CONSEJO
FISCAL
AUTÓNOMO

Impacto fiscal del nuevo instrumento de Financiamiento para la Educación Superior

12/2025

CFA

INDICE

Contenido

I. Resumen *4*

II. Impacto fiscal del proyecto ley *6*

i. Impacto fiscal del mecanismo propio del FES y su institucionalidad **7**

ii. Impacto fiscal del resto de los componentes del proyecto de ley **12**

III. Categorización contable del FES *16*

IV. Análisis de riesgos fiscales *17*

Impacto fiscal del nuevo instrumento de Financiamiento para la Educación Superior

5 de diciembre de 2025

El presente informe del Consejo Fiscal Autónomo (CFA o Consejo) analiza las implicancias fiscales del proyecto de ley que crea un nuevo instrumento de Financiamiento público para Estudios de nivel Superior (FES) y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas. En el marco de su mandato institucional de contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, el CFA examina los efectos fiscales que implicarían la adopción del mecanismo de financiamiento, su clasificación contable y los riesgos fiscales asociados.

Los informes financieros (IF) de la Dirección de Presupuestos (Dipres) estiman que la creación del nuevo instrumento de financiamiento y el plan de reorganización y condonación de deudas estudiantiles, generaría un ahorro fiscal neto (sobre y bajo la línea). No obstante, dicha mejora se sustenta en la adopción de medidas distintas al mecanismo propio del FES, tales como la eliminación de las becas de arancel y la postergación de la extensión de gratuidad. Cabe señalar que, si bien, la situación de desembolsos mayores a las contribuciones fiscales de dicho mecanismo se modera en el largo plazo, no se termina de revertir completamente en el periodo proyectado.

En línea con el dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) respecto a que el FES no cumple con las condiciones para ser considerando un activo financiero, los desembolsos del FES debiesen ser contabilizados como un gasto y sus contribuciones como un ingreso, ambos sobre la línea, es decir, con efecto patrimonial. De esta forma, el Consejo observa que el efecto sobre el balance fiscal del mecanismo propio del FES es deficitario.

Finalmente, el informe identifica riesgos fiscales relevantes que podrían afectar el resultado esperado, tales como: (i) mayor composición de estudiantes que no contribuyan, o bien, que contribuyan con montos bajos; (ii) subestimación de desembolsos por aranceles regulados; entre otros. Ante estos riesgos, el CFA enfatiza la necesidad de incorporar escenarios alternativos que permitan anticipar desviaciones respecto de las proyecciones de los IF y fortalecer la capacidad de mitigación de estos.

I. Resumen[1]

En el presente documento, el CFA analiza los aspectos fiscales del proyecto de ley que crea un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior (FES) y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas, contenido en el Boletín N°17.169-04, abordando sus implicancias fiscales, su categorización contable y los principales riesgos asociados. En cumplimiento de su mandato legal, este informe recoge la opinión del Consejo a partir del análisis técnico efectuado tras el análisis preliminar presentado ante la Comisión de Hacienda de la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados de Chile el 23 de julio de 2025.

Se deja constancia que el presente informe analiza el proyecto de ley de referencia en su versión disponible al 3 de diciembre de 2025, sin perjuicio, de que algunos de sus componentes, y recomendaciones, podrían variar en caso de presentarse nuevas indicaciones al mismo, según ha sido anunciado por el Ejecutivo durante las últimas semanas y le fue informado al Consejo en sesión de 4 de diciembre, en la que participó el ministro de Hacienda y la directora de Presupuestos. Ahora bien, el CFA considera que las reflexiones contenidas en el presente informe reúnen elementos de juicio respecto del impacto fiscal del proyecto que podrían ser de utilidad en cualquier reflexión pública ulterior sobre el mismo, por lo que encontrándose elaborado se deja a disposición de las autoridades fiscales, del H. Congreso Nacional y de la ciudadanía en general.

Si bien los IF de Dipres estiman que el proyecto que crea el FES y el plan de reorganización y condonación de deudas educativas generarían un ahorro fiscal neto (sobre y bajo la línea[2]), el Consejo precisa que dicho efecto se sustenta en medidas distintas al mecanismo propio del FES[3]. 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 proyectado[4]), el cual se compone de un ahorro bajo la línea de $497.693 millones en pesos de 2025 (0,12% del PIB proyectado) y sobre la línea de $81.477 millones en pesos de 2025 (0,02% del PIB proyectado).

---

[1] Se hace presente que, sin perjuicio de que el presente informe se refiere únicamente a los aspectos fiscales del 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", el consejero, Sr. Joaquín Vial Ruiz-Tagle, se abstuvo de suscribirlo toda vez que mantiene el cargo de consejero del Consejo Directivo Superior de la Universidad Diego Portales.

[2] Operaciones sobre la línea son ingresos o gastos que generan variaciones en el patrimonio neto del fisco; mientras que las operaciones bajo la línea reflejan las compras netas en activos financieros y el incurrimiento neto de pasivo, y no generan variaciones del patrimonio neto.

[3] A lo largo de este documento se distinguirá entre el mecanismo propio del FES y el resto de los componentes del proyecto de ley. El primero se refiere al funcionamiento operativo del sistema, incluyendo los desembolsos que el fisco realiza a las instituciones de educación superior y las contribuciones que deben efectuar los beneficiarios según sus rentas anuales.

[4] Se considera la proyección de PIB e inflación utilizadas en el "Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones" de octubre de 2025.

No obstante, dicha mejora se sustenta en la adopción de medidas distintas al mecanismo propio del FES, tales 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 proyectado)[5]; al incluir los gastos institucionales este es negativo en $361.563 millones de pesos de 2025 (0,09% del PIB proyectado).

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[6], la que no está disponible en los IF, en un horizonte de proyección más largo, de 74 años, el ahorro neto promedio del mecanismo propio del FES sería negativo en $118.391 millones de pesos de 2025 (0,03% del PIB proyectado). En detalle, 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.

En línea con el dictamen de la CGR y el análisis de la normativa internacional y local relevante, el 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 éste 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, 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. Considerando lo anterior, el Consejo estima que el otorgamiento del financiamiento vía FES (desembolsos) y su posterior recuperación (contribuciones) deben registrarse como operaciones de gasto e ingreso, lo que afecta directamente el balance fiscal del gobierno. Esto contrasta con lo planteado en los informes financieros del proyecto de ley, los cuales tratan el otorgamiento del financiamiento como la adquisición de un activo financiero y su recuperación como el repago de una deuda, registrándolos, en consecuencia, bajo la línea. De esta forma, el Consejo observa que el efecto sobre el balance fiscal del mecanismo propio del FES es deficitario.

Finalmente, 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. En particular, 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. Entre estos se encuentran: (i) mayor composición de estudiantes que no contribuyan, o bien, que contribuyan con montos bajos; (ii) subestimación de desembolsos por aranceles regulados; entre otros. Cabe destacar que el CFA solicitó a Dipres simulaciones respecto a distintos

[5] Cabe señalar que de acuerdo a la contabilidad de Dipres dicho efecto se registra bajo la línea.

[6] Información enviada por Dipres con fecha 29 de septiembre en respuesta a oficio N° 51 del CFA con fecha 21 de agosto.

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.

II. Impacto fiscal del proyecto ley

En octubre de 2024, el Ejecutivo ingresó a trámite legislativo el proyecto de ley que crea el nuevo instrumento FES y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas. El proyecto busca sustituir gradualmente las becas de arancel y el Crédito con Aval del Estado (CAE), y consiste en transferencias del Estado a las instituciones de educación superior por montos correspondientes a los del arancel regulado y la matrícula básica, descontando las becas de arancel que ya hayan sido asignadas. Los beneficiarios, una vez egresados, deberán efectuar contribuciones en función de sus rentas anuales, conforme a un esquema definido.

De acuerdo con los respectivos IF ingresados por Dipres[7], el impacto fiscal del proyecto de ley está determinado por la creación del mecanismo propio del FES y sus gastos institucionales, la postergación de la extensión de la gratuidad y la eliminación gradual del CAE y las becas de arancel. Asimismo, el proyecto propone condonar y reorganizar las deudas estudiantiles vigentes, en particular los créditos CAE y Corfo.

En línea con el dictamen de la CGR, de fecha 10 de octubre de 2025 y el análisis del informe externo del CFA de Hernández (2025)[8], el cual se presenta en la sección IV, el Consejo asume que los desembolsos y contribuciones del FES son gastos e ingresos sobre la línea, es decir, con efecto patrimonial. Lo anterior en contraste con la forma en que la Dipres y el Ministerio de Hacienda[9], presentan la contabilización del FES, al considerarlo como un activo financiero bajo la línea. Sin embargo, es importante señalar que la clasificación contable definitiva del FES —y, por ende, la ubicación de sus flujos sobre o bajo la línea— permanece sujeta a las definiciones que adopte el Ministerio de Hacienda tras el dictamen.

Si bien los IF de Dipres muestran que el proyecto de ley generaría un ahorro neto a diez años, el Consejo advierte que dicho efecto dependería de medidas distintas al mecanismo propio del FES. En el cuadro 1, a continuación, se presenta la información reclasificada sobre y bajo la línea, separando las medidas propias del mecanismo y otros componentes.

---

[7] I.F. N° 234 (12.08.2025); IF N° 224 (06.08.2025); IF N° 186 (08.07.2025); IF N° 136 (02.06.2025); IF N° 58 (07.03.2025), e IF N° 271 (08.10.2024).

[8] Hernández, Héctor. 2025. Estudio sobre la naturaleza fiscal del instrumento para el financiamiento de la educación superior. Informe de consultoría para el Consejo Fiscal Autónomo.

[9] Revisar IF N° 136 y presentación del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados el 4 de agosto.

Cuadro 1: Ahorro fiscal neto (contribuciones menos desembolsos) consolidado del proyecto de ley respecto de la situación actual

(Millones de pesos de 2025, % del PIB proyectado)

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: Se considera la proyección de PIB e inflación utilizada en el "Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones" de octubre de 2025. Se asume 2026 como año 1.
Nota 2: Las contribuciones y desembolsos del FES se consideran sobre la línea debido al dictamen de la CGR.
Nota 3: Las cifras del FES incluyen los gastos institucionales.
Nota 4: Un ahorro neto negativo significa que los desembolsos de recursos son mayores que las entradas de estos.

Cabe señalar que en las últimas dos décadas el sistema CAE ha implicado costos fiscales considerables. Según antecedentes del Informe del CFA sobre el impacto fiscal del CAE (diciembre 2024)[10], entre 2011 y 2023, las operaciones asociadas a dicho crédito mostraron una tasa de recuperación promedio equivalente al 19,9% del total de créditos adquiridos por el fisco, que equivalen a 0,2% del PIB anuales.

El presente documento analiza el impacto fiscal global del proyecto de ley, pero, además, en la primera subsección se revisa el impacto fiscal del mecanismo propio del FES, mientras que en la segunda sección se revisa el impacto del resto de los componentes del proyecto de ley. Lo anterior es importante para contar con un análisis del impacto fiscal del mecanismo específico con el que se propone reemplazarlo.

i. Impacto fiscal del mecanismo propio del FES y su institucionalidad

La implementación del FES conllevará transferencias de recursos del Estado a las instituciones de educación superior para el pago de aranceles y derechos de matrícula. Por otra parte, una vez que los estudiantes finalicen sus estudios de educación superior, estos realizarán contribuciones en función de sus rentas. A continuación, se realiza un análisis del ahorro neto del mecanismo propio del FES como de sus gastos institucionales.

Las proyecciones de Dipres indican que en el primer año el ahorro fiscal neto del FES es negativo en $801.087 millones de pesos de 2025 (0,24% del PIB), cifra que asciende a $804.310 millones de pesos de 2025 (0,24% del PIB) si se consideran los gastos

[10] Nota del CFA N°20 - Informe sobre el impacto fiscal del Crédito con Aval del Estado

institucionales (ver cuadro 2). En los siguientes cuatro años (años 2 a 5), el ahorro neto promedio alcanza un valor negativo de $654.935 millones de pesos de 2025 (0,18% del PIB) y de $657.998 millones de pesos de 2025 (0,18% del PIB) considerando los gastos institucionales. Por su parte, entre los años 1 al 10 el ahorro neto promedio es negativo en $543.948 (0,15% del PIB) y $547.027 millones de pesos de 2025 (0,15% del PIB) considerando los gastos institucionales. Asimismo, el año diez, el ahorro neto sería negativo en $358.500 millones de pesos de 2025 (0,09% del PIB) y $361.563 millones de pesos de 2025 (0,09% del PIB) considerando los gastos institucionales.

Cuadro 2: Ahorro fiscal neto (contribuciones menos desembolsos) del mecanismo propio del FES y los gastos institucionales

(Millones de pesos de 2025, % del PIB proyectado)

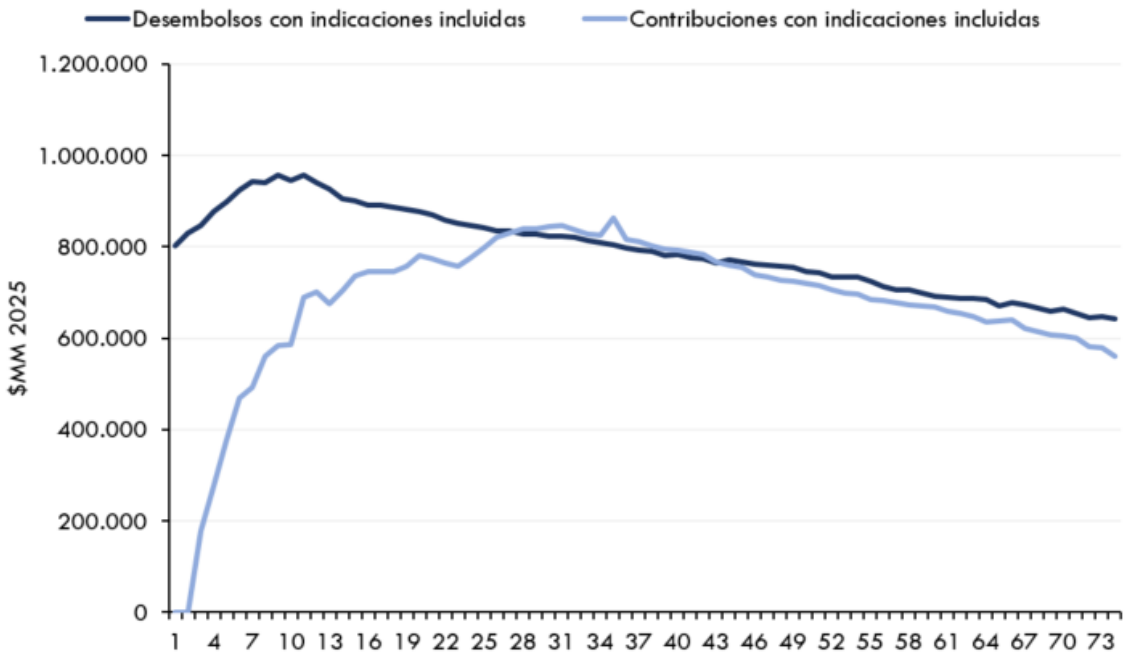
Año	Contribución FES		Desembolsos FES		Ahorro neto FES		Institucionalidad		Ahorro neto total	
	$MM 2025	(% PIB)	$MM 2025	(% PIB)	$MM 2025	(% PIB)	$MM 2025	(% PIB)	$MM 2025	(% PIB)
1	-	-	801.087	0,24	-801.087	-0,24	3.223	0,00	-804.310	-0,23
2	-	-	831.260	0,24	-831.260	-0,24	3.063	0,00	-834.323	-0,24
3	178.409	0,05	846.024	0,24	-667.615	-0,19	3.063	0,00	-670.678	-0,19
4	277.879	0,08	878.402	0,24	-600.523	-0,16	3.063	0,00	-603.586	-0,16
5	378.662	0,10	899.004	0,24	-520.341	-0,14	3.063	0,00	-523.404	-0,14
6	469.546	0,12	924.587	0,24	-455.041	-0,12	3.063	0,00	-458.104	-0,12
7	493.041	0,13	943.056	0,24	-450.015	-0,12	3.063	0,00	-453.078	-0,12
8	559.769	0,14	940.608	0,24	-380.839	-0,10	3.063	0,00	-383.902	-0,10
9	583.911	0,15	958.172	0,24	-374.260	-0,09	3.063	0,00	-377.323	-0,09
10	587.257	0,14	945.758	0,23	-358.500	-0,09	3.063	0,00	-361.563	-0,09

Fuente: elaboración propia del CFA, en base a IF N° 136, IF N° 186 e información enviada por Dipres el 29 de septiembre en respuesta a oficio N° 51 del CFA del 21 de agosto.
Nota 1: Se considera la proyección de PIB e inflación utilizada en el "Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones" de octubre de 2025. Se asume 2026 como año 1.
Nota 2: La serie de contribuciones del FES se construye a partir de la serie presentada en la Tabla 1 del IF N° 136 (columna 2), a la cual se le restan los efectos de flexibilidad y tope de ingresos derivados de las indicaciones del IF N° 186 y remitidos por la Dipres vía oficio.
Nota 3: La serie de desembolsos del FES se obtiene a partir de la serie presentada en la Tabla 1 del IF N° 136 (columna 1), descontando el efecto de flexibilidad del gasto originado en las indicaciones del IF N.° 186 y remitido por la Dipres vía oficio.
Nota 4: Un ahorro neto negativo significa que los desembolsos de recursos son mayores que las entradas de estos.

De acuerdo con información remitida por Dipres al CFA[11], la que no está disponible en los IF, en un horizonte de proyección más largo, de 74 años, el ahorro neto promedio del mecanismo propio del FES sería negativo en $118.391 millones de pesos de 2025 (0,03% del PIB). En detalle, 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 (ver gráfico 1). Por lo tanto, las necesidades de financiamiento del mecanismo propio del FES se moderan, pero no se terminan de revertir completamente en el largo plazo.

[11] Oficio N° 48 del CFA a Dipres (01.08.2025); Oficio de respuesta de Dipres a oficio N° 48 del CFA (05.08.2025); Oficio N° 51 del CFA a Dipres (21.08.2025); Oficio de respuesta de Dipres a oficio N° 51 del CFA (29.08.2025).

Gráfico 1: Desembolsos y contribuciones del mecanismo propio del FES en horizonte de proyección de 74 años
(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.

En función de lo anterior, tal como lo hizo el CFA en su presentación de análisis preliminar a la Honorable Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados el 23 de julio, el Consejo considera que diez años no es un plazo suficiente para evaluar íntegramente el impacto fiscal de este proyecto de ley, por lo que sugiere que en la discusión legislativa se amplíe el horizonte de proyección más allá del período de diez años proyectado en los informes financieros.

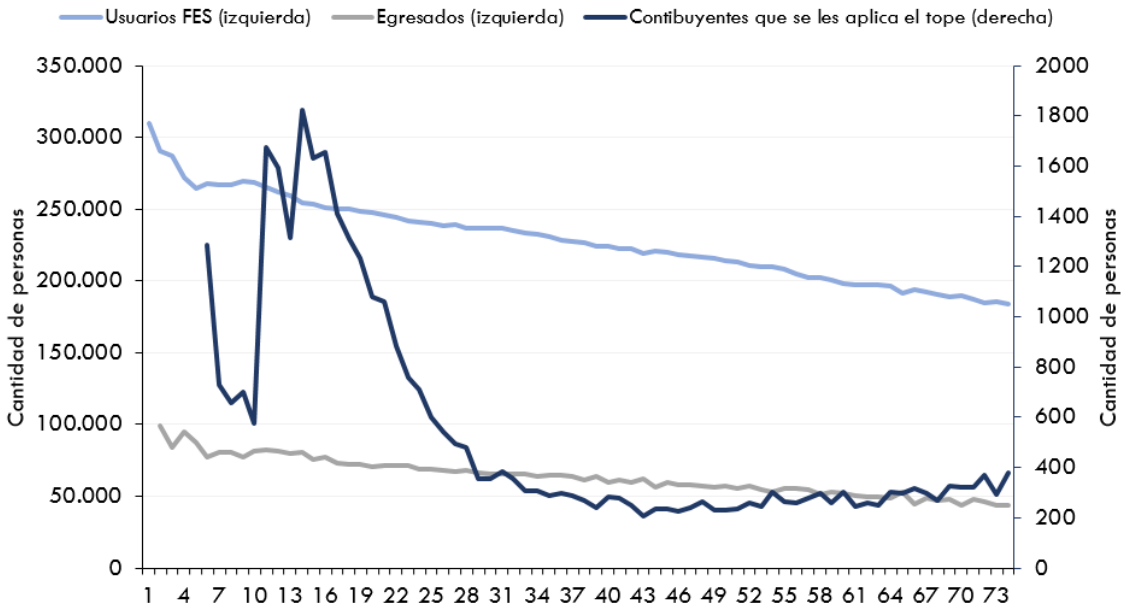
Asimismo, considerando que en casi todo el periodo de proyección los desembolsos superan a las contribuciones del mecanismo propio del FES, el Consejo considera relevante que se realice un análisis de recuperación promedio por cohorte de estudiantes.

De igual manera, el Consejo considera necesario que los informes financieros del proyecto de ley incluyan no solo los montos agregados del mecanismo propio del FES, sino también las variables y supuestos utilizados en su proyección, tal como el número total de usuarios por año, las cifras de aranceles regulados y las rentas estimadas para las personas en etapa de pago. En definitiva, el CFA recomienda a Dipres que los IF tengan un estándar similar al de los de las reformas de pensiones (por ejemplo, Boletín N°15.480-13), en términos de variables, supuestos y plazos.

De acuerdo a la información enviada por Dipres al CFA, en el año 1 el número total de usuarios se ubica en 310 mil[12], cifra que disminuiría progresivamente hasta llegar a 184 mil al año 74. Cabe señalar que en dicho horizonte de proyección también se observa un descenso en el número de egresados y en el número de personas a las que se les aplica el tope de pago[13] (ver gráfico 2). Cabe destacar que, la disminución gradual de estas variables se encuentra en sintonía con la disminución de la población entre 17 a 65 años que proyecta el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (rango de edad de los individuos elegibles, según el modelo de proyección actuarial de Dipres) y, por ende, se encuentra en línea con la disminución proyectada del total de matrículas de pregrado. Por su parte, el número total de usuarios del FES como porcentaje de la matrícula total de pregrado crecería desde 25,3% en el año 1 hasta 26% en el año 29, estabilizándose en torno a este último nivel en el resto del período.

Gráfico 2: Cantidad de usuarios FES, egresados y contribuyentes a los que se le aplica el tope de pago

(Cantidad de personas, años 1 a 74)



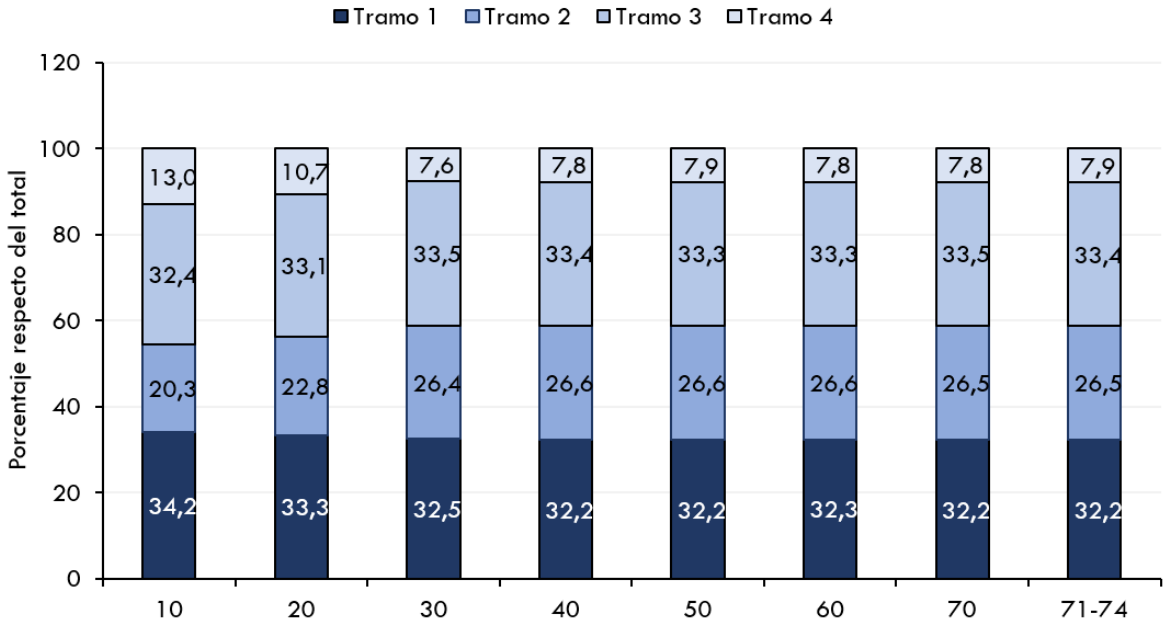
Fuente: CFA en base a información enviada por Dipres con fecha 29 de septiembre, en respuesta a oficio N° 51 del CFA con fecha 21 de agosto.

[12] Considerando a los nuevos usuarios que contempla el proyecto de ley (80 mil por años) y a aquellos que provienen de otros sistemas de financiamiento (230 mil).

[13] El tope de pago aplica a los usuarios que cumplen con las condiciones establecidas para la extinción de la obligación de contribución al FES. Estas condiciones son: 1) Haber cumplido al menos el noventa por ciento del período de su obligación de pago; 2) Que el monto efectivamente pagado al Fisco equivalga a 3,5 veces o más el valor vigente del arancel regulado y de los derechos básicos de matrícula de la carrera o programa cursado, o su equivalente, multiplicado por el número de años efectivamente financiados mediante el instrumento; 3) En el caso de personas beneficiarias que hayan cursado carreras universitarias cuya duración haya sido de ocho semestres o superior, haber utilizado al menos cuatro semestres el instrumento de financiamiento.

Según la información remitida por Dipres al CFA, una parte significativa de las personas que contribuyen al FES pertenece a tramos de altas rentas (ver gráfico 3), las cuales tienen las tasas altas de pagos[14]. En detalle, los contribuyentes del tramo 3 promedian 33,2% del total de las personas en el horizonte de proyección de 74 años, lo que se suma al 8,8% del tramo 4. Esta composición plantea el riesgo de que las personas de mayores ingresos al pagar mayores tasas decidan no participar en el instrumento, afectando negativamente la recaudación futura (este riesgo se aborda en la sección IV).

Gráfico 3: Porcentaje 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.

Finalmente, 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.

[14] El proyecto de ley propone un esquema de pago del cual se derivan 4 tramos de ingresos: el tramo 1 constituido por ingresos de hasta 7,5 UTA (equivalente a $522 mil mensuales según la UTA de noviembre) está exento de pago. Por otra parte, entre los ingresos superiores a 7,5 UTA e inferiores a 45 UTA se encuentran el tramo 2 que paga una tasa mayor a 0% e inferior a 7% al ingreso mensual y el tramo 3 que paga una tasa de 7% del ingreso mensual. El tramo 4, el cual concentra los ingresos superiores a 45 UTA, paga una tasa de 8% del ingreso mensual.

ii. Impacto fiscal del resto de los componentes del proyecto de ley

En esta sección se revisa el impacto fiscal asociado a la postergación de la extensión de gratuidad; la eliminación gradual de las becas de arancel; la eliminación del CAE, y el plan de condonación y reorganización de deudas estudiantiles.

En cuanto a los efectos bajo la línea, según las proyecciones de Dipres, en el año 10 estos componentes del proyecto de ley generarían un ahorro neto positivo de $856.193 millones de pesos de 2025 (0,21% del PIB), promediando $852.358 millones de pesos de 2025 (0,23 % del PIB) durante los primeros diez años (ver cuadro 3).

Cuadro 3: Ahorro fiscal neto total bajo la línea del resto de los componentes del proyecto de ley.

(Millones de pesos de 2025, % del PIB proyectado)

Año	Ahorro neto del plan de condonación		Menores desembolsos por eliminación del CAE (fin de recompra)		Ahorro neto total	
	$MM 2025	% del PIB	$MM 2025	% del PIB	$MM 2025	% del PIB
1	494.754	0,15	419.234	0,12	913.988	0,27
2	383.221	0,11	433.230	0,12	816.451	0,23
3	372.359	0,10	442.621	0,12	814.980	0,23
4	368.563	0,10	474.327	0,13	842.890	0,23
5	363.162	0,10	486.674	0,13	849.836	0,23
6	359.499	0,09	494.852	0,13	854.351	0,23
7	356.641	0,09	501.172	0,13	857.813	0,22
8	360.007	0,09	497.082	0,13	857.089	0,22
9	359.896	0,09	500.093	0,12	859.989	0,21
10	362.317	0,09	493.876	0,12	856.193	0,21

Fuente: elaboración en base a IF N° 136.
Nota 1: Se considera la proyección de PIB e inflación utilizada en el "Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones" de octubre de 2025. Se asume 2026 como año 1.
Nota 2: Para el cálculo del ahorro neto bajo la línea del plan de condonación, a los nuevos ingresos que generaría este plan (Tabla 7 del IF N° 136 – columna 21) se le restan los nuevos desembolsos que implicaría (Tabla 5 IF N° 136 – columna 13) y los desembolsos que dejarían de afrontarse (Tabla 8 IF N° 136 – columna 24). A este ahorro neto se le suman los desembolsos que desaparecen por la eliminación del CAE atribuibles al fin de recompra créditos CAE de parte del fisco, obteniendo así el ahorro neto total.

En cuanto a los efectos sobre la línea, según las proyecciones de Dipres, en el año 10 estos componentes del proyecto de ley generarían un ahorro neto positivo de $84.540 millones de pesos de 2025 (0,02% del PIB), promediando $57.873 millones de pesos de 2025 (0,01% del PIB) durante los primeros diez años (ver cuadro 4).

Cuadro 4: Ahorro fiscal neto total sobre la línea del resto de los componentes del proyecto de ley

(Millones de pesos de 2025, % del PIB proyectado)

Año	Ahorro neto del plan de condonación		Ahorro neto de la eliminación del CAE		Menores gastos por eliminación de becas de arancel		Menores gastos por postergación de gratuidad		Ahorro neto total	
	$MM 2025	% del PIB	$MM 2025	% del PIB	$MM 2025	% del PIB	$MM 2025	% del PIB	$MM 2025	% del PIB
1	-227.675	-0,07	155.059	0,05	71.419	0,02	-	-	-1.197	-0,00
2	-239.381	-0,07	160.236	0,05	87.802	0,03	-	-	8.657	0,00
3	-255.347	-0,07	147.582	0,04	90.547	0,03	-	-	-17.218	-0,00
4	-258.557	-0,07	141.982	0,04	109.701	0,03	50.237	0,01	43.363	0,01
5	-258.247	-0,07	128.918	0,03	121.587	0,03	101.250	0,03	93.508	0,03
6	-258.523	-0,07	114.184	0,03	135.476	0,04	101.770	0,03	92.907	0,02
7	-258.121	-0,07	98.611	0,03	153.751	0,04	102.172	0,03	96.413	0,02
8	-257.801	-0,07	79.060	0,02	159.814	0,04	102.172	0,03	83.245	0,02
9	-254.269	-0,06	62.000	0,02	184.416	0,05	102.364	0,03	94.511	0,02
10	-243.068	-0,06	41.620	0,01	183.624	0,04	102.364	0,03	84.540	0,02

Fuente: elaboración en base a IF N° 136.

Nota 1: Se considera la proyección de PIB e inflación utilizadas en el "Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones" de octubre de 2025. Se asume 2026 como año 1.

Nota 2: Para calcular el ahorro neto del plan de condonación, a los menores gastos que este genera (Tabla 8 IF N° 136 – columna 27), se le resta el total de gastos del plan (Tabla 6 IF N° 136 – columna 17) y los ingresos a los que se renuncia (Tabla 9 IF N° 136 – columna 28) y se le suma el beneficio tributario (Tabla 7 IF N° 136 – columna 22).

Nota 3: Para calcular el ahorro neto de la eliminación del CAE, a los ingresos que no se percibirían por nuevos créditos (Tabla 4 IF N° 136 – columna 9) se les resta el gasto por recarga que desaparece (Tabla 2 IF N° 136 – columna 5).

En definitiva, los IF indican que el resto de los componentes del proyecto de ley, generarían menores necesidades de financiamiento (sobre y bajo la línea) 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) en los primeros diez años.

1. Menores desembolsos e ingresos por la eliminación gradual del CAE

De acuerdo a las estimaciones de Dipres, la eliminación gradual del CAE implicaría poner término a la recompra de estos créditos[15] por parte del fisco a las instituciones financieras, así como al pago de la recarga asociada a dichas operaciones[16]. Por otra parte, implicaría renunciar a ingresos fiscales sobre la línea asociados a futuros solicitantes o renovantes de dicho crédito.

Los informes financieros estiman que la finalización de la recompra en el año 10 implicaría un ahorro neto bajo la línea asociados a la compra de activos financieros por $493.876 millones de pesos de 2025 (0,12% del PIB), promediando $474.316 millones de pesos de 2025 (0,13% del PIB) en el horizonte de diez años (ver cuadro 3).

[15] De acuerdo al artículo tercero del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados el 20 de agosto, una vez que se apruebe el nuevo instrumento de financiamiento, no se podrán suscribir u otorgar nuevos créditos CAE o Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU).

[16] La Ley N°20.027 que crea el CAE contempla la posibilidad de que el fisco compre un porcentaje de los créditos licitados a las instituciones financieras. El porcentaje de recompra de los créditos se refiere a cuantos créditos (del total licitado) comprará el fisco a los bancos. Por su parte, el porcentaje de recargo se refiere al sobreprecio que aplica la institución financiera cuando le vende dicho crédito al fisco.

En relación a los efectos sobre la línea, la Dipres proyecta que en el año diez la eliminación del CAE generaría un ahorro neto positivo de $41.620 millones de pesos de 2025 (0,01% del PIB), mientras que el promedio durante los primeros diez años se ubicaría en $112.925 millones de pesos de 2025 (0,03% del PIB) (ver cuadro 4). Este efecto se explica por la finalización de la recarga y de los ingresos que dejarían de percibirse por nuevos créditos. En detalle, la finalización de la recarga se traduciría en un menor gasto sobre la línea por $182.666 millones de pesos de 2025 (0,04% del PIB), promediando anualmente $175.432 millones de pesos de 2025 (0,05% del PIB) en el horizonte de diez años. Respecto a los menores ingresos sobre la línea derivado de la eliminación del CAE, en el año diez, estos serían de $141.046 millones de pesos de 2025 (0,03% del PIB), mientras que promediarían $78.133 millones de pesos de 2025 (0,02% del PIB) entre los años 3 y 10 (en los años 1 y 2 no existirían ingresos por este concepto).

De esta forma, las menores necesidades de financiamiento en el año diez generado por la eliminación del CAE sería de $535.496 millones de pesos de 2025 (0,13% del PIB), promediando anualmente en los diez primeros años $587.241 millones de pesos de 2025 (0,16% del PIB).

Finalmente, el Consejo considera que desde el punto de vista contable es correcto que la recarga se registre sobre la línea tanto en este proyecto de ley como en la Ley de Presupuestos de 2026; sin embargo, sugiere ajustar también la serie histórica de gasto para asegurar coherencia contable y comparabilidad en el tiempo[17]. Por otro lado, el CFA considera que el impacto del FES debería estimarse considerando que la amortización de capital recaudada en el cobro del crédito CAE se registre bajo la línea, mientras que los intereses recaudados se registren sobre la línea[18].

2. Menores gastos por postergación en la extensión de la gratuidad y la eliminación gradual de las becas de arancel.

El proyecto de ley contempla eliminar gradualmente las becas de arancel y postergar la extensión de la gratuidad hacia el séptimo decil y superiores al elevar los umbrales de ingresos estructurales de la regla de Balance Estructura como porcentaje del PIB[19] exigidos

[17] El Consejo en su "Informe sobre el impacto fiscal del Crédito con Aval del Estado", de diciembre de 2024, sugirió a Dipres registrar los desembolsos por concepto de recarga como un gasto sobre la línea.

[18] En su informe sobre el CAE de diciembre de 2024, el Consejo sugirió a la Dipres que el cobro de las cuotas de los préstamos de los estudiantes distinga entre la parte correspondiente a la amortización del capital y la de los intereses. La primera debería registrarse en una cuenta patrimonial (debajo de la línea), mientras que la segunda, al representar una rentabilidad o retorno, debería registrarse en una cuenta de resultado (sobre la línea).

[19] De acuerdo a Dipres, los ingresos estructurales, también llamados ingresos cíclicamente ajustados, corresponde a una estimación de los ingresos del Gobierno Central, como si la economía no minera evolucionara de acuerdo con su tendencia y el precio del cobre fuera el de largo plazo. Cabe destacar que, desde 2024, para calcular los ingresos estructurales también se considera un ajuste prudencial por litio.

por la Ley N°21.091[20], lo que en ambos casos implicarían un menor gasto sobre la línea (ver cuadro 4).

Según las proyecciones de Dipres, en el año diez la implementación de dichas medidas implicaría un ahorro neto sobre la línea de $285.988 millones de pesos de 2025 (0,07% del PIB). De este total, $183.624 millones de pesos de 2025 (0,04% del PIB) se explican por la eliminación de becas de arancel, mientras que $102.364 millones de pesos de 2025 (0,03% del PIB) corresponden a la postergación de la extensión de la gratuidad. En promedio, durante los primeros diez años, estas medidas generarían un ahorro neto de $196.047 millones de pesos de 2025 (0,05% del PIB), de los cuales $129.814 millones de pesos de 2025 (0,03% del PIB) se deben a la eliminación gradual de becas de arancel y $66.233 millones de pesos de 2025 (0,02% del PIB) a la postergación de la extensión de la gratuidad. Cabe señalar que las cifras anteriores corresponden a menores necesidades de financiamiento.

Si bien el IF N°136 proyecta un gasto creciente en becas de arancel, es importante considerar que, al momento de implementarse la ley, existirá un grupo de estudiantes que ya cuenta con una beca vigente, las cuales se mantendrán hasta que dichos estudiantes finalicen su período restante de estudios, siempre que cumplan los requisitos de renovación. En consecuencia, durante los primeros años de implementación, el ahorro fiscal por la eliminación de becas será acotado, ya que seguirá existiendo gasto asociado a aquellas que persisten. No obstante, dicho ahorro irá aumentando gradualmente en la medida en que dichas becas se extingan y no se asignen nuevas bajo el esquema anterior.

Dado lo anterior, el Consejo sugiere que en los IF se brinden mayores detalles de la estimación del ahorro generado por la eliminación gradual de becas de arancel. En particular, se recomienda que se distinga el saldo vigente de becas respecto del flujo de recursos asociado a las nuevas becas que no se otorgarían. Asimismo, sobre este último flujo, se recomienda identificar los supuestos detrás de su crecimiento, tales como los montos promedios de beca otorgados y cantidad de beneficiarios.

3. Plan de condonación y reorganización de las deudas estudiantiles

El plan de condonación y reorganización implica que el Estado asumirá como nuevo acreedor los créditos CAE y Corfo con pago activo, lo que, según los IF, generaría entradas y desembolsos clasificados bajo la línea. Al año diez, estos flujos dejarían un ahorro neto positivo de $362.317 millones de pesos de 2025 (0,09% del PIB), promediando anualmente

[20] Vale recordar que, conforme a la Ley N° 21.091, la extensión de la gratuidad a deciles superiores al sexto —actualmente cubierto por el beneficio— requiere que los ingresos estructurales alcancen ciertos umbrales como porcentaje del PIB. El proyecto de ley del FES propone modificar estos umbrales en la Ley N° 21.091 de la siguiente manera: para extender la gratuidad al decil 7, elevar el requisito desde 23,5% del PIB a 29,5%; para el decil 8, desde 24,5% a 30,5%; para el decil 9, desde 26,5% a 32,5%; y, para su universalización, desde 29,5% a 35,5%.

un ahorro neto positivo de $378.042 millones de pesos de 2025 (0,10% del PIB) (ver cuadro 3).

Paralelamente, el plan contempla condonaciones parciales[21]; un beneficio tributario para quienes ya pagaron su deuda; y la terminación de los pagos por intereses asociados a las ejecuciones de garantías del CAE. Asimismo, considera la finalización de los gastos vinculados a la ley N° 20.634[22] y de los ingresos provenientes de la recaudación asociada a los actuales mecanismos de recuperación del CAE. Estos flujos, al año diez, implican un ahorro neto negativo de $243.068 millones de pesos de 2025 (0,06% del PIB) sobre la línea, promediando una cifra negativa de $251.099 millones de pesos de 2025 (0,07% del PIB) en los primeros diez años (ver cuadro 4).

III. Categorización contable del FES

En línea con el dictamen emitido por la CGR el 10 de octubre y del análisis de Hernández (2025)— realizado en el marco de una consultoría externa para el CFA y basado tanto en la normativa contable nacional e internacional aplicable[23], como en el Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional del 2014—, el FES no cumpliría con los requisitos para ser considerado un activo financiero del gobierno ni un pasivo financiero de los beneficiarios. Esto, porque el mecanismo de recuperación contemplado por el instrumento no permite asignar un valor cierto a la obligación de pago individual de los usuarios.

El diseño del FES introduciría un elemento estructural de incertidumbre en la determinación de la deuda efectiva de cada beneficiario, ya que el monto a devolver no podría valorizarse al momento del otorgamiento. Esta incertidumbre se vería acentuada por la existencia de una estructura de tasas progresivas sobre el nivel del ingreso del beneficiario, topes de tasa media anual y exenciones para ingresos de hasta 7,5 UTA, lo que convertiría la obligación de pago en contingente tanto en su exigibilidad como en su valor.

[21] Una condonación parcial significa que el acreedor perdona parcialmente la deuda. Sin embargo, dado que los acreedores de los créditos Corfo y de parte de los créditos CAE son instituciones financieras, para realizar la condonación, el fisco debe comprar esos créditos a sus acreedores. Con los créditos ya en su poder, el fisco solo recuperará una fracción de ellos, mientras que la parte que no recuperará se registrará como gasto. Dicho gasto representa el monto de condonación recibido.

[22] Se recuerda que, en virtud de la ley N°20.634, el fisco subsidia la tasa de interés del crédito CAE, de manera que el deudor sólo pague el 2% real anual (para aquellos créditos otorgados antes de 2012). Asimismo, dicha ley incluye un beneficio de contingencia a la renta del deudor. Esto significa que, si el valor de la cuota a pagar, una vez aplicado el beneficio de tasa de interés de 2% real anual, es superior al 10% del promedio mensual del total de la renta que el deudor hubiere obtenido durante los últimos doce meses, éste podrá optar por pagar este último monto.

[23] Las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP); la Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación (NICSP-CGR Chile), y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del FMI.

En consecuencia, el otorgamiento del financiamiento (desembolsos) y su posterior recuperación (contribuciones) deberían ser clasificados como operaciones de gasto e ingreso sobre la línea, dado que afectarían el resultado operacional del gobierno y, por tanto, el cálculo del superávit o déficit fiscal. Esta clasificación se distanciaría de la contenida en los informes financieros del proyecto de ley, que tratan el financiamiento como adquisición de activos financieros y su recuperación como el repago de una deuda, registrándolos bajo la línea.

Finalmente, se destaca que la clasificación contable y estadística definitiva del FES permanecería sujeta a las definiciones que adopte el Ministerio de Hacienda, considerando el contenido y efectos del dictamen de la CGR.

IV. Análisis de riesgos fiscales

El CFA identifica riesgos, tanto en contribuciones como desembolsos del proyecto de ley, que podrían modificar el resultado fiscal proyectado por Dipres en sus informes financieros. El Consejo considera que las simulaciones de escenarios alternativos que incorporen estos riesgos permiten anticipar desviaciones y definir medidas de mitigación. Por ello, se solicitó a Dipres la elaboración de dichas simulaciones. Sin embargo, el CFA tuvo acceso solo alguno de los escenarios solicitados. A continuación, se presentan los riesgos del proyecto de ley identificados por el Consejo.

a. **Mayor composición de estudiantes que no contribuyan, o bien, que contribuyan con montos bajos:** El sistema de pago se basa en un esquema progresivo de tasas sobre la renta de los graduados, es decir, impone una tasa de pago (sobre el ingreso mensual) 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 (ver gráfico 3). Dado lo anterior, 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, principalmente, a aquellos que paguen menores tasas y montos más bajos (principalmente, los pertenecientes al tramo 2; notar que el tramo 1 no paga). Esto podría incidir negativamente en las contribuciones del FES, haciendo que sean más bajas que las previstas en los IF, teniendo un impacto más deficitario sobre el balance estructural. Por lo tanto, el Consejo considera relevante que se estime un escenario alternativo, tal como solicitó a Dipres mediante oficio con fecha 21 de agosto, a fin de identificar las posibles desviaciones respecto del resultado fiscal proyectado y anticipar medidas de mitigación.

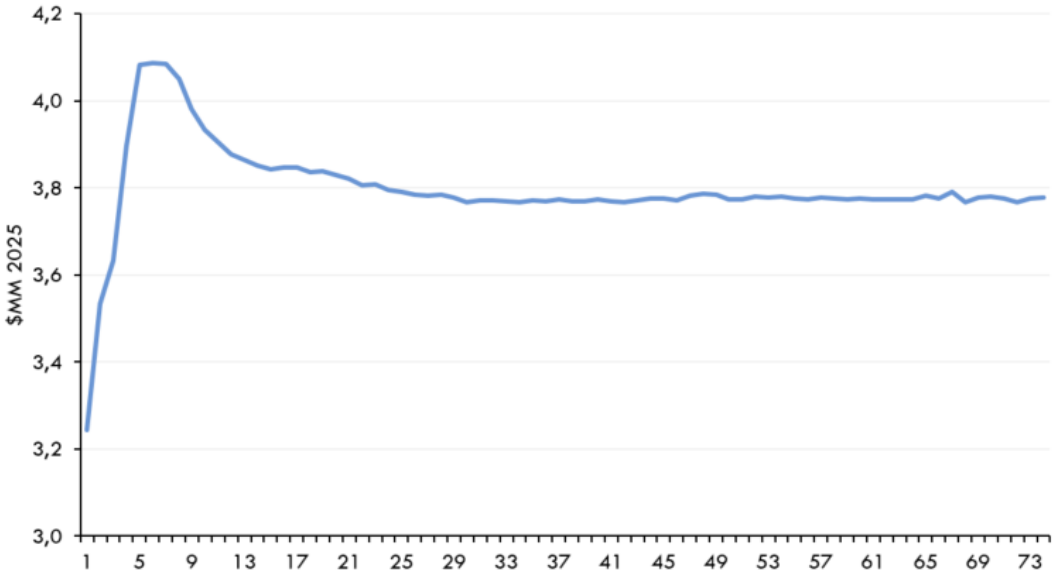
b. **Subestimación de los desembolsos por aranceles regulados:** Las proyecciones de Dipres (enviadas al CFA vía oficio) indican que el arancel regulado parte en $3,2

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 (ver gráfico 4).

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 promedios ajustados por IPC a mayo de 2025, entre 2010 y 2024, aumentaron desde $3,4 millones a $4,2 millones en universidades privadas, y desde $2,9 millones a $3,8 millones en universidades estatales, observándose también trayectorias crecientes en institutos profesionales y centros de formación técnica, aunque por montos menores.

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. Por ello, el Consejo recomienda que la Dipres incorpore un escenario alternativo que considere una trayectoria creciente del arancel regulado.

Gráfico 4: 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.

c. **Otros posibles 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; y (iii) comportamiento estratégico de instituciones de educación superior (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).

CONSEJO
FISCAL
AUTÓNOMO

Impacto fiscal del nuevo instrumento de Financiamiento para la Educación Superior