

## CUATRO CRÍTICAS AL PROYECTO QUE REEMPLAZA AL CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO

- En lugar de abordar problemas concretos del CAE, el Gobierno propone alterar una serie de elementos que van mucho más allá de éste, poniendo en riesgo el progreso del sistema de educación superior chileno que ha logrado destacarse entre los mejores de la región.
- El proyecto busca transitar desde un sistema de créditos subsidiados por el Estado hacia uno de financiamiento vía impuestos al ingreso que, como tal, generará distorsiones, desincentivará el trabajo formal y discriminará el tratamiento del Estado según como los futuros trabajadores hayan financiado sus estudios.
- Finalmente, habrá una serie de repercusiones sistémicas: se destinan cuantiosos recursos a condonar deudas dejando de lado las verdaderas prioridades y se eliminan becas que eran un premio al mérito académico de los estudiantes más vulnerables, entre otros.

La semana pasada el Gobierno ingresó el texto del proyecto de ley que da origen a un nuevo mecanismo para el financiamiento de la Educación Superior y que establece un plan de reorganización y condonación parcial de las deudas educativas (Boletín N°17169-04). De acuerdo con el mensaje que acompaña al proyecto, se reconoce el aporte que ha significado el Crédito con Aval del Estado (CAE) en el aumento en el acceso a este nivel educativo, no obstante, se le critica a éste su supuesta responsabilidad en una serie de problemas sobre el modo en que se ha expandido el sistema de Educación Superior, pese a que las cifras siguen dando cuenta de que, en promedio, el premio salarial por estudios superiores se mantiene alto a la luz de comparaciones internacionales<sup>1</sup>.

En paralelo, el texto no menciona las limitaciones concretas que presenta el CAE en su diseño actual, debido a que los mecanismos disponibles para rebajar las deudas no son automáticos para los deudores antiguos, provocando que en ciertos casos no sea posible acceder a ellos. Tampoco se refiere a la falta de consecuencias que tiene hoy el no pago de las deudas, así como la responsabilidad del actual Gobierno en el aumento de la morosidad, en la medida que instaló la idea de que pagar por la educación es ilegítimo y creó expectativas de una condonación universal.

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, [Education at a Glance 2024](#) (p.98).

Con todo, no es de extrañar que, con ese diagnóstico parcial, en lugar de abordar los problemas específicos del CAE, lo que el proyecto busca es alterar una serie de elementos que tienen implicancias mucho más allá de éste. En definitiva, propone transitar desde un sistema de créditos subsidiados por el Estado hacia uno de financiamiento vía impuestos al ingreso. Además, entrega al Estado la definición de los aranceles y las vacantes ofrecidas por las instituciones de educación superior, con lo cual se pone bajo amenaza el progreso del sistema en su conjunto. En el presente documento se describe brevemente el contenido del proyecto de ley y luego se analizan cuatro aspectos de éste que consideramos críticos.

### ¿EN QUÉ CONSISTE EL PROYECTO?

El proyecto puede dividirse en dos partes. La primera, la creación de un nuevo sistema de financiamiento (denominado como FES) para reemplazar al CAE, y la segunda, el traspaso de los actuales deudores del CAE, Fondo Solidario y Créditos Corfo al nuevo sistema, para lo cual se contempla una condonación parcial de las deudas.

#### a) El nuevo FES.

El FES se plantea como reemplazo del CAE; no contempla la participación de la banca, sino que los recursos salgan de las arcas fiscales, sería administrado por un servicio público y la cobranza estaría a cargo de la Tesorería General de la República y el Servicio de Impuestos Internos. Establece que sus beneficiarios no pagan durante los estudios, periodo en el cual el Fisco financia a las instituciones, para luego, una vez egresado (o bien desertado) retribuya una suma contingente a su ingreso. El financiamiento para las instituciones ascenderá al arancel regulado de las carreras y éstas estarán impedidas de cobrar un adicional a sus estudiantes con FES, excepto aquellos del 10% superior de ingresos del país, que podrán pagar como máximo la diferencia entre el arancel regulado y el arancel real de su carrera.

Como se mencionó, el mecanismo propuesto equivale a un impuesto a los ingresos de quienes hayan accedido a él. Ello, en la medida que la devolución de los recursos por parte de los egresados (o desertores) se desancla del costo de la carrera. En efecto, estos deberán retribuir un porcentaje de sus ingresos (incluidos sueldos, gratificaciones, honorarios, participaciones, dividendos, ganancias de capital y cualquier otra renta imponible para el impuesto global complementario), el que se calculará a partir de las siguientes tasas marginales: 0% para las rentas inferiores a 7,5 UTA (\$500.000 mensuales aprox.), 13% para las rentas entre 7,5 y 11,2 UTA (\$750.000 mensuales aprox.) y 15% para las rentas superiores a 11,2 UTA. Con todo, no se podrá pagar más del 7% de la renta anual o 8% para aquellas que superen las 45 UTA (\$3 millones mensuales aprox.). El periodo de pago será el doble del tiempo

cursado, con un tope de 20 años, pudiendo suspender temporalmente quienes prosigan estudios (tal como permite el CAE actualmente).

A modo de ejemplo, una persona con ingresos mensuales de \$1,5 millones deberá pagar una cuota de \$145.000, no obstante, al superar ésta el 7% de su ingreso, entonces deberá devolver \$105.000. Alternativamente, las cuotas del CAE se calculan en función del préstamo recibido -que tiene como tope el arancel de referencia de la carrera-, aplicando una tasa subsidiada de UF+2% y la contingencia al ingreso sólo aplica en caso que ésta supere el 10% del ingreso. De este modo, se da el resultado de que con el FES personas con altos retornos a su educación podrían terminar pagando muy por sobre el costo de su carrera, en lo que constituye un subsidio cruzado clave para financiar el nuevo sistema. En efecto, según estimaciones publicadas por Horizontal<sup>2</sup>, un 37% de la matrícula universitaria elegible para el FES terminaría aportando al sistema por sobre lo que el Estado gastó, lo que se acentúa en carreras como medicina e ingeniería civil, donde dicho porcentaje se eleva a un 75%. Así también, en el otro extremo, personas de baja empleabilidad y bajos ingresos o incluso quienes voluntariamente decidan no trabajar o hacerlo de manera informal o fuera del país, deberán retribuir una suma inferior al costo de sus estudios, por lo que serán subsidiados.

#### **b) Traspaso de deudores actuales y condonación parcial.**

Para quienes aún no han terminado de pagar sus estudios universitarios, el proyecto de ley establece su traspaso voluntario al FES, siempre que manifiesten su voluntad cada año y faculten al Fisco a adquirir y reorganizar su deuda, así como a cobrarle bajo las nuevas condiciones. Solo quienes tengan garantías ejecutadas por el Estado debido a la mora prolongada serán traspasados automáticamente, en la medida que el Fisco ya ha pasado a ser su acreedor. Quienes no quieran traspasarse al nuevo sistema podrán mantener las condiciones actuales del CAE, lo que incluye a personas que prosigan con sus estudios y que deseen renovarlo.

Como una forma de responder a la promesa de campaña y para introducir incentivos al traspaso de quienes hoy no están pagando –en los hechos, sin consecuencias por ello<sup>3</sup>–, el proyecto contempla una condonación parcial de las deudas. De este modo, quienes elijan cambiarse al nuevo sistema, reconozcan su deuda y, al menos en el papel, comiencen a pagar, podrán ver una disminución en el saldo adeudado. El monto de la condonación depende de la situación académica del deudor y su historial de pagos. Quienes se encuentren al día, recibirán una rebaja de 60 UF (\$2.280.000

---

<sup>2</sup> [Montiel, S. \(2024\). Financiamiento público de la educación superior, ¿quién paga el impuesto? Horizontal.](#)

<sup>3</sup> Un elemento que incide en esto es la Ley “Chao Dicom” promulgada el año 2020, que ha permitido que las deudas educativas no queden registradas y en la práctica el no pago no tenga consecuencias.

aprox.) si son desertores o de 40 UF (\$1.520.000 aprox.) si son egresados, valores que se multiplicarán por el porcentaje de avance en el pago de sus cuotas. En tanto, quienes se encuentren en mora recibirán un descuento por la mitad de dichos valores. Adicionalmente, quienes –luego de dicha rebaja- opten por prepagar el 75% de la deuda remanente, recibirán una condonación del 25% restante. Por último, el proyecto contempla que quienes hayan saldado su deuda obtengan un beneficio tributario correspondiente a un crédito contra el impuesto global complementario por 4 UF o 6 UF, dependiendo de si son egresados o desertores.

## ASPECTOS CRÍTICOS DEL PROYECTO

### 1) No es un préstamo, es un impuesto y, como tal, genera distorsiones.

Si bien desde el Gobierno han evitado llamarle así, resulta evidente que el nuevo FES será, en los hechos, un impuesto al trabajo que, como tal, tiene el potencial de afectar el equilibrio del sistema de educación superior, distorsionando tanto las decisiones de los estudiantes y egresados como de las propias casas de estudio. Éste no sólo se deberá sumar a las deducciones que enfrentan los trabajadores por salud, pensiones e impuesto a la renta -desincentivando la formalidad-, sino que también implicará que quienes obtengan mejores retornos a su educación podrían terminar pagando por encima del costo de ésta, e incluso más que con el CAE, gravando la inversión en educación superior. Asimismo, distorsiona la equidad horizontal al cobrar una tasa distinta de impuesto a la renta según cómo se financiaron sus estudios superiores.

Esta es la consecuencia de desanclar el costo de las carreras de lo que retribuirán los egresados (o desertores) y podría llevar a que quienes tengan un mayor ingreso esperado prefieran no participar del nuevo sistema, impidiendo los subsidios cruzados en que éste se basa y amenazando con ello su viabilidad.

Así, lo que se crea es un sistema de reparto, donde los trabajadores cargarán con el costo de financiar a quienes estén en ese momento estudiando, por lo que cambios en la proporción entre trabajadores formales y estudiantes (por ejemplo, producto de una crisis económica que afecte al empleo), significará menores recursos para financiar los mismos aranceles, poniendo en duda la sostenibilidad del nuevo sistema.

### 2) Progreso del sistema de Educación Superior bajo amenaza por el control estatal.

El proyecto amplía el control estatal, pues será el Estado el que apruebe las vacantes, el que defina los aranceles regulados y el que transfiera los recursos a cada institución. Además, se prohíbe el cobro de un copago por encima de dichos valores

(excepto para el decil 10), lo que en los hechos significa una fijación de los aranceles que limita fuertemente la autonomía y el espacio para que los planteles determinen sus ingresos. Esto es especialmente relevante para aquellos que están suscritos a la gratuidad, que ya se encuentran limitados en este sentido, y más aun los que poseen brechas importantes entre los aranceles regulados y los reales.

Se estima que el sistema en su conjunto recibió en 2022 cerca de US\$ 1.534 millones por concepto de copago sobre ayudas estudiantiles, de los cuales US\$ 602 fueron recaudados por instituciones adscritas a gratuidad y US\$ 931 millones por el resto. En el caso de las primeras, como se muestra en la Tabla N°1, estos copagos representan, en promedio, 13,2% de sus ingresos totales, cifra que crece hasta 21,3% en el caso de institutos profesionales gratuitos. De este modo, el impedimento que contempla el proyecto significará una merma considerable de recursos que desalentará la participación en el nuevo sistema, amenazando con ello la sostenibilidad de éste.

**EL COPAGO REPRESENTA HASTA UN 21% DEL INGRESO DE INSTITUCIONES EN GRATUIDAD**

**Tabla N°1. Importancia del copago en los ingresos totales de las instituciones en gratuidad, año 2022.**

Tipo de institución	%
Universidades estatales	9,9%
Universidades G9	13,3%
Universidades Privadas no CRUCH	18,5%
Institutos Profesionales	21,3%
CFT Estatales	18,4%
CFT Privados	15,6%
<b>Total</b>	<b>13,2%</b>

Fuente: Elaboración a partir de estimaciones de Acción Educar, disponibles [aquí](#).

Pero no sólo eso. El deterioro en los ingresos irá en detrimento de la calidad de un sistema de educación superior que en las últimas décadas ha mostrado significativos progresos. Evidencia de ello es el aumento de las publicaciones científicas (WOS), casi quintuplicándose entre 2007 y 2022<sup>4</sup>; el aumento en la proporción de académicos con doctorado y magister, que se ha duplicado en el mismo periodo<sup>5</sup> y el avance que las universidades chilenas registran en rankings internacionales<sup>6</sup>. Limitar las fuentes de recursos significará, a todas luces, un impedimento para sostener ese progreso.

<sup>4</sup> Desde 3.654 en 2007 a 17.522 en 2022. Fuente: ÍNDICES, CNED.

<sup>5</sup> Pasando desde el 21% al 41%. Fuente: ÍNDICES, CNED.

<sup>6</sup> En su último ranking, QS analizó 5.663 universidades de 106 países y sólo 1.503 fueron rankeadas, entre ellas 25 chilenas. La Universidad Católica apareció en el lugar 93° del ranking QS 2025 (dentro del 6% de mejores universidades del mundo) y 3° en Latinoamérica y la Universidad de Chile en el puesto 139°. Por otro lado, en el top 10 del ranking Times Higher Education 2023 de Latinoamérica estas mismas instituciones se encuentran

### 3) Condonación injusta

Por un lado, pareciera que con la condonación parcial se insiste en una promesa de campaña que en su momento no fue suficientemente evaluada y que, con el tiempo, se ha visto que era inviable y subóptima desde el punto de vista social. Con las urgencias que tiene el país –niños de 4° básico que siguen sin saber leer, por poner solo un ejemplo-, es poco comprensible que se destinen recursos a este propósito que, de acuerdo al informe financiero tendrá un costo de aprox. US\$ 370 millones en los primeros diez años, aunque según Horizontal<sup>7</sup>, éste sería del doble.

Por otro lado, mirando la condonación en el contexto del proyecto, pareciera que ésta se está pensando como un incentivo para que los actuales deudores se traspasen al nuevo sistema, objetivo que no es evidente vaya a cumplirse. Considerando la alta morosidad del CAE hoy y las nulas consecuencias que ello tiene para los deudores, es difícil creer que estos quieran cambiarse a otro sistema que, al menos en el papel, les obligaría a reconocer una deuda y pagar. Por último, no es claro que la fórmula con que se calcula el valor a condonar permita focalizar el beneficio en quienes realmente lo necesitan debido a que han tenido malas trayectorias laborales.

### 4) Impacto más allá de la iniciativa propiamente tal

Bajo la excusa de resolver un problema puntual y no generalizado como es el alto nivel de endeudamiento de algunas personas -notar que la mitad de los deudores paga menos de 1UF y 70% menos de 2UF<sup>8</sup>-, el proyecto de ley altera elementos que van mucho más allá de ese objetivo y que no parecen justificados. Un ejemplo de ello es que, aparentemente con el objetivo de ahorrar recursos que puedan reasignarse al nuevo FES, se pospone la extensión de la gratuidad, elevando los requisitos para gatillar el ingreso de nuevos deciles. Así también, si bien no se explicita adecuadamente en el articulado, en el informe financiero que lo acompaña se contempla la eliminación de las becas de arancel que entrega el Estado, terminando con un mecanismo que hasta hoy era complementario al CAE y que permitía reconocer el mérito de estudiantes provenientes de entornos menos aventajados. En 2015, por ejemplo, se distinguió a 109 mil estudiantes –9,1% del total- con algunas de las becas de arancel que, bajo el nuevo esquema, serán eliminadas.

---

en el puesto 1° y 9°, respectivamente. En dicho ranking, entre las 212 mejores universidades de la región, 32 son chilenas.

<sup>7</sup> Ver nota 1.

<sup>8</sup> Fuente: Comisión Ingresos, que administra el CAE. La cuota promedio de los deudores es de \$32 mil mensuales.