Impacto fiscal del nuevo instrumento de Financiamiento para la Educación Superior (FES)

Presentación a la H. Comisión de Educación del Senado de la República de Chile

7 de enero de 2026

Agenda

I. Introducción
II. Impacto fiscal del proyecto de ley
III. Categorización contable del FES
IV. Análisis de riesgos fiscales
V. Consideraciones finales

I. Introducción

Introducción

Análisis del Impacto fiscal del proyecto de ley

- El Consejo Fiscal Autónomo (CFA o Consejo) analizó las **implicancias fiscales del proyecto de ley (PdL)** que crea un nuevo instrumento de Financiamiento público para Estudios de nivel Superior (**FES**) y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas (Boletín N°17.169-04). Esta presentación se basa en el informe del CFA, "Impacto fiscal del nuevo instrumento de Financiamiento para la Educación Superior", de fecha 5 de diciembre de 2025.

- En el marco de su mandato institucional de contribuir al manejo responsable de la política fiscal, **el CFA examina los efectos fiscales que implicaría la adopción del mecanismo de financiamiento, su clasificación contable y los riesgos fiscales asociados.**

- **Se analiza la versión disponible al 3 de diciembre de 2025,** considerando las indicaciones ingresadas y sus respectivos informes financieros (IF), sin perjuicio de que **algunos aspectos del PdL podrían modificarse,** según lo anunciado por el Ejecutivo e **informado al Consejo en sesión del 4 de diciembre por el Ministerio de Hacienda y Dipres.**

- **Nota:** Se utilizan las cifras de los IF N°136 y N°186 y se consideran las proyecciones de PIB e inflación del Informe del CFA sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones de octubre de 2025. Se asume 2026 como primer año de análisis.

Introducción

Antecedentes

- El análisis considera como antecedente el Informe sobre el impacto fiscal del Crédito con Aval del Estado (CAE) del CFA (diciembre de 2024), que detalló cómo el CAE afecta a las finanzas públicas e identificó debilidades en su registro contable, destacando:
    - **Egresos que disminuyen el patrimonio neto del fisco, pero que no se registran como gasto:** como el sobreprecio que paga el Estado en la recompra de créditos a las instituciones financieras (corregido en Ley de Presupuestos de 2026).
    - **Entradas de recursos que implican cambios en la composición de activos, pero que se contabilizan como ingresos:** pagos realizados por los deudores del CAE, correspondientes al capital de los créditos en poder del fisco, que tratándose de amortizaciones deben registrarse bajo la línea (si bien Dipres reclasificó la cuenta fluctuación de deudores asociada, desde Ingresos tributarios a Otros ingresos a partir del IFP1T25, sin afectar el total de ingresos fiscales, se siguen registrando sobre la línea.
- El Consejo advierte que la situación financiera del CAE refleja un escenario de desequilibrio significativo, con un deterioro persistente de sus indicadores, incluyendo una tasa de morosidad que alcanzó un máximo histórico de 64,4% en 2024 y valora la oportunidad de discutir alternativas para subsanar esta situación fiscal.

Introducción

Antecedentes

- Se incorpora como antecedente la presentación del Análisis preliminar sobre el FES realizada por el CFA a la H. Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados (julio de 2025) en la que se relevó:
    - **La necesidad de mayores detalles acerca de las proyecciones de los informes financieros:** variables que sustentan las proyecciones, como número de beneficiarios, rentas promedio por grupo y supuestos utilizados; y ampliar el horizonte de proyección más allá del periodo de diez años proyectado.
    - **La existencia de incertidumbre en relación con la naturaleza fiscal del FES (clasificación como activo financiero), respecto de si cumplía con los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas del FMI y en la normativa del SICGE:** se sugirió establecer una instancia de coordinación con organismos pertinentes para determinar con claridad su naturaleza fiscal y las normas apropiadas para su registro.
    - **La necesidad de corregir aspectos contables y registros de estadísticas fiscales del CAE.**
    - **La necesidad de simular escenarios alternativos:** complementando el escenario base con simulaciones alternativas que permitan dimensionar adecuadamente los riesgos fiscales asociados.
- A lo largo del trabajo, se contempló la presentación ante el Consejo de ocho expertos, insumos del FMI y de la CGR, un informe de consultor externo sobre la naturaleza fiscal del mecanismo, el dictamen N°E172269N25 de la CGR, así como los antecedentes de diversos oficios respondidos por la Dipres (oficios reg. 27GG y 28GG del 14 de julio de 2025 y 30GG del 5 de agosto de 2025).

II. Impacto fiscal del proyecto de ley*

* Los cálculos presentados consideran que los desembolsos y contribuciones son registrados sobre la línea, según se justificará más adelante.

1. Mecanismo propio del FES e institucionalidad

Impacto fiscal

- Si bien los IF de Dipres estiman que **el PdL generaría un ahorro fiscal neto** (sobre y bajo la línea), el CFA precisa que dicho efecto **se sustenta en medidas distintas al mecanismo propio del FES**.
- De acuerdo con los informes financieros N°136 y N°186, a diez años, el proyecto de ley generaría un **ahorro neto respecto de la situación actual de $579.170 millones de pesos de 2025 (0,14% del PIB)**, el cual se compone de un **ahorro bajo la línea de $497.693 millones en pesos de 2025 (0,12% del PIB) y sobre la línea de $81.477 millones en pesos de 2025 (0,02% del PIB)**.
- En el informe del CFA dichas cifras se presentan reclasificadas sobre y bajo la línea y separando las medidas propias del mecanismo y otros componentes.
- Se releva que la mejora se sustenta en la adopción de medidas como la **eliminación de las becas de arancel** y la **postergación de la extensión de gratuidad**.
- Al respecto, **el ahorro neto del mecanismo propio del FES** al año diez es **negativo en $358.500 millones de pesos de 2025 (0,09% del PIB)**; al incluir los gastos institucionales este es **negativo en $361.563 millones de pesos de 2025 (0,09% del PIB)**.

1. Mecanismo propio del FES e institucionalidad

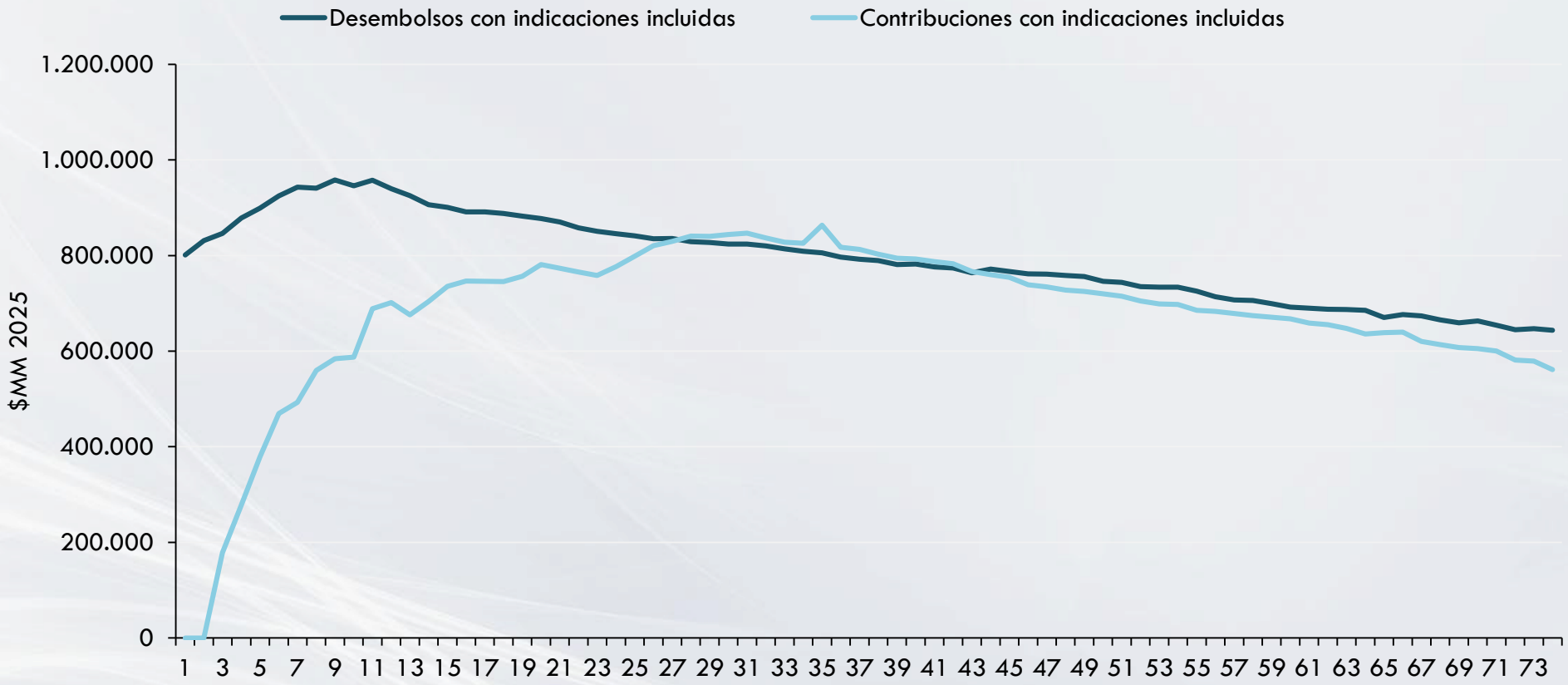
Impacto fiscal

- El CFA observa que, en el largo plazo, según proyecciones de Dipres, las **mayores necesidades de financiamiento del mecanismo propio del FES se moderan, pero no se terminan de revertir completamente** en dicho horizonte.
- De acuerdo con la información remitida por Dipres al CFA, la que no está disponible en los IF, en un horizonte de proyección más largo, de 74 años, el **ahorro neto promedio anual del mecanismo propio del FES sería negativo en $118.391 millones de pesos de 2025 (0,03% del PIB)**.
- En los **primeros 27 años de proyección el ahorro neto sería negativo**, situación que se **revertiría desde el año 28 al 43, para luego volver a una situación de ahorro neto negativa**.
- El Consejo valora la mejora en el mecanismo de cobranza ya que, al realizarse mediante descuento de cotizaciones previsionales o retenciones en boletas de honorarios, se puede reducir el riesgo de incobrabilidad y su consecuente impacto fiscal negativo.

1. Mecanismo propio del FES e institucionalidad

Desembolsos y contribuciones del FES en todo el horizonte de proyección

(Millones de pesos de 2025, años 1 a 74)



Fuente: CFA en base a información enviada por Dipres con fecha 29 de septiembre, en respuesta a oficio N° 51 del CFA con fecha 21 de agosto.

2. Resto de los componentes del PdL

Impacto fiscal

- El impacto fiscal del "resto" de los componentes del proyecto de ley explica la totalidad del ahorro fiscal neto estimado en los informes financieros.

1. **Eliminación del CAE:** según las proyecciones de la Dipres, la finalización de la recompra de créditos por parte del fisco y del pago de la recarga asociada genera menores necesidades de financiamiento, las que son parcialmente compensadas por la renuncia a ingresos fiscales futuros, resultando en un ahorro neto positivo en el horizonte de diez años.

2. **Postergación de la extensión de la gratuidad y eliminación de becas de arancel:** estas medidas implican menores gastos fiscales en el período analizado, los que se materializan de forma gradual en el tiempo, en la medida que se extinguen beneficios previamente otorgados y no se asignan nuevas becas bajo el esquema anterior.

2. Resto de los componentes del PdL

Impacto fiscal

3. **Plan de condonación y reorganización de deudas educativas:** el Estado asume como nuevo acreedor los créditos vigentes, generando flujos de entradas y desembolsos que, en conjunto, derivan en un ahorro neto positivo en el horizonte considerado, con impactos diferenciados entre los distintos componentes del plan.

- **En términos agregados, los informes financieros estiman que estos componentes generarían menores necesidades de financiamiento por $940.733 millones de pesos de 2025 (0,23% del PIB) en el año 10, promediando $910.231 millones de pesos de 2025 (0,24% del PIB) durante los primeros diez años.**

3. Resumen

Ahorro fiscal neto (contribuciones menos desembolsos) consolidado del PdL respecto de la situación actual

(Millones de pesos de 2025, % del PIB)

Año	Ahorro neto sobre la línea						Ahorro neto bajo la línea	
	FES		Otros componentes		Total		Otros componentes	
	$MM 2025	% del PIB	$MM 2025	% del PIB	$MM 2025	% del PIB	$MM 2025	% del PIB
1	-804.310	-0,24	-1.197	-0,00	-805.507	-0,24	913.988	0,27
2	-834.323	-0,24	8.657	0,00	-825.666	-0,24	816.451	0,23
3	-670.678	-0,19	-17.218	-0,00	-687.896	-0,19	814.980	0,23
4	-603.586	-0,17	43.363	0,01	-560.223	-0,15	842.890	0,23
5	-523.404	-0,14	93.508	0,03	-429.896	-0,12	849.836	0,23
6	-458.104	-0,12	92.907	0,02	-365.197	-0,10	854.351	0,23
7	-453.078	-0,12	96.413	0,02	-356.665	-0,09	857.813	0,22
8	-383.902	-0,10	83.245	0,02	-300.657	-0,08	857.089	0,22
9	-377.323	-0,09	94.511	0,02	-282.812	-0,07	859.989	0,21
10	-361.563	-0,09	84.540	0,02	-277.023	-0,07	856.193	0,21

Fuente: elaboración propia del CFA, en base a IF N° 136, IF N° 186 e información enviada por Dipres con fecha 29 de septiembre en respuesta a oficio N° 51 del CFA con fecha 21 de agosto.

Nota 1: Las contribuciones y desembolsos del FES se consideran sobre la línea debido al dictamen de la CGR.

Nota 2: Las cifras del FES incluyen los gastos institucionales.

Nota 3: Un ahorro neto negativo significa que los desembolsos de recursos son mayores que las entradas de estos.

III. Categorización contable del FES

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Categorización contable del FES

Categorización contable del FES

- El **ente encargado** de establecer, regular y supervisar la aplicación de las normas contables aplicables al Sector Público en Chile es la **Contraloría General de la República (CGR)**.
- El análisis del **CFA considera la información emanada de dicho organismo, así como el estudio externo** (Hernández, 2025) encargado por el Consejo para analizar la naturaleza fiscal del FES **en cuanto a la determinación de la forma de su registro contable y su registro en las estadísticas de las finanzas públicas**, a efectos de entender cómo este impactaría las cuentas fiscales.
- El Consejo observa que el **actual diseño del FES no cumple con las condiciones para ser considerando un activo financiero**, ni tampoco un pasivo financiero de cada beneficiario individual, por lo que los desembolsos de este debiesen ser contabilizados como un gasto y sus contribuciones como un ingreso, ambos sobre la línea, es decir, con efecto patrimonial.
- Lo anterior debido a que el **FES no permite asignar un valor cierto a la obligación que tienen los usuarios de contribuir (la contraparte se compromete a pagar un monto a determinar contingente a su ingreso), lo que implica que dicha obligación no puede ser reconocida como un derecho financiero cierto** y, consecuentemente, como un activo financiero del fisco, o un pasivo financiero de los usuarios.

Categorización contable del FES

Categorización contable del FES

- Esto contrasta con los informes financieros del PdL que tratan el financiamiento como adquisición de un activo financiero y su recuperación como el repago de una deuda, registrándolos bajo la línea. El Consejo observa, entonces, que el efecto sobre el balance fiscal del mecanismo propio del FES es deficitario.

- **Criterios metodológicos sugeridos para la constitución de un derecho financiero efectivo del Gobierno sobre los beneficiarios de los mecanismos de financiamiento:** (i) existencia de un compromiso contractual o legal; (ii) existencia de un monto inicial de la obligación (principal); (iii) existencia de una tasa de interés conocida aplicable a las obligaciones pendientes de pago; (iv) existencia de un plazo de repago conocido; (v) valor conocido de las cuotas a pagar para saldar las obligaciones pendientes (principal e intereses).

- Desde el punto de vista de las estadísticas de las finanzas públicas, las definiciones que se adopten deben ser claras respecto de los puntos anteriores, incluyendo los criterios de valoración (el valor razonable del derecho), especificando el mecanismo de reajuste, las condiciones de eventuales excepciones de pago parcial o de mayor pago y su respectivo registro sobre la línea (condonación o ingreso extraordinario).

Categorización contable del FES

Categorización contable del FES

- **Relevancia de una adecuada contabilidad fiscal:** El registro de los componentes del PdL (sobre o bajo la línea) permite identificar las transacciones que afectan el patrimonio neto y que compiten con otras prioridades de política pública y les impone mayores requisitos de transparencia y rendición de cuentas.
- **Una valoración lo más cierta posible** permite reflejar correctamente la recuperación esperada y los flujos correspondientes que incidirán en el Balance Estructural.
- **Subsidio fiscal:** se sugiere realizar un análisis de recuperación promedio por cohorte ya que los componentes de subsidio fiscal implícitos en la política pública deben reflejarse sobre la línea.
    - Cuando el registro del FES es sobre la línea, esto es directo, pero debe especificarse claramente.
    - En el caso en que se estructure el FES como un activo financiero (cumpliendo los requisitos para ello), dependerá de los criterios de valoración del activo y del tratamiento contable de las reglas de recuperación (dando origen a transferencias de capital o gasto en condonaciones).
- Los subsidios implícitos deben ser transparentes para informar las definiciones de política pública.
- **Efectos en política fiscal:** si bien con registro sobre o bajo la línea existen necesidades de financiamiento que inciden en la deuda, la definición del registro contable afectará la operación de la regla dual.

IV. Análisis de riesgos fiscales

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Análisis de riesgos fiscales

Impacto fiscal de eventuales riesgos

- El CFA identifica riesgos relevantes para el resultado fiscal del proyecto, y advierte que **las proyecciones incluidas en los informes financieros podrían variar si alguno de ellos se materializa.**
- Ciertos riesgos podrían **reducir las contribuciones esperadas del FES o bien las entradas de recursos asociadas al plan de condonación bajo la línea,** mientras que **otros podrían implicar un mayor gasto.**
- Cabe destacar que el **CFA solicitó a Dipres simulaciones respecto a distintos escenarios de riesgos,** de los cuales solo algunos fueron desarrollados conforme a lo requerido. En este contexto, el Consejo subraya que **la incorporación sistemática de ejercicios de sensibilidad o de estrés, permitiría anticipar posibles desviaciones respecto del resultado fiscal proyectado y fortalecer la capacidad de mitigación ante riesgos de sostenibilidad de las finanzas públicas.**
- En este contexto, el Consejo también subraya la conveniencia de que los **informes financieros del presente PdL consideren horizontes de análisis más extensos,** a fin de evaluar adecuadamente sus efectos fiscales de largo plazo.

Análisis de riesgos fiscales

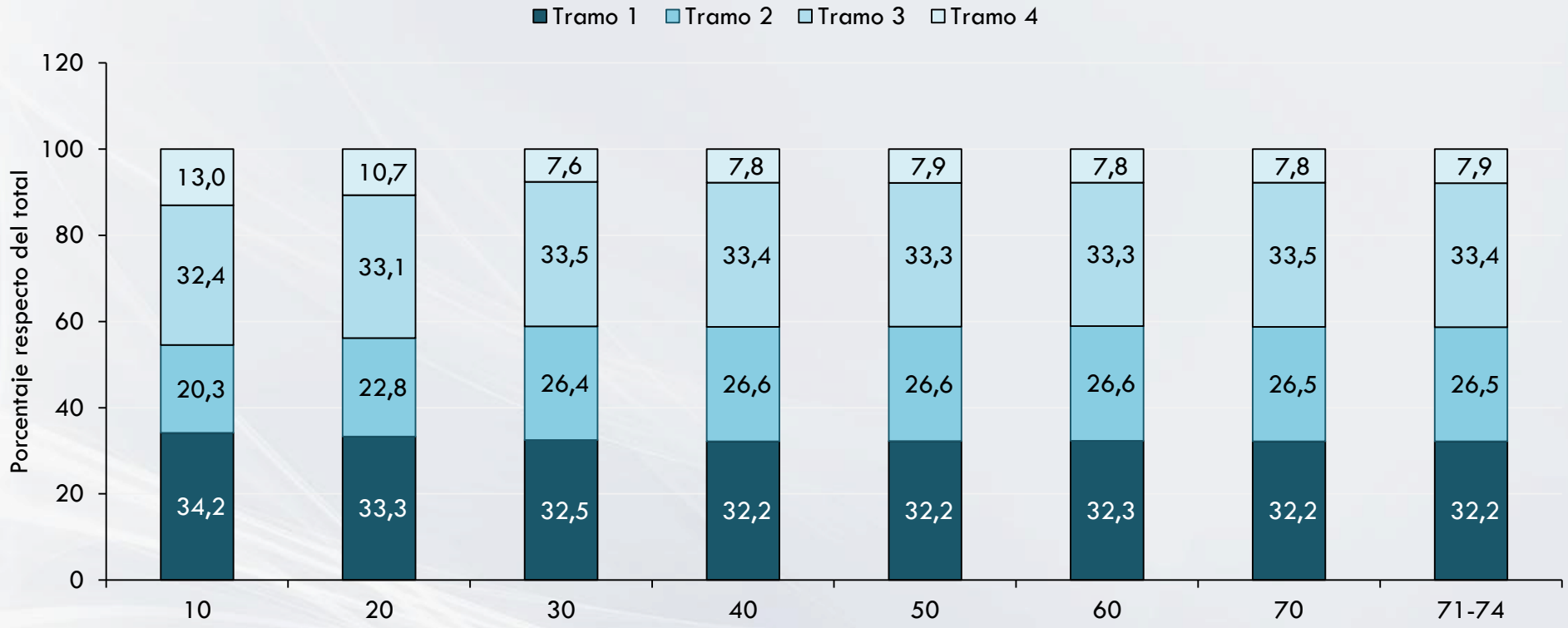
1. Mayor composición de estudiantes que no contribuyan, o bien, que contribuyan con montos bajos

- El esquema de pago impone **una tasa de pago más alta a egresados con rentas más altas**. En este sentido, las personas que contribuyen con **tasas de pago más altas constituyen una porción significativa del total de personas** en etapa de pago.
- El FES queda sujeto al riesgo de que parte de **los usuarios de tramos con tasas de pago más altas (tramos 3 y 4) se excluyan de participar del mismo**, dejando como contribuyentes a aquellos que paguen menores tasas y montos más bajos (principalmente, los pertenecientes al tramo 2).
- **Esto podría incidir negativamente en las contribuciones y tener un impacto más deficitario sobre el balance estructural.**
- En este contexto, el Consejo advierte que la cuota máxima de beneficiarios incorporada mediante indicación constituye un parámetro relevante, cuya valoración fiscal resulta necesaria, dado que puede incidir en la composición de usuarios y, por ende, en las contribuciones esperadas del sistema. Cabe señalar que dicha cuota ya fue incorporada en el Informe Financiero N°187, cuyos cálculos consideran 80 mil nuevos beneficiarios anuales, más aproximadamente 230 mil provenientes de otros sistemas de financiamiento.

Análisis de riesgos fiscales

Cantidad de personas en etapa de pago en cada tramo

(Porcentaje respecto del total, intervalos de 10 años)



Fuente: CFA en base a información enviada por Dipres con fecha 29 de septiembre, en respuesta a oficio N° 51 del CFA con fecha 21 de agosto.
Nota: Los intervalos de años son 3-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-50, 51-60, 61-70, y 71-74. El primer intervalo parte en el año 3 puesto que en los dos primeros años no hay contribuyentes.

Análisis de riesgos fiscales

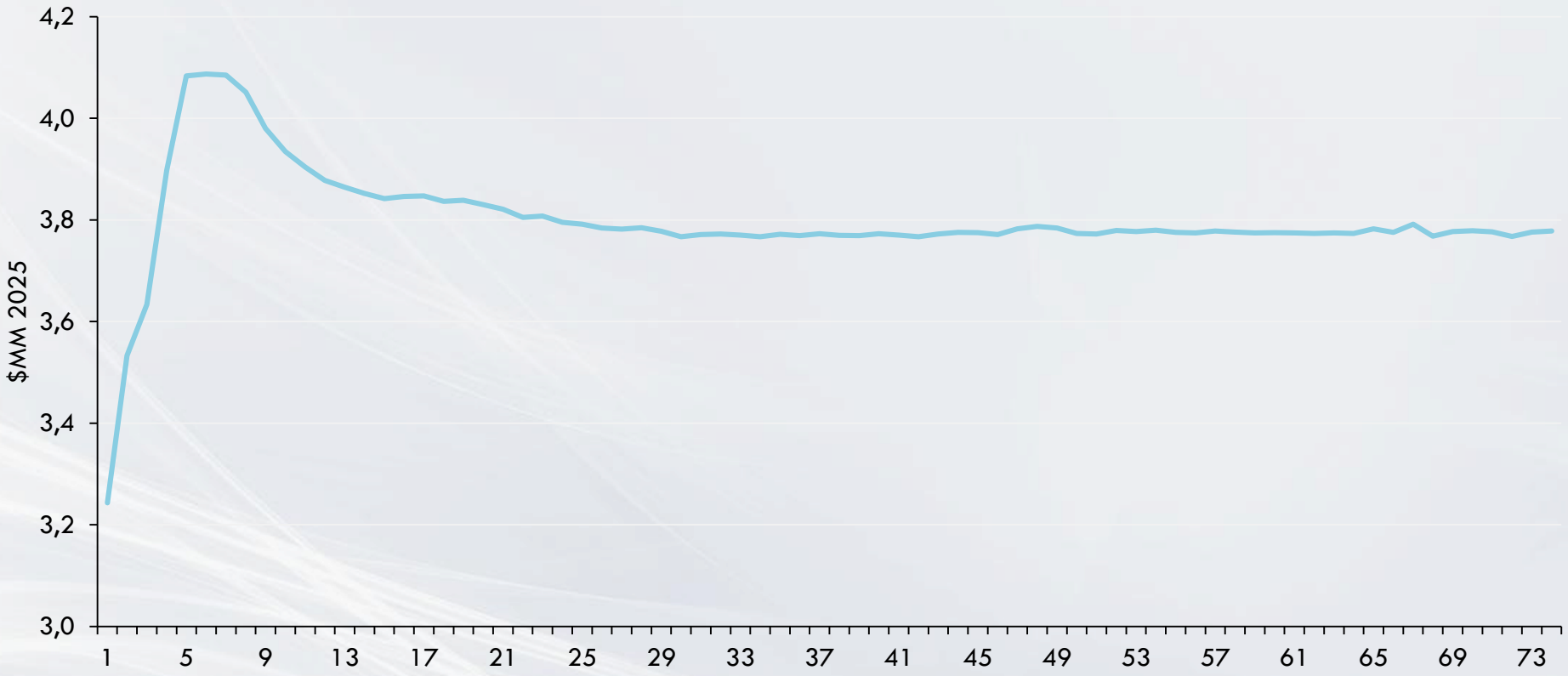
2. Riesgo de subestimación de los desembolsos asociados a aranceles regulados

- Las proyecciones de Dipres (enviadas al CFA vía oficio) indican que el **arancel regulado** parte en $3,2 millones de pesos de 2025 en el año 1, aumenta a $4,1 millones en el año 7 y, a partir del año 15, **se estabiliza en torno a $3,8 millones para el resto del horizonte de proyección.**
- Si bien el arancel regulado es fijado por el Ministerio de Educación y no coincide necesariamente con los aranceles cobrados por las instituciones, **la evidencia muestra que estos últimos han aumentado de manera sostenida en términos reales durante los últimos años.**
- Según un informe preliminar de la Fiscalía Nacional Económica (octubre de 2025), **los aranceles promedio, ajustados por IPC a mayo de 2025, mantuvieron una tendencia creciente entre 2010 y 2024**, tanto en universidades como en institutos profesionales y centros de formación técnica. En promedio, las instituciones de educación superior registraron un **aumento real anual de los aranceles cercano al 2% durante dicho período.**
- Esta tendencia en los aranceles sugiere que **podrían existir presiones para ajustes al alza del arancel regulado, lo que implicaría desembolsos mayores a los proyectados en los informes financieros y un deterioro del balance fiscal.**

Análisis de riesgos fiscales

Arancel regulado y derechos básicos de matrícula promedio

(Millones de pesos de 2025, años 1 a 74)



Fuente: CFA en base a información enviada por Dipres con fecha 29 de septiembre, en respuesta a oficio N° 51 del CFA con fecha 21 de agosto.

Análisis de riesgos fiscales

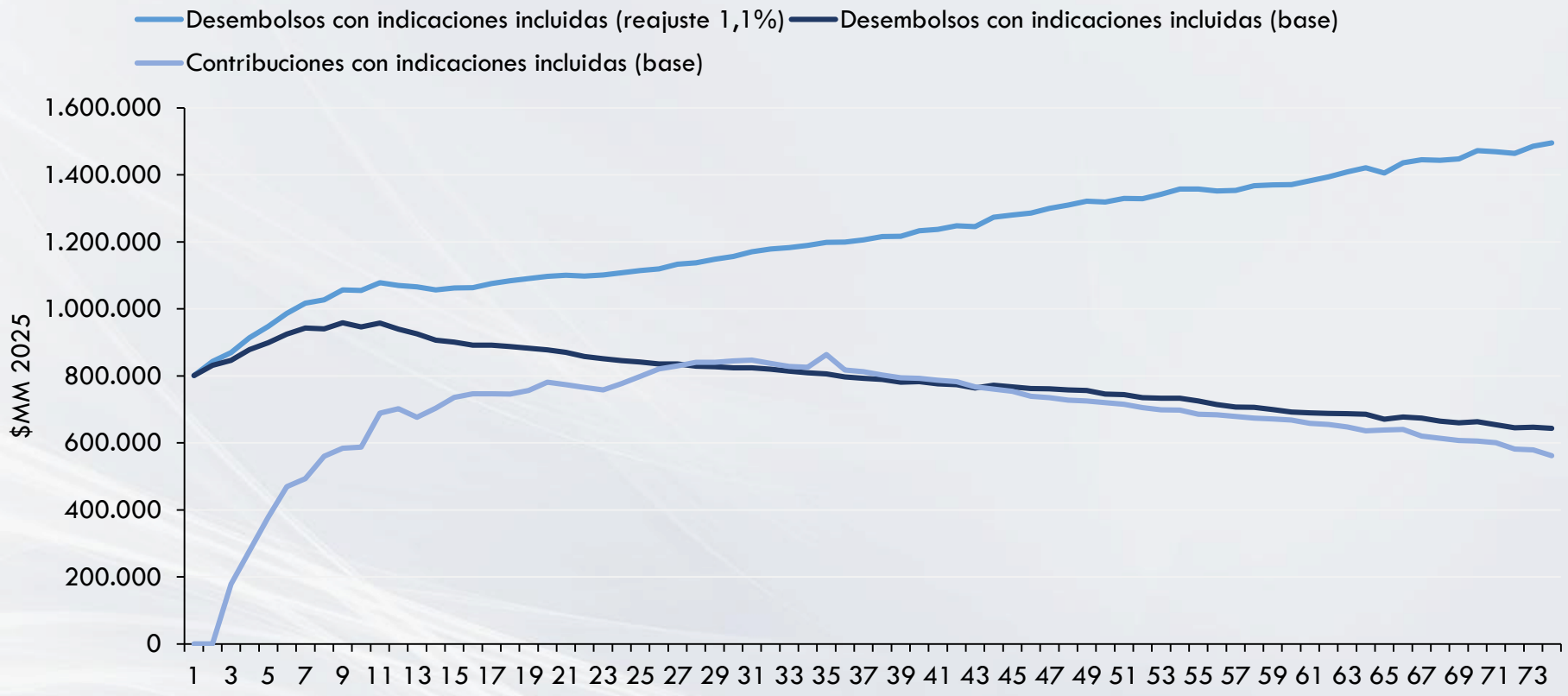
Aranceles regulados: fundamentos normativos del reajuste

- Cabe señalar que la **Ley N°21.091, de Educación Superior, establece un mecanismo de reajuste de los aranceles regulados que opera cada cinco años.** Dicha ley exige que el arancel regulado refleje la evolución de los **costos de recursos humanos, materiales e infraestructura**, y que su determinación se realice en bases técnicas y memorias de cálculo visadas por el Ministerio de Hacienda, con hipótesis y metodologías explícitas (arts. 89 y 90–92).
- Por otra parte, dicha ley contempla la actualización anual del arancel regulado conforme al reajuste definido en la Ley de Presupuestos (art. 94).
- **En este marco, resulta relevante incorporar en los informes financieros una evolución de los aranceles a largo plazo que considere la aplicación de dicha normativa** y evaluar explícitamente el crecimiento porcentual de los aranceles considerados en los desembolsos del FES, contrastándolo con la evidencia histórica.
- A partir de los antecedentes entregados por Dipres al CFA, se observa que, si el arancel regulado y los derechos básicos de matrícula promedio del FES evolucionaran en términos reales en 1,1% anual estimado de largo plazo—supuesto utilizado para los ingresos (salarios)—, el gasto total del FES se incrementa de manera persistente, alcanzando un costo adicional del orden de 0,06% del PIB en el largo plazo respecto del escenario base

1. Mecanismo propio del FES e institucionalidad

Desembolsos y contribuciones del FES en todo el horizonte de proyección

(Millones de pesos de 2025, años 1 a 74)



Fuente: CFA en base a información enviada por Dipres con fecha 29 de septiembre, en respuesta a oficio N° 51 del CFA con fecha 21 de agosto.

Análisis de riesgos fiscales

3. Otros riesgos

- **Las contribuciones del FES o entradas de recursos del plan de condonación,** así como también ciertos **gastos sobre la línea,** están sujetos a riesgos que deben monitorearse y sensibilizarse en las estimaciones, entre ellos:

i. Una **evolución de los salarios** distinta a la prevista.

ii. **Mayores niveles de informalidad** y eventuales **sub-reportes de rentas** por parte de contribuyentes.

iii. **Comportamiento estratégico de instituciones de educación superior,** es decir, que una mayor cantidad de estas se sumen a gratuidad, ya que los requisitos para entrar a dicho sistema son similares a los del FES. Antecedentes de Dipres sugieren que un escenario de incorporación estratégica de instituciones a la gratuidad podría reducir el ahorro fiscal neto total en torno a 0,03% del PIB anual promedio en los primeros diez años.

V. Consideraciones finales

Consideraciones finales

Principales consideraciones del CFA

- El CFA advierte que la situación financiera del CAE refleja un desequilibrio estructural significativo, con una tasa de morosidad que alcanzó un máximo histórico de 64,4% en 2024, por lo cual valora que se busquen alternativas para subsanar tal situación. A la vez, plantea que no resulta adecuado considerar solo dichos impactos como referencia para evaluar la procedencia fiscal del FES, sino que sus efectos en sí mismo como mecanismo de financiamiento.
- Desde la perspectiva de las estadísticas de finanzas públicas, el FES no cumple, en su diseño actual, con las condiciones para ser reconocido como un activo financiero, al no existir un crédito individualizado con obligación de pago cierta ni un monto determinable ex ante; por lo que, bajo la estructura actual, los desembolsos de este debiesen ser contabilizados como gasto y sus contribuciones como ingreso, ambos sobre la línea, con efecto patrimonial.
- La categorización contable del FES es relevante ya que incide en la identificación de las transacciones que afectan el patrimonio neto, en la determinación de subsidios implícitos, en la dinámica intertemporal de flujos fiscales, la necesidad de requerimientos de transparencia y rendición de cuentas, y en la trayectoria del Balance Estructural compatible con el ancla de deuda de la regla dual.

Consideraciones finales

Principales consideraciones del CFA

- Si bien los IF estiman un ahorro fiscal neto del proyecto de ley, el Consejo precisa que este no proviene del mecanismo propio del FES, sino de medidas complementarias como la eliminación de las becas de arancel y la postergación de la extensión de la gratuidad. Considerado aisladamente, el mecanismo propio del FES presenta un efecto fiscal deficitario.
- El CFA estima que 10 años no es un plazo suficiente para evaluar íntegramente el impacto fiscal del PdL, por lo que sugiere que en la discusión legislativa se amplíe el horizonte de proyección y que en los informes financieros se incluya mayor detalle de las variables y supuestos usados en su proyección.
- Considerando que en casi todo el periodo de proyección los desembolsos superan a las contribuciones del FES, el Consejo considera relevante que se realice un análisis de recuperación promedio por cohorte de estudiantes (subsidios implícitos).
- El CFA advierte un riesgo de subestimación de los desembolsos del FES, dado que los IF asumen que el valor de los aranceles regulados se mantiene estable en términos reales a largo plazo, pese a que la Ley N°21.091 exige su actualización conforme a la evolución de los costos del sistema.
- El CFA subraya la necesidad de que se realicen análisis de sensibilidad y ejercicios de estrés a los supuestos utilizados, que permitan anticipar desviaciones relevantes respecto del resultado fiscal proyectado. Estos permitirían fortalecer la capacidad de mitigación ante riesgos de sostenibilidad de las finanzas públicas.

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Impacto fiscal del nuevo instrumento de Financiamiento para la Educación Superior

Presentación a la H. Comisión de Educación del Senado de la República de Chile

7 de enero de 2026