

Opinión respecto del proyecto de ley que Crea 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, 18 de junio de 2025

José Joaquín Brunner, académico UDP y UTA

El proyecto en discusión tiene a mi juicio un diagnóstico errado, desconoce las dinámicas de desarrollo del sistema y presenta una propuesta incongruente. Iré por partes.

Primero, el diagnóstico. Los problemas actuales de financiamiento del sistema desbordan con mucho la crisis del CAE y del endeudamiento sobreveniente. En cambio, tienen que ver: (i) con las fallas de la gratuidad y las cargas que imponen a las IES; (ii) con los aranceles (mal) regulados que afectan a un buen número de IES; (iii) con el reducido gasto en I+D, al mismo tiempo que la ley 21.091 obliga a todas las IES a gastar más en investigación y en innovación para alcanzar la excelencia, y (iv) con el hecho que el Estado no ha tomado acciones decisivas— por lo menos en el caso de las dos últimas administraciones—respecto al financiamiento del sector.

Segundo, desconocimiento del desarrollo del sistema. El proyecto que se discute no reconoce ni valora el significativo desarrollo del sistema entre 1990 y mediados de la década pasada. Tampoco destaca que un pilar de ese desarrollo ha sido el esquema de financiamiento mixto, estatal y no estatal, que hizo posible la expansión del acceso hasta alcanzar una tasa bruta de participación de cien por ciento; un fuerte desarrollo del segmento no-universitario de ETP; un mejoramiento de la calidad académica, evidenciado por el hecho de que casi el 100 de la matrícula está hoy en IES acreditadas, y un salto adelante en el volumen e impacto de la producción científica que nos ubica como el país con la mayor productividad por investigador y el más alto impacto de esa producción en la región latinoamericana.

Adicionalmente el sistema cubre todo el territorio del país; garantiza la autonomía de las IES y sus misiones propias y proyectos; asegura la libertad académica para enseñar, indagar, aprender y deliberar; se ha internacionalizado progresivamente; transita hacia una nueva fase de gestión profesional de las casas de estudio y ha logrado expandir la responsabilidad social y el carácter público de la ES, tanto de las instituciones estatales como no estatales. Hoy cuenta con un esquema mixto de provisión y financiamiento consagrado en la ley. Y las universidades gozan de confianza por parte de la opinión pública.

Con todo, este sólido desarrollo está puesto hoy entre paréntesis debido a la incertidumbre financiera que aqueja al sistema, mientras una serie de instituciones trabajan bajo creciente estrés o y algunos se hallan en zona de riesgo.

El clima interno que percibo en muchas instituciones es de creciente preocupación frente a las exigencias y presiones que ejerce un régimen de control burocrático con regulaciones excesivas y un modelo de acreditación con minuciosos estándares evaluativos que comienzan a percibirse como asfixiantes.

A su turno, el gobierno de las instituciones se encuentra desafiado por una dependencia creciente de recursos provenientes de fuentes fiscales, los que a su vez dependen de la fijación por vía administrativa de los aranceles y de un cálculo de costos que mantiene en vilo a las instituciones.

Tercero, por último, la propuesta. En el contexto descrito se discute ahora el proyecto FES que propone un nuevo instrumento de financiamiento público para la ES y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas. Se trata, en breve, de un proyecto focalizado en el financiamiento de la demanda, los estudiantes. Está lejos, por tanto, de hacerse cargo del reto del financiamiento en su conjunto; no considera el lado de la oferta, o sea, a las instituciones, ni toca las fallas de la gratuidad, ni crea nuevos instrumentos de apoyo para la I+D+i, ni tampoco aborda el aumento de costos originado por la ley que obliga a gastar cada vez más en la persecución de la excelencia.

Al contrario, antes de comenzar siquiera a solucionar los problemas que la gratuidad genera a las instituciones, el proyecto propone extenderla desde ya a los quintiles 7, 8 y 9, terminando así de desmontar el esquema de costos compartidos (copago) consagrado en la ley, lo que, de concretarse, desestabilizaría definitivamente al sistema.

Pero, ¿sería efectivamente gratuito ese sistema? En la práctica, sólo en el punto de acceso. Pues a la salida del mismo, el estudiante del FES se convierte en un graduado obligado a pagar un tributo contingente a su ingreso, igual como ocurre con los deudores del crédito estudiantil. Sólo que ese tributo vendría a sumarse ahora al impuesto a la renta que pagan normalmente los profesionales y técnicos, con insospechadas consecuencias sobre la titulación, el trabajo informal, la elusión de impuestos y otras que se han mencionados durante la discusión pública de este instrumento.

Por lo mismo, no se entiende esta iniciativa que, en vez de corregir y mejorar directamente el esquema de crédito contingente al ingreso, busca sustituirlo por un tributo contingente al ingreso o *graduate tax* —como se conoce en las discusiones académicas anglosajonas— el cual, sin embargo, no ha sido adoptado duraderamente y a gran escala por ningún país.

Nótese que esta “solución” del *graduate tax* viene discutiéndose a lo menos desde hace siete décadas en la literatura académica (Wallis, 1968), en tándem con la discusión sobre el crédito contingente al ingreso, el que sí ha tenido amplia aplicación.

De hecho, tanto una como otra solución provienen de un mismo paradigma teórico; el de la inversión en capital humano y el retorno privado que genera la ES. De hecho, tal enfoque fue promovido por el Banco Mundial en los años 1990 (Albrecht y Ziderman, 1992). Resulta una ironía de la historia que sean los técnicos del actual gobierno los que ahora reviven una fórmula cuyo origen se remonta al trabajo pionero de Milton Friedman (1955), quien promovía un impuesto a los graduados “como una posible respuesta al problema del mercado de capitales asociado a la financiación de la enseñanza superior” (Chapman, 2006:1438).

En realidad, la discusión en torno a la propuesta del FES no es doctrinaria, ni menos si acaso su origen es neoliberal o no. Pues resulta evidente que ella adscribe a la verdadera revolución que en el terreno de la política pública significó introducir la idea del

financiamiento de los estudios superiores a través del endeudamiento a largo plazo, sea a través de créditos o de un *graduate tax* (Barr, 2007; Chapman et al., 2020; Barr, 2025).

Lo que está en juego aquí es la opción del proyecto por el último de estos instrumentos; su elección, oportunidad, diseño y resultados previsibles. Concluiré con algunos comentarios al respecto.

La elección entre modalidades del endeudamiento friedmaniano a largo plazo no se entiende fácilmente. De hecho, parecía más directo y sencillo partir del instrumento comúnmente usado en el mundo—el del crédito contingente al ingreso, que además es conocido para bien y para mal en Chile, que optar por una modalidad hasta aquí no probada, salvo parcialmente y por poco tiempo en Escocia y Etiopía (Marcucci & Johnstone, 2009:7; Alemu, 2012).

La oportunidad de esta elección parece poco propicia; estamos a 9 meses del comienzo de una nueva administración gubernamental, sumidos inevitablemente en un ambiente de competencia electoral donde el cálculo político conspira contra acuerdos duraderos de alcance nacional. Sobre todo en materias de gran complejidad y a propósito de un instrumento que prácticamente no ha sido probado.

En seguida, el diseño técnico-presupuestario del FES aparece especialmente débil y confuso a la luz de la discusión pública. Hay una maraña de cifras contradictorias, los supuestos de cálculo han sido contestados, no existe acuerdo entre las y los expertos en cuanto a su interpretación, condiciones bajo las cuales es imposible formarse un juicio fundado sobre la magnitud de los recursos envueltos.

Por último, los efectos previsibles del diseño propuesto debieran ser objeto de especial atención, a lo menos en dos niveles.

A nivel de los graduados individuales, sería importante prever el impacto directo que tendría el tributo contingente al ingreso una vez que las personas acceden al mercado laboral. Asimismo, cuán distinto sería respecto al pago de un crédito contingente al ingreso bien diseñado y administrado.

A nivel de las instituciones y del sistema, el efecto inmediato de suprimir el esquema de costos compartidos (copago) en el caso de los deciles 7, 8 y 9 sería letal, según han manifestado diferentes autoridades institucionales. Lo mismo ocurrirá, a mediano plazo, si no se corrigen las fallas del régimen de gratuidad. En el largo plazo, el principal y más grave efecto del FES sería la casi completa dependencia de las universidades y demás instituciones de los recursos fiscales, con las previsibles consecuencias del clientelismo político y la pérdida de autonomía de las instituciones. Los gobiernos autoritarios suelen utilizar esa dependencia para amenazar o castigar ideológicamente a las universidades o para acallar las voces críticas de sus académicos.

Cabe esperar, por consiguiente, que esta Comisión, luego la Hon. Cámara y, más adelante, el Senado de la República, consideren y sopesen los riesgos de una política de financiamiento mal concebida o equivocadamente diseñada, como por las razones aquí expuestas estimo sucede con el proyecto en discusión.

Referencias

Albrecht, D., & Ziderman, A. (1992). Student loans and their alternatives: improving the performance of deferred payment programs. *Higher Education*, 23, 357-374.

Alemu, S. K. (2011). Analysis of Higher Education Costs Sharing Implementation in Ethiopia. Universidade de Aveiro (Portugal).

Barr, N. (2007). Financing higher education: ¿tax, graduate tax or loans? In *Making social policy work* (pp. 109-130). Policy Press.

Barr, N. (2025). Financing tertiary education: Some thoughts on the reform proposals in Chile. Bill to create a new public funding instrument for higher education, Bill N°17169-04. Public hearing organised by the Treasury Commission of the Parliament of Chile, 4 June 2025.

Chapman, B., Dearden, L. (2013) Income-contingent loans in higher education financing. *IZA World of Labor* 2022: 227 doi: 10.15185/izawol.227.v2

Chapman, B. (2006). Income contingent loans for higher education: International reforms. *Handbook of the Economics of Education*, 2, 1435-1503.

Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. In R. A. Solo (Ed.), *Economics and the Public Interest* (pp. 85-107). New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.

Marcucci, P. N., & Johnstone, D. B. (2009). Tuition Fee Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales¹. In *The Routledge International Handbook of Higher Education* (pp. 151-164). Routledge.

Wallis, K. F. (1968). A graduate Tax: a comment. *Higher Education Review*, (2).