
LOS EFECTOS DE LA GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Autor: Sebastián Carpentier

Policy Brief

Marzo de 2021

Resumen ejecutivo

- Según un informe de la Contraloría General de la República de 2020, el financiamiento público a la educación superior se ha incrementado en un 160% entre 2011 y 2019, donde dos tercios del incremento se explican por el costo asociado al financiamiento por gratuidad.
- Durante el 2017 se destinó un 5,4% del gasto público a la educación superior, el porcentaje más alto de la OCDE y casi dos veces el esfuerzo promedio realizado por los demás países miembros (2,9%).
- Si las cuatro instituciones de educación superior con mayor matrícula y que cumplen los requisitos se adscribieran a la gratuidad, el gasto fiscal en la materia aumentaría en más de \$ 200 mil millones por año.
- Si en 2020 se hubiese implementado la gratuidad universal, el Fisco habría tenido que pagar casi \$ 2.800 miles de millones, es decir casi US\$ 4 mil millones. Este monto es el triple de lo que el Estado entrega anualmente a través de la subvención escolar preferencial (SEP) a todo el sistema escolar, la cual está

destinada a mejorar la calidad y equidad de la educación con foco en los estudiantes más vulnerables.

- La evidencia muestra que la gratuidad no ha significado un aumento en la cobertura para los deciles más vulnerables. Al comparar la Encuesta Casen 2015 con la Casen 2017, se tiene que la cobertura neta se ha mantenido estable y sin variación significativa para todos los deciles de ingreso.
- El esquema de incentivos provocado por la política gratuidad ha generado una concentración de la matrícula de los alumnos más vulnerables en los planteles adscritos a la política. En efecto entre 2015 y 2019 la concentración de estudiantes de los seis primeros deciles de las IES adscritas a gratuidad aumentó de un 40% a un 60%.

Introducción

Desde el inicio de su implementación en 2016, la política de financiamiento institucional por gratuidad ha generado un crecimiento sostenido del gasto público en educación superior (en adelante, “ES”).

Sus principales promotores justificaron esta mayor inversión de recursos públicos señalando que la política permitiría aumentar la participación de estudiantes provenientes de sectores más vulnerables, lo cual contribuiría a disminuir la desigualdad y a aumentar la movilidad social.

El presente documento busca dilucidar cómo el incremento del gasto fiscal que ha generado hasta ahora la gratuidad resulta ser absolutamente desproporcionado, demostrando además cómo la eventual extensión del beneficio es inviable financieramente.

Adicionalmente, se deja en evidencia que la política no ha cumplido con los objetivos que se definieron inicialmente. De hecho, disminuyó la diversidad socioeconómica al interior de las distintas casas de estudio e indujo a los estudiantes más vulnerables a matricularse en un grupo específico de instituciones de educación superior (en adelante, “IES”).

Gasto fiscal en Educación Superior desproporcionado

Los resultados del informe Education at a Glance 2020 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reveló que en 2010 Chile ya era el país que destinaba una mayor proporción de su gasto público a la ES. Esta tendencia se ha exagerado luego de la implementación de la gratuidad, ya que durante 2017 se destinó un 5,4% del gasto público a la educación terciaria, el porcentaje más alto de la OCDE y casi dos veces el esfuerzo promedio realizado por los demás países miembros (2,9%).

Un estudio realizado por la Contraloría General de la República (2020) deja en evidencia el rol que juega la gratuidad en ese sentido: el financiamiento público a la ES se ha incrementado en un 160% entre 2011 y 2019, donde dos tercios del incremento mencionado se explican por el costo asociado al financiamiento por gratuidad. Más aún, producto de la adscripción de siete IES a la política¹, la Ley de Presupuestos 2021² contempla un gasto total por este concepto del orden de \$ 1.223 miles de millones de pesos, lo que implica que llegaría a representar un 50% del gasto público en educación superior.

Para entender por qué la gratuidad genera un gasto desproporcionado en ES resulta pertinente revisar el trabajo de Espinoza & Urzúa (2015), donde se proyecta que las obligaciones fiscales que impondría la gratuidad llevarían a que “Chile se constituya como la nación de la OCDE que menos gasta en educación primaria y secundaria por cada dólar invertido en educación terciaria (ratio de 0,7 a 1), quedando aún más desalineados con respecto a la tendencia que se da en países desarrollados”.

Lo anterior es especialmente problemático si tenemos presente que varios estudios sobre la formación de capital humano han demostrado que intentar remediar las disparidades generadas por contextos de vulnerabilidad es más difícil y costoso a medida que la intervención es más tardía, mientras que resulta mucho más efectivo y eficiente invertir a temprana edad para reducir las brechas de aprendizaje y rendimiento, así como las desigualdades socioeconómicas subyacentes que estas generan (Chetty et al, 2011; Cunha et al, 2005; García et al, 2019; Heckman, 2011). Por tanto, seguir destinando un monto desproporcionado a la educación superior

¹ Siete instituciones adscribirán por primera vez a la política de gratuidad en 2021, de las cuales cinco corresponden a IES privadas que solicitaron adscribirse durante 2020 y dos son CFT estatales que comienzan a operar en 2021.

² El proyecto de ley de presupuestos 2021 se encuentra disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15168-25771.html>

respecto de los demás niveles educativos, es un despropósito. Es fundamental que los recursos se destinen principalmente a los primeros años de formación.

Crecimiento del gasto público derivado de la gratuidad podría volverse insostenible

Aparte del gasto desproporcionado en ES que ha generado la gratuidad hasta ahora, si proyectamos el eventual crecimiento de dicho costo, el compromiso fiscal asociado podría volverse insostenible. Existen dos principales causas que podrían generar un crecimiento del gasto en gratuidad. Primero, cada año podrían adscribirse nuevas instituciones a la política siempre y cuando levanten la solicitud de adscripción al Ministerio de Educación (Mineduc) y cumplan con los requerimientos de acreditación. Por ejemplo, durante 2020 cinco IES³ solicitaron adscribirse de cara a 2021, lo cual explica la mayor parte del aumento en el presupuesto de gratuidad mencionado recientemente.

Para dimensionar el incremento en el gasto fiscal que esto podría generar, se estimó en cuánto aumentaría el gasto por gratuidad si es que las cuatro IES más grandes⁴ que cumplen con los requisitos de adscripción a la política lo hubiesen hecho de cara a 2021. Basándose en la composición de la matrícula de 2019, se obtuvo que la adscripción de las cuatro IES mencionadas a la política implicaría un incremento por sobre los \$ 200 mil millones del gasto fiscal en la materia.

Adicionalmente, la Ley N° 21.091 establece ciertos gatillos⁵ de recaudación fiscal a partir de los cuales el financiamiento por gratuidad tendría que expandirse paulatinamente en cobertura hacia los deciles 7, 8, 9 y finalmente hasta la gratuidad universal una vez que los ingresos fiscales representen un 29,5% del PIB tendencial del país. Un trabajo realizado por el Centro de Estudios Públicos (Brunner & Labraña, 2018) proyectó que, aunque se diera el optimista escenario de recaudación planteado para gatillar la gratuidad universal, esta significaría un gasto en ES equivalente al 8,5% de los ingresos tributarios del país, es decir, tres veces lo que gastan en promedio los países de la OCDE en la materia (OCDE, 2020).

³ La Universidad Mayor, la Universidad Bernardo O'Higgins, el IP de Contadores Auditores de Santiago, el CFT Santo Tomás y el CFT Lota-Arauco contarán con financiamiento por gratuidad a partir de 2021.

⁴ La Universidad de las Américas, la Universidad Andrés Bello, la Universidad San Sebastián y el IP AIEP fueron identificados como las 4 IES con mayor matrícula entre las que cumplen con los requisitos para adscribir a la gratuidad.

⁵ En el artículo transitorio trigésimo cuarto de la Ley N° 21.091 se definen los criterios que tendrían que cumplir los ingresos fiscales para que se gatille la expansión paulatina de la política de gratuidad a los próximos deciles.

Para dimensionar lo absurdo que sería invertir un 8,5% del presupuesto en ES, se puede tomar como referencia que países como Francia, Italia o Japón destinan un porcentaje menor a ese en todo el sistema educativo, considerando desde la educación primaria hasta la ES (OCDE, 2020). Resulta inviable pensar en llegar a un gasto tan exacerbado en ES, acrecentando la actual desproporción en la repartición de recursos entre los distintos niveles educativos, solo con el fin de alcanzar una gratuidad universal que sería a todas luces una política regresiva (Beyer & Cox, 2011; Paredes, 2014).

A modo de ejemplo, se simuló cuánto habría tenido que desembolsar el Estado si la política de financiamiento por gratuidad hubiese tenido una cobertura universal en 2020. Durante el año pasado hubo 1.151.727 estudiantes matriculados en alguna carrera de pregrado en la ES. El Estado tendría que haber pagado el arancel regulado equivalente a cada una de las IES donde se encontraban matriculados estos alumnos. Dado que el arancel regulado promedio de los más de 1 millón de estudiantes es \$2.427.298, el Fisco hubiese tenido que pagar un total de \$ 2.795.584.643.646, es decir, casi \$ 2.800 miles de millones. Este monto es tres veces lo que el Estado entrega anualmente a través de la subvención escolar preferencial (SEP) a todo el sistema escolar. Es decir, la gratuidad universal costaría el triple de lo que hoy se invierte en todo el sistema escolar para mejorar la equidad y calidad educativa de los establecimientos educacionales que reciben fondos públicos en nuestro país, con foco en los estudiantes más vulnerables.

De esta forma, se observa cómo el compromiso financiero ocasionado por la gratuidad ha generado un gasto fiscal desproporcionado en educación superior, toda vez que la cobertura del beneficio recién alcanza un tercio de la matrícula de pregrado.

La extensión del financiamiento por gratuidad a los deciles más favorecidos resultaría en un gasto no solo desproporcionado, sino que además no contribuiría a reducir las brechas de calidad reportadas en el sistema escolar ni fomentaría realmente una mayor movilidad social. Lo correcto sería focalizar estos recursos en la educación escolar y parvularia donde se ha comprobado una mayor rentabilidad social de la inversión pública destinada a mejorar la calidad y equidad de la educación.

Condicionamiento de la elección de los estudiantes vulnerables

Los impulsores de la gratuidad justificaron el fuerte compromiso fiscal recientemente expuesto afirmando que permitiría garantizar el acceso y aumentar la participación de los estudiantes provenientes de hogares más vulnerables en la ES. No obstante, la evidencia muestra que la gratuidad no ha significado un aumento de la cobertura para los deciles más vulnerables. En efecto, al comparar la Encuesta CASEN 2015 (previo al inicio de la política de gratuidad) con la CASEN 2017, última disponible, se tiene que la cobertura neta⁶ se ha mantenido estable y sin variación significativa para todos los deciles de ingreso⁷.

No obstante, lo que sí cambió drásticamente es dónde se matriculan estos alumnos. Para ilustrar la idea anterior, se construyó la Tabla N° 1 donde se puede apreciar la distribución de la matrícula de estudiantes vulnerables (pertenecientes a los seis primeros deciles de ingreso) en función del tipo de institución donde se matriculan. Se repite el ejercicio para el año inmediatamente anterior a la implementación de la gratuidad (2015) y para el año 2019, que es el último año para el cual se cuenta con información disponible:

Tabla N° 1: Distribución de la matrícula de estudiantes vulnerables 2015 y 2019.

Estudiantes Vulnerables	% matriculado en IES adscritas a la gratuidad en 2019	% matriculado en IES estatales	% matriculado en sector TP
Año 2015	40,3%	7,6%	54,2%
Año 2019	60,4%	17,3%	47,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos entregados por el SIES y la Comisión Ingresos.

⁶ Se entiende por cobertura neta al número de personas entre 18 y 24 años que asisten a educación superior, dividido por el total de la población entre 18 y 24 años.

⁷ Para mayor información se pueden revisar las publicaciones elaboradas por el Ministerio de Desarrollo Social con los principales resultados de la encuesta en educación, para los años respectivos.

- Casen 2015: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_educacion.pdf (pg. 87).

- Casen 2017: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_educacion_casen_2017.pdf (pg.93).

Primero, se observa que en 2015 las IES adscritas a gratuidad⁸ concentraban el 40% de los estudiantes de los 6 primeros deciles, cifra que ascendió a un 60% en 2019. Este resultado era esperable considerando el inmenso incentivo económico que genera la gratuidad para que estos jóvenes escojan estudiar en instituciones adscritas a la política. La política de financiamiento tiene múltiples implicancias sobre el sistema en su conjunto y una de ellas es la influencia sobre la elección de carrera e institución que genera sobre los estudiantes. De esta forma, se observa que desde el inicio de la gratuidad la participación de los estudiantes vulnerables en ciertos grupos de IES creció considerablemente, a raíz de que en estos grupos se registra una oferta mucho más variada de IES adscritas a la política⁹.

Lógicamente, esta migración de los estudiantes de los seis primeros deciles hacia las instituciones adscritas a la política de gratuidad ha generado un incremento en la concentración de alumnos vulnerables en estas IES, mientras que disminuyó en las instituciones no adscritas. En efecto, los estudiantes de los seis primeros deciles representan en promedio un 70% de la matrícula en las IES estatales, mientras que en el resto de las instituciones representan menos de la mitad de la matrícula. Este hallazgo se alinea con la evidencia encontrada por Bennett et al (2020), quienes concluyen que las IES públicas que han adoptado políticas de reducción de créditos (como la adscripción a la gratuidad) ven reducida la diversidad de los estudiantes que ingresan a la institución.

¿Es beneficiosa esta disminución de la diversidad socioeconómica al interior de las IES? La evidencia internacional recopilada afirma todo lo contrario, ya que una mayor diversidad del estudiantado al interior de las instituciones se asocia a un mayor nivel de compromiso curricular y a mejores resultados educacionales por parte de los alumnos (Chang & Denson, 2009; Dey et al, 2002).

Entonces, podemos ver como el esquema de incentivos generado por el financiamiento gratuito de la educación terciaria ha inducido a los estudiantes más vulnerables a matricularse en las IES adscritas a la política, lo cual parece haber mermado la diversidad socioeconómica al interior de las instituciones.

⁸ Se asume como IES adscritas a gratuidad a aquellas que fueron parte de la política durante 2019, independiente de que no existiera el financiamiento por gratuidad en 2015, con el fin de comparar la proporción de los estudiantes vulnerables matriculados en estas IES antes y después de la implementación de la política.

⁹ Se debe tener en consideración que se analiza el porcentaje de alumnos vulnerables en IES estatales y en el sector TP particularmente porque presentan diferencias considerables en la oferta de instituciones adscritas a la política con respecto al resto de las instituciones. Todas las instituciones estatales están adscritas a la gratuidad, mientras que solo un 21% de las instituciones privadas cuenta con gratuidad. Por su parte, en el sector TP solo un 18% de las IES hacen parte de la política de gratuidad, mientras que un 58% de las Universidades se encuentran adscritas a la política.

Conclusiones

A modo de conclusión, se debe destacar que la implementación de la gratuidad ha provocado que Chile se posicione como el país de la OCDE que más invierte en educación superior, casi duplicando el esfuerzo promedio de los países miembros de la organización. Además, el crecimiento exacerbado del gasto fiscal mencionado podría tornarse insostenible si continúa la expansión de la política. El escenario planteado profundizaría el desequilibrio de la inversión en ES respecto de los otros niveles educativos, toda vez que el financiamiento por gratuidad se tornaría aún más regresivo si se expandiera a los deciles más altos de ingreso socioeconómico.

Adicionalmente, quedó demostrado que a la fecha el financiamiento por gratuidad no ha logrado cumplir con los objetivos planteados por sus principales promotores, pues la participación neta de los estudiantes vulnerables en la ES no ha aumentado desde que se implementó. Peor aún, los incentivos generados por la política provocaron una concentración de los estudiantes de los seis primeros deciles en los planteles adscritos a la gratuidad, afectando de manera negativa la diversidad socioeconómica observada al interior de las casas de estudio.

Referencias

- Bennett, C. et al. (2020) Taken for Granted? Effects of Loan-Reduction Initiatives on Student Borrowing, Admission Metrics, and Campus Diversity. *Research in Higher Education*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/s11162-020-09615-7>
- Beyer, H. & Cox, L. (2011). Gratuidad de la educación superior: una política regresiva. *Puntos de Referencia, CEP*, 337. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095625/pder337_LCox_HBeyer.pdf
- Brunner, J. & Labraña, J. (2018). Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil. *Debates de Política Pública, CEP*, 31. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20181115/20181115124945/dpp_031_noviembre2018_jjbrunner_jlabrana.pdf
- Chang, M. & Denson, N. (2009). Racial Diversity Matters: The Impact of Diversity-Related Student Engagement and Institutional Context. *American Educational Research Journal*, 46(2), 322-353. Recuperado de: <https://doi.org/10.3102/0002831208323278>
- Chetty, R. et al (2011). How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project Star. *Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1593-1660. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1093%2Fqje%2Fqjr041>
- Cunha, F. et al (2005). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. *Handbook of the Economics of Education*, 1. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/5135905_Interpreting_the_Evidence_on_Life_Cycle_Skill_Formation
- Contraloría General de la República. (2020). Financiamiento público a la educación superior 2019. Recuperado de: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/estudios1>
- Dey, E. et al (2002). Diversity and Higher Education: Theory and Impact on Educational Outcomes. *Harvard Educational Review*, 72(3), 330-367. Recuperado de: <https://doi.org/10.17763/haer.72.3.01151786u134n051>
- Espinoza, R. & Urzúa, S. (2015). Las consecuencias económicas de un sistema de educación superior gratuito en Chile. *Revista de Educación*, 370, 10-43. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5215273>
- García J. et al. (2019) Quantifying the Life-Cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program. *Journal of Political Economy*, 128(7). Recuperado de:

<https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1086%2F705718>

- Heckman, J. (2011). The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education. *American Educator*, 35(1), 31-35. Recuperado de: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ920516.pdf>
- OCDE. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/69096873-en>
- Paredes, R. (2014). Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile. *Temas de las Agenda Pública*, Centro de Políticas Públicas UC, 69(9). Recuperado de: <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/4905/000640438.pdf>