

INDICACIONES DEL GOBIERNO NO RESUELVEN LOS PROBLEMAS DEL FES

- El Gobierno ingresó indicaciones al proyecto de ley que crea el FES. Entre otros, se define un número máximo de beneficios anuales, un límite máximo de pago y la posibilidad de solicitar una fracción del arancel regulado, cuyo remanente pueda ser copagado.
- En definitiva, se mantiene el diseño original del mecanismo, con todas sus falencias: el pago de los trabajadores sigue desvinculado del costo real de su carrera, el posible descalce entre desembolsos e ingresos fiscales seguirá representando una amenaza constante para nuestras frágiles finanzas públicas y el financiamiento de los aranceles regulados continuará generando déficits en las instituciones de educación superior.
- Pero, además, al compararlo con el CAE, el FES introduce nuevos problemas. Los estudiantes que soliciten el beneficio no tendrán seguridad sobre la cuantía de la retribución que deberán realizar al Estado y habrá una proporción significativa de ellos que sobre pagará en relación al costo de su carrera. Asimismo, las instituciones sufrirán un perjuicio en sus balances sin siquiera tener certeza de la sostenibilidad fiscal del mecanismo.

Recientemente el Gobierno ingresó sus indicaciones al proyecto de ley que crea un nuevo Sistema de Financiamiento para la Educación Superior, el FES, las que serán votadas próximamente en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. En lo sustantivo, estas no alteran el diseño original del mecanismo -esto es, sigue siendo un impuesto al capital humano- ni responden de forma efectiva a los reparos al proyecto que se han levantado durante su tramitación. En el presente documento revisamos los principales cambios formulados y cómo se hacen o no cargo de los problemas que se han advertido en el diseño del FES.

PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS POR EL GOBIERNO

De acuerdo con el proyecto de ley original, el FES es un beneficio para financiar la educación superior, que otorga gratuidad al momento de los estudios, a cambio del compromiso de un pago futuro al Fisco, el que será contingente a los ingresos¹ y se

¹ De 0% para 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.).

prolongará por un período equivalente a cuatro veces la duración de la carrera cursada, con un tope de 20 años. El sistema excluye la intermediación bancaria y la cobranza se realizará a través del Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República. Por su parte, las instituciones de educación superior recibirán el valor del arancel regulado de la carrera y se les impide el cobro de un copago por encima de este, exceptuando el caso de alumnos del 10% superior de ingresos del país, que podrán pagar como máximo la diferencia entre el arancel regulado y el arancel real.

A través de este mecanismo, se busca sustituir al actual Crédito con Aval del Estado (CAE) que tiene importantes diferencias con el FES propuesto: mientras el CAE es un crédito con cuotas fijas y ciertas, que dependen del monto solicitado y de una tasa de interés subsidiada de UF+2%, al que se fija un pago máximo del 10% de los ingresos, el FES equivale a un impuesto sobre las rentas, es decir, cuyo pago depende del valor de estas, pero es independiente del costo de la carrera cursada. Asimismo, el FES tiene nuevas implicancias sobre las instituciones de educación superior, al exigirles una regulación de las vacantes y se su política de cobros.

Pues bien, los principales cambios introducidos a través de las indicaciones son:

- a) En lugar del valor total, se permite solicitar el 50%, 75% o bien el 100% del arancel regulado por el Estado. Asimismo, se dispone que el monto del impuesto a pagar que establece el proyecto original se ajustará en función del porcentaje efectivamente solicitado por el beneficiario.
- b) Se fija un límite de 80 mil nuevos beneficios cada año, para los cuales se priorizará a los postulantes de menor nivel socioeconómico.
- c) Se establece un límite máximo de pago al cabo del cual se extingue el compromiso con el Fisco, equivalente al 90% del plazo original de pago², siempre que se haya reintegrado al menos 3,5 veces el arancel regulado y los derechos básicos de matrícula vigentes y no existan saldos adeudados con la Tesorería General de la República.
- d) Se establece que las instituciones de educación superior podrán cobrar un copago a quienes solicitan una fracción del beneficio, pero este se restringe a la diferencia respecto al arancel regulado, sin posibilidad de cubrir el arancel real de la carrera.

En definitiva, como se aprecia en la Tabla N°1, las indicaciones mantienen la mayor parte de las características del sistema originalmente propuesto. Así también, en estas se pueden verificar las diferencias respecto al CAE.

² En el caso de beneficiarios de carreras universitarias de ocho semestres o más, se deberá haber recibido el FES por al menos cuatro semestres.

A DIFERENCIA DEL CAE, EL PAGO DEL FES ES INDEPENDIENTE DEL COSTO DE LA CARRERA

Tabla N°1. Comparación entre el FES y el CAE

	CAE	FES (original)	FES (con indicaciones)
Tipo de mecanismo	Crédito con cuota fija	Impuesto sobre ingresos	Impuesto sobre ingresos
Origen de los recursos	Banca (que revende una parte de la cartera al Fisco)	Fisco	Fisco
Cantidad anual de beneficios	Según cantidad de solicitantes	Según cantidad de solicitantes	Según cantidad de solicitantes, con un tope máximo de 80 mil nuevos beneficios al año.
Requisitos para obtener el beneficio	Matricularse en una institución acreditada y cumplir con requisito académico	Matricularse en una institución que adscriba al FES	Matricularse en una institución que adscriba al FES
Instituciones	Instituciones acreditadas	Instituciones adscritas	Instituciones adscritas
Monto del beneficio	Variable hasta el arancel de referencia	Arancel regulado	50%, 75% o 100% del arancel regulado
Copago por parte del beneficiario	Sí. Diferencia entre valor solicitado y arancel real de la carrera	Solo para alumnos del décimo decil. Diferencia entre arancel regulado y real	Para alumnos del 10° decil, diferencia entre monto solicitado y arancel real. Para el resto, diferencia entre monto solicitado y arancel regulado
Duración del beneficio	Duración real de la carrera	Duración nominal de la carrera más un año	Duración nominal de la carrera más un año
Período de gracia	18 meses desde el egreso o deserción	12 meses desde el egreso o deserción	12 meses desde el egreso o deserción
Cuota de pago	Fija calculada a partir del total solicitado descontado a una tasa de interés de UF+2%	Cuotas variables proporcionales a los ingresos e independientes del total solicitado	Proporcional a los ingresos y al monto solicitado
Cuota máxima de pago	Sí, equivalente al 10% de los ingresos para quienes no estén en mora. Se debe solicitar	Sí, 7% de la renta anual o 8% para aquellas que superen las 45 UTA (\$3 millones al mes aprox.)	Sí, 7% de la renta anual o 8% para aquellas que superen las 45 UTA (\$3 millones al mes aprox.)
Plazo de pago	10, 15 o 20 años, según la carrera, el monto solicitado y la duración de los estudios	4 veces la duración de los estudios	4 veces la duración de los estudios
Plazo máximo de pago	No tiene. Hasta que se extinga la deuda	20 años, independiente de si se restituyó el total solicitado	20 años o 90% del plazo original cuando se haya restituido al menos 3,5 veces el arancel regulado más derechos de matrícula vigentes
Posibilidad de prepagar	Sí	No	No
Suspensión de pago	Sí, durante períodos de cesantía y de estudios en el extranjero	Sí, durante estudios en el extranjero	Sí, por prosecución de estudios en el país o en el extranjero

Fuente: Elaboración propia.

NULO APORTE DE LAS INDICACIONES PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DEL FES

A grandes rasgos, el FES presenta problemas en tres dimensiones, que no se resuelven con las indicaciones propuestas. A continuación, se revisa cada una de ellas.

1. Desvinculación entre el monto del beneficio y el pago del trabajador.

El primer problema del FES radica en su diseño, que actúa como un impuesto al capital humano avanzado. Esto se deriva, por un lado, de que no existe una relación directa entre el monto del beneficio otorgado y el pago posterior que debe realizar el trabajador, así como también, de que lo que este debe restituir al Fisco no es una suma predefinida, sino que depende de su ingreso en cada momento del tiempo. Como resultado, este podría terminar pagando mucho más de lo que realmente se invirtió en sus estudios.

Aunque las indicaciones introducen un tope máximo para limitar este exceso, solo lo acota para los casos más extremos, esto es, el 1,6% de los beneficiarios que se ha calculado deberían pagar 3,5 veces o más del monto recibido. No obstante, seguirá siendo cierto que 4 de cada 10 beneficiarios podría terminar pagando por encima del costo de sus estudios (Dearden et al. 2025). De este modo, el problema del sobrepago no desaparece, sino que de hecho se transparenta.

Adicionalmente, en la actualidad todos los estudiantes que son admitidos a la educación superior tienen la opción de solicitar apoyo estatal para financiar sus estudios, ya sea a través de gratuidad, becas de arancel, CAE o una combinación de esos instrumentos. Sin embargo, esto podría cambiar debido a la cuota máxima de 80 mil cupos que introducen las indicaciones con el propósito de resguardar la demanda de recursos públicos, terminando con una máxima que ha tenido la política de educación superior en las últimas décadas: ningún estudiante que tenga el mérito académico suficiente quedará impedido de cursar la educación superior por restricciones financieras.

2. Riesgo para las finanzas públicas.

En segundo lugar, y tal como esta semana lo advirtió el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), el FES representa una amenaza para las finanzas públicas debido a la incertidumbre que existe respecto de los desembolsos fiscales e ingresos asociados a este instrumento. Persisten dudas sobre la precisión de los supuestos utilizados para elaborar el informe financiero del proyecto, así como sobre el comportamiento real que tendrá el beneficio a lo largo del tiempo; por ejemplo, cuántos potenciales beneficiarios lo solicitarán, cuántos recurrirán a otras alternativas de financiamiento,

qué características tendrá cada grupo y cómo sus decisiones incidirán en las proyecciones de gasto fiscal.

En esta línea, aunque las indicaciones intentan dar mayor certeza respecto al fijar una cantidad máxima de nuevos beneficios a entregar anualmente, ello no resuelve el riesgo asociado al posible descalce entre desembolsos e ingresos fiscales. De hecho, al restringir el número de beneficios y priorizar la entrega de estos a estudiantes de menores ingresos, podría profundizarse el riesgo de un impacto fiscal negativo.

En definitiva, hoy no tenemos certeza de que las proyecciones de gasto realizadas en el Informe Financiero del proyecto de ley sean realistas y, tal como ya ocurrió con la gratuidad para la educación superior -cuyo costo está siendo el doble del proyectado- no existe seguridad de que el FES sea fiscalmente neutro como se ha asegurado.

3. Perjuicio para las finanzas de las instituciones de educación superior.

Por último, otra dimensión que se verá afectada por el FES y que no se subsana con las indicaciones del Gobierno, son las finanzas de las casas de estudio que suscriban a este. Al impedir el cobro de un copago para poder cubrir sus necesidades, estas verán amenazada su estabilidad financiera, y con ello su calidad. Para tener un orden de magnitud, hoy el pago de las familias a la totalidad de las instituciones que forman parte del sistema de educación superior supera los US\$1.800 millones y en el caso de las universidades privadas e institutos profesionales, estos pagos representan más de un tercio de sus ingresos totales (35% y 36%, respectivamente).

UNIVERSIDADES PRIVADAS E IP, LOS MÁS AMENAZADOS POR EL FES

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
CFT	63%	25%
CFT Estatal	68%	12%
IP	60%	36%
Univ. Estatal	36%	9%
Univ. Privada	52%	35%
Univ. Privada CRUCH	60%	16%

Fuente: Elaboración propia a partir de aranceles regulados 2025 y Estados Financieros publicados por la Superintendencia de Educación Superior.

Si bien las indicaciones del Gobierno se abren al cobro de un copago limitado por parte de las instituciones de educación superior, este solo cubriría la diferencia entre el monto solicitado por el estudiante y el arancel regulado y se aplicaría únicamente a quienes soliciten un monto inferior a este último. Por lo tanto, las instituciones

continuarán recibiendo ingresos deficitarios que ponen en vilo su futuro. Este efecto no sería homogéneo, como muestra la Tabla N°2. Mientras las universidades estatales serían las menos afectadas, son las universidades privadas y los institutos profesionales los que presentan una mayor cantidad de carreras con aranceles deficitarios -esto eso, con un arancel regulado inferior al real-, así como también es en este tipo de instituciones donde el copago representa un mayor peso dentro de sus ingresos operacionales, superando el tercio de estos, por lo que su eliminación parcial acarreará un mayor perjuicio.

EN SUMA, SE REQUIERE REPENSAR COMPLETAMENTE EL FES

Las indicaciones no abordan las deficiencias estructurales del FES ni ayudan a resolver las dudas que se han levantado por el impacto que este podría tener en una serie de dimensiones. Se bien se observa una intención de recoger parcialmente algunas de las preocupaciones manifestadas y de aproximar el sistema a un crédito contingente al ingreso, esto se hace de manera muy imperfecta. En definitiva, se mantiene el diseño original del mecanismo, con todas sus falencias: el pago de los trabajadores sigue desvinculado del costo real de su carrera, el posible descalce entre desembolsos e ingresos fiscales seguirá representando una amenaza constante para nuestras frágiles finanzas públicas y el financiamiento de los aranceles regulados continuará generando déficits en las instituciones de educación superior.

Considerando la nula voluntad del Gobierno por atender los problemas del FES, parece necesario reevaluar la necesidad de introducir este nuevo sistema. En efecto, al compararlo con el CAE, este introduce nuevos problemas para el sistema de educación superior. Los estudiantes que soliciten el beneficio no tendrán seguridad sobre la cuantía de la retribución que deberán realizar al Estado y habrá una proporción significativa de ellos que pagará más que el costo de su carrera. Asimismo, las instituciones sufrirán un perjuicio en sus balances sin siquiera tener certeza de la sostenibilidad fiscal del mecanismo.

Por todo lo anterior, parece más conveniente insistir en una reforma que mejore las condiciones para los deudores del CAE: estableciendo un plazo máximo de pago al cabo del cual se extinga la deuda -posibilitando una condonación ex post a quienes obtengan ingresos insuficientes- y automatizando el tope máximo de pago respecto a los ingresos del deudor, sin necesidad de que ello se solicite. Así también, se puede evaluar la salida de la banca y la introducción del descuento por planilla de este préstamo subsidiado por el Estado, siempre que ello vaya en beneficio de una mejor cobranza y un menor costo para el Fisco.