



Préstamo Estatal Solidario (PES): Una propuesta alternativa al FES

SANTIAGO MONTIEL ZECCHETTO

ENERO 2026

Préstamo Estatal Solidario (PES): Una propuesta alternativa al FES

SANTIAGO MONTIEL ZECCHETTO ¹

ENERO 2026

1. Agradezco los comentarios de Ignacio Briones y Juan José Obach. Cualquier error es responsabilidad del autor.

RESUMEN EJECUTIVO

- **El objetivo de este documento es doble. En primer lugar, estimar el impacto fiscal del FES considerando comportamiento estratégico de los estudiantes. En segundo lugar, proponer una política pública que solucione los problemas del CAE de manera justa, al tiempo que no perjudique a los estudiantes, ni a las instituciones de educación superior, ni signifique una carga excesiva para el fisco.**
- **Se estima una pérdida de US\$ 7.308 millones en valor presente del FES considerando que los estudiantes de alto rendimiento se comportan estratégicamente** y eligen no financiar sus estudios con el FES. Esto es un 29% superior a la pérdida que estima el Gobierno (US\$ 5.399 al 2100), que omite los incentivos que el FES generaría en los estudiantes. **Esto evidencia que el FES conlleva un alto gasto fiscal, y es necesario abrir esa discusión en su mérito.**
- **Se propone retomar la lógica de un Crédito Contingente al Ingreso (CCI)** mediante un nuevo instrumento denominado **Préstamo Estatal Solidario (PES)**, que tenga las siguientes características:
 - a. Préstamo individual:** cada estudiante recibe financiamiento para su programa. Devuelve los montos recibidos más un interés a la misma tasa que se financia el fisco.
 - b. Contingente al ingreso:** se contribuye en base a una tasa marginal progresiva en el ingreso, con un tramo de bajas remuneraciones y períodos de cesantía exentos de pago.
 - c. Estado como prestamista:** el fisco tiene la capacidad de emitir los créditos sin recurrir a la banca. Esto tiene el potencial de abaratar el sistema.
 - d. Copago libre en todos los deciles:** esto es crucial para la autonomía de las IES y la sostenibilidad de la calidad y diversidad de programas en la educación superior.
 - e. Cobranza y beneficios automáticos:** a cargo del Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República, mediante descuento por planilla.
 - f. Revisar lógica de condonación:** se propone calcular las deudas existentes bajo los nuevos parámetros, y condonar la diferencia con la deuda actual del CAE. Estimaciones realizadas en base a datos administrativos del CAE indican que el costo de dicha medida equivale a US\$ 1.115 millones, un 8,9% de la cartera actual.
- Para reflejar adecuadamente la carga fiscal que conlleva esta propuesta, **proponemos contabilizar el PES como un activo financiero “bajo la línea”, pero, al mismo tiempo, incluir una cuenta que provisione por deudores incobrables “sobre la línea”.** Esta propuesta se recoge de CFA (2025) y permite reflejar de manera fidedigna el valor de mercado de los préstamos entregados.

I. CONTEXTO

La educación superior es una inversión en capital humano que presenta varias fallas de mercado. Primero, asimetrías de información, pues los estudiantes no tienen información completa sobre la calidad de los distintos programas, situación que se agrava en contextos socioeconómicos vulnerables. Segundo, presenta riesgo, pues adquirir un título y habilidades no garantiza que ellas se demandarán en el futuro mercado laboral. Y tercero, incertidumbre, pues no se sabe con qué probabilidad eso ocurrirá. Además, muchos estudiantes no tienen ningún activo para garantizar un crédito comercial. Por todas estas razones, en ausencia del Estado el financiamiento vía crédito será a un precio alto, y habrá subprovisión de educación (Barr, 2001). Esto es ineficiente, atendiendo los altos retornos privados en Chile y sus externalidades positivas.

Que el Estado garantice acceso sin costo a la educación superior para todos los estudiantes con cualidades académicas para ello no significa que estos no deban contribuir una vez que egresen y tengan ingresos suficientes (Barr, 2009). En un contexto de estrechez fiscal y necesidades educativas significativas en otros frentes, priorizar recursos se convierte en una necesidad imperiosa.

Existe consenso transversal en que el Crédito con Aval del Estado (CAE) es insostenible fiscalmente y requiere ser reformado de forma urgente. **En la práctica, cualquier sistema de créditos con garantía estatal requiere que los trabajadores retornen los montos solicitados, situación que no está ocurriendo en el caso del CAE.** La tasa de morosidad² alcanza el 64% del total de la cartera, y ha aumentado un 86% desde el 2015. Esto ha significado una ejecución de garantías más alta que lo presupuestado, alcanzando US\$ 461 millones el año 2024, triplicándose desde el año 2017 (Comisión Ingresos, 2025) y la exposición máxima por concepto de garantías del CAE ascendía a 1,56% del PIB en 2023 (CFA, 2024).

El CAE tiene tres deficiencias principales, que se entrelazan entre sí para generar este diagnóstico de insostenibilidad fiscal.

En primer lugar, el mecanismo de cobranza es ineficaz. Si bien la regulación contempla la opción de descontar los montos por planilla de manera automática (artículo 16, Ley 20.027), esto no está ocurriendo en la práctica, lo que ayuda a explicar el alza significativa en la tasa de morosidad en los últimos años.

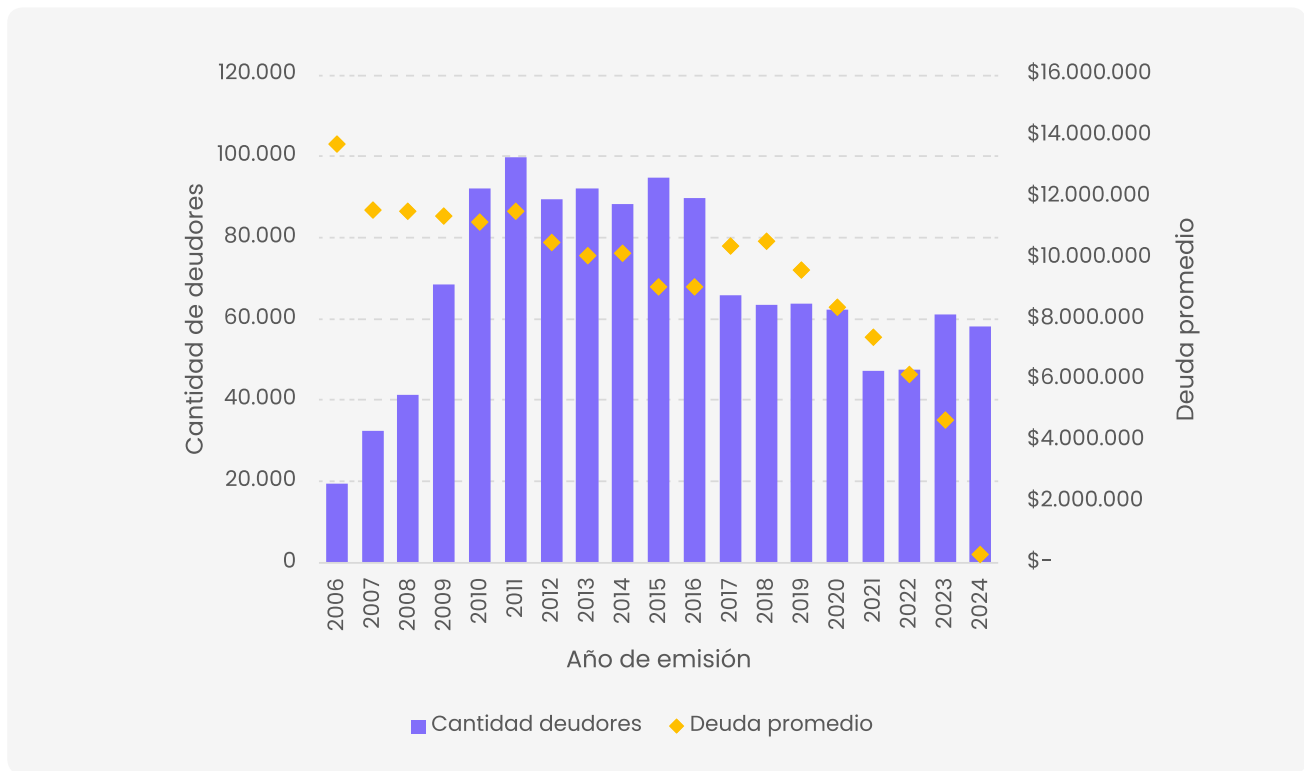
En segundo lugar, el CAE tuvo una reforma el año 2012 (Ley 20.634) que introdujo beneficios significativos; estableció un límite de 10% del ingreso para la cuota a pagar, un techo de 2% real a la tasa de interés, que se agregaron al beneficio existente de postergación

2. Calculada como los créditos morosos como porcentaje del total de los créditos en etapa de pago.

de cuotas en caso de cesantía³. Sin embargo, debido a que dichos beneficios requieren estar al día con los pagos y postular, un 28% de los deudores no se ha beneficiado por la contingencia a la renta del 10% ni por la suspensión por cesantía (Ugarte, 2024). Por lo mismo, **los deudores en condiciones más problemáticas son los pre-2012 que no han podido acogerse a los beneficios** (Figura 1).

En tercer lugar, debido a que la emisión de los créditos⁴ y la cobranza deben realizarla bancos comerciales, se ha incluido una recarga a la recompra de los créditos anualmente, la que además incluye un diferencial para hacer atractiva la emisión para los bancos; por esto, **existe un espacio para abaratar la emisión de la cartera**⁵.

Figura 1: cantidad de deudores CAE y deuda promedio



Fuente: elaboración propia en base a solicitud de transparencia realizada a Comisión Ingresa.

3. Este último beneficio estaba contemplado en la versión original del CAE (artículo 13, ley 20.027).

4. Cada año, el Estado recompra aproximadamente la mitad de los créditos de forma inmediata, nuevamente para incentivar a los bancos a participar y disminuir el riesgo al que se exponen.

5. Aun con estas condiciones, los créditos no son atractivos para la banca: para la licitación del año 2024 se recibieron ofertas del Banco Estado y del Banco Internacional (este banco sólo participó en la segunda licitación), e incluso este segundo ofertó que el fisco recompre la totalidad de la cartera (Ingresa, 2025).

II. LA PROPUESTA DEL GOBIERNO: FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ESTUDIOS DE NIVEL SUPERIOR Y PLAN DE REORGANIZACIÓN Y CONDONACIÓN DE DEUDAS EDUCATIVAS (FES)

La propuesta del Gobierno actual (boletín 17.169-04) crea un nuevo Financiamiento Público para la Educación Superior (FES) y tiene dos componentes principales. El primero corresponde a la condonación de una fracción de la deuda, privilegiando a los deudores que hayan desertado de sus carreras, y a quienes estén al día con sus pagos; posteriormente se ofrece una condonación del 25% de la deuda remanente si esta se prepaga en un año. El segundo componente corresponde a un nuevo sistema de financiamiento, no aparejado a los montos que cada estudiante solicita, sino que al tiempo de estudio, en el cual se contribuye un monto progresivo por 4 veces los años que dura la carrera, con un tope de 20 años.

Este proyecto tiene tres principales riesgos, siendo cada una por separado razón suficiente para no aprobarlo:

1. El mecanismo de retribución perjudica a un grupo significativo de estudiantes.

Primero, provoca una discrepancia entre el costo del programa que el estudiante realiza, y los montos que debe devolver, pues la obligación de contribución responde a un tiempo determinado, y no a lo solicitado por el estudiante. Esto repercute en que terminen contribuyendo mucho más que lo solicitado al Fisco⁶, esquema que se denomina en la literatura internacional como “impuesto a los graduados” (Barr, 2001).

Según Dearden y otros (2025a), un 16,6% contribuiría más de 1,5 veces el costo de su carrera y algunos estudiantes devolverían hasta 7 veces ese costo⁷; BCN (2024) lo estima en 26,6% y Horizontal (2024) calcula que un 37% de la matrícula universitaria estaría contribuyendo más que el costo de su carrera. La UC (2025) estima que al menos 62% de sus estudiantes pagarían más que el aporte del Estado por sus estudios. **Este esquema genera cargas excesivas a los estudiantes, pues corresponde a un impuesto a los graduados.** Este impuesto desincentiva la formación de capital humano avanzado, cuando nuestro país presenta brechas educativas significativas con el mundo desarrollado⁸. Por último, rompe el sano principio de no afectación de los impuestos; y elude discutir sobre carga tributaria en su propio mérito.

Al mismo tiempo, presenta cargas impositivas implícitas excesivas mayores que las

6. Considerando lo prestado en valor presente a una tasa de descuento de 2%.

7. El Gobierno introdujo indicaciones que ponen un techo al sobrepago de 3,5 veces el costo de la carrera. Sin embargo, para que se haga activo dicho límite el estudiante deberá haber contribuido, al menos, el 90% del período que le correspondía. Por lo restrictivas de las condiciones, el Gobierno estima poco relevante el impacto de las indicaciones (Tabla 1, IF N°186, 2025).

8. Ver, por ejemplo, los resultados de la última evaluación de competencias en adultos de la OCDE (PIAAC, 2023).

que exhibe el CAE hoy en día (que se emite a una tasa de interés de 2% real). A continuación, se presentan las tasas de interés implícitas que existen con un sistema como el FES, con diferentes techos al sobre pago (Tabla 1). **El FES, con las indicaciones incorporadas, es equivalente a un crédito con tasa de interés real del 10%, más alto que el CAE actual.**

Tabla 1: tasa de interés implícita para el FES con distintos techos al sobrepago

| TECHO AL SOBRE PAGO (COMPARADO CON EL COSTO DE LA CARRERA) | TASA DE INTERÉS REAL ANUAL IMPLÍCITA |
|---|--------------------------------------|
| 1,3x | 2% |
| 1,5x | 3% |
| 2x | 5% |
| 2,5x | 7% |
| 2,8x | 8% |
| 3,5x | 10% |

Fuente: elaboración propia. Nota: elaborado para la carrera de Ingeniería Comercial, con un arancel de referencia de 97 UF, con un crédito similar al CAE, con 20 años plazo, 5 años de estudio y 18 meses de gracia. La tasa de interés implícita se calcula en base al valor presente de las cuotas que paga un deudor si es que devuelve los montos solicitados más el sobrepago asociado.

En segundo lugar, el esquema de tramos planteado para las contribuciones adolece un problema de diseño elemental, pues los umbrales de cambio de tasa marginal de contribución incentivarían comportamiento estratégico por parte de los estudiantes. Este esquema hace muy atractiva la opción de quedarse justo por debajo del ingreso que provoca el avance de tramo, fenómeno que se conoce en la literatura de ciencias sociales como *bunching* (Tabla 2 y Anexo 2).

Tabla 2: contribuciones y tramos del FES

| TRAMO | TRAMO MENSUAL EN PESOS | TASA % MARGINAL |
|--------------------------------|------------------------|-----------------|
| 0 – 7,5 UTA | 0 – \$499.208 | 0% |
| Sobre 7,5 UTA y hasta 11,5 UTA | \$499.209 – \$765.455 | 13% |
| Sobre 11,5 UTA | Sobre \$765.455 | 15% |

Fuente: CFA (2025). Adaptado en base a valor UTA a diciembre 2025.

2. Los Informes Financieros del FES⁹ reportan que este proyecto generaría un ahorro de US\$ 2.372 millones en los primeros 10 años; sin embargo, **existen fundadas razones para cuestionar esta estimación:**

Primero, el impacto fiscal de un proyecto de esta envergadura se debe analizar en un horizonte más extenso que 10 años, pues tiene implicancias que no se manifestarán inmediatamente. El CFA (2025) analiza los flujos del FES para los primeros 74 años, esto es, hasta el 2100, , si se analiza sólo el componente de desembolsos y contribuciones del FES, se estima un mayor gasto por US\$ 5.399 millones en valor presente¹⁰. Esto difiere del aparente ahorro presentado en los Informes Financieros, pues el FES contempla una serie de otros elementos (postergación de la gratuidad, racionalización de becas y mayor cobranza del CAE) que provocan este ahorro en la primera década. **Debido a que estos elementos son separables del FES, se podría avanzar en ellos para alivianar la carga fiscal que hoy significa el financiamiento de la educación superior (UC, 2025).**

Segundo, pues **un esquema de esta naturaleza –donde estudiantes se ven obligados a devolver muchas veces el costo de su carrera– incentivaría comportamiento estratégico por parte de los estudiantes que optarían por no financiar sus estudios con el FES.** El informe financiero del FES (IF N° 135) no considera esta posibilidad, y supone que todos los estudiantes elegibles toman el FES. Esta omisión es uno de los factores que arriesgan generar un impacto fiscal negativo de aprobarse este proyecto.

La Dirección de Presupuestos presentó cálculos que corrigen, en parte, esta omisión¹¹. Si se incluye el comportamiento estratégico, los ingresos del FES caerían un 24% y los desembolsos un 6%, en promedio para la primera década. **Esto evidencia lo sensible que son las estimaciones a distintos supuestos.**

Gracias al trabajo del CFA (2025), es posible estimar el impacto en el largo plazo (hasta el año 2100) de este comportamiento estratégico. **Si asumimos que los menores ingresos y desembolsos se mantienen en el tiempo, el FES aumenta su pérdida fiscal de US\$ 5.399 millones¹² a US\$ 7.308 millones¹³ en valor presente, un 29% adicional (Figura 2).**

9. IF N°271 de 2024 y 135, 2025.

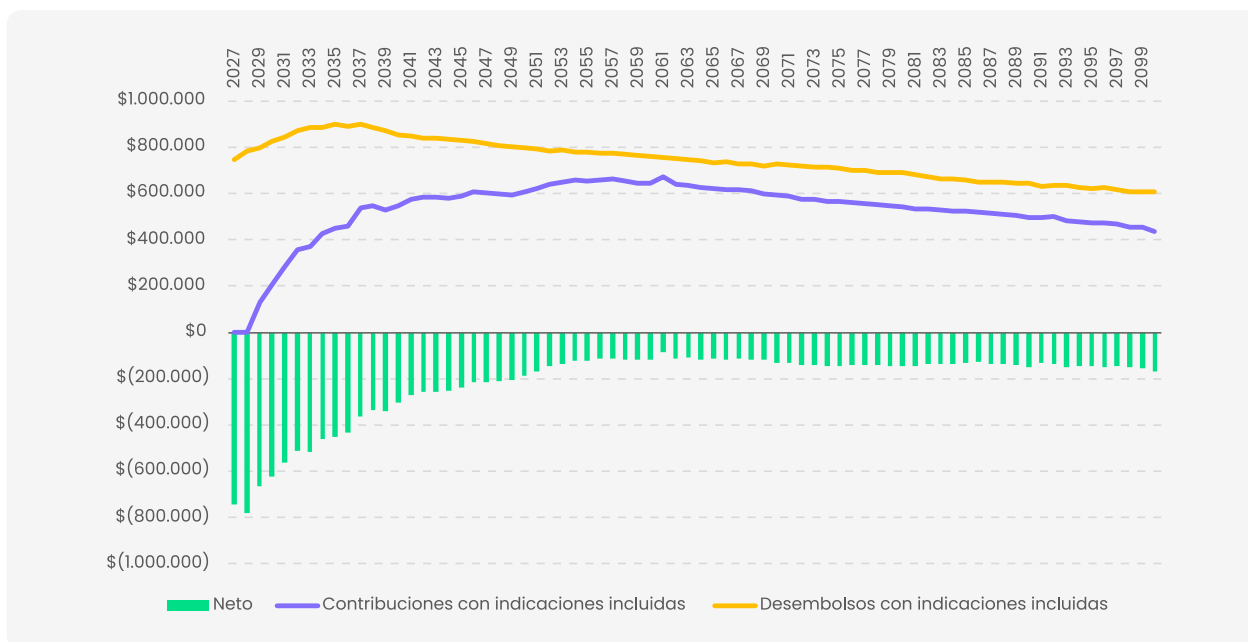
10. Descontado a una tasa de 5% real, tasa de descuento social del Estado.

11. Oficio ordinario 2992 de 2025. Específicamente, estiman la menor cantidad de ingresos que recibiría el fisco si es que la totalidad de los estudiantes del quintil más rico, que en el futuro terminarían contribuyendo por encima de 1,5 veces el costo de su carrera, no tomaran el FES. Si bien este escenario requiere que los estudiantes tengan información perfecta sobre su rendimiento laboral futuro (lo cual es, a lo menos, improbable), es útil para entender los órdenes de magnitud de las pérdidas fiscales que esto generaría, pues ilustra qué tan sensible son los flujos frente a cambios en los supuestos del modelo.

12. El FES es deficitario en sí mismo. La razón por la cual en el IF se presenta un ahorro neto para la primera década es por aspectos externos al FES (postergamiento de gratuidad, racionalización de becas y mejor mecanismo de cobranza). Estos US\$ 5.399 son la pérdida neta del FES, omitiendo esos otros factores, al año 2100.

13. Este monto es el valor presente de la serie “Neto” de la Figura 2, descontado a una tasa de 5%.

Figura 2: desembolsos, contribuciones y efecto neto del FES (MM\$)



Fuente: adaptado por el autor en base a CFA (2025) y oficio 2992 DIPRES (2025). Nota: considera contribuciones y desembolsos ajustados por comportamiento estratégico.

En tercer y último lugar, el IF del FES tampoco contempla comportamiento estratégico para las Instituciones de Educación Superior actualmente no adscritas a Gratuidad, pero que hoy tienen un gran porcentaje de su matrícula que se financia con CAE. Eyzaguirre (2025) estima que un 31% de la matrícula de pregrado estudia en estas IES. El proyecto iguala los requisitos para acceder al FES y la Gratuidad. Por ende, **es previsible que IES se vean obligadas a adscribir a Gratuidad para poder acceder al FES y no quedar con una desventaja competitiva versus las IES gratuitas**. Esto provocaría mayor gasto fiscal, pues la Gratuidad beneficia a los estudiantes entre los deciles 1 al 6 (Tabla 3) (UC, 2025; CFA, 2025).

- El FES limita el copago para los deciles 1 al 9, coartando la autonomía de las instituciones de educación superior para determinar su matrícula y aranceles (Tabla 3). Este factor atenta contra la calidad educativa y, en el mediano plazo, fomentaría la existencia de un sistema educativo más segregado entre los primeros 9 deciles, pues un 75% de los programas de pregrado tienen un arancel regulado inferior al real (Eyzaguirre, 2025), lo que generaría un déficit de financiamiento en todos los deciles menos el décimo¹⁴. Además, la prohibición de cobrar copago en deciles adicionales aumenta la dependencia estatal de las IES, y el financiamiento para educación superior comenzará a competir con todas las otras necesidades públicas, batalla que previsiblemente perderá (Barr, 2009).

14. En última instancia, esto podría fomentar la existencia de IES enfocadas en el décimo decil, eliminando la existencia de proyectos educativos con diversidad socioeconómica.

Tabla 3: ingresos para IES, escenario actual vs FES

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|-------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| TIPO IES (ACTUAL) | IES ADSCRITAS A GRATUIDAD | | IES NO ADSCRITAS A GRATUIDAD | | |
| Escenario | Actual | FES se aprueba | Actual | FES se aprueba | FES se aprueba, pero no adscriben |
| Deciles I al VI | Arancel regulado, sin copago | Arancel regulado, sin copago | Arancel de referencia, copago libre* | Arancel regulado, sin copago | Sin fijación de arancel |
| Decil VII | Arancel regulado + 40%* | Arancel regulado, sin copago | | Arancel regulado, sin copago | |
| Decil VIII | Arancel regulado + 60%* | Arancel regulado + 40% | | Arancel regulado + 40% | |
| Decil IX | Arancel regulado + 60%* | Arancel regulado + 60% | | Arancel regulado + 60% | |
| Decil X | Arancel regulado + copago libre* | Arancel regulado + copago libre | | Arancel regulado + copago libre | |

Fuente: elaboración propia en base a Ley 20.027 y Ley 21.091. *estos hogares pueden (o no) financiarse con CAE y/o becas. Texto en negrita es principal perjuicio del FES.

Pagan hogares (CAE o >decil VI)

Paga Fisco (Gratuidad)

El FES empeora la situación financiera de las IES actualmente no adscritas a Gratuidad las que, como muestran las columnas 4 y 5, perderán la capacidad de fijar sus propios aranceles para los primeros 9 deciles. Las IES actualmente gratuitas ven disminuida su capacidad para cobrar copago en los deciles VII y VIII, principalmente. Así, **es evidente que el FES aumenta la injerencia del Estado en la educación superior, haciendo retroceder su autonomía.**

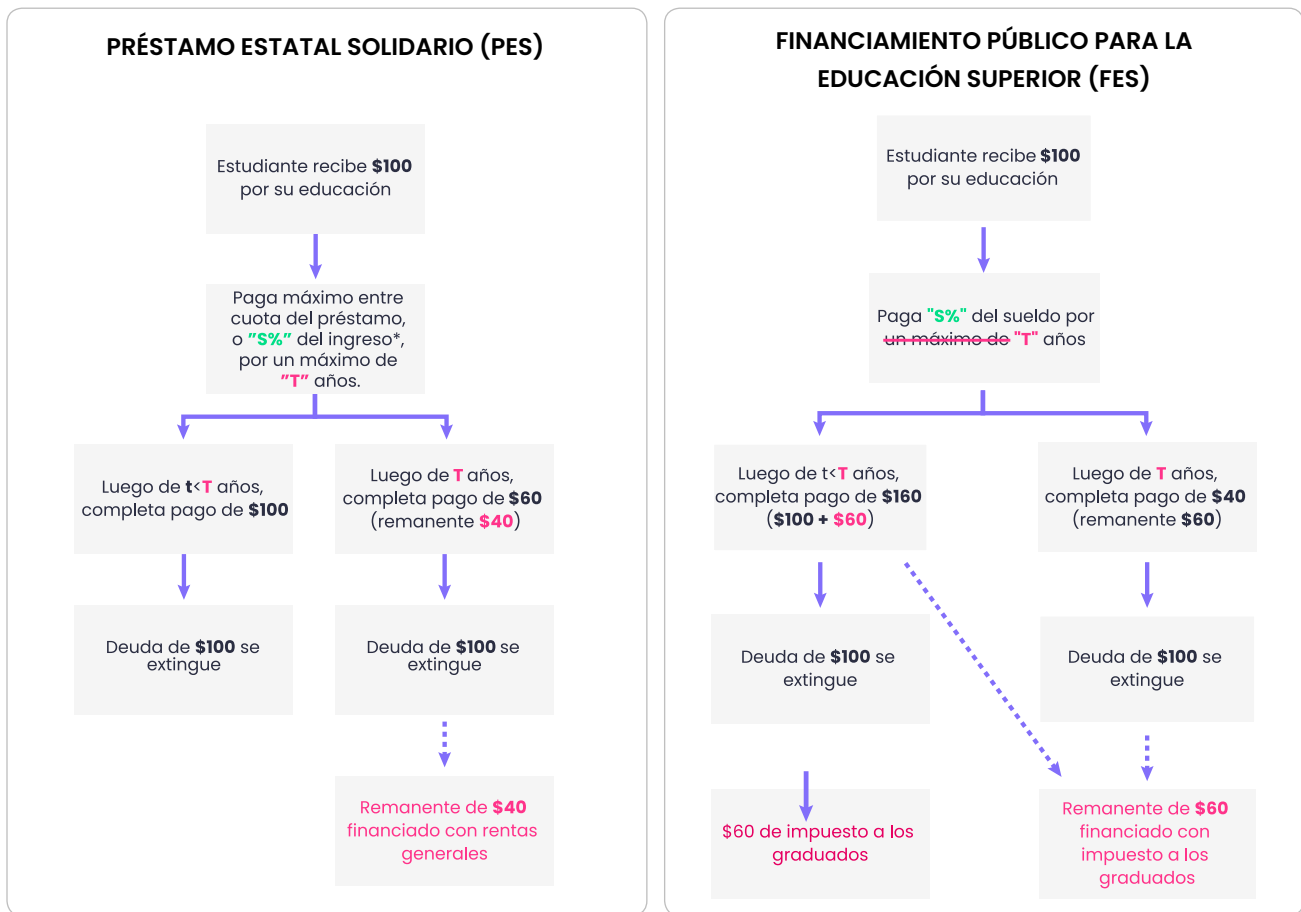
III. PROPUESTA: PRÉSTAMO ESTATAL SOLIDARIO (PES)

Existe espacio para generar una propuesta que solucione los problemas del CAE, al tiempo que no incurra en los problemas del FES. Para esto, es esencial retomar la lógica de un crédito contingente al ingreso; esto es, un estudiante recibe financiamiento público (en otras palabras, de todos los chilenos) para estudiar un programa en la educación superior. Una vez que termina sus estudios e ingresa al mercado laboral, retribuye montos proporcionales a su ingreso. La característica clave de este esquema es que la retribución no se realiza en períodos de cesantía o bajo ingreso (Chapman, 2006). **Es un esquema solidario, pues el Fisco solventa esos períodos de no pago; y desde el punto de vista de los deudores actúa como un seguro frente a bajos ingresos y permite suavizar**

consumo. Además, es un sistema justo, pues nadie devuelve más que lo que solicitó en valor presente. La propuesta debe contener los siguientes elementos:

- 1. Préstamo individual:** cada estudiante recibe financiamiento para estudiar en la educación superior. El monto del préstamo corresponde al arancel regulado más un porcentaje variable del copago, sujeto a evaluación socioeconómica. De cualquier forma, el monto prestado nunca podrá exceder el arancel real, o 1,5 veces el arancel regulado, cualquiera que sea menor. Los montos solicitados comienzan a devengar intereses a una tasa real idéntica a la cual se financia el fisco, solamente cuando los prestamistas ingresan a la etapa de pago, después de terminar de estudiar y de un período de gracia de 12 meses¹⁵. Esto involucra un subsidio acotado por los intereses en etapa de estudio, pero asegura que ningún prestamista devuelva más que el costo en valor presente de su carrera (Figura 3).

Figura 3: comparación entre PES y FES



Fuente: adaptado en base a presentación de Ignacio Briones a Comisión de Hacienda de Cámara de Diputados, 17 de junio de 2025. * Nota: en caso de que la cuota exceda el límite superior de ingreso que se determine, la diferencia en montos se capitaliza.

15. El período de gracia es análogo al contenido en el FES (artículo 15, boletín 17.160-04).

2. Contingencia al ingreso: los estudiantes contribuyen un monto progresivo con respecto a su ingreso. Se eximen del pago aquellos prestatarios con salarios bajo los \$500.000. La tasa marginal aumenta crecientemente con los ingresos, y alcanza un tope de 15% (Tabla 4). Estos parámetros son –evidentemente– modificables para aumentar o disminuir la recaudación, y deben calibrarse en conjunto con los años de contribución máximos, que en principio pueden ser 20 o 25.

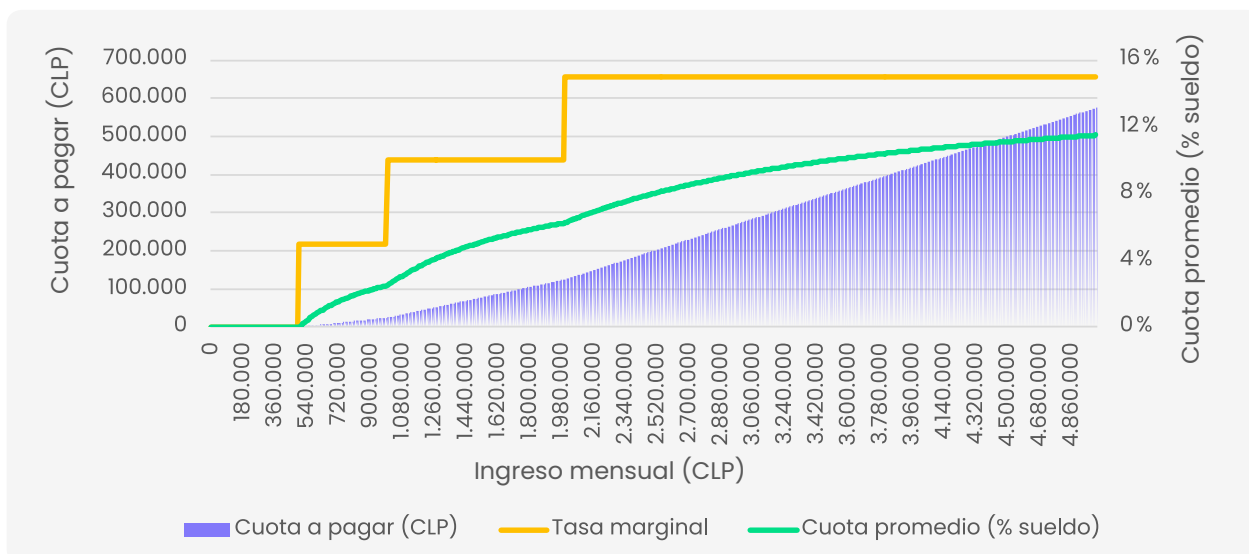
Esta propuesta es superior en su diseño que el FES, pues convierte las tasas medias en marginales y agrega los montos a rebajar para calcular la contribución en cada tramo, eliminando el incentivo al comportamiento estratégico, lo que se ilustra en la trayectoria sin discontinuidades de la cuota a pagar (Figura 4). Por último, con estos parámetros, los deudores con ingresos bajo 1,5 millones contribuirán en promedio un 1,8% de su ingreso, y los altos montos de contribución –que sólo ocurren en tramos superiores de ingreso– no son injustos, pues significarán una devolución acelerada del préstamo al fisco, que no cobrará montos adicionales:

Tabla 4: sueldo mensual y cuota a pagar

| DESDE SUELDO MENSUAL (CLP) | TASA MARGINAL | MONTO A REBAJAR (CLP) |
|----------------------------|---------------|-----------------------|
| 0 - 499.999 | 0,0% | 0 |
| 500.000 - 999.999 | 5,0% | 25.000 |
| 1.000.000 - 1.999.999 | 10,0% | 75.000 |
| 2.000.000 o más | 15,0% | 175.000 |

Fuente: elaboración propia.

Figura 4: Cuota a pagar, tasa marginal y cuota promedio de PES



Fuente: elaboración propia.

- 3. Eliminación de la banca privada:** su incorporación respondió al alto costo de fondeo del fisco en décadas anteriores, situación que hoy no existe. Además, para la banca no es atractivo emitir los créditos actualmente¹⁶. Hoy el Fisco tiene la capacidad de emitir los créditos sin necesidad de recurrir a la banca; lo que permitiría ahorrar un monto significativo de las recargas y sobrepagos que hoy se cobran por encima del valor par de la cartera de créditos con aval del Estado.
- 4. Copago libre en todos los deciles para el PES:** como se mencionó anteriormente, prohibir el copago implica desfinanciar a 3 de cada 4 programas de educación superior. **La existencia de un copago libre es crucial para la sostenibilidad y calidad del sistema en su conjunto.** Si esto se apareja a la obligación para las IES de publicar información relevante sobre la empleabilidad y salarios de sus egresados, en línea con los hallazgos del informe de la Fiscalía Nacional Económica (2025), ayudaría a que los estudiantes tomen decisiones más informadas.
- 5. Esquema de cobranza automático¹⁷:** si algunos de los principales problemas del CAE son su mecanismo de cobranza ineficaz y el sistema de beneficios con poca cobertura, cualquier propuesta debe hacerse cargo explícitamente de estas falencias. El sistema de cálculo automático de cuotas y beneficios a cargo del Servicio de Impuestos Internos y la cobranza vía descuento por planilla a cargo de la Tesorería General de la República solucionan ambos problemas y permiten que se recauden fondos, al tiempo que se proteja a los prestamistas en períodos de bajo ingreso o cesantía.
- 6. Revisar lógica de condonación:** El sistema que propone el FES privilegia estudiantes que hayan desertado la carrera y se encuentren al día con sus pagos. Las condiciones del PES que aquí se delinearán nos parecen propias de un crédito “blando”, pero que se paga. Esto es, que proteja frente a trayectorias poco exitosas laboralmente, al tiempo que no castigue a los deudores de altas rentas. Por esto mismo, se propone calcular las deudas existentes bajo los nuevos parámetros, y condonar la diferencia entre la deuda actual del CAE, y el mismo monto que el estudiante solicitó, pero que devengue intereses a la tasa del 2% real. Estimaciones realizadas en base a datos administrativos del CAE¹⁸ indican que el costo de dicha medida equivale a US\$ 1.115 millones, un 8,9% de la cartera actual, que asciende a US\$ 12.483 millones. Además, por su diseño esta condonación se acota a deudores pre-2012, que es donde se concentra el grupo en situación más compleja. En ese segmento de deudores, la condonación promedio correspondería a \$3.029.087, un 26% de la deuda antigua (Tabla en Anexo 1).

16. Esto se refleja en que la única institución que participó en la primera ronda de la licitación CAE del año 2024 fue el Banco Estado. En la segunda ronda participó una institución privada, pero cuya propuesta requería que el Estado recompre la totalidad de la cartera de inmediato (Comisión Ingresos, 2025).

17. El esquema de cobranza y cálculo de cuotas es análogo al contenido en el FES (boletín 17.160-04).

18. Solicitados vía ley de transparencia por Horizontal.

Si bien la condonación tiene costo fiscal –y requeriría desembolsar montos pues sólo un 0,06% de los montos a condonar se encuentran en manos de la Tesorería General de la República – permitiría recaudar un gran porcentaje de los montos de créditos CAE con garantía ejecutada y evitar futuras ejecuciones de garantías. Según el Informe Financiero del FES (IF N° 136, 2025), se podrían recaudar US\$ 2.147 millones por concepto de créditos CAE actuales, y un ahorro de US\$ 2.640 millones por menores ejecuciones de garantías. Al mismo tiempo, la condonación que se propone en este documento es menos costosa que la contemplada en el proyecto actual, que asciende a US\$ 1.896 millones¹⁹, abaratando US\$ 781 millones la reforma. Estas estimaciones suponen comportamiento crediticio perfecto, por lo que deben considerarse como una cota superior de las estimaciones. Sin embargo, permiten aseverar que **esta condonación acotada, siempre y cuando incorpore a los deudores al nuevo sistema, es una operación que genera ahorro fiscal, a pesar de disminuir en 8,9% el costo de la cartera de créditos.**

IV. CONTABILIDAD FISCAL

El FES no cumple las características para ser contabilizado como un activo del fisco, pues los montos que devuelve cada estudiante son inciertos, y no dependen del monto que dicho estudiante solicitó. Un activo financiero existe cuando se pacta un contrato entre el Estado y un deudor individual, cuyos montos deben ser determinados con certeza. Aun cuando se pueda determinar el valor actuarial de los montos entregados por el FES, estos no pueden determinarse a nivel de cada individuo (Hernández, 2025). Esto ha sido refrendado por la CGR (2025) que, en su dictamen N°E172269N25, determinó que el FES debe ser contabilizado como activo contingente, definido como un activo cuyo pago está sujeto a la ocurrencia (incierto) de un suceso futuro no enteramente bajo el control de la entidad. Según el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI, 2014), “los activos y pasivos contingentes no se reconocen como activos financieros y pasivos sino hasta que se cumplan las condiciones pertinentes²⁰”.

Por las mismas razones, **el PES y el CAE cumplen todos los requerimientos para ser considerado un activo para el fisco y, por ende, contabilizado “bajo la línea”**; estas son la existencia de un contrato en el cual se adquiere un derecho financiero cuyo monto debe ser cierto, estableciendo claramente los recursos a los que obtiene derecho el deudor y acreedor (Hernández, 2025).

Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, el PES es un instrumento que entregaría financiamiento para una actividad que es, por naturaleza, riesgosa. No todos los estu-

19. Monto en valor presente de los gastos y desembolsos del plan de condonación, tasa de descuento del 5%.

20. 7.13. Página 192.

diantes que ingresan a la educación superior obtienen retornos suficientes en el mundo laboral como para compensar dicha inversión (FNE, 2025; Barr, 2001). En parte por esto, es que en Australia y Nueva Zelanda se recuperen un 85% y 83% de los préstamos, mientras que Inglaterra un 70% y en Chile un magro 59% (Dearden, et al, 2025b).

Puesto que el PES correspondería a un activo financiero, pero con la posibilidad de no cobrar la totalidad de esos montos, sería razonable que la contabilidad fiscal refleje esta realidad²¹. Por lo mismo, y en línea con las recomendaciones del CFA (2024) **recomendamos contabilizar el PES bajo la línea, pero “castigar” el valor par del crédito mediante una cuenta de pasivo “sobre la línea” que provisione por deudores incobrables**, cada año. Esto permite que se vaya reconociendo inmediatamente el subsidio que se otorga a los prestatarios por el riesgo de no pago. Asimismo, se deben realizar evaluaciones y actualizaciones periódicas del valor de mercado total de la cartera por parte de DIPRES o el CFA, de forma que cualquier discrepancia en la contabilidad se reconozca cuando sea pertinente.

V. DISCUSIÓN

El CAE es un instrumento para financiar estudios de educación superior que requiere una reforma importante. Es un sistema que no protege adecuadamente a los estudiantes que tienen trabajos de baja remuneración, o peor, no están empleados. Además, es un sistema con muchas dificultades para ser cobrado por parte de la banca y el fisco. Por último, la emisión de la cartera crediticia presenta espacios para ser abaratada significativamente.

Sin embargo, el Financiamiento Público para la Educación Superior (FES) propuesto por el Gobierno (boletín 17.160-04) no soluciona elementos claves del CAE y pone en riesgo la sostenibilidad del sistema. En primer lugar, algunos estudiantes tendrían que devolver varias veces el costo de su carrera, lo que no soluciona uno de los principales problemas del CAE. Segundo, **esto provocará que muchos estudiantes de alto rendimiento laboral no se financien con el FES, por lo que este proyecto presenta un costo fiscal encubierto que es necesario sincerar, cuantificar adecuadamente y discutir en su mérito.** En tercer lugar, prohíbe el copago en los primeros 9 deciles, coartando la autonomía de las IES para fijar sus propias vacantes y aranceles, poniendo en riesgo la calidad y equidad del sistema en el mediano plazo.

En este documento se delinea una alternativa al FES, denominada Préstamo Estatal Solidario (PES), que consiste en un sistema de préstamos individuales que no obliga a los

21. Esto ocurre parcialmente hoy en día con el CAE, pues los créditos se contabilizan a valor par (hasta antes de este Gobierno incluyendo el valor de la recarga), junto con un pasivo contingente por la posible activación de garantías, pero no se castiga el valor del crédito, como la recomendación que tomamos de CFA (2024) y planteamos en este documento.

estudiantes a devolver más que el costo financiero de su programa. Además, no exige pagos frente a episodios de cesantía o bajo ingreso y tiene una cuota creciente con el ingreso. Este sistema de financiamiento con fondos públicos requiere de un mecanismo de cobranza y determinación de beneficios que sea automático y eficiente a la hora de cobrar; además de permitir a las IES cobrar un arancel libre -pero contestable- a los estudiantes, aparejado de una mayor información sobre empleabilidad e ingresos antes de elegir programa.

El PES es una propuesta superior al FES. Para los estudiantes de bajas rentas ambas propuestas contemplan un componente de solidaridad que permite condonar pagos frente a bajo ingreso o cesantía; pero una diferencia crucial es que el FES lo financia con un impuesto a los graduados y el PES vía impuestos generales. Así, el PES logra el mismo objetivo que el FES sin perjudicar a los estudiantes de altas rentas, ni desincentiva los estudios superiores, ni provoca comportamiento estratégico de los estudiantes ni las IES, ni coarta la autonomía y calidad del sistema de educación en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Allende, Claudia y Cox, Loreto (2015). Gratuidad en Educación Superior: ¿Cómo?
- Barr, Nicholas (2001). *The Welfare State as a Piggy Bank: Information, Risk, Unvertainty and the Role of the State*.
- Barr, Nicholas (2009). *Financing higher education: Lessons from economic theory and reform in the England*.
- Chapman, Bruce (2006). *Income Contingent Loans as Public Policy*.
- Comisión Ingresos (2025). Cuenta Pública Año 2024.
- Consejo Fiscal Autónomo (2024). Informe sobre el impacto fiscal del Crédito con Aval del Estado.
- Consejo Fiscal Autónomo (2025). Impacto fiscal del nuevo instrumento de Financiamiento para la Educación Superior.
- Dearden, L; Valdés, N; Ríos-Jara, H (2025a). Reforma a los créditos estudiantiles en Chile: Simulando las implicancias del Nuevo Instrumento Público de Financiamiento a la Educación Superior.
- Dearden, L; Valdés, N; Ríos-Jara, H (2025b). *Evaluating the design of income-contingent contribution schemes for financing higher education in Chile*.
- Dirección de Presupuesto (2025). Oficio ordinario 2992 en respuesta a Comisión de Educación del Senado.
- Eyzaguirre, Sylvia (2025). Propuestas para perfeccionar el sistema de financiamiento a la educación superior.
- Fiscalía Nacional Económica (2025). Estudio de Mercado sobre Educación Superior (EM09-2024).
- Fondo Monetario Internacional (2014). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas.
- Holz, Mauricio (2024). Carga financiera para el deudor educacional: Comparación entre el Financiamiento Público para la Educación Superior y el Crédito con Aval del Estado.
- UC (2025). Consideraciones sobre el sistema de educación superior y del proyecto FES.
- Ugarte, Gabriel (2024). El Crédito con Aval del Estado a una década de su última reforma.

ANEXO 1

Tabla: Costo de condonación propuesta

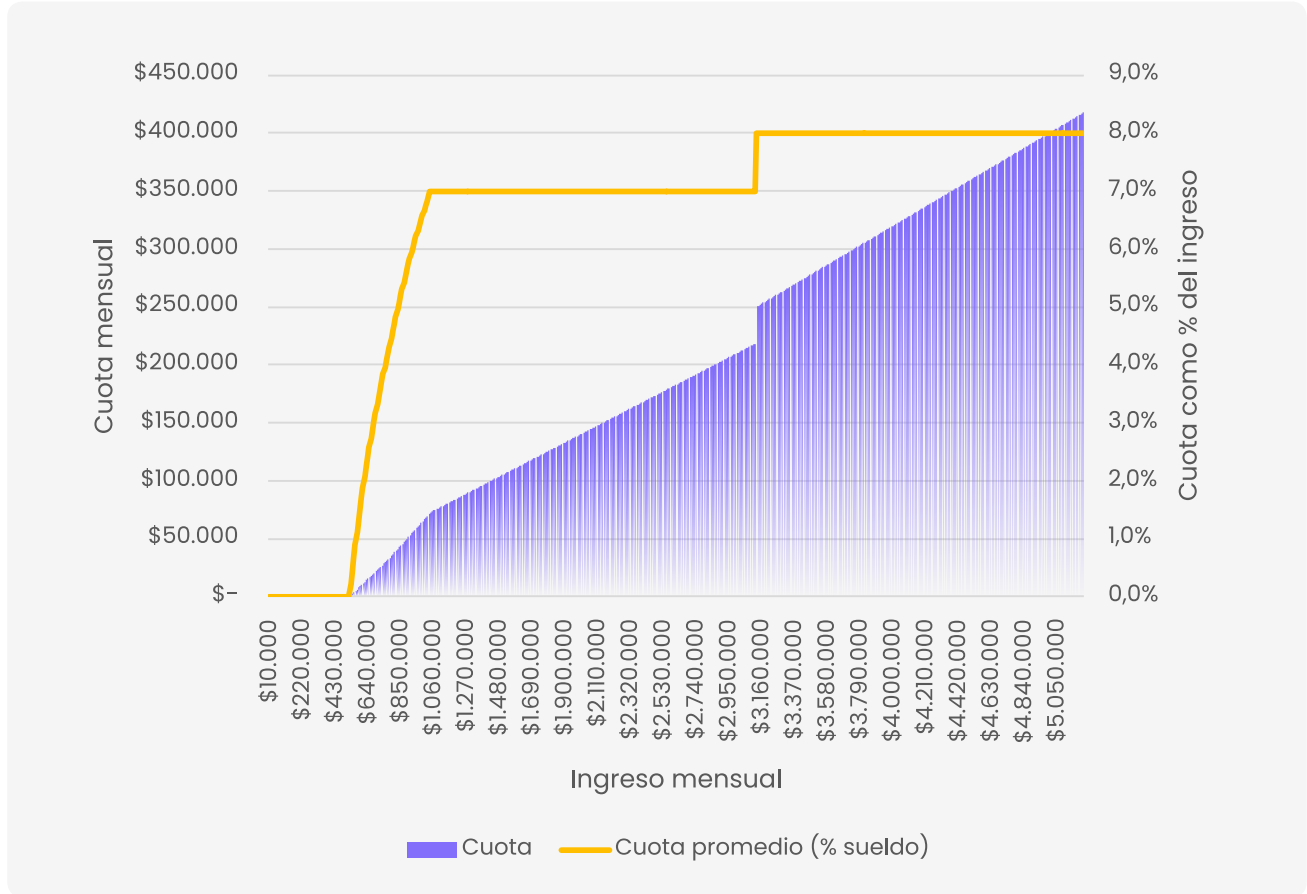
| AÑO ORIGINACIÓN | CANTIDAD DE DEUDORES | CAE ACTUAL | CONDONACIÓN HZ | PES |
|-----------------|----------------------|---------------|----------------|---------------|
| 2006 | 19.572 | \$ 12.723.932 | -\$ 3.965.998 | \$ 8.748.189 |
| 2007 | 32.493 | \$ 11.061.807 | -\$ 3.591.828 | \$ 7.450.948 |
| 2008 | 41.421 | \$ 11.169.853 | -\$ 3.232.761 | \$ 7.929.021 |
| 2009 | 68.492 | \$ 11.204.576 | -\$ 2.851.248 | \$ 8.336.514 |
| 2010 | 91.978 | \$ 11.123.686 | -\$ 2.514.784 | \$ 8.591.274 |
| 2011 | 99.544 | \$ 11.537.855 | -\$ 2.022.225 | \$ 9.493.075 |
| 2012 | 88.748 | \$ - | \$ - | \$ 10.439.024 |
| 2013 | 91.099 | \$ - | \$ - | \$ 10.003.431 |
| 2014 | 87.000 | \$ - | \$ - | \$ 10.028.540 |
| 2015 | 92.444 | \$ - | \$ - | \$ 8.840.138 |
| 2016 | 87.084 | \$ - | \$ - | \$ 8.799.893 |
| 2017 | 63.991 | \$ - | \$ - | \$ 10.106.499 |
| 2018 | 61.808 | \$ - | \$ - | \$ 10.284.339 |
| 2019 | 61.645 | \$ - | \$ - | \$ 9.295.794 |
| 2020 | 60.790 | \$ - | \$ - | \$ 8.162.652 |
| 2021 | 46.090 | \$ - | \$ - | \$ 7.211.931 |
| 2022 | 46.362 | \$ - | \$ - | \$ 6.029.059 |
| 2023 | 59.915 | \$ - | \$ - | \$ 4.603.032 |
| 2024 | 57.937 | \$ - | \$ - | \$ 234.753 |

Fuente: elaboración propia en base a datos administrativos del CAE solicitados vía transparencia por HZ.

Nota: Para los deudores post-2012, la deuda PES es equivalente a la deuda CAE actual.

ANEXO 2

Figura: contribuciones al FES según ingreso mensual del deudor



Fuente: elaboración propia en base a CFA (2025).

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL