



Minuta

Proyecto de ley que establece un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas

Boletín N° 17169-04.

Financiamiento para (Estudiantes) en Educación Superior (F(E)ES)

1. Asimetrías en las leyes que regulan el financiamiento estatal para estudios en educación superior

Las instituciones adscritas a gratuidad, desde de la entrada en vigor de la Ley N°21.091 el año 2018, se encuentran bajo una regulación estricta de sus vacantes y del valor de sus aranceles. En términos específicos establece un límite de 2,7% anual respecto del promedio de matrícula de primer año de los últimos dos años al crecimiento de vacantes. Adicionalmente, desde el año 2026 estarán completamente vigentes los aranceles regulados para todas las carreras que tendrán una vigencia de cinco años y se incrementarán anualmente de conformidad al reajuste que señale la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año siguiente, según se establece en el Art. N°19 de la Res. Ex. Núm. 44.137-B, de acuerdo a lo señalado en el Art. N°94 de la Ley N° 21.091.

En paralelo, desde el año 2006 en base a la Ley N° 20.027, Crédito con Aval del Estado (CAE), se desarrolló un sistema en forma inorgánica. La Ley N°20.027 no fija un número específico de estudiantes beneficiarios en su articulado, ya que fue concebida como un sistema de financiamiento de libre acceso, sujeto a criterios de elegibilidad y condiciones bancarias, el modelo de aplicación inicial del CAE sí consideró una estimación de cobertura de entre 20.000 y 40.000 estudiantes y en la actualidad son más de 350.000 las personas que acceden a este instrumento de financiamiento estudiantil. Esta ley fija un arancel de referencia que se actualiza anualmente, sin embargo, no fija el arancel que pueden cobrar a sus estudiantes.

Así, el proyecto de Ley es un proyecto necesario, que aborda la reorganización y condonación de deudas de personas que han accedido a diferentes instrumentos de financiamiento para sus estudios superiores, principalmente CAE, y que actualmente presentan altas de morosidad, con un gasto para el Estado que se expandió en forma inorgánica. Esto permitirá generar adelantarse a futuras situaciones críticas en términos sociales. Adicionalmente, elimina asimetrías en los sistemas de financiamiento estudiantil en los subsistemas del sistema de educación superior.

Una ventaja de los de los préstamos contingentes al ingreso, como el propuesto en el PdL, radica en su eficiencia administrativa. Los costos de recaudación son excepcionalmente bajos, representando menos del 1% anual de los ingresos recuperados en Australia. Esto se debe al uso de los sistemas actuales de retención de ingreso, como los existentes en el caso de la retención tributaria, ya que el impuesto a la renta se calcula sobre la base de los ingresos percibidos. Además, elimina todas las actuales estructuras de cobranza que deben crear las instituciones de educación superior y financieras. Por ejemplo, en Australia el sistema funciona con 10 personas.

El financiamiento sólo cubre los costos de arancel y matrícula, está pensado para población urbana. Considera sólo el arancel como un costo relevante para el financiamiento de los estudios y no está pensado en las zonas rurales, potenciales estudiantes que deben trasladarse y solventar costos de vivienda, como ocurre ampliamente en regiones.

2. ¿Qué regula el nuevo proyecto de Ley conocido como FES ?

El proyecto de ley propone legislar acerca de dos aspectos complementarios:

- Plan de reorganización y condonación de deudas educativas Boletín N° 17169-04.
- Crea un mecanismo de financiamiento estudiantil en reemplazo del CAE, en que los estudiantes una vez egresados aportan con una contribución contingente a sus ingresos.

3. Antecedentes generales del CAE:

- El Crédito con Aval del Estado, CAE, desde su creación en 2006 hasta el cierre del año 2023, le ha significado en total cerca de 9 billones de pesos al fisco (MM\$ 8.495.562).
- A la fecha, el Estado ha recuperado sólo el 8% de este aporte (MM\$ 687.604).
- Del total de desembolsos fiscales asociados al CAE el 66% corresponde propiamente a compra de créditos (MM\$ 5.595.557).
- Del 34% restante corresponde a pagos y subsidios adicionales a los bancos por conceptos distintos a la compra de créditos.
- Por concepto de recargas resultantes de los procesos de licitación se han pagado casi 1,5 billones de pesos (MM\$ 1.418.187), equivalente a un 25,3% de sobrepagos pagados a las instituciones financieras respecto del monto destinado a compra de créditos.
- Además, asociadas a personas deudoras que han caído en situaciones de mora prolongada y sobre las cuales se han agotado todas las acciones de cobranza tanto extrajudicial como judicial, los que corresponden a MM\$ 1.073.953 y MM\$ 62.920 en egresados y en personas que no finalizaron sus estudios, respectivamente.

4. Tres cuestionamientos principales al proyecto en su versión actual y propuestas

- a. En el caso de usuarios de FES que en el futuro posean altos ingresos podrían generar una retribución excesivamente alta.

A modo de ejemplo, se presenta una tabla del número de veces en que se reintegran recursos al sistema en función de los aportes recibidos, todo esto en moneda corriente, para lo cual se considera una carrera con 4 años de duración (16 años de aportes) y un arancel regulado de \$5.000.000, con una tasa de aporte constante de 7% de los ingresos mensuales en función del ingreso:

Factor (veces el costo de la carrera)	Ingreso mensual requerido (\$)
1,0 ×	\$1.488.095
1,5 ×	\$2.232.143
2,0 ×	\$2.976.190
2,5 ×	\$3.720.238
3,0 ×	\$4.464.286
4,0 ×	\$5.952.381
5,0 ×	\$7.440.476

Propuesta: Una forma de evitar esta retribución excesiva es que para ingresos mayores al límite imponible el monto del aporte corresponderá al 8% del límite imponible, que para el año 2025 es de 87,8 UF equivalente a \$3.442.830. De esta forma, la retribución máxima es menor a 2,5 veces.

- b. En el PdL el/la estudiante que accede a financiamiento vía FES debe comprometerse por la totalidad de los costos de arancel y matrícula.

En general, la tendencia de las familias chilenas es evitar que sus hijos/as que acceden a educación superior asuman una deuda a futuro, es decir, las familias que no acreditan para acceder a gratuidad hacen el mayor esfuerzo posible para que sus hijos e hijas no se endeuden, si pueden pagar parte o el total de los costos de los estudios en educación superior lo harán y así lo hemos observado hasta ahora. En términos específicos el proyecto de ley señala:

*“El Estado transferirá a las instituciones el monto equivalente a la suma de los **aranceles regulados y derechos básicos de matrícula** correspondientes a las personas beneficiarias de cada institución”.*

Además, opcionalmente, según se requiera incluye financiamiento por los años 1 y 2 de exceso del tiempo de estudio. En el PdL no se hace mención de financiamiento parcial a solicitud del/la estudiante. No se adapta a estudiantes que quieren limitar su compromiso futuro, por ejemplo, si estudian con apoyo familiar parcial o becas privadas. Naturalmente, esto conlleva simplicidad en la administración de este nueva herramienta de financiamiento y las instituciones cuentan con la certeza financiera de la recepción de los recursos por aranceles y así todo el estudiantado accede bajo las mismas reglas y condiciones.

Propuesta: Considerar la posibilidad que los/as estudiantes accedan a un financiamiento parcial del FES en función de las posibilidades de un pago parcial de sus familias para evitar endeudamiento futuro.

- c. Copago solo en décimo decil

En la actualidad, las instituciones en gratuidad tienen la opción de acceder a un cobro complementario respecto de los aranceles regulados, para los deciles 7, 8, 9 y 10. En el proyecto de ley sólo se contempla copago para el décimo decil. La preocupación principal de las instituciones que actualmente cobran este copago, que corresponde a un aporte forzado para las familias, son dos: en primer lugar la dilución de este decil, alteración de los datos socio-económicos familiares para ubicarse en un decil inferior y así limitar el valor del arancel a pagar; en segundo lugar, la autonomía de las instituciones para definir el cobro para los deciles que no están en gratuidad para financiar las actividades adicionales, asumiendo que el arancel regulado corresponde al costo justo y razonable de los costos de los procesos formativos.

Propuesta: Considerar la inclusión de al menos un nuevo decil, noveno, para el copago, esto generaría una fuerte contención a la dilución del décimo decil. Alternativamente, se puede considerar un incremento lineal en el copago desde el 7 al 10 decil.

5. Efectos positivos para universidades tradicionales:

- a. **En el Artículo 35 del PdL se deroga el Artículo 108 de la Ley N°21.91,** que en su inciso segundo indica :

En caso que el tiempo de permanencia exceda hasta un año sobre el plazo de la obligación de la institución, ésta sólo podrá cobrar al estudiante hasta el 50% del valor de la suma del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula correspondientes al período adicional a dicho plazo.

Es decir, con la puesta en funcionamiento de la nueva ley las universidades podrán cobrar la totalidad del arancel. Para todas las universidades de CRUCH el impacto anual por este concepto es de aproximadamente de MM\$46.000.

Artículo 35.- Modificaciones a la ley N° 21.091. Modifíquese ley N° 21.091, en el siguiente sentido:

- *Incorpórase, en el artículo 108, un inciso final, nuevo: “El presente artículo no tendrá aplicación en aquellos casos en que la institución de educación superior, además, acceda al instrumento de financiamiento público, y él o la estudiante financie sus estudios a través de este”.*
- *Incorpórase, en el artículo 110, un inciso final, nuevo: “El presente artículo no tendrá aplicación en aquellos casos en que la institución de educación superior, además, acceda al instrumento de financiamiento público”.*

- b. **Eliminación de carga por garantías de CAE:**

Las universidades de CRUCH anualmente deben pagar las garantías por CAE para estudiantes que abandonan sus estudios. Actualmente, una estimación preliminar de este costo anual para CRUCH es cercano a los MM\$20.000.

- c. **Acceso a recurso del Fondo Solidario de Crédito Universitario, FSCU, a las Instituciones de CRUCH:**

El Artículo octavo transitorio del PdL permite el acceso a las universidades que sean administradoras del FSCU podrán participar del plan de reestructuración de deudas. Desde el año 2021, por Ley de Presupuesto de la Nación, debido a los efectos de la pandemia y posteriormente para abordar desarrollo institucional, hemos tenido en forma anual acceso a una parte de los excedentes anuales y acumulados de este fondo.

Artículo octavo transitorio.- De los Fondos Solidarios de Créditos Universitarios.

Las universidades que sean administradoras de Fondos Solidarios de Créditos Universitarios, o acreedoras de créditos regulados por las leyes N° 18.591 y N° 19.287,

podrán participar del Plan, informándolo al Servicio Ingresos, en el plazo y forma que establezca el reglamento de la presente ley.

Sin perjuicio de lo anterior, los créditos referidos se mantendrán en el patrimonio de los Fondos o de las universidades acreedoras de ellos, según corresponda.

En virtud de esta participación, las personas deudoras de estos créditos que adhieran al Plan se exceptuarán de la obligación de declarar sus ingresos anuales, contenida en el artículo 9° de la ley N° 19.287, debiendo proceder de acuerdo con lo señalado en el inciso primero del artículo décimo tercero transitorio. La determinación de las cuotas de su crédito se realizará de conformidad a lo señalado en dicho artículo. Para el cobro de las cuotas se aplicará lo regulado en el artículo décimo cuarto transitorio. En cualquier caso, continuarán rigiendo los topes máximos de años regulados en el artículo 8° de la ley referida.

Las universidades administradoras de Fondos Solidarios de Créditos Universitarios que participen del Plan, a partir del año siguiente al ingreso en vigencia de la presente ley, podrán utilizar todos los excedentes acumulados del Fondo referido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75 de la ley N° 18.591, para financiar todo o parte de lo que les corresponda pagar a las y los estudiantes que, habiendo sido beneficiados con el instrumento de financiamiento, hayan excedido del plazo establecido en el artículo 10 de la presente ley, así como para el financiamiento de gastos extraordinarios asociados a la adopción de medidas de modernización académica y de la gestión de la institución, y para implementar acciones destinadas al desarrollo de la investigación, creación y/o innovación. Lo anterior será sin perjuicio del deber de otorgar el financiamiento que corresponda a sus estudiantes que no hubieren adherido al instrumento regulado en esta ley, en conformidad a lo establecido en el artículo décimo sexto transitorio. El reglamento de esta ley regulará el procedimiento de uso y cálculo de los excedentes que corresponda a cada universidad, en virtud de lo señalado en la presente ley.

Minuta abreviada preparada por Carlos Saavedra Rubilar, Rector Universidad de Concepción, en base al nuevo PdL, leyes vigentes y documentos del Mineduc para ser presentada en la Comisión de Hacienda, Honorable Cámara de Diputados.

Concepción, 11 de junio de 2025