiscales de IES estatales ante posibles desfinanciamientos causados por el FES; y la mayor demanda por FES en la medida que se mejore la asignación de los beneficios de gratuidad acorde a la situación socioeconómica de los estudiantes.

En definitiva, desde el punto de vista fiscal existen problemas en el CAE que deben solucionarse. Un camino posible, aunque no el único, es crear un nuevo sistema que lo reemplace completamente. Alternativamente, pudieran tomarse elementos del proyecto de ley que mejoren desde ya la situación fiscal, como mejorar los sistemas de cobranza, retrasar la gratuidad y eliminar las becas de arancel.

El camino elegido, de instaurar un nuevo sistema, tiene dentro de sus complejidades sus aristas fiscales, como se desprende de los informes financieros de la Dipres y de los análisis del CFA. No debiera aprobarse el proyecto sin antes resolver todas estas dudas mediante la entrega de más información por parte del Ministerio de Hacienda y la Dipres, como mediante eventuales indicaciones que mitiguen los riesgos identificados.

Bibliografía de la sección

- BCN (2025). “Aspectos generales del proyecto e informe financiero del proyecto FES (Boletín N°17.169-04)”. Disponible en: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=84687
- CEP (2025). “En busca de espacio fiscal: líneas de acción para contener y priorizar el gasto público”. Serie Puntos de Referencia N°734. Disponible en: https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2025/07/26-001045_jwis_pder734_bastidas.pdf
- CFA (2025). “Informe del CFA sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones”. Informe al Congreso N°12. Disponible en: <https://cfachile.cl/publicaciones-del-cfa/informes-del-consejo/informes-de-evaluacion-periodica-de-la-situacion-fiscal/informes-semestrales-al-congreso/informe-al-congreso-n-12-informe-del-consejo-fiscal-autonomo-sobre-el-ejercicio>
- CFA (2025b). “Análisis preliminar sobre nuevo instrumento de Financiamiento Público para la Educación Superior (FES)”. Presentación a la Comisión de Hacienda de la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados. Disponible en: <https://cfachile.cl/publicaciones/presentaciones-del-cfa/presentacion-a-la-comision-de-hacienda-de-la-honorable-camara-de-diputadas-y>
- CFA (2024). “Informe sobre el impacto fiscal del Crédito con Aval del Estado”. Nota del CFA N°20. Disponible en: <https://cfachile.cl/publicaciones-del-cfa/informes-del-consejo/informes-sobre-temas-fiscales-emergentes/nota-del-cfa-n-20-informe-sobre-el-impacto-fiscal-del-credito-con-aval-del/nota-del-cfa-n-20-informe-sobre-el-impacto-fiscal-del-credito-con-aval-del>
- CFA (2021). “Aspectos fiscales en la Constitución”, Nota del CFA N°9. Disponible en: <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/notas-del-cfa/nota-del-cfa-n-9-aspectos-fiscales-en-la-constitucion-29-12-2021->
- Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público (2025). “Informe Final”. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-383579_doc_pdf.pdf
- Dearden, L., Ríos-Jara, H. y Valdés, N. (2025) “Reforma a los créditos estudiantiles en Chile: Simulando las implicancias del Nuevo Instrumento Público de Financiamiento a la Educación Superior (FES)”. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2025/06/Reporte-UCL.-Reforma-a-los-creditos-estudiantiles-en-Chile.-Traduccion-2025.pdf>
- Dipres (2025). “Informe de finanzas públicas del tercer trimestre 2025”. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-386772_doc_pdf.pdf
- Dipres (2025b). “Nuevo sistema de financiamiento Educación Superior”. Presentación a la Comisión de Hacienda de la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-380396_doc_pdf1.pdf
- Dipres (2024). “Modelo de Proyección de Desembolsos del Instrumento de Financiamiento de Estudios de Nivel Superior”. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-354765_doc_pdf.pdf

Impacto de la relajación de los criterios de admisión a las universidades chilenas

En la última década, el sistema universitario chileno ha vivido una notoria expansión, impulsada por políticas de inclusión como la gratuidad y por un aumento sostenido en la matrícula. Este proceso ha permitido que miles de estudiantes accedan a la universidad, modificando de manera profunda la composición del alumnado y la estructura institucional. Sin embargo, esta apertura también ha generado tensiones en torno a la calidad, la equidad y la sostenibilidad financiera, aspectos que deben ser considerados en la discusión sobre el Fondo de Educación Superior (FES).

En este contexto, los mecanismos de admisión han jugado un papel decisivo. La flexibilización de los criterios para ingresar a la educación superior no solo amplió las oportunidades, sino que redefinió umbrales de selección y las estrategias de las instituciones para captar estudiantes. **Y, por supuesto, impulsó un fuerte crecimiento en la demanda de recursos fiscales.**

Cabe recordar que cuando regía la PSU, el puntaje de habilitación para postular a las universidades chilenas era de 450 puntos promedio en las pruebas obligatorias (Matemáticas y Lenguaje). Eso equivalía al percentil 34 de la distribución de ese promedio. La introducción de la PAES para el proceso de admisión 2023 cambió el puntaje promedio en las pruebas obligatorias (Comprensión Lectora y Matemática 1) a 458 puntos. Al cambiar la escala, ese puntaje promedio quedó muy rezagado, equivaliendo al percentil 9 de dicha distribución. Si se hubiese mantenido el criterio de exigir el percentil 34 como puntaje mínimo para acceder a las universidades, se habría tenido que fijar un puntaje de aproximadamente 536 puntos. Esta flexibilización indudablemente afecta las finanzas públicas porque, en su gran mayoría, son estudiantes que aspiran a un apoyo del Estado.

Si se analiza solo a los estudiantes con promedio PAES Matemática y Comprensión Lectora inferior a ese puntaje que fueron admitidos a las universidades, considerando el mejor puntaje de Matemáticas 1 y el mejor puntaje de Comprensión Lectora de las últimas dos rendiciones PAES (se puede postular con los mejores puntajes de los últimos dos años aunque hayan sido rendidos en momentos distintos), se observa para 2023 un total de 17.328 estudiantes matriculados en alguna institución de educación superior que acepta a sus estudiantes a través del sistema único de admisiones.

Es importante mencionar que, a partir del año 2022, se considera como habilitados también a los estudiantes que, no cumpliendo el promedio PAES de Matemáticas y Comprensión de Lectura de 458 puntos, hayan egresado en el 10% superior de la cohorte de egreso de su establecimiento educacional. Los cuadros N. 1 y N. 2 muestran la distribución de esos estudiantes en cada institución. En los procesos de admisión de los años 2024 y 2025 estos números fueron 15.056 y 16.795, respectivamente. La distribución para esos años, con pequeños cambios, es relativamente similar.

CUADRO N. 1 / Destino de Estudiantes Matriculados con Puntaje PAES Promedio (Matemática y Comprensión de Lectura) bajo P. 34

Institución	Frecuencia	Porcentaje
Univ. de las Américas	1.489	9%
Univ. San Sebastián	1.474	9%
Univ. Andrés Bello	1.257	7%
Univ. Santo Tomás	915	5%
Univ. Autónoma	817	5%
Universidad Central	730	4%
Otras Instituciones	10.648	61%
Total	17.328	

CUADRO N. 2 / Detalle Instituciones de Destino de Estudiantes Matriculados con Puntaje PAES Promedio (Matemática y Comprensión de Lectura) bajo 458 puntos.

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS	9%
UNIVERSIDAD SAN SEBASTIAN	9%
UNIVERSIDAD ANDRES BELLO	7%
UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	5%
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHILE	5%
UNIVERSIDAD CENTRAL	4%
UNIVERSIDAD CATOLICA DE TEMUCO	4%
UNIVERSIDAD CATOLICA SILVA HENRIQUEZ	3%
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS	3%
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE	3%
UNIVERSIDAD DE VALPARAISO	3%
UNIVERSIDAD DEL BIO-BIO	2%
UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA	2%
UNIVERSIDAD DE TARAPACA	2%
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL MAULE	2%
UNIVERSIDAD CATOLICA DE LA SANTISIMA CONCEPCION	2%
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL NORTE	2%
UNIVERSIDAD MAYOR	2%
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	2%
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE	2%
UNIVERSIDAD ARTURO PRAT	2%
UNIVERSIDAD DE CONCEPCION	2%
UNIVERSIDAD FINIS TERRAE	2%
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO	2%
UNIVERSIDAD BERNARDO O'HIGGINS	2%
UNIVERSIDAD DE ATACAMA	2%
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA METROPOLITANA	2%
UNIVERSIDAD DE ANTOFAGASTA	2%
UNIVERSIDAD DE O'HIGGINS	1%
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES	1%
UNIVERSIDAD DE LA SERENA	1%
UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO	1%
UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA	1%
UNIVERSIDAD DE TALCA	1%
UNIVERSIDAD DE CHILE	1%
UNIVERSIDAD TECNICA FEDERICO SANTA MARIA	1%
UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO	1%
UNIVERSIDAD DE MAGALLANES	1%
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE	1%
UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACION	1%
UNIVERSIDAD GABRIELA MISTRAL	1%
UNIVERSIDAD DE AYSEN	0%
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	0%
UNIVERSIDAD ADOLFO IBAÑEZ	0%
UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES	0%

Efectos del FES en la sustentabilidad económica de los estudiantes, del sistema universitario y de la U. Católica

La Pontificia Universidad Católica de Chile reconoce que la situación actual en materia de financiamiento estudiantil presenta problemas y desafíos que deben ser corregidos, en aspectos que afectan tanto a los estudiantes como a las instituciones de educación superior (IES) y, más ampliamente, al Estado y a la sociedad en su conjunto. Cualquier esquema de financiamiento de la educación superior influirá de manera significativa en las posibilidades de acceso equitativo al sistema de educación superior, en la capacidad de acceso de talentos a la educación superior, en las IES para ofrecer una formación de alta calidad, en la sostenibilidad fiscal del país, la justicia social y la eficiencia, entre otras dimensiones.

Entendemos que el proyecto de ley que crea el FES aborda preocupaciones legítimas y busca avanzar hacia soluciones necesarias. La intención de la UC es, por tanto, contribuir a que Chile cuente con la mejor versión posible de esta legislación, considerando sus impactos en la sociedad, en los estudiantes, en el sector público, en las instituciones terciarias y en nuestra Universidad. El objetivo es construir un sistema de educación superior que identifique y apoye el talento de manera justa, que garantice una formación de calidad y que sea compatible con un uso responsable de los recursos públicos, especialmente en un país que enfrenta múltiples desafíos. La Pontificia Universidad Católica de Chile, con 137 años de historia, más de 32.000 estudiantes de pregrado y un liderazgo consolidado en docencia, investigación y creación en Chile y la región, aspira a ser un actor relevante en este propósito.

Este capítulo incluye un resumen ejecutivo, un cuerpo principal con antecedentes y un análisis detallado con un apéndice que presenta los efectos estimados del FES en la UC y, por último, una estimación del impacto en sus egresados.

i. Resumen Ejecutivo

A partir de una revisión detallada del proyecto, destacamos los siguientes puntos:

1. El modelo de condonación y reprogramación de los actuales deudores constituye un avance relevante, ya que permite resolver parcialmente el problema de la deuda acumulada y plantea un sistema de cobranza más eficiente. No obstante, parece razonable que este mecanismo se extienda obligatoriamente a todos los deudores morosos y no solo a aquellos cuyas garantías han sido ejecutadas por el Estado.

2. Existen presunciones fundadas de efectos negativos en:

- a. **Situación fiscal:** estos han sido largamente explicitados en detalle en una sección previa. Baste enfatizar aquí que no se puede descartar que el panorama de las finanzas públicas que genera este proyecto para el Estado sea significativamente menos auspicioso que el contenido en el informe financiero presentado junto con el proyecto. Las indicaciones sustitutivas que introdujo el

Ejecutivo durante la tramitación del proyecto en la Cámara de Diputados y que establecen cupos máximos anuales para acceder al FES (56.000 para solicitudes del 100%, 8.000 para el 75% y 16.000 para el 50%) tienen un impacto menor. El reciente pronunciamiento de la Contraloría de que los desembolsos del FES no pueden ser tratados como un activo financiero y, por tanto, no pueden ser contabilizados debajo de la línea obliga a incorporarlos como parte del balance estructural. Así, habría que contabilizar como gasto adicional los primeros dos años más de 800 millones de dólares en cada uno. En los años posteriores esos montos disminuirían. Con ello, se hace imposible cumplir las metas de balance estructural que anticipan los informes de finanzas públicas, poniendo en entredicho el financiamiento comprometido. A esta coyuntura se suman dudas respecto de las proyecciones de los ingresos que generaría el FES y los ahorros comprometidos por el reemplazo del CAE y la postergación de la gratuidad para los deciles 7 en adelante, analizados en detalle en la sección correspondiente de este documento.

- b. **Estudiantes:** Diversos grupos podrían verse perjudicados por el nuevo sistema. A pesar de las indicaciones realizadas por el Gobierno, la contribución de los estudiantes puede seguir siendo desproporcionada. El exigir que al menos se contribuya por el 90% del período y a la vez se haya pagado 3,5 veces el arancel regulado de la carrera, al momento de solicitar la exención, sigue dejando a un número importante de estudiantes aportando un monto considerablemente mayor a lo pagado por el Estado por su educación. Por otra parte, la eliminación del FSCU y del CAE genera incertidumbre para quienes no accedan al FES o la gratuidad por extensión de estudios, ya que no existen mecanismos públicos alternativos de financiamiento.
- c. **Instituciones de Educación Superior (IES) y la UC:** La propuesta plantea riesgos relevantes para la sostenibilidad económica y la autonomía institucional. Aumenta la dependencia de las IES de los recursos públicos, lo que afecta su autonomía efectiva, y reduce sus ingresos en varios casos. Esto se explica, entre otros factores, por la eliminación del copago para los deciles 7 al 9 y por la obligación de cubrir el 50 % del costo de los dos primeros años de atraso de los estudiantes con FES. Además, el establecimiento de cupos máximos y la desaparición de otros mecanismos de financiamiento que puede obligar a las IES a desarrollar esquemas internos para apoyar a quienes no accedan al FES o la gratuidad. En el caso de la UC, las pérdidas estimadas oscilan entre 9.600 y 16.300 millones de pesos anuales (con datos estudiantes año 2023). Buena parte de estos problemas se relacionan con el sistema actual de fijación de aranceles regulados, que genera pérdidas importantes para universidades complejas de excelencia.

3. La evaluación de los impactos del proyecto depende de una serie de supuestos demandantes: la composición futura del estudiantado (por carrera y nivel socioeconómico), la movilidad entre deciles (observada tras la implementación de la gratuidad), el grado de adhesión al nuevo mecanismo, los efectos en informalidad y la evolución de los aranceles regulados en relación con los costos efectivos de formación. Cambios menores en estos supuestos pueden alterar significativamente los resultados esperados. Por ello, se sugiere realizar una evaluación más profunda del componente permanente del proyecto de ley que crea el FES, idealmente a cargo de entidades independientes, y extender el período de discusión legislativa.

4. Como corolario de los puntos anteriores, y dadas las implicancias conceptuales, ciudadanas y técnicas, parece razonable separar la discusión legislativa en dos partes: Por un lado, avanzar en la aprobación de los artículos transitorios de condonación y del nuevo sistema de cobranza a través del SII. Por otro, ampliar el análisis y el tiempo de discusión del componente estructural de financiamiento incluido en la ley.

ii. Antecedentes

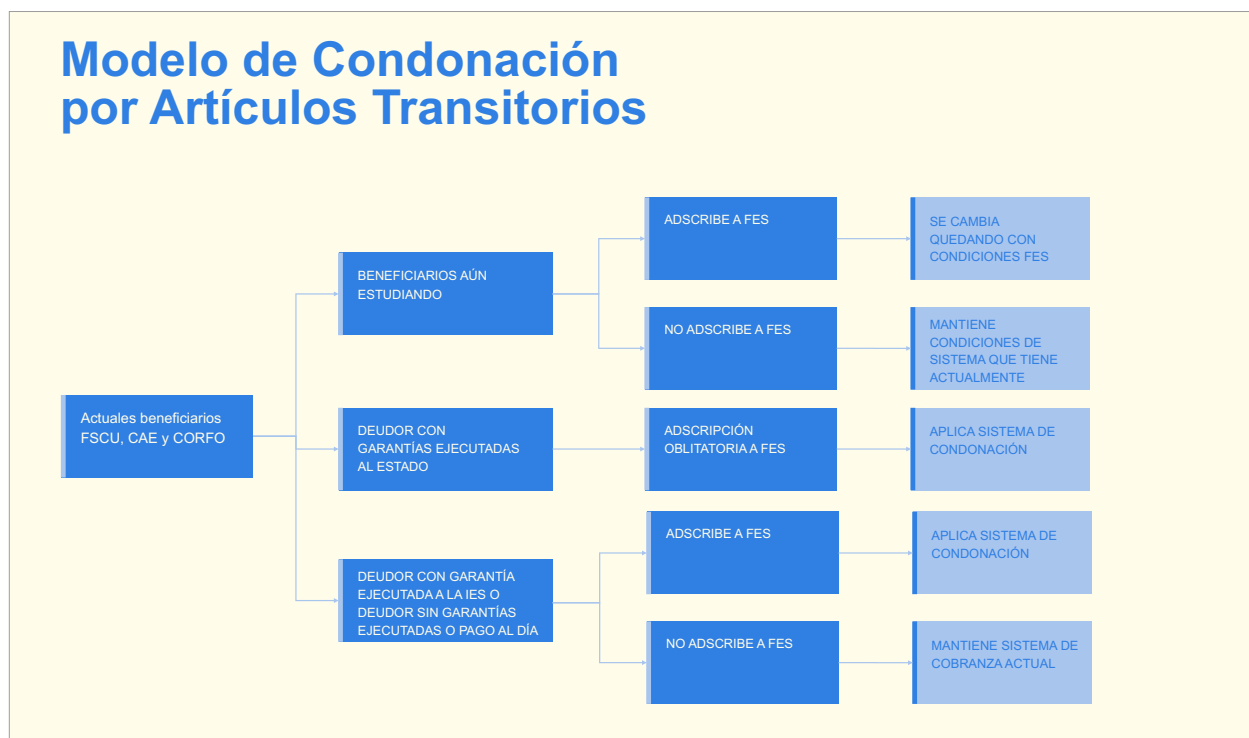
En octubre de 2024, el Presidente Gabriel Boric presentó un proyecto de ley que busca transformar de manera estructural el sistema de financiamiento de la educación superior (FES) en Chile. El proyecto tiene dos componentes principales:

- La creación de un nuevo instrumento público de financiamiento para estudios de nivel superior que complemente la gratuidad, reemplazando los actuales mecanismos como el Crédito con Aval del Estado (CAE), el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), los créditos CORFO y otras becas estatales. Este nuevo sistema busca excluir a la banca del financiamiento estudiantil, destinando recursos públicos exclusivamente a fines educativos.
- Un plan de reorganización y condonación de deudas educativas acumuladas bajo mecanismos como el CAE, el FSCU o créditos CORFO.

Es un proyecto que considera un conjunto de dimensiones importantes y con una complejidad no menor y por ello el análisis siguiente hace una presentación simplificada que busca que quienes lean esta nota puedan entender sus dimensiones más relevantes, particularmente para la UC y sus estudiantes. Más adelante esta descripción nos ayudará a plantear un conjunto de conclusiones y propuestas.

Para facilitar el análisis se discute en la Figura N. 1 las propuestas del articulado transitorio relacionadas con la situación de las personas que hoy tienen deudas por estudios superiores. La figura presenta el modelo propuesto por el proyecto de Ley FES. Las acciones dependen de la situación en que se encuentren los beneficiarios hoy y si existen elementos de voluntariedad. Así quienes aún están estudiando pueden decidir si adscribirse a las condiciones del FES o mantenerse en el sistema que están. Por otro lado, la situación de quienes mantienen deudas depende de la condición en que se encuentren. Un grupo puede acceder a un sistema de condonación, como indica la figura, que tiene las siguientes características: una condonación inicial entre UF 20 y UF 120 (según: situación académica, historial de pago y número de cuotas pagadas), donde la nueva cuota corresponde al menor valor entre cuota modelo FES y cuota sistema anterior luego de condonación inicial. Además, existe un 25% de descuento por pago anticipado. Finalmente, cabe mencionar que quienes ya pagaron tendrán un beneficio tributario de rebaja anual de impuesto global o segunda categoría por 20 años de UF 4 si egresó y UF 6 si desertó.

FIGURA N. 1 /



Pasamos ahora a presentar los elementos principales del componente estructural de financiamiento estudiantil de la Ley FES. Es un proyecto complejo y por ello nos parece relevante presentarlo de modo esquemático. La Figura N. 2 presenta los pilares fundamentales del proyecto.

1. **Sistema único que complementa la gratuidad.** El FES se concibe como un mecanismo de financiamiento público que actúa en aquellos casos en que la gratuidad no cubre el costo de la educación.
2. **Adhesión voluntaria de las instituciones que cumplan requisitos.** Los requisitos son: (i) Cumplir con la Ley de Educación Superior (Ley 21.091), lo que incluye estándares de calidad, gobernanza y aseguramiento institucional, (ii) No realizar cobros adicionales a los estudiantes que acceden al FES, con la única excepción de los estudiantes pertenecientes al decil 10, (iii) Disponer de un sistema de acceso equitativo y políticas de acompañamiento académico, con foco en la permanencia, egreso y titulación oportuna, (iv) Garantizar la entrega pública de información relevante (incluyendo: estructura organizacional y niveles de remuneración, transferencias, aportes o donaciones recibidas y mecanismos de rendición de cuentas institucional).
3. **Adhesión voluntaria por parte de los estudiantes.** Los estudiantes podrán optar por este sistema si se matriculan en una institución de educación superior adscrita al FES. La inscripción es voluntaria y se realiza año a año. Su aprobación está sujeta a los cupos máximos definidos por ley para el sistema en su conjunto.
4. **Modelo de contribución progresiva según renta** La devolución de los recursos se basa en la capacidad de pago futura del beneficiario. Quienes accedan al FES contribuirán según sus ingresos, con un diseño progresivo que aspira a la equidad y sustentabilidad financiera.

5. **Creación del Servicio INGRESA.** Se establece una nueva institucionalidad pública para administrar el FES y gestionar la cobranza, ya sea a través del empleador o del Servicio de Impuestos Internos (SII).
6. **Financiamiento en base a aranceles regulados.** El monto financiado por el Estado estará acotado a los aranceles regulados definidos por el Ministerio de Educación, lo que busca establecer un marco de control sobre los recursos públicos destinados.
7. **Cobertura de la duración formal de la carrera con extensión acotada (N+1)** El sistema financiará la duración nominal de la carrera, con posibilidad de extensión de un año adicional (N+1). En caso de cambio de carrera, se considera como referencia la duración formal de la carrera más larga incrementada en un 50%.

FIGURA N. 2 /



Las Figuras N. 3 y N. 4 presentan esquemáticamente los cambios que generaría la Ley FES desde la perspectiva del financiamiento. Como es evidente visualmente, la ley propuesta genera un conjunto importante de cambios para diferentes grupos y situaciones que tienen efectos importantes²⁶. Vale la pena enfatizar que, para las IES adscritas, la gratuidad y el sistema FES serán los únicos sistemas públicos de financiamiento de estudios de educación superior, eliminándose otros sistemas de becas y créditos, tanto estatales como de la banca con garantía estatal.

²⁶ Las figuras se aplican para el caso de la UC, pero lo único verdaderamente diferente en términos visuales es que, dado que la UC tiene en promedio aranceles regulados más bajos que los aranceles efectivos y el copago no es permitido, va a tener que sumar financiamiento positivo a estudiantes de los deciles 7 al 9.

FIGURA N. 3 /

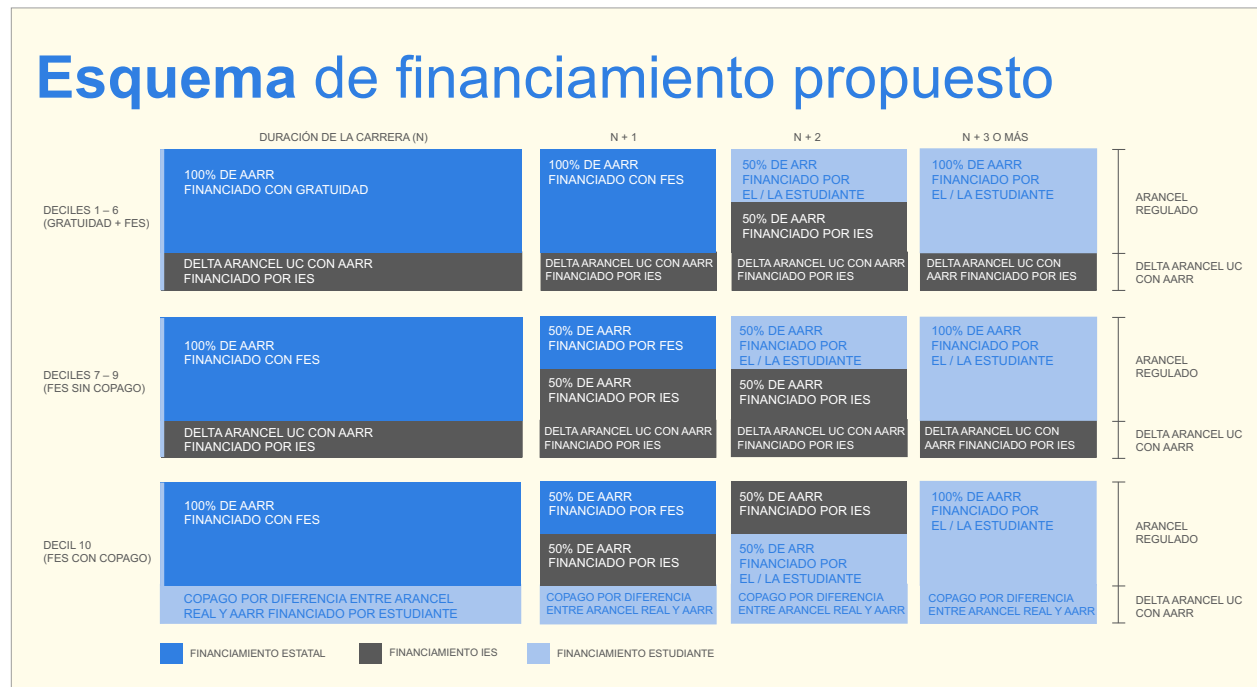
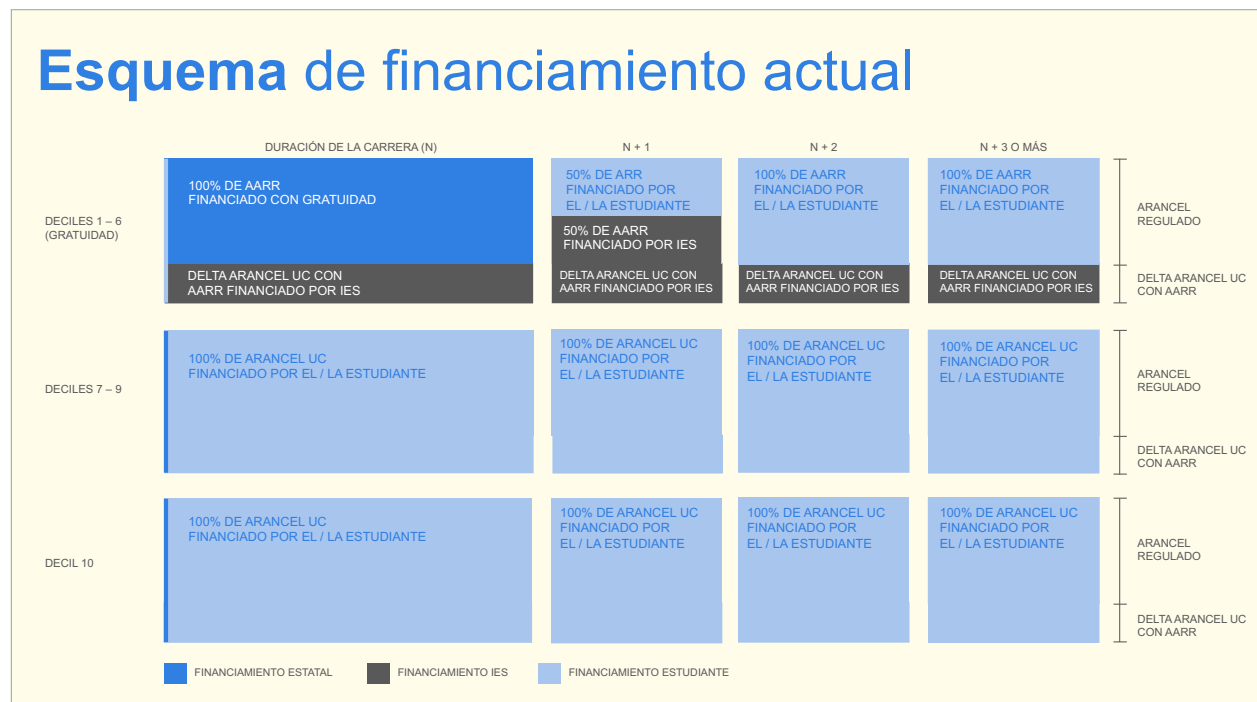


FIGURA N. 4 /



Finalmente, la Figura N. 5 presenta de modo esquemático las condiciones para la retribución de los estudiantes que hayan adscrito a la Ley FES. Una vez que el estudiante egresa, comienza un período de entre 1 y 2 años antes de iniciar su obligación de contribuir económicamente por los estudios financiados con FES. La contribución se calcula considerando dos años de pago por cada semestre cursado con apoyo del FES, con un tope máximo de 20 años. La contribución es progresiva y depende del ingreso mensual del egresado.

FIGURA N. 5 /



iii. Análisis

Se presentan a continuación un conjunto de puntos que surgen del análisis de diferentes dimensiones de la ley FES. Para cada elemento se destacan los elementos positivos y preocupaciones, a la vez que se avanzan propuestas de mejora en el espíritu señalado al comienzo de este capítulo, de construir un sistema de financiamiento estudiantil que persiga los fines mencionados. Para facilitar la lectura en el Recuadro 1 presentamos un resumen de las 8 propuestas de mejora que se realizan en este documento.

El análisis separa las propuestas de condonación de créditos y solución de deuda existente recogidas en los artículos transitorios de la propuesta estructural de financiamiento estudiantil. De hecho, una primera propuesta en esta línea es que, por razones conceptuales, de prioridades ciudadanas y de tiempos requeridos para un análisis acabado del componente estructural de financiamiento, el proyecto de Ley podría separarse y así discutir de manera urgente los artículos transitorios de condonación además del nuevo sistema de cobranza de créditos a través del sistema propuesto con participación del SII y empleadores.

1. Respeto de la propuesta de condonación de créditos y solución de deuda existente

Esta parte del articulado del proyecto parte de la premisa correcta y compartida por la sociedad de que resolver el sobreendeudamiento y la morosidad en los créditos de educación superior es un desafío importante y urgente. En este sentido hay un conjunto de elementos propuestos en artículos transitorios que parecen razonables y que deberían evaluarse en base a los recursos que el Estado disponga para ello. Mencionamos a continuación tanto elementos positivos como algunas preocupaciones y sugerencias de mejora.

- El sistema presentado en la propuesta de Ley FES que asocia la cobranza a la remuneración de deudor en base a un porcentaje de los ingresos y con participación del SII y de empleadores parece ser una solución efectiva y genera un adecuado pago contingente al ingreso.
- El sistema tiene elementos de obligatoriedad y voluntariedad en la transición (mencionado en la Figura N. 5), ya que se propone que pasar de CAE o FSCU a FES es opcional para los estudiantes que ya estén bajo alguno de esos sistemas con excepción de aquellos que tienen garantías ejecutadas al Estado. La voluntariedad en algunos casos es ciertamente valiosa, pero en otros casos genera efectos negativos. En particular, para estudiantes con garantías ejecutadas a las IES o morosos sin garantías ejecutadas (pueden ser CAE, FSCU o CORFO) no es obligatorio cambiarse y con ello podrían mantenerse permanentemente como morosos sin un costo para ellos (el proyecto no es claro sobre qué sucederá con aquellos casos en los que, en el futuro, se les apliquen las garantías estatales). Ese grupo finalmente generará una menor recuperación a las IES no reflejada en los análisis. Por tanto, una propuesta de mejora es que todo beneficiario de CAE, CORFO o FSCU moroso deba adscribirse al sistema de condonación y cobranza propuesta²⁷ o, en caso de que eso no sea posible, que el sistema de cobranza que se implemente con la ley sea la misma que para los con FES.
- Finalmente, dos espacios adicionales de mejora en esta sección del proyecto se relacionan, en primer lugar, con definir un sistema explícito y efectivo de traspaso de los recursos recaudados a la institución a la que le debe el estudiante (sea el Estado, IES o FSCU), para así evitar pérdida de recursos por cualquiera de ellos. Adicionalmente se sugiere mantener el FSCU en las IES para permitir seguir utilizando dichos fondos en apoyos estudiantiles. Esto es importante cuando se considera que existen otras demandas importantes para el uso de recursos.

2. Respeto de la propuesta de un nuevo sistema de financiamiento para estudios superiores en la Ley.

Como se discutió en las Figuras 3 a 5 los cambios propuestos tienen efectos en una serie de dimensiones diferentes y relevantes para un análisis adecuado de sus efectos en: la situación fiscal, los estudiantes una vez egresados y las IES (con una aplicación particular en la UC).

Para facilitar el análisis partimos por los impactos en los estudiantes.

a) Impactos en los estudiantes.

- Un punto central de la propuesta es que la retribución propuesta del estudiante es contingente al ingreso futuro que recibirá con una participación importante del SII en su recolección. Esto es importante y facilita la implementación.
- Sin embargo, un punto de preocupación es que la contribución futura del estudiante no tiene

²⁷ Cabe mencionar que no queda claro si los deudores de CAE que abandonaron sus estudios donde la IES es la garante del 90% está dentro de quienes la ley actualmente fuerza a traspasarte al nuevo sistema de condonación y cobranza.

relación con el costo de sus estudios. Esto puede tener impactos importantes en el bienestar de un grupo de estudiantes, por cuando un estudio realizado por un equipo de University College London (UCL) para la Subsecretaría de Educación Superior, estima que un grupo importante de estudiantes (cerca de 40%) contribuirá al Estado chileno, una vez egresados, más que lo que éste pagó por sus estudios. Incluso, se calcula que sobre el 20% contribuirá 1,5 veces o más. Esto es un promedio para el sistema, pero existen diversidad de situaciones. Por ejemplo, nuestras estimaciones para la UC sugieren que, para quienes se adscriban al sistema, sobre el 50% de los estudiantes elegibles pagaría bastante más del aporte que se les hizo mientras asistieron a las aulas de la Universidad (anexo 1).

- El Gobierno ha introducido indicaciones permitiendo la exención de pago a solicitud del beneficiario, una vez alcanzado al menos un 90% del período de pago y habiendo pagado 3,5 el arancel regulado de la carrera al momento de la solicitud, medida que sigue dejando a un número importante de estudiantes aportando un monto considerablemente mayor a lo pagado por el estado por su educación.
- Es importante notar que la propuesta no entrega una solución integral, ya que no proporciona financiamiento apoyado por el sector público a estudiantes que se atrasan cursando sus estudios en IES adscritas a gratuidad y/o FES (financiamiento para el monto que deben pagar en el período de atraso, ni a aquellos estudiantes que eventualmente no alcancen un cupo), ni a aquellos estudiantes que cursan sus estudios en IES no adscritas a FES. Esto puede generar homogenización y segregación del perfil de los estudiantes de cada IES basado en los sistemas de financiamiento que ella ofrece.

b) Sostenibilidad fiscal de la propuesta.

- Un corolario de discusión sobre el sistema de retribución y sus efectos en estudiantes que terminarían pagando más que el costo de su educación es que, como se sostuvo en la sección pertinente, se puede poner en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema. Esto, pues, en primer lugar, puede incentivar a buscar otras fuentes de financiamiento justamente a estudiantes que esperan contribuir significativamente más que el costo de la carrera y con ello “pagar más” por sus estudios si utilizan FES²⁸. En segundo lugar, el hecho de que la contribución no dependa de los costos puede generar otros comportamientos oportunistas para este tipo de estudiantes que serían contribuidores netos al sistema, por ejemplo, afectando la formalidad laboral de estos deudores (tanto en términos de situación laboral como del monto de ingresos declarados) o situaciones en las cuales se elige recibir FES sólo parcialmente o por algunos semestres que luego se pagan en los primeros años de participación en el mercado laboral (con salarios más bajos que en años posteriores). Finalmente, podrían existir incentivos a que los estudiantes se recategorizaran para ser elegibles con la gratuidad (dado el sistema de retribución), manipulando su situación socioeconómica²⁹.
- Por ello, es muy probable que el costo para el Estado sea mayor al estimado en las simulaciones contenidas en el Informe Financiero que acompaña el proyecto de ley FES. Esto se debe a que el sistema de retribución propuesto no garantiza que un número suficiente de estudiantes con altos ingresos esperados se adhieran al mecanismo, ya que, en muchos casos, terminarían pagando mucho más que el costo real de su carrera.

28 Por ejemplo, considerando datos de mifuturo.cl para un estudiante de Derecho UC su sueldo bruto mensual al 4to año en promedio es de \$2,3 millones. Si dicho estudiante no tiene otro tipo de ingresos durante el año y si su sueldo se reajusta sólo por IPC +2% (un supuesto conservador) durante esos 20 años su contribución será 1,8 veces lo aportado por el Estado para sus estudios.

29 Como ejemplo, en la UC en 2023 había 30,5% de estudiantes en los deciles 1 a 6, 4,5% en los deciles 7 y 8, 21,1% en el decil 9 y 43,9% en decil 10 o no categorizados. Esa distribución socioeconómica no se condice con lo esperado de los estudiantes si es que la gratuidad no estuviese disponible hasta el decil 6.

- Esto mismo puede poner en juego la sostenibilidad política del sistema en el futuro, ya que, si un número importante de estudiantes termina pagando bastante más que el costo, pueden surgir presiones políticas en el futuro para volver a una situación similar a la actual con un grupo de personas reclamando por esa “injusticia”.
- Finalmente, las simulaciones presentadas en el Congreso por el Ministerio de Hacienda se basan en supuestos que muy probablemente varíen en el tiempo y con ello los requerimientos de financiamiento público pueden aumentar, poniendo en riesgo el financiamiento de esta política. Si bien, las indicaciones que acotan el número de beneficios nuevos respecto de la situación actual pueden acotar ese riesgo, siguen existiendo diversas incertidumbres. Por eso, el Consejo Fiscal Autónomo solicitó diversas simulaciones que aún no han recibido una respuesta satisfactoria.

c) Efectos en las Instituciones de Educación Superior.

- El sistema propuesto presenta algunos aspectos preocupantes desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera. Si bien es cierto que los efectos financieros varían entre las IES, esa misma heterogeneidad es justamente parte del problema. Resulta difícil aceptar que un cambio regulatorio con los objetivos que plantea la Ley FES genere impactos tan dispares entre instituciones, sin considerar factores como la calidad o el tipo de institución afectada.
- Detallamos a continuación algunos puntos específicos.
 - Los Aranceles Regulados (AR) no recogen necesariamente el costo real de las carreras, lo que ya se explicó previamente. Dado lo anterior, un grupo importante de instituciones recibirán como ingreso de sus estudiantes FES un valor de arancel inferior al costo real de sus carreras generando un detrimento para dicha IES toda vez que no se permite copago para los estudiantes FES de los deciles 1 al 9.
 - Asumir el 50% del AR de estudiantes FES para el primer y segundo año de atraso y además el 50% del AR del segundo año de atraso de estudiantes en gratuidad genera una disminución significativa del ingreso. Este menor ingreso aplica a todo estudiante, incluidos a los del decil 10. Además de ser una amenaza para la sustentabilidad de las IES, esto genera incentivos perversos para deshacerse de los estudiantes que no progresan en sus estudios o para reducir la exigencia académica.
 - Considerando los datos del año 2023 en base a propuesta actual: Déficit UC con distribución estudiantes real UC 2023: MM\$9.600 / Déficit UC con distribución estudiantes según CASEN: MM\$16.300. / Déficit UC con distribución estudiantes según CASEN ajustado a comportamiento de movilidad entre deciles ocurrida por gratuidad: MM\$25.800 (Anexo 1).
 - Considerando los datos del año 2024 en base a propuesta actual: Déficit UC con distribución estudiantes real UC 2024: MM\$9.500 / Déficit UC con distribución estudiantes según CASEN: MM\$18.200. / Déficit UC con distribución estudiantes según CASEN ajustado a comportamiento de movilidad entre deciles ocurrida por gratuidad: MM\$30.000 (Anexo 1).

- Respecto de la autonomía efectiva de las universidades, como ya fue analizado, la propuesta también presenta riesgos importantes. Se repiten aquí algunos aspectos que para la UC son críticos:

A. Identidad

Al depender financieramente del Estado podrían generarse exigencias que tiendan a homogeneizar los proyectos universitarios perdiendo la identidad propia de cada institución. Si la sociedad percibe que todas las instituciones responden a un mismo modelo, se debilitará el impacto y el aporte único de cada IES al país, perdiendo su identidad frente a la sociedad. Esto es especialmente crítico para nuestra Universidad

B. Gestión y financiamiento:

- a) Debilitamiento de los órganos internos: Se ve reducida su incidencia en la toma de decisiones si estas pasan a depender del regulador en base a definición de criterio de uso de los recursos o nuevas normativas que vayan agregando como requisitos para obtener dicho financiamiento. Esto debilitaría la gobernanza universitaria en la UC.
- b) Dependencia Estatal de las IES: Al depender principalmente de recursos estatales, las IES se convierten en un espacio condicionado por vaivenes de los gobiernos de turno, sus políticas, leyes y decisiones presupuestarias lo que se transforma en un riesgo latente en la UC.
- c) Restricción en la gestión: A través de las rendiciones de los recursos estatales y la definición de cómo se deben utilizar, se intervienen las decisiones internas de donde destinar los recursos institucionales.
- d) Baja la capacidad de innovación por restricción en los usos de fondos dado el control y regulación Estatal.
- e) Riesgo en la estabilidad de los recursos recibidos: Cualquier crisis del Estado puede significar restricción de entrega de recursos a las IES, afectando directamente su situación financiera y estabilidad.

C. Proyecto Educativo e independencia Institucional

La entrega de información pública como indica la propuesta de ley pone en riesgo a las IES y en particular a la UC ya que:

- a) Dificultará el levantamiento de recursos externos debido a la exigencia de transparentar la información de aportantes
- a) Desincentivará el desarrollo de proyectos internos debido al levantamiento de información pública que atentaría contra la confidencialidad de ellos.
- c) Vulneraría la normativa aplicable a la protección de la vida privada, conforme lo disponen el artículo 19 número 4 de la Constitución Política de la República, la Ley N° 19.628 y el artículo 154 ter del Código del Trabajo
- d) El acotar y restringir el uso de los recursos a través de las rendiciones (significativas al recibir recursos principalmente del Estado) limita a las IES a flexibilizar su proyecto institucional para atender los requerimientos del entorno, perdiendo independencia y atentando contra su proyecto educativo e institucional.

Todo este análisis nos lleva a sugerir dos puntos de mejora importantes para el proyecto:

- Permitir copago para los deciles 7 al 10 en base a lo que la ley 21.091 actualmente explicita.
- El sistema de contribución de los beneficiarios debe estar relacionado al aporte que el estado realiza por los estudios del beneficiario y con topes máximo tanto en monto a pagar como en años durante los cuales paga.

Más en general, debiera realizarse una evaluación crítica al sistema de definición y fijación de AR. Actualmente los aranceles no recogen correctamente los costos de las carreras generando discrepancias entre los costos reales de algunas de ellas y los aranceles que fueron determinados para ellas. Este punto es fundamental para el análisis que se presenta en este documento ya que de contar con un modelo adecuado y confiable para determinar los AR, muchos de los cuestionamientos tanto a la ley 21.091 como a la propuesta de ley FES quedarían resueltos desde la perspectiva de las IES. En particular, en un sistema como el que propone la Ley de Educación Superior, las IES deberían tener la posibilidad de defender los costos que informan. Es lo que ocurre, como se explicó en una sección anterior, en modelos de “regulación de precios” como los que rigen para los servicios públicos. Nada de ello ocurre para la definición de aranceles regulados. Se requiere, entonces, una institucionalidad distinta como se explicó en la sección referida.

Existe un punto final que parece importante destacar, derivado de la discusión previa, y que apunta a que estimar los impactos de la Ley FES es una tarea compleja que depende de una serie de supuestos exigentes, como la composición futura de los estudiantes (en términos de carreras y nivel socioeconómico), la movilidad de estudiantes entre deciles (como ya se observó con la gratuidad), el grado de adhesión de los egresados al nuevo mecanismo, los potenciales efectos en informalidad y la evolución futura de los aranceles regulados respecto a los costos efectivos de formación. Cambios menores en esas variables afectan significativamente los resultados del modelo pudiendo pasar de ser autofinanciable a deficitario en montos significativos incluso para el Estado. Un sistema de financiamiento con una alta sensibilidad a variables relevantes debiera contemplar una discusión profunda y altos grados de consenso. Esto refuerza la idea propuesta de separar la discusión de la Ley y abordar con urgencia su parte transitoria. El nuevo financiamiento requiere de mayor análisis. En ese contexto, podría ser recomendable solicitar a tres entes independientes una evaluación comprensiva, desde distintos puntos de vista, de los impactos que pudiese tener el proyecto de Ley FES en los diversos aspectos que aquí se han discutido.

Queremos terminar este análisis propositivo reforzando varios de los puntos mencionados con una nota histórica. Al analizar la propuesta de ley FES, es importante no olvidar la discusión que tuvo lugar durante la tramitación de la Ley de Educación Superior, Ley N°21.091, promulgada en mayo de 2018 y la promesa histórica de que la adscripción al sistema de gratuidad no implicaría un perjuicio económico para las universidades al momento de implementar los aranceles regulados. Lamentablemente, la realidad para muchas IES ha sido diferente, generando un detrimento estructural importante de recursos que deben desviarse de la actividad académica necesaria para financiar el costo real de las carreras. En el caso de la UC, el déficit anual por gratuidad es en torno a los MM\$ 15.000. A su vez, la gratuidad ha resultado mucho más onerosa para el fisco —aproximadamente un 31% más— que el desembolso estimado originalmente. Por ello, es central reforzar el mensaje de que discusiones de este tipo requieren pensarse con gran cuidado y evaluarse con detenimiento.

Anexo 1: Impacto Económico en la UC y sus estudiantes

Se presenta en este anexo el detalle del cálculo del efecto de la propuesta de Ley FES en la UC y sus estudiantes.

Como se mencionó anteriormente el efecto no es constante en los años y depende de variables como composición socioeconómica de las generaciones cursando sus estudios en la UC, Reajuste de los aranceles de la UC vs reajuste de los aranceles regulares y número de estudiantes totales de la UC.

Considerando los datos del año 2023, la propuesta actual generaría en la UC un déficit estructural que estaría entre MM\$9.600 y MM\$25.800 dependiendo de la composición de los estudiantes que se considere. Los déficits en los distintos escenarios serían:

- MM\$ 9.600 de déficit para escenario 1
- MM\$16.300 de déficit para escenario 2
- MM\$25.800 de déficit para escenario 3

Si se considera los datos UC del año 2024 los déficits fluctúan entre los MM\$9.500 y MM\$ 30.000, con un alza asociada principalmente al mayor número de estudiantes en la Universidad y la diferencia de reajuste entre arancel UC y arancel regulado. Los déficits en los distintos escenarios serían:

- MM\$ 9.500 de déficit para escenario 1
- MM\$18.200 de déficit para escenario 2
- MM\$30.000 de déficit para escenario 3

Donde

Escenario Base:

Evalúa el efecto de los aranceles regulados permanentes en la Universidad Católica, en comparación con los aranceles regulados transitorios.

Escenario 1:

Analiza el impacto de la aplicación de la gratuidad y de la propuesta de Ley FES en la Universidad Católica, utilizando los datos reales de los estudiantes del año 2023, considerando el decil de ingreso, la carrera y el año de avance en el programa.

Escenario 2:

Examina el efecto de la aplicación de la gratuidad y de la propuesta de Ley FES en la Universidad Católica, basado en los datos reales de los estudiantes del año 2023 (carrera y año de avance), ajustando el decil de ellos según la distribución CASEN, pero corregida por la Subsecretaría de Educación Superior para la UC en base a datos geográficos y demográficos.

Escenario 3:

Evalúa el efecto de la aplicación de la gratuidad y de la propuesta de Ley FES en la Universidad Católica, utilizando los datos del escenario 2 e incorporando la variable de movilidad desde deciles superiores hacia inferiores observada en la gratuidad para el decil 10.

Estos cálculos se explican en detalle en tablas 1 y 2.

TABLA N. 1 / Efecto propuesta ley FES considerando la base 2023 de la UC

	Escenario base: gratuidad con ar permanente	Escenario 1: distribucion deciles 2023 UC	Escenario 2: distribucion deciles casen ajustado	Escenario 3: distribucion deciles casen ajustado
Ingresos teóricos arancel UC	212.624.046.000	212.624.046.000	212.624.046.000	212.624.046.000
Ingresos teóricos matrícula UC	2.196.374.019	2.196.374.019	2.196.374.019	2.196.374.019
Descuentos UC	-6.270.211.000	-4.817.689.551	-4.189.456.888	-3.980.235.500
Becas y beneficios	-5.522.398.161	-4.234.770.000	-5.088.135.000	-5.240.437.000
Deficit Matrícula	-220.397.621	-401.255.987	-502.389.711	-822.579.897
Deficit Gratuidad (arancel)	-10.886.325.456	-9.100.544.500	-9.100.544.500	-9.100.544.500
Gastos garantías	-1.357.369.641			
Deficit FES		-14.895.041.760	-21.314.857.843	-30.518.467.733
Ingresos reales	190.563.718.140	181.371.118.221	174.625.036.077	165.158.155.389
Incremento de Deficit ley FES escenario año 2023 (con indicaciones)		-9.192.599.919	-15.938.682.063	-25.405.562.751
Deficit Total UC (Gratuidad+FES descontando menores gastos en descuentos becas y fianzas)	-10.886.325.456	-19.898.067.009	-26.543.015.42	-35.689.705.93

TABLA N. 2 / Efecto propuesta ley fes considerando la base 2024 de la UC

	Escenario base: gratuidad con ar permanente	Escenario 1: distribucion deciles 2024 UC	Escenario 2: distribucion deciles casen	Escenario 3: distribucion casen ajustada
Ingresos teóricos arancel UC (MM\$)	230.499	230.499	230.499	230.499
Ingresos teóricos matrícula UC (MM\$)	2.528	2.528	2.528	2.528
Descuentos UC (MM\$)	-6.270	-4.818	-4.189	-3.980
Becas y beneficios (MM\$)	-5.522	-4.234	-5.088	-5.240
Deficit Matrícula (MM\$)	-319	-529	-661	-1.011
Deficit Gratuidad (arancel) (MM\$)	-13.446	-12.032	-12.032	-12.032
Gastos garantías (MM\$)	-1.357	-	-	-
Deficit FES (MM\$)	-	-14.828	-23.172	-34.609
Ingresos reales	206.113	196.587	187.886	176.156
Incremento de Deficit ley FES escenario datos 2024 (considerando indicaciones a ley)		-9.526	-18.227	-29.957
Deficit Total UC (Gratuidad+FES descontando menores gastos en descuentos becas y fianzas)	-13.446	-22.762	-31.330	-42.711

Ingresos/egresos financieros considerados:

- **Ingresos por aranceles teóricos:**
Corresponden al monto que la Universidad Católica percibiría en caso de que todos los estudiantes pagaran el arancel completo establecido por la institución.
- **Ingresos teóricos por matrícula:**
Representan el ingreso que la Universidad recibiría si la totalidad de los estudiantes cancelara el valor completo de matrícula definido por la UC.
- **Descuentos UC:**
Comprenden los descuentos que la Universidad deberá mantener bajo los distintos escenarios analizados, según la proporción específica aplicable en cada caso.
- **Becas y beneficios UC:**
Corresponden a las becas y beneficios institucionales que la Universidad continuará otorgando en los diferentes escenarios. Cabe destacar que una parte significativa de estos no está asociada directamente al costo de matrícula.
- **Déficit por matrícula:**
Se define como la diferencia entre el valor de matrícula UC y el monto efectivamente recibido por estudiante, considerando aquellos beneficiarios de gratuidad o de la Ley FES.
- **Gasto por garantías:**
Incluye los pagos que la Universidad realiza por concepto de garantías asociadas a créditos otorgados a estudiantes.
- **Déficit por gratuidad:**
Corresponde a la diferencia entre el valor del arancel UC y el monto realmente percibido por cada estudiante beneficiario de gratuidad.
- **Déficit FES:**
Representa la diferencia entre el valor del arancel UC y el ingreso efectivo que la Universidad recibirá por los estudiantes beneficiarios de FES.

En lo que se refiere al impacto económico de los estudiantes de la UC y considerando que la totalidad de los estudiantes de los deciles 7 al 10 se adscriben al FES podemos concluir según los datos de MiFuturo y encuestas internas de la UC que:

- Al menos 62% de los estudiantes de la UC pagarían más que el aporte del Estado por sus estudios.
- Al menos 56% de los estudiantes UC pagaría más que el costo de haber pagado ellos de manera particular sus estudios.
- Aquellos estudiantes que contribuirán más al momento de graduarse provienen mayoritariamente de carreras que actualmente tiene un porcentaje superior a 70% de estudiantes en deciles 9 y 10 (Ingeniería Comercial, Ingeniería Civil, Derecho, Enfermería Medicina, entre otras) y por lo mismo mayor probabilidad de no adscribirse al sistema FES.
- El 2% de los estudiantes de la UC se quedarán sin alternativa de financiamiento para terminar su carrera por ser estudiantes en gratuidad o FES (deciles 6 al 9) que se atrasan más de 1 año.
- Existe un potencial de 43% de estudiantes que actualmente están en el decil 10 que no tendría mecanismo de financiamiento para el copago en caso de requerirlo.

Anexo 2: Levantamiento de Matriz de Riesgos proyecto FES:

A continuación, se presenta Matriz de Riesgo, como herramienta que permite esquematizar y dimensionar el impacto/probabilidad de cada riesgo implícito en esta iniciativa legislativa.

N°	Grupo	Tipo de riesgo	Riesgos identificados								
			Riesgo	Causa	Consecuencia	Probabilidad		Impacto		Severidad del riesgo (Impacto por probabilidad)	Valor (Factor otorgado de acuerdo al valor de importancia del impacto y la probabilidad)
						Clasif.	Valor 1 = Muy improbable 2 = Improbable 3 = Moderado 4 = Probable 5 = Casi certeza	Clasif.	Valor 1 = Insignificantes 2 = Menores 3 = Moderadas 4 = Mayores 5 = Catastróficas		
1	IES	Autonomía	Pérdida de libertad institucional para el desarrollo de su proyecto educativo reconociendo las diferencias que existen actualmente en el Sistema	Dependencia financiera y exigencias normativas del Estado para el acceso a recursos	Comoditización de proyectos universitarios	Probable	4	Catastróficas	5	Extremo	20
2	IES	Autonomía	Insolvencia o deterioro financiero	Incapacidad del Estado para sostener la política ante ciclos económicos y políticos del país	Insostenibilidad financiera institucional	Probable	4	Catastróficas	5	Extremo	20
3	IES	Autonomía	Dependencia excesiva de financiamiento estatal	Concentración de ingresos provenientes del Estado	Limitación en la capacidad de desarrollo institucional	Casi certeza	5	Mayores	4	Extremo	20
4	IES	Autonomía	Vulneración de derechos personales y privacidad	Exigencia de entrega de información personal, resguardada por la Constitución, para hacerla pública	Riesgos legales, pérdida de confianza para el acceso de recursos de privados, e intervención en materias de operación interna	Casi certeza	5	Moderadas	3	Extremo	15
5	IES	Autonomía	Condicionamiento del desarrollo institucional de acuerdo a criterios externos a la institución	Restricciones en uso de fondos, tales como usos de excedentes de FSCU, rendiciones AFI, etc.	Debitamiento del proyecto de desarrollo institucional	Probable	4	Mayores	4	Extremo	16
6	IES	Autonomía	Aumento de los costos de gestión y rendición de fondos públicos	Aumento en las exigencias en los procesos de rendiciones	Aumento de la burocracia e ineficiencia administrativa	Probable	4	Menores	2	Moderado	8
7	IES	Financiamiento	Detrimiento de ingresos por efecto de eliminación de copago	Limitación de copago en deciles 7 al 9	Déficit financiero institucional, en adición a efectos de la Gratuidad	Casi certeza	5	Mayores	4	Extremo	20
8	IES	Financiamiento	Fijación equivocada de aranceles que reflejen el verdadero costo de las carreras	Incorrecta determinación de costos efectivos de las carreras, especialmente en IES de mayor complejidad	Profundización del déficit de la Gratuidad a través de la fijación incorrecta de aranceles para nuevos deciles	Casi certeza	5	Mayores	4	Extremo	20
9	IES	Financiamiento	Mayores costos por extensión de carreras	Crecimiento en la admisión inclusiva que en parte explica un mayor retraso en titulación	Mayor gasto de las IES para solventar la extensión, en adición a la Gratuidad	Casi certeza	5	Mayores	4	Extremo	20
10	IES	Financiamiento	Nuevas exigencias a las IES para la entrega de apoyos económicos para alumnos que no puedan acceder a FES o Gratuidad, por incumplimiento de exigencias de la Ley por falta de cupos	Limitaciones que estipula la Ley para acceder a financiamiento del Estado	Presión sobre los gastos por el aumento de los apoyos institucionales	Probable	4	Moderadas	3	Alto	12
11	IES	Financiamiento	Caida de ingresos por sobre lo estimado por comportamiento oportunista de estudiantes entre deciles	Incentivos perversos producto de eliminación o rebaja de copagos	Déficit financiero institucional, en adición a efectos de la Gratuidad	Casi certeza	5	Mayores	4	Extremo	20
12	Estudiantes	Financiamiento	Contribución excesiva en relación con aporte estatal afectaría al menos un 25% de los egresados, generando una tasa de interés compuesto equivalente que en algunos casos supera el 7,2% anual app.	Solución de problema de financiamiento estudiantil a través de un cobro mayor a quienes generen mayores ingresos	Pago desigual entre egresados que han recibido mismo título profesional y educación	Moderado	3	Catastróficas	5	Extremo	15

13	Estudiantes	Financiamiento	Falta de acceso a financiamiento con apoyo estatal para quienes estudien en IES no adscritas a Gratuidad o Gratuidad más FES	Libertad de IES para adscribirse al nuevo Sistema de Financiamiento ES	Necesidad de buscar esquemas alternativos de financiamiento estudiantil	Probable	4	Catastróficas	5	Extremo	20
14	Estudiantes	Financiamiento	Cobro por la extensión de estudios desde el año n+2 en adelante	Proyecto de Ley FES no contempla extensión de estudios desde n+2	Necesidad de buscar esquemas alternativos de financiamiento estudiantil	Moderado	3	Mayores	4	Alto	12
15	Estudiantes	Financiamiento	Desincentivo al reconocimiento de los méritos que implican rebajas de arancel	El proyecto de Ley elimina todo financiamiento adicional a Gratuidad y FES	Pérdida de reconocimiento al mérito	Moderado	3	Moderadas	3	Moderado	9
16	Estado	Situación Fiscal	Falla en el funcionamiento del nuevo sistema de financiamiento por déficit estructural del Estado originado en supuestos de evaluación erróneos	Supuestos erróneos en simulaciones de adhesión estudiantil, movilidad oportunista entre deciles, variables del mercado laboral	Incapacidad del Estado para responder al requerimiento financiero de largo plazo de la política pública	Probable	4	Catastróficas	5	Extremo	20
17	Estado	Situación Fiscal	Pérdida de sostenibilidad política en el tiempo producto de la actualización de aranceles regulados al alza debido al desarrollo de las IES	Inconformidad de las IES que ven imposibilitado el desarrollo de su proyecto educativo	Presión creciente en el financiamiento estatal para evitar el deterioro del Sistema de IES	Probable	4	Mayores	4	Extremo	16
18	Estado	Situación Fiscal	Cupos establecidos inicialmente resultan insuficientes frente a una mayor demanda	Fijación inicial de cupos rígidos en el tiempo	Presión por incremento de cupos, aumento de costos para el Estado	Probable	4	Mayores	4	Extremo	16
19	Estado	Situación Fiscal	Dificultades estructurales del modelo de financiamiento estatal de IES, como se ha observado en diversas experiencias	Modelo de financiamiento estudiantil estatal compuesto	Incapacidad del Estado para responder al requerimiento financiero de largo plazo de la política pública	Probable	4	Mayores	4	Extremo	16

Anexo

Análisis FES

Condonación

1. El proyecto de ley que crea el nuevo sistema de financiamiento estudiantil y condona deudas del CAE (Boletín 17.169-04) contiene en su articulado permanente el nuevo sistema de financiamiento estudiantil (FES) y en su articulado transitorio una propuesta de condonación y de reprogramación de la “nueva” deuda, aquella que resulta de aplicar la condonación.
2. Respecto de la condonación el proyecto define un monto que se calcula a partir de la siguiente fórmula: $\text{Condonación} = B \cdot (1 + \text{NCP} / \text{NTCC})$, donde B es un monto base, NCP es el número de cuotas pagadas y NTCC es el número total de cuotas del crédito.
3. Los montos base son distintos dependiendo de si el deudor es egresado, desertor, está al día en sus pagos o está en mora. Así $B = \text{UF}60$ si la persona desertó y está al día, $B = \text{UF}40$ si la persona egresó de sus estudios y está al día, $B = \text{UF}30$ si la persona desertó y está en mora y $B = \text{UF}20$ si la persona egresó y está en mora. El beneficio, entonces, fluctuará entre 20 y 120 UF. De ahí que la persona que haya pagado todas sus cuotas y es desertor recibirá un descuento tributario de UF6 anuales por 20 años y un egresado que pagó todas sus cuotas recibirá un descuento tributario de UF 4 anuales, también por 20 años.
4. Como resultado de este ejercicio se estima que alrededor de 75 mil personas se quedarán sin deuda. Además, el proyecto establece que quienes tengan una deuda remanente después de esta condonación y paguen el 75% de ella en el acto, le será condonado el otro 25% (el Ejecutivo introdujo una indicación en la que reemplaza este enunciado por otro que indica el pago de tres cuartas partes de la deuda remanente en doce cuotas mensuales sucesivas significará luego del último pago la condonación de la cuarta parte que aún queda).
5. En los otros casos la deuda restante, si acceden a este programa, se prorrateará en el número de cuotas que faltaba pagar del crédito original. En ningún caso su valor podrá superar un determinado porcentaje del ingreso. Los primeros 500 mil están liberados de contribución (UTM 7,5 mensuales). Luego hay un impuesto marginal de 13% por cada peso adicional hasta 745 mil pesos aproximadamente (11,2 UTM) y luego la tasa marginal es 15%. En todo caso, la contribución total nunca podrá superar el 7% del ingreso (este 7% se alcanza alrededor del millón de pesos), salvo que los ingresos anuales excedan los 45 UTA al año (equivalente a alrededor de 3 millones de pesos mensuales) en cuyo caso la tasa subirá a 8%.
6. El costo fiscal de esta iniciativa es 2 mil 300 millones de dólares distribuidos en diez años (el gobierno compra todos los años la cartera que va venciendo y deja de percibir los ingresos que hubiese recibido por esta parte de la deuda).
7. Algunos desafíos: el gobierno espera que la mayoría de las personas se suba a esta reprogramación (de hecho, es obligatoria para quienes tienen la garantía ejecutada). Para quienes están al día o en mora reciente el gobierno estima que la condonación es un incentivo para aceptar el nuevo mecanismo de cobro (deducción automática a través del SII).

Nuevo financiamiento

8. Respecto del nuevo financiamiento se establece que este provendrá de fondos públicos por un monto equivalente al arancel regulado y las universidades no podrán exigir copago a los estudiantes que lo reciban. Esto es independiente de si la Universidad está en gratuidad o no. Solo el

decil 10 está exento de esta prohibición. Es decir, se le podría exigir copago. El proyecto de ley no es claro respecto del arancel que deben pagar quienes, perteneciendo a los deciles 7 a 9, no pidan un aporte al estado (en un principio tampoco era posible pedir un aporte inferior al arancel regulado. Una indicación posterior definió que se podía pedir menos y las familias debían pagar la diferencia hasta el arancel regulado). Cabe suponer que pagarán el arancel efectivo. Pero si es así, muchas personas, para no pagar el copago, podrían querer acceder ahora a este aporte. El problema es que el informe financiero asume que será la misma proporción que actualmente pide el CAE, pero por las razones expuestas ello no es evidente. Es importante aclarar que, durante la tramitación en la Cámara de Diputados, quizás previendo esta posibilidad, el Ejecutivo introdujo una indicación que limita el número de financiamientos nuevos —adicionales al CAE y becas actuales que reemplaza el nuevo instrumento— que se otorgarán una vez que se apruebe. Estos aspectos requieren más precisión.

9. El arancel regulado depende de una serie de factores: año de acreditación, acreditación en investigación, tamaño, carrera en zona extrema, IES en zona extrema, jornada de la carrera y acreditación de doctorados (P90>, P90-P50, P50<). La más importante variación es por años de acreditación y carrera. Este arancel regulado no ha sido evaluado apropiadamente en su metodología y en sus criterios.
10. Comparando estos valores con los aranceles efectivos de varias universidades se nota inmediatamente que ello puede significar menores ingresos. Ahora no todas se encontrarían en esta situación, particularmente las estatales, salvo quizás la Universidad de Chile y posiblemente la Universidad de Playa Ancha. En las privadas tradicionales hay distintos impactos, pero en varias es menor o inexistente. Algunas de las privadas no tradicionales serán fuertemente impactadas. Otras, atendidas las nuevas condiciones, podrían sumarse a la gratuidad, porque no es evidente que puedan buscar mecanismos alternativos de financiamiento.
11. Es evidente que el sistema universitario está apretado. Desde 2015, la razón entre estudiantes y académicos JCE se encuentra estancado respecto del desarrollo observado en la década previa en la que esta razón mostró una evolución muy positiva. El número de 22 estudiantes por personal académico JCE parece bajo para los desafíos del sistema universitario y el nuevo financiamiento, en su estado actual, podría reducir de manera importante los ingresos de buenas universidades. Además, la experiencia de los últimos años muestra que la autoridad (de distintos gobiernos) no tiene credibilidad en la generación de compensaciones en caso de eventuales impactos en los ingresos de las instituciones de educación superior.
12. La retribución del aporte del estado se realizará siguiendo el criterio antes explicitado, reteniéndose su contribución directamente de los salarios si la persona es dependiente y estableciéndose una retención en la boleta cada vez que se emita una si se es independiente. Si corresponde un ajuste este se realizará en el global complementario. Esto, piensa el gobierno, mejora mucho la tasa de recuperación del crédito y explicaría gran parte de los ahorros generados por el nuevo sistema. Pero es un aspecto que requiere reforzarse, eventualmente con multas por no pago.
13. El proyecto de ley considera que la retribución se calcula sobre todas las rentas, incluidas ganancias de capital, dietas de directorio, retiros, etc. Entonces, para el dependiente también se realiza un ajuste en el global complementario. Si bien esto es por un período finito —en años el doble de los semestres estudiados con un máximo de 20— tiene un carácter de impuesto. Para un grupo relevante de los que egresan de las carreras mejor pagadas van a terminar pagando mucho más que el aporte del estado. Las estimaciones disponibles sugieren que alrededor de un 30% podría pagar más de 1,5 veces los aportes que le haga el Estado durante sus estudios. Y posiblemente esto sea una subestimación, porque la estimación más robusta (Lorraine Dearden et. al. 2025) se

realiza con los ingresos del trabajo principal (El FES “cobra” sobre todos los ingresos). Ahora en una indicación durante la tramitación en la Cámara de Diputados estableció que se suspenderá el pago en caso de que se cumplan ciertas condiciones. Entre otras, cumplir el 90% del período de pago y pagar 3,5 veces el aporte del Estado. Pero ambos criterios se deben cumplir copulativamente. Eso significa que varias personas igualmente tendrán que pagar más de 3,5 veces el aporte que les hizo el Estado, porque alcanzarán ese “techo” antes de que transcurra el 90% del período de pago.

14. Un asunto que aún no recibe atención en el debate público, pero que seguramente será polémico es la obligación que impone el proyecto, en su artículo 5 N. 2 a que las IES informen semestralmente “La planta del personal directivo, académico y no académico, con las correspondientes remuneraciones.” Es un asunto que puede ser complejo para varias instituciones por las diferencias que existen entre sus distintas facultades.

Consideraciones sobre
el sistema de **educación**
superior y del proyecto FES



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE