

Presentación sobre proyecto
FES y condonación CAE –
Comisión de Hacienda,
H. Cámara de Diputados.

Nicolas Fleet

Profesor, Departamento de Sociología,
Universidad Alberto Hurtado

1. CAE en la educación superior chilena

- Desde 2006, el CAE ha sido una política de financiamiento estudiantil y acceso a la educación superior muy controvertida:
 - Combinación subóptima de Garantía del Estado, masificación del endeudamiento (sin riesgo) con bancos, y masificación de la matrícula – hasta acceso universal – en sistema de educación superior heterogéneo y segmentado – según origen socioeconómico de estudiantes.
 - Efecto transformador sobre ingreso a la educación superior de grupos sociales de más bajos recursos y a instituciones privadas menos selectivas – sin acceso a crédito disponible para IES del CRUCH.
 - Pero, generalización del endeudamiento provocada por el CAE estuvo a la base de una alta conflictividad social, cómo se expresó en 2011.

1. CAE en la educación superior chilena

- Actualmente, sobre 1.2 MM personas han accedido al CAE. Se trata de un efecto no esperado: originalmente diseñado para que en el octavo año entregada 35 mil créditos, pero en ese mismo período alcanzó 350 mil (Comisión de Hacienda).
- Inicialmente, con interés al 6% se proyectaron endeudamientos por 180% de los ingresos anuales, y pagos mensuales del 18% de los ingresos por 15 años – en Reino Unido, las proporciones respectivas eran 40% de ingresos anuales y 2,9% de pagos mensuales en relación al salario (Banco Mundial, 2012).
- En 2012, el interés bajo al 2%, solucionando en parte el problema del exceso de endeudamiento, pero manteniendo un alto costo público y privado.
- Las instituciones tendieron a incrementar los costos de los aranceles reales sobre el arancel de referencia en 35% promedio - que se agrega a la carga futura de los estudiantes.

1. CAE en la educación superior chilena

- Desembolso estatal en torno a 9 billones de pesos, de los cuales 34% corresponde a pagos (subsidios) a los bancos. O sea, más de un tercio del financiamiento se dirige a fines que nada tienen que ver con educación.
- Generalizado como mecanismo de financiamiento estudiantil antes de la gratuidad, tenemos que hoy “**48% de quienes han recibido CAE proviene de los dos primeros quintiles de ingresos**, mientras que el 17% proviene del tercero y el 18% del cuarto quintil”.
- Considerando que la segmentación social del sistema tiende a reproducirse en las trayectorias laborales, “el SII reporta que 50% de deudores declaró ingresos por debajo de los 750 mil pesos en 2023”.
- Sin tope de pago, 60,2% del CAE está moroso.
- No sabemos por qué se incorporó a los bancos en este mecanismo, pero si fue por su capacidad de cobrar, es justamente esta una razón fundamental – préstamo bancario con garantía estatal - de por qué ha fallado el cobro.

1. CAE en la educación superior chilena

- Propuesta de Condonación del CAE se hace cargo de un problema estructural: una emergente clase profesional, sin recursos propios para solventar educación superior y hoy endeudada o morosa.
- Otro problema diferente: CAE es una fuente de ingresos para muchas instituciones del sistema, con y sin gratuidad, masivas y de elite, universitarias y técnico-profesionales.
- Ante la discusión sobre el FES, es importante entender que las exhortaciones sobre autonomía institucional se hacen desde una posición de dependencia financiera con respecto al CAE – a la cual no parece observársele los mismos problemas de autonomía.

1. CAE en la educación superior chilena

IES con mayor porcentaje de estudiantes con CAE (2023)	Mat. Pregrado 2023	CAE 2023	%
Universidad de Viña del Mar	8.217	4.592	55,9%
Universidad San Sebastián	41.126	22.948	55,8%
Universidad Adventista de Chile	2.665	1.471	55,2%
Universidad Andrés Bello	52.395	25.966	49,6%
Universidad de las Américas	27.473	12.629	46,0%
Universidad del Desarrollo	16.372	7.142	43,6%
IP Escuela Moderna de Música	834	325	39,0%
Universidad Adolfo Ibáñez	10.583	3.798	35,9%
Universidad de los Andes	8.995	2.698	30,0%
Universidad Central de Chile	12.633	3.463	27,4%
Total sistema ESUP	1.249.397	195.093	15,6%

Fuente: Comisión Ingreso y SIES

1. CAE en la educación superior chilena

- El CAE permite copago sobre el arancel regulado:
 - 40% en 7mo decil.
 - 60% en 8vo – 9no decil.
 - Sin límite para el 10mo decil.
- En estas condiciones, no es claro que la comparación del CAE con respecto al FES no sea ventajosa para egresados de ingresos superiores – o de que se trate de un impuesto – pues con el CAE están pagando hartos más que los aranceles regulados.
- El financiamiento estudiantil no se puede seguir sosteniendo en el CAE; tampoco se soluciona totalmente con la gratuidad, por lo que se requiere un nuevo mecanismo.

2. Sobre propuesta FES

- Sin desmerecer méritos del FES, como innovación *híbrida* entre contribución contingente al ingreso con pago en el tiempo, en comparación con CAE, es una alternativa mucho más beneficiosa para estudiantes y para el fisco.
- Para las instituciones también puede serlo si abre espacio para distinguir financiamiento de la docencia con respecto a otras funciones de la educación superior.
- Basado en estado del arte internacional sobre créditos contingentes al ingreso, que es el mecanismo más funcional para la recuperación.
- Al mismo tiempo, trasciende la forma crédito, mediante modelo progresivo, autosustentable y equitativo – y con mayores expectativas de recuperación.
 - La retribución basada en trayectoria laboral de egresados.
 - Modelo de financiamiento solidario con futuras generaciones.

2. Sobre propuesta FES: beneficiarios

- Desde el punto de vista de estudiantes y egresados, según Dearden et al. (2025), en comparación con el CAE, el FES alivianará **el repago promedio de 14,34% a 3,97% de los ingresos.**
 - FES incluye límites desde 0 a máximo 8% de los ingresos.
- **Cerca del 60% pagarán menos con FES que con CAE (Dearden et al., 2025).**
- **Cálculo se queda corto, ya que excluye el copago adicional al arancel regulado, por lo que también implicaría un diferencial a favor que se proyecta sobre el restante 40%.**
- Dearden et al. muestran aproximación al costo real de la formación en los pagos totales promedios: 7.755.000- 4.385.000 para CFT; 19.900.000-14.096.000 universitaria.

2. Sobre propuesta FES: beneficiarios

- Amplia cobertura: financiamiento incluye 100% titulación oportuna (n+1), y 50% de N+2.
 - Aquí radica una de las causas del alto costo de la educ. sup. chilena.
- Agrega garantías para cambios de carrera, articulación entre TP y Universidad, y entre licenciaturas y formación pedagógica.
- Por tanto, se trata de un instrumento muy considerado (centrado) en el beneficiario.

2. Sobre propuesta FES: recursos públicos

- Dearden et al.: proyecta recuperación del 93,8%, superior al ideal teórico CAE – que en todo caso, no se cumple por mora.
- El informe de DIPRES habla de “ahorros de eficiencia a 10 años por casi 3.400 millones de dólares, equivalentes a un 1% del PIB.”
- Da paso a un mecanismo complementario de financiamiento global con gratuidad – y también sin ella –, aunque se trata de políticas diferentes según su foco en clase social de origen (gratuidad) v. clase social de destino (FES).

3. Sobre limitación del copago y la autonomía institucional

- Principal crítica al FES, presentada como una amenaza a la “autonomía” de las IES, es la limitación del copago al décimo decil.
- Pero un mecanismo generalizado de financiamiento estudiantil con recursos públicos no puede existir sin regulación de aranceles y vacantes.
- Barr: idealmente **los créditos debieran cubrir todo el costo de la formación.**
- Experiencia comparada (Reino Unido) indica además que la fijación de máximos arancelarios es un incentivo para que las instituciones se ubiquen en esos valores.
- **Distinción entre arancel regulado y real, aunque es una práctica, resulta sumamente opaca para cualquier mecanismo de financiamiento público, y especialmente para quienes deben agregar al copago, el pago luego del crédito (CAE) o contribución (FES).**

3. Sobre limitación del copago y la autonomía institucional

- Evidencia comparada muestra que los aranceles chilenos están dentro de los más altos de la OECD (PPP). Ello plantea un misterio, que no ha sido respondido científicamente.
 - Bajas en matrículas; largo costo de programas; ineficiencia administrativa; aunque algunas IES mantienen alta acumulación.
- Aranceles reales crecen por sobre aranceles referencia / regulados – siendo CAE o gratuidad incentivos para este crecimiento.
- 2010-2024: aranceles de pregrado han crecido 122% promedio; equivalente a 44,4% más que el IPC del período” (MINEDUC).
- Actores del sistema (entrevistados en estudio SES) reconocen poco espacio disponible para nuevas alzas de aranceles.

3. Sobre limitación del copago y la autonomía institucional

- Opacidad en incremento de los aranceles: es difícil establecer un vínculo claro con calidad académica, o con otros incentivos de mercado – incluso cuando el lucro debiera estar prohibido.
- Es cierto que, especialmente para instituciones sin aportes basales, se espera que los aranceles financien más que la docencia, ya sea gestión, investigación o vinculación con el medio.
 - Aunque ello requeriría análisis caso a caso, basados en el trabajo académico – cuántos cursos y estudiantes v. otra producción.
- Ahora, el criterio de la investigación como factor del costo de la docencia – cómo se calcula en aranceles regulados – debiera considerar cómo la docencia se ve informada por la investigación, más que la separación entre docencia e investigación en cada plantel.

3. Sobre limitación del copago y la autonomía institucional

- El sistema debe avanzar en diferenciar aportes públicos a la investigación, individual e institucional, de los costos de la formación.
- FES puede ser un paso decisivo en esta dirección.
- Sin perjuicio de lo anterior, si hay riesgo de sustentabilidad institucional-sistémica por causa de aranceles regulados, Fes podría ajustar parámetro de copago más allá del decil 10 – sin perder sentido de cobertura lo más amplia posible para estudiantes.

3. Sobre limitación del copago y la autonomía institucional

- Autonomía no debe confundirse con sortear las condiciones necesarias para el financiamiento público generalizado – pues estas condiciones buscan asegurar una clara vinculación entre valor a cambio de inversión pública (calidad como *value for money*).
 - En estadio de acceso universal a la educación superior, condiciones de eficiencia y transparencia se vuelven más necesarias (Trow, 1996).
 - Países de alta tradición de autonomía financian educación superior con aranceles y vacantes regulados.
- Si financiamiento público fuera un problema para la autonomía, también lo sería por el CAE, aunque no se plantea así, justamente porque sus problemas de diseño (ej. distinción entre arancel regulado y real) se acomodan bien con la ineficiencia u opacidad institucionales.
- Por último, el sistema chileno reconoce esta autonomía en Ley 20191 (art. 2, a), por lo que FES es una opción, al igual que la gratuidad.

4. Sobre la justicia en el pago de egresados/as con ingresos superiores

- Dearden et al.: 16,6% de los estudiantes – de mayores ingresos futuros – se espera que repagen 1,5 veces o más el costo de su grado – según arancel regulado.
 - Para 1% ese monto podría llegar a 3.5 veces el costo de arancel regulado.
- Pero hoy, estudiantes con CAE además co-pagan sobre arancel regulado la diferencia que agregan las instituciones.
- No es claro qué tan diferente es esta proyección del FES sobre grupos de ingresos superiores en comparación con el sobrepago que implica el CAE en relación con los aranceles regulados.
 - Ello porque se debe añadir tasas de interés + copago en el cálculo final de lo que terminan pagando.
- Barr: distribución progresiva de pagos es parte de la naturaleza del mecanismo contingente al ingreso: “es importante compartir los costos” entre estudiantes de distinto origen socio-económico.

4. Sobre la justicia en el pago de egresados/as con ingresos superiores

- Aunque la situación del 1% de ingreso superior puede ser bien puntual – como señalo Dearden – puede ser políticamente relevante ajustar el parámetro, estableciendo un tope.
- Como concluye Barr en una columna, es importante distinguir entre estructura y parámetro de un mecanismo de financiamiento.
 - Los parámetros siempre deben estar disponibles para ajustarse en función de sus efectos/desempeño.
 - De esta manera, concluye Barr sobre FES: “*La reforma tiene buen diseño y entrega una base sólida para desarrollos futuros*”.
- FES tiene potencial de incentivar transparencia y eficiencia institucional; distinción en financiamientos de docencia e investigación (ambas relacionadas con vinculación con el medio); podría servir también para incentivar eficiencia en la formación.

MUCHAS GRACIAS!

nifleet@uahurtado.cl