

## LA NECESIDAD DE ESCLARECER LAS CIFRAS SOBRE EL IMPACTO DEL FES

- Ad portas del inicio de la votación del proyecto del FES en la Comisión de Hacienda, urge responder interrogantes y esclarecer su impacto en tres dimensiones. Primero, definir el universo de potenciales beneficiarios y cómo se verán afectados por las condiciones de pago que éste contempla. Hay estimaciones que indican que 40% podría terminar pagando al Fisco por sobre el costo de su carrera.
- Segundo, se debe transparentar la pérdida de recursos para las instituciones de educación superior debido al impedimento de cobrar copago a sus beneficiarios. Las cifras recabadas hablan de un copago total de US\$1.800 millones anuales y una merma que recaerá especialmente en universidades privadas e institutos profesionales.
- Tercero, pese a que el Informe Financiero del proyecto estima un efecto nulo el gasto, los supuestos en que éste se basa son cuestionables y requieren anticiparse a escenarios que golpeen las debilitadas finanzas públicas.
- Se debe velar por no repetir los errores de estimación del impacto fiscal de la gratuidad, cuyo costo se estimó en US\$1.000 millones, pero está siendo más de US\$2.100 millones.

Luego de ser aprobado por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados -con el rechazo de la Oposición-, el proyecto de ley que crea un nuevo mecanismo para el financiamiento de la Educación Superior, denominado como FES, comenzará su votación en la Comisión de Hacienda (Boletín N°17169-04). Ello, pese a los múltiples cuestionamientos e interrogantes que la iniciativa ha recibido y que no han sido respondidos por el Gobierno. Estos se enmarcan en tres grandes ámbitos.

El primero dice relación con el efecto que el FES tendrá sobre sus beneficiarios. Segundo, con su impacto sobre las finanzas de las instituciones de educación superior (IES). Y, tercero, con la amenaza que éste podría llegar a representar para las arcas fiscales. A continuación, se analizan estas dimensiones y, dada la opacidad que ha acompañado a la discusión sobre el FES, se busca esclarecer cuál sería su impacto.

### **1. INCERTIDUMBRE POR EL EFECTO DEL FES EN SUS BENEFICIARIOS**

El FES es un beneficio para financiar la duración nominal de la carrera (con hasta un año adicional) y que contempla un pago posterior en función de los ingresos del

beneficiario, proporcional a estos, con exenciones para ingresos bajos y por un plazo máximo de 20 años. Los recursos provendrán del Fisco y la cobranza se realizará a través del Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República.

De acuerdo con el proyecto de ley que crea el FES, se espera que, en régimen, beneficie a aquellos estudiantes que hoy se financian a través del Crédito con Aval del Estado (CAE), el Crédito del Fondo Solidario (FSCU) y becas de arancel. Pero, además, podrían optar por él estudiantes que hoy no reciben ayudas del Estado y que bajo el FES podrían estudiar sin copago, salvo que se encuentren en el 10% más rico de la población.

Considerando que 191 mil estudiantes recibieron CAE en 2024<sup>1</sup>, 27 mil FSCU y 105 mil una beca de arancel<sup>2</sup>, es posible calcular (*ceteris paribus*) más de 320 mil potenciales beneficiarios del FES<sup>3</sup>, esto es, el 25% de la matrícula total de pregrado. Ahora bien, si a esos porcentajes añadimos a los estudiantes que hoy no se financian mediante ayudas estudiantiles y que pertenecen a los deciles 1 a 9 -incluidos los de instituciones sin gratuidad-, se calcula un universo máximo de hasta un 42% de la matrícula que podría terminar solicitando este beneficio. Este amplio rango sugiere una primera alerta: ¿cuál es el universo potencial de beneficiarios del FES?

**ENTRE UN 25% Y UN 42% DE LOS MATRICULADOS PODRÍAN ACCEDER AL FES**

**Tabla N°1: Potenciales beneficiarios del FES por tipo de institución (% de la matrícula total).**

Tipo de institución	Beneficiarios Becas y FSCU	Beneficiarios CAE	Potenciales beneficiarios FES (actual)	Beneficiarios Gratuidad	Estudiantes sin ayuda estudiantil	Estudiantes sin ayuda estudiantil, deciles 1 a 9	Potenciales beneficiarios FES (máximo)
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6)	(7) = (3) + (6)
CFT	4%	4%	8%	66%	26%	22%	31%
CFT Estatal	3%	1%	4%	78%	18%	15%	19%
IP	10%	10%	20%	37%	42%	35%	56%
Univ. Estatal	11%	8%	20%	61%	20%	5%	24%
Univ. Privada	13%	31%	44%	28%	27%	11%	55%
Univ. Privada CRUCH	10%	13%	23%	53%	23%	2%	26%
<b>Total</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>25%</b>	<b>44%</b>	<b>30%</b>	<b>17%</b>	<b>42%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Asignación CAE 2024 (Comisión Ingresas), Asignación Ayudas Estudiantiles 2024 (Mineduc) y CASEN 2022.

<sup>1</sup> Fuente: Comisión Ingresas.

<sup>2</sup> Fuente: Base de datos de Asignación de ayudas estudiantiles del Centro de Estudios Mineduc. Se consideran todas las becas de arancel, puesto que no es claro si algunas se mantendrán.

<sup>3</sup> Este valor no considera que las becas son compatibles con la obtención de un crédito, de manera que posiblemente el número de beneficiarios únicos sea menor.

En cuanto a las condiciones de pago que establece el FES y el impacto de estas en sus beneficiarios, si bien desde el Gobierno han evitado llamarle así, resulta evidente que éste será, en los hechos, un impuesto al trabajo que deberá sumarse a las deducciones que ya enfrentan los trabajadores por salud, pensiones e impuesto a la renta, pudiendo totalizar éstas hasta más de un tercio de su remuneración bruta. Esto tiene (al menos) dos consecuencias.

Primero, al ser el pago del FES contingente a los ingresos del beneficiario e independiente del costo de la carrera cursada, los egresados de altos ingresos podrían terminar pagando al Fisco una suma muy por encima del costo efectivo de su carrera y de lo que el Estado haya desembolsado por ella. Si bien es difícil anticipar cuántas personas se encontrarán en dicha situación, Dearden et al. (2025) -en una investigación encargada por la propia Subsecretaría de Educación Superior- calculan que un 40% de los beneficiarios del FES podría terminar pagando al Fisco por encima del costo de su carrera, llegando incluso hasta siete veces el valor de ésta. Esta situación impactará negativamente la disposición a participar de este mecanismo, lo que a su vez añade una incertidumbre adicional a la cantidad de estudiantes que finalmente formarán parte del FES; muchos podrían buscar evitar este nuevo impuesto, lo que, como veremos, afectará la sostenibilidad fiscal de la iniciativa.

Segundo, es posible que el FES desincentive la formalidad laboral e incluso la búsqueda de oportunidades laborales en el país, distorsionando las decisiones de los trabajadores y afectando, por ejemplo, sus contribuciones de seguridad social y tributarias.

## **2. INQUIETANTE IMPACTO SOBRE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Un segundo aspecto que ha suscitado críticas al FES tiene que ver con el impacto que tendrá sobre las IES. Dado que el FES impide el cobro de copago (salvo a quienes pertenezcan al décimo decil) y que el Estado determina los aranceles y vacantes de las instituciones, se restringe el espacio para que los planteles determinen sus ingresos y su quehacer, ampliando el control estatal y mermando su autonomía. Pese a que esta preocupación ha sido ampliamente denunciada, a la fecha el gobierno no ha transparentado su real alcance.

La Superintendencia de Educación Superior calcula que en 2023 las IES recibieron más de US\$1.800 millones desde las familias, esto es, adicional a los montos obtenidos de becas, gratuidad y créditos. Si bien no está claro qué parte de este total se perderá por la prohibición de cobrar copago a estudiantes por debajo del décimo decil ni cómo se distribuirá dicha merma entre las casas de estudio, la información recopilada

sugiere que las universidades privadas –especialmente las que no son del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)- y los institutos profesionales sufrirían un perjuicio financiero considerable.

En la Tabla N°2 se presenta la información que permite sostener dicha hipótesis. En primer lugar, al analizar la relevancia del copago dentro de los ingresos de las instituciones, se observa que en el caso de las universidades estatales este concepto representa un 9%, mientras que en las universidades privadas fuera del CRUCH llega a 35% y en institutos profesionales, a 36%. Es decir, para estos últimos tipos de instituciones el fin del copago que implicaría el FES representa poner en riesgo a más de un tercio de sus ingresos.

Segundo, al analizar los aranceles regulados que ha fijado el Estado para la gratuidad y la proporción de carreras en las que estos son deficitarios, se encuentra que mientras en la mayoría de las carreras ofrecidas por instituciones de educación superior técnico profesional y universidades privadas los aranceles regulados son inferiores al arancel real. Esto implicará que muchas carreras funcionarán “a pérdida” y ponen en riesgo su continuidad. En cambio, en las universidades estatales ello alcanza al 36% de las carreras.

Por último, al revisar el potencial número de beneficiarios del FES -según los cálculos de la Tabla N°1-, se encuentra que es en las universidades privadas donde un mayor porcentaje de los alumnos podrían acceder a él, profundizando el alcance que la fijación de los aranceles y el término de los copagos podría tener sobre sus finanzas.

**UNIVERSIDADES PRIVADAS E INSTITUTOS PROFESIONALES: LOS MÁS AMENAZADOS**

**Tabla N°2: El impacto del término del copago por tipo de institución de educación superior**

	Carreras con arancel regulado deficitario	Relevancia del copago en el ingreso	Potenciales beneficiarios FES*
CFT	63%	25%	31%
CFT Estatal	68%	12%	19%
IP	60%	36%	56%
Univ. Estatal	36%	9%	24%
Univ. Privada	52%	35%	55%
Univ. Privada CRUCH	60%	16%	26%

Fuente: Elaboración propia a partir de aranceles regulados 2025, Estados Financieros publicados por la Superintendencia de Educación Superior, Asignación CAE 2024 (Comisión Ingresos), Asignación Ayudas Estudiantiles 2024 (Mineduc) y CASEN 2022. \*Se considera la estimación de máximos potenciales beneficiarios de la Tabla N°1.

De esta forma, es posible pronosticar que las restricciones a las IES que contempla el proyecto significarán una merma considerable de recursos que irá en detrimento de la calidad del sistema de educación superior. Aunque no es claro a cuánto ascenderá dicha pérdida, sí se sabe que las universidades privadas y los institutos profesionales, serán las más afectadas, pues son estas las instituciones donde el copago tiene mayor relevancia dentro de sus ingresos, donde los aranceles fijados por el Estado dejan déficits significativos y donde se estima que más estudiantes accedan al FES.

### **3. AMENAZA DEL FES A LAS FINANZAS PÚBLICAS**

Por último, el diseño del FES genera importantes dudas por el efecto que podría tener sobre las finanzas públicas. Según el Informe Financiero que acompaña al proyecto de ley, éste no implicará, en régimen, un mayor gasto fiscal, no obstante, los supuestos que llevan a dicha conclusión son discutibles y podrían subestimar el verdadero costo de la iniciativa.

En primer lugar, porque al proyectar la matrícula de educación superior y, con ello los beneficiarios del FES, se omite cualquier impacto de este sobre el acceso a la misma y sobre la decisión de solicitarlo ignorando los incentivos involucrados. En ese contexto, si se está buscando mejorar las condiciones de financiamiento estudiantil, debiera contemplarse un aumento en el acceso a este nivel educativo y con ello al beneficio. Así también, dada la mayor carga futura que deberán soportar los egresados de altos ingresos de acuerdo con el diseño propuesto, debiera considerarse una mayor reticencia de estos a solicitarlo e incluso el aumento de comportamientos para tratar de evitarlo, por ejemplo, a través de la informalidad laboral. En ambos casos se trata de omisiones graves que subestiman el gasto y sobreestiman los ingresos fiscales.

En segundo lugar, el Informe Financiero calcula los ingresos futuros de los beneficiarios a partir de datos históricos, pese a que los ingresos autónomos y el crecimiento esperado del país han caído. Con ello nuevamente se podrían estar sobreestimando las contribuciones que recibirá el FES, así como subestimando el costo fiscal de la iniciativa.

Por último, quedan dudas con la forma en que se pretenden contabilizar los ingresos y gastos del FES. Específicamente, llama la atención que, en lugar de hacer una contabilidad separada de ingresos y desembolsos asociados a este, los pagos que realizará el Estado en el marco del FES para financiar los aranceles regulados se consideren “bajo la línea”, esto es, como un ítem que no afectará el resultado fiscal (balance estructural), sino que solo generará un activo que se supone se recuperará

en el futuro. Pues al desanclarse el pago de los beneficiarios de lo que haya sido el costo de su carrera, no es claro que se genere realmente tal activo. Esto implica, a su vez, que en la medida que se produzca un descalce entre ingresos y gastos -por ejemplo, por alguna de las razones explicadas en los puntos anteriores-, este no se traducirá adecuadamente en lo que implica realmente para el Estado: una mayor demanda de recursos públicos que iría en perjuicio de la situación fiscal.

En suma, para una correcta evaluación del proyecto en el Congreso, el Informe Financiero del FES debiera corregirse, incorporando los distintos escenarios plausibles que reflejen los efectos que esta iniciativa podría tener sobre las finanzas públicas, permitiendo así un debate responsable y fundamentado, y evitando cometer los errores en que ya se incurrió con la proyección de gastos del CAE y de la gratuidad, ambos subestimados en su tramitación. En efecto, en el Informe Financiero de la gratuidad se estimaba que el gasto en régimen para cuando ésta cubriera los seis primeros deciles sería de menos de US\$1.000 millones<sup>4</sup>, esto es, menos de la mitad de los más de US\$2.100 que efectivamente costó en 2024<sup>5</sup>. En ese sentido, es fundamental esperar un pronunciamiento del Consejo Fiscal Autónomo sobre los impactos del proyecto.

## COMENTARIOS FINALES

El impacto que el FES podría tener sobre el sistema de educación superior obliga a tener un debate responsable e informado en el parlamento. No obstante, a la fecha persisten interrogantes clave que no han sido resueltas por el gobierno.

En lo que dice relación con sus beneficiarios, se ha estimado que un 40% de ellos podría tener que pagar al Fisco una suma mayor al costo de su carrera. En cuanto al efecto sobre las IES, si bien no es posible determinar qué parte del copago se dejará de recaudar debido al FES, se ponen en riesgo US\$1.800 millones anuales, donde las universidades privadas y los institutos profesionales serían los más afectados. Por último, pese a que el Informe Financiero del proyecto estima un efecto nulo sobre el gasto, los supuestos en que éste se basa son cuestionables y requieren ser evaluados para anticiparse a escenarios que golpeen las debilitadas finanzas públicas.

En definitiva, urge esclarecer las cifras respecto al impacto que tendrá el FES, pues sólo de esa forma será posible tener una discusión fundamentada y responsable sobre su conveniencia respecto a alternativas como perfeccionar el actual CAE.

---

<sup>4</sup> Ver: [https://www.dipres.gob.cl/604/articles-161159\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/604/articles-161159_doc_pdf.pdf)

<sup>5</sup> Ver: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-359771\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-359771_doc_pdf.pdf)