

Problemas del financiamiento gratuito de la educación superior



❖ Introducción

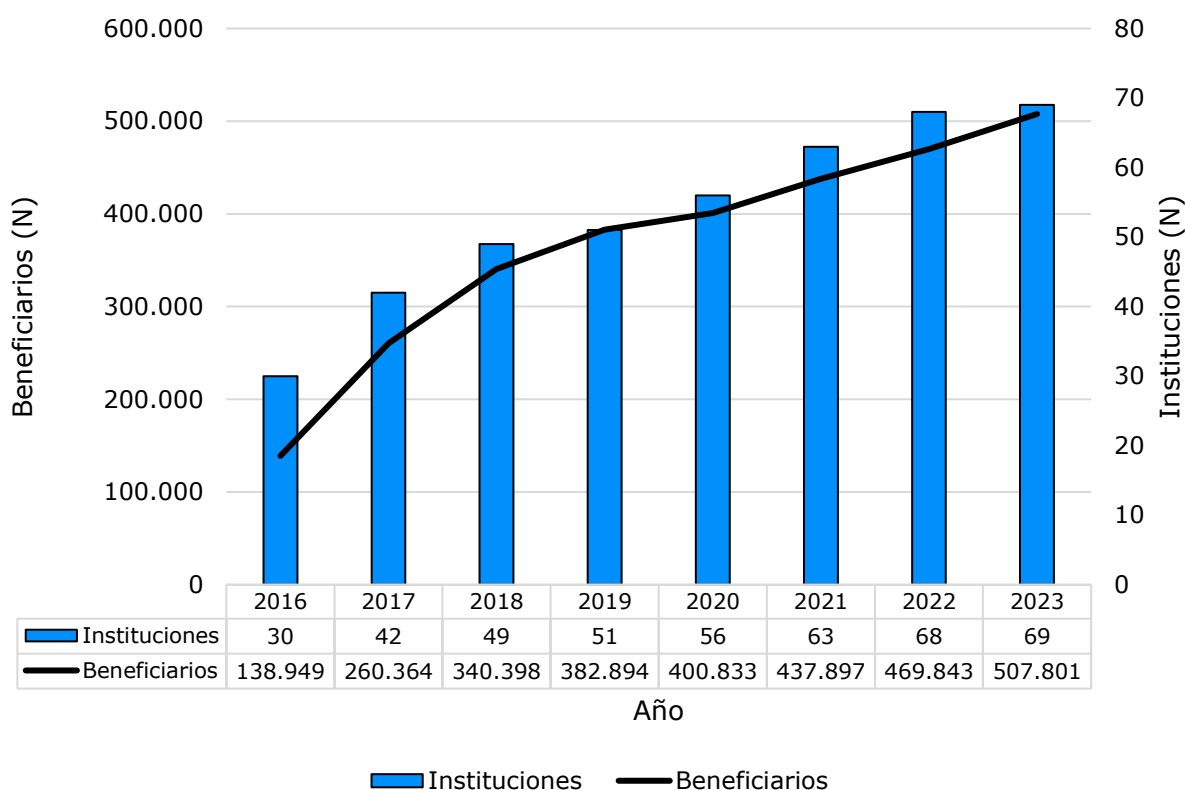
El financiamiento institucional para la gratuidad de los estudios superiores de pregrado —la gratuidad— comenzó en 2016, por una glosa de la Ley de Presupuestos, y fue normado de forma permanente en la Ley N° 21.091 de Educación Superior. Las instituciones pueden acceder al financiamiento si cumplen con determinados requisitos, como una acreditación institucional avanzada y políticas de admisión que cumplan con limitaciones académicas y socioeconómicas. A cambio de la transferencia del Fisco, las universidades, institutos y centros de formación técnica no pueden realizar cobro alguno a sus estudiantes de los primeros seis deciles de menores ingresos del país.

La transferencia del Fisco a las instituciones, por concepto de gratuidad, está fuertemente regulada en la Ley 21.091. Los aranceles considerados para el pago son determinados imperfectamente, en base a criterios de costo histórico, por la Subsecretaría de Educación Superior. Esta última también determina el límite de crecimiento de las vacantes presenciales de primer año de pregrado de las instituciones adscritas a la gratuidad. Ambas regulaciones corresponden a una fijación de precios y producto, respectivamente, con lo que ello implica.

El Gráfico N° 1 muestra la evolución del número de instituciones adscritas y beneficiarios de la política de gratuidad, desde su comienzo en el año 2016 hasta el año 2023. Aunque en menor intensidad durante los últimos años, la gratuidad ha crecido sostenidamente en el número de estudiantes que beneficia, así como en la cantidad de instituciones adscritas a la política.

Gráfico N° 1:

Número de instituciones adscritas y beneficiarios de la gratuidad, 2016-2023



Nota: elaboración propia con datos de Ministerio de Educación.

Cada beneficiario representa, para la institución adscrita, el pago de un arancel regulado. Éste es generalmente menor al arancel de lista o real que cobra la casa de estudios. En la transición que norma la Ley 21.091, aún en proceso, el Fisco también desembolsa una parte de la diferencia entre el arancel regulado y el arancel real. El gasto total ejecutado por el Estado, por concepto de la gratuidad, es presentado en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1:

Ejecución presupuestaria en la gratuidad, 2016-2023

Ejecución	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Presupuestaria (miles de MM\$)	395,2	674,7	852,9	997,9	1.090,7	1.182,2	1.081,3	1.662,5
(variación)	-	70,7%	26,4%	17,0%	9,3%	8,4%	-8,5%	53,7%
Presupuestaria real (MM\$ de 2023)	530.052	889.079	1.093,9	1.247,5	1.327,4	1.369,7	1.106,9	1.662,5
(variación)	-	67,7%	23,0%	14,0%	6,4%	3,2%	-19,2%	50,2%
Ejecución real (MM de USD\$ de 2023)	780,6	1.369,9	1.709,3	964,6	1.676,0	1.804,6	1.269,4	1.981,5

Nota: elaboración propia con datos de Dirección de Presupuestos.

Como muestran los datos, el gasto fiscal en gratuidad ha crecido todos los años, tanto en términos reales como nominales. Además, alcanzó en el año 2023 la suma de 1.981,5 millones de dólares, representando un 52,1% del gasto de la Subsecretaría de Educación Superior y un 10,9% de lo ejecutado en la partida de Educación de la Ley de Presupuestos.

Además de las regulaciones de precios y vacantes, que ameritan por sí mismas un estudio más profundo sobre sus efectos nocivos en el sistema, la gratuidad posee una serie de disposiciones que implican costos de magnitudes considerables para las instituciones de educación superior.

En este documento se exploran tres déficits asociados al diseño de la gratuidad, que impactan directamente sobre los ingresos de las universidades e instituciones

técnico-profesionales: (i) el déficit derivado de la regulación de aranceles para los estudiantes beneficiados por la gratuidad; (ii) el déficit derivado del ajuste de aranceles para los estudiantes no beneficiados por la gratuidad, que provienen de los deciles VII a IX de menores ingresos del país; y (iii) el déficit derivado de la regulación de aranceles para los estudiantes beneficiarios de la gratuidad que exceden de la duración formal de sus carreras.

❖ Déficit financiero institucional por la fijación de aranceles para los estudiantes beneficiarios

La Subsecretaría de Educación define, a través de resoluciones que deben considerar aspectos principales contenidos en la ley, los aranceles que el Fisco paga por cada beneficiario de la gratuidad matriculado en las instituciones adscritas. El arancel regulado es generalmente menor al arancel de lista de la institución y el copago es prohibido por la gratuidad. Dado esto, la transferencia por el financiamiento gratuito no alcanza a equivaler a la totalidad de lo que recibiría la institución si cobrara los aranceles reales.

La transferencia fiscal por gratuidad hacia las instituciones, durante la transición dispuesta en la Ley 21.091, está conformada por dos componentes: (i) la suma de los aranceles regulados correspondientes a los beneficiarios de la gratuidad en la institución; y (ii) la suma de las diferencias entre los aranceles regulados y los aranceles reales correspondientes a los mismos, que no puede superar un 20% del primer componente. El año 2024 entraron en vigencia los primeros valores regulados de régimen para un porcentaje pequeño de los programas de estudio; el presente análisis sólo considera hasta el año 2023.

La existencia del segundo componente permite disminuir la diferencia generada por el menor monto asociado a los aranceles regulados, pero no completamente. Esto genera un déficit financiero que puede ser estimado teóricamente.

Para la estimación del déficit por la regulación de aranceles, se computa la siguiente fórmula:

$$D_{ik} = \begin{cases} (REAL_{ik} - 1,2 \cdot REG_{ik}) \cdot B_{ik} & \text{si } REAL_{ik} \geq 1,2 \cdot REG_{ik} \\ 0 & \text{si } REAL_{ik} < 1,2 \cdot REG_{ik} \end{cases}$$

Donde D_{ik} corresponde al déficit máximo por la regulación de aranceles que experimenta el programa i en la institución k ; $REAL_{ik}$ es el arancel real más los derechos de matrícula del programa i en la institución k ; REG_{ik} es el arancel regulado más los derechos de matrícula regulados del programa i en la institución k ; y B_{ik} es el número de beneficiarios de la gratuidad del programa i en la institución k . Sólo existe déficit en un programa si éste presenta un arancel real que supera 1,2 veces el arancel regulado. El déficit de la institución será la suma, a través de sus I programas, de los déficits que cada uno de ellos presenta:

$$D_k = \sum_i^I D_{ik}$$

Cabe destacar que, en definitiva, el déficit institucional (y por programa) corresponde a un estimado del déficit contable que deriva de la regulación de aranceles. No necesariamente es igual al mismo, ya que las instituciones de educación superior pueden ofrecer descuentos y becas a sus estudiantes matriculados.

La Tabla N° 2 presenta la evolución del déficit estimado por regulación de aranceles de la gratuidad, entre los años 2016 y 2023.

Tabla N° 2:

Déficit estimado por fijación de aranceles (MM\$), 2016-2023

	Déficit total (MM\$)	Beneficiarios (N)	Déficit por beneficiario (\$)
2016	20.037	138.949	144.206
2017	26.685	260.364	102.491
2018	35.903	340.398	105.474
2019	50.769	382.894	132.593
2020	63.885	400.833	159.382
2021	86.398	437.858	197.320
2022	88.195	469.843	187.711
2023	110.732	503.737	219.820
Total	482.604	2.934.876	164.438

Nota: elaboración propia con datos de Subsecretaría de Educación Superior.

En el año 2016, el déficit derivado de la fijación de aranceles alcanzó un total de 20.307 millones de pesos. Esta cifra corresponde a la diferencia entre el cobro que hubieran hecho las instituciones adscritas por concepto de aranceles reales y el que les transfirió el Fisco por concepto de aranceles regulados. Como muestran los datos, el déficit total del sistema adscrito a la gratuidad aumentó a 110.732 millones de pesos hacia 2023, anotando un crecimiento de 452,6%. Ha crecido también, aunque relativamente menos, el monto del déficit calculado por beneficiario de la gratuidad, desde \$144.206 pesos en 2016 a \$219.820 pesos en 2023 (un 54,2% de aumento).

La Tabla N° 3 muestra el déficit de la fijación de aranceles, distinguiendo por el tipo de institución donde está matriculado el estudiante beneficiario de la gratuidad.

Tabla N° 3:

Déficit estimado por fijación de aranceles (MM\$), por tipo de institución, 2016-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	
CFT privados	0	60	121	814	1.363	1.590	1.379	3.825	9.151	1,9%
CFT estatales	0	0	0	1	55	43	86	83	268	0,1%
IP	0	478	1.139	2.008	2.811	2.566	3.128	4.467	16.598	3,4%
U. Estatales	4.299	5.550	6.787	10.120	12.525	14.511	7.793	7.282	68.867	14,3%
U. Privadas CRUCH	5.749	5.679	7.556	22.249	28.062	33.913	36.603	44.726	184.537	38,2%
U. Privadas	9.989	14.919	20.299	15.578	19.070	33.774	39.205	50.348	203.183	42,1%
Total	20.037	26.685	35.903	50.769	63.885	86.398	88.195	110.732	482.604	100%

Nota: elaboración propia con datos de Subsecretaría de Educación Superior.

Como muestran los datos, un 80,3% del déficit habría impactado sobre las universidades privadas, especialmente sobre las que no pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Éstas últimas concentraron un 42,1% del déficit de la fijación de aranceles, en el período 2016-2023, y un 45,5% en 2023.

La existencia del segundo componente de la transferencia por gratuidad, que depende positivamente de la diferencia entre el arancel real y el regulado, crea un incentivo para el crecimiento del primero en las instituciones. Se elabora el siguiente índice para observar la diferencia entre ambos, a través del tiempo:

$$R_{ik} = \frac{REAL_{ik} - REG_{ik}}{REG_{ik}}$$

Donde R_{ik} corresponde a la razón entre: (i) la diferencia entre el arancel real, incluyendo derechos de matrícula, y el arancel regulado del programa i en la institución k ; y (ii) el arancel real, incluyendo derechos de matrícula, del programa i en la institución k . La razón indica cuánto por sobre su valor regulado se encuentra

el valor de lista que cobra la institución. El promedio de este índice para cada tipo institucional se presenta en la Tabla N° 4.

Tabla N° 4:

Diferencia promedio (%) entre el arancel real y regulado, por tipo de institución, 2016-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CFT privados		11,7%	15,8%	20,8%	21,4%	18,3%	16,6%	18,6%
CFT estatales			-0,2%	-1,8%	2,2%	-1,8%	-4,0%	-1,6%
IP		7,8%	12,4%	15,6%	17,2%	17,6%	14,7%	15,4%
U. Estatales	17,0%	14,0%	16,4%	19,1%	20,4%	21,3%	16,6%	15,5%
U. Privadas CRUCH	19,7%	12,9%	15,3%	26,4%	29,5%	32,2%	32,3%	32,0%
U. Privadas	46,3%	46,2%	47,7%	44,9%	46,9%	54,8%	47,2%	47,8%
Promedio sistema	22,3%	15,5%	18,2%	21,9%	23,8%	25,4%	22,9%	23,1%

Nota: elaboración propia con datos de Subsecretaría de Educación Superior.

En promedio, el arancel real del sistema se ha mantenido cerca de un 20% por sobre el arancel regulado durante el período estudiado, variando entre un mínimo de 15,5% en el año 2017 y un máximo de 25,4% en el año 2021. En la mayoría de los años se observa que, en el caso de las instituciones estatales y de las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH, el porcentaje promedio de diferencia entre los aranceles reales y regulados se ha mantenido estable. Esto no ha ocurrido en los institutos profesionales, donde la diferencia ha crecido de un 7,8% a un 15,4%; y en las universidades del CRUCH, donde ha aumentado de 19,7% a 32,0%.

Lo anterior se puede observar de mejor manera al computar, por cada beneficiario, el segundo componente de la transferencia de gratuidad y el límite máximo que éste podría alcanzar cada año. La razón entre ambos corresponde a la proporción de la transferencia máxima por el segundo componente que la institución recibe. Esto indica si los aranceles reales han crecido más rápido que los regulados, con la

consecuencia de una mayor transferencia institucional por gratuidad. La Tabla N° 5 muestra la evolución de esta proporción, por tipo de institución.

Tabla N° 5:

Proporción promedio (%) del segundo componente de la transferencia de gratuidad que recibe la institución, por tipo de institución, 2016-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. (p.p.)
CFT privados		58,5%	71,8%	78,1%	79,2%	72,3%	68,9%	73,0%	14,5
CFT estatales			13,4%	19,6%	26,1%	10,2%	6,2%	11,3%	-2,1
IP		38,1%	55,1%	67,3%	72,1%	73,1%	63,8%	65,0%	26,9
U. Estatales	67,8%	55,2%	63,2%	69,0%	71,5%	73,7%	63,8%	62,4%	-5,5
U. Privadas CRUCH	74,1%	57,3%	62,5%	73,3%	79,8%	85,8%	88,0%	84,9%	10,8
U. Privadas	95,5%	93,8%	94,8%	95,8%	96,7%	97,5%	96,3%	96,4%	1,0
Promedio sistema	74,1%	57,5%	65,8%	72,9%	76,7%	78,8%	74,5%	74,1%	0,0

Nota: elaboración propia con datos de Subsecretaría de Educación Superior.

El 2016, las universidades privadas del CRUCH recibían un 74,1% de la transferencia máxima por el segundo componente de la gratuidad. El año 2023 la misma proporción había alcanzado un 84,1%, indicando que estas instituciones aumentaron rápidamente sus aranceles reales, recibiendo un premio en ingresos fiscales por dicha alza. Esto ocurrió también con los CFT e IP privados, pero no con las universidades privadas, en las cuales ya en 2016 los aranceles reales eran lo suficientemente altos como para recibir casi toda la transferencia máxima.

❖ Déficit financiero institucional por el ajuste de aranceles para los estudiantes no beneficiarios

La política de financiamiento gratuito fija los aranceles que paga el Fisco por los estudiantes beneficiarios. Además, impone un límite en el cobro que pueden realizar

las instituciones a los estudiantes no beneficiarios, específicamente, a aquellos que provienen de los deciles VII, VIII y IX de menores ingresos del país. A los estudiantes del decil VII se les impone un límite de cobro de 40% por sobre el arancel regulado, incluyendo los derechos de matrícula. Este límite se eleva a un 60% para los estudiantes de los deciles VIII y IX. En el caso del decil X, no hay límite de cobro.

La Tabla N° 6 presenta el déficit y el número de beneficiarios del ajuste de aranceles, por año.

Tabla N° 6:

Déficit total derivado del ajuste de aranceles, en los deciles VII al IX, 2019-2023

	Déficit total (MM\$)	Beneficiarios (N)	Déficit por beneficiario (\$)
2019	1.441	59.380	24.263
2020	1.508	49.314	30.573
2021	3.542	55.675	63.624
2022	2.200	52.612	41.807
2023	2.534	69.045	36.700
Total	11.225	286.026	39.965

Nota: elaboración propia con datos de Subsecretaría de Educación Superior.

Como muestran los datos, el déficit derivado del ajuste de aranceles totalizó \$11.225 millones de pesos entre los años 2019 y 2023. A nivel de beneficiarios, en promedio, la rebaja alcanzó \$39.965 pesos.

La Tabla N° 7 muestra el desglose del déficit del ajuste de aranceles, por el tipo de institución en el que se matriculó el estudiante beneficiado.

Tabla N° 7:

Déficit total derivado del ajuste de aranceles, en los deciles VII al IX, por tipo de institución, 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%
CFT privados	15	16	9	14	58	113	1,0%
CFT estatales	1	5	2	0	0	8	0,1%
IP	12	5	8	19	25	69	0,6%
U. Estatales	144	156	183	93	82	658	5,9%
U. Privadas CRUCH	867	913	986	929	1.107	4.802	42,8%
U. Privadas	402	413	2.355	1.144	1.262	5.576	49,7%
Total	1.441	1.508	3.542	2.200	2.534	11.225	100,0%

Nota: elaboración propia con datos de Subsecretaría de Educación Superior.

Los datos muestran que un 92,5% del déficit por el ajuste de aranceles fue absorbido, entre 2019 y 2023, por las universidades privadas. Más aún, un 49,7% correspondió a las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH.

❖ Déficit financiero institucional por la sobreduración de carreras de los beneficiarios

La tercera disposición de la Ley 21.091 estudiada en este documento impone un límite de cobro a las instituciones para los estudiantes beneficiarios que se exceden en la duración formal de sus carreras. Durante el primer año de exceso de duración, la institución no puede cobrar al beneficiario más del 50% de los aranceles regulados. En el resto de períodos de exceso de duración, la casa de estudios no puede cobrar por sobre el arancel regulado al estudiante que poseía gratuidad. De estas restricciones deriva un déficit financiero que es presentado en la Tabla N° 8.

Tabla N° 8:

Déficit total derivado del exceso de duración en carreras de beneficiarios de la gratuidad, 2019-2023

	Déficit total (MM\$)	Beneficiarios (N)	Déficit por beneficiario (\$)
2019	25.498	22.516	1.132.425
2020	32.745	26.997	1.212.915
2021	42.125	32.020	1.315.599
2022	42.404	31.889	1.329.727
2023	53.021	35.448	1.495.751
Total	195.793	148.870	1.315.196

Nota: elaboración propia con datos de Subsecretaría de Educación Superior.

Los datos muestran que el déficit derivado de la sobreduración de carreras ha crecido sostenidamente a partir de la vigencia de la Ley 21.091 (2019), desde \$25.498 millones en 2019 a \$53.021 millones en 2023 (un aumento de un 108%). En todo el período, las instituciones sostuvieron una pérdida estimada de \$195.793 millones de pesos. La Tabla N° 9 desglosa este déficit por el tipo de institución del beneficiario.

Tabla N° 9:

Déficit total derivado del exceso de duración en carreras de beneficiarios de la gratuidad, por tipo de institución, 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%
CFT privados	3.418	6.342	10.943	12.787	16.881	50.371	25,7%
CFT estatales	2	27	165	524	1.067	1.785	0,9%
IP	8.372	9.626	8.079	6.969	9.502	42.547	21,7%
U. Estatales	5.541	6.192	7.860	7.318	7.622	34.533	17,6%
U. Privadas CRUCH	5.536	7.191	8.958	10.125	12.220	44.030	22,5%
U. Privadas	2.630	3.367	6.120	4.682	5.728	22.528	11,5%
Total	25.498	32.745	42.125	42.404	53.021	195.793	100,0%

Nota: elaboración propia con datos de Subsecretaría de Educación Superior.

Como muestran los datos, los CFT privados soportaron un 25,7% del déficit por el exceso de duración de carreras, entre 2019 y 2023; fueron seguidos de las universidades privadas del CRUCH (22,5%) y de los institutos profesionales (21,7%).

❖ Efectos agregados de los déficits

En la presente sección se agregan los efectos financieros de los déficits de la gratuidad estimados en los apartados previos. La Tabla N° 10 muestra la suma de ellos, desglosada por tipo de institución: (i) el déficit por la fijación de aranceles para los estudiantes beneficiarios; (ii) el déficit por el ajuste de aranceles para los estudiantes no beneficiarios de los deciles VI a IX; y (iii) el déficit por el exceso de duración de las carreras de los estudiantes beneficiarios y las limitaciones de cobro asociadas.

Tabla N° 10:

Déficit total derivado de la gratuidad (MM\$), por tipo de institución, 2016-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total (MM\$)	Total (%)
CFT privados		60	121	4.247	7.720	12.542	14.181	20.765	59.634	8,6%
CFT estatales		0	0	3	88	210	610	1.150	2.061	0,3%
IP		478	1.139	10.393	12.441	10.652	10.116	13.995	59.215	8,6%
U. Estatales	4.299	5.550	6.787	15.804	18.873	22.555	15.204	14.986	104.057	15,1%
U. Privadas CRUCH	5.749	5.679	7.556	28.651	36.166	43.857	47.657	58.054	233.369	33,8%
U. Privadas	9.989	14.919	20.299	18.610	22.850	42.250	45.031	57.338	231.286	33,5%
Total	20.037	26.685	35.903	77.708	98.138	132.066	132.798	166.287	689.622	100,0%

Nota: elaboración propia con datos de Subsecretaría de Educación Superior.

Como muestran los datos, la gratuidad ha derivado en un déficit total de \$689.622 millones durante el período 2016-2023, lo que equivale a cerca de USD\$780 millones

de dólares. Más de dos tercios de dicha cantidad han sido soportados por las universidades privadas.

❖ Comentario final

El presente documento entregó un análisis de datos sobre los déficits que ha generado, desde su inicio en el año 2016 a la fecha, la política de gratuidad en educación superior. Estos han sido por concepto de la fijación de aranceles para los beneficiarios, la limitación de cobro a los no beneficiarios de deciles superiores y la sobreduración de carreras de los estudiantes con gratuidad.

Los déficits de la gratuidad han costado cerca de USD\$780 millones de dólares a las instituciones de educación superior chilenas, de los cuales más de dos tercios han sido soportados por las universidades privadas. En este cómputo no se considera el uso de excedentes de los fondos solidarios para la paliación del déficit por sobreduración, beneficio exclusivo para las universidades del CRUCH.

La gratuidad representa un gasto ingente de recursos fiscales en una política que es menos rentable socialmente que otras relacionadas con la educación, v.g. la inversión en la educación parvularia. Resulta grave que, además de su costo gigantesco para el erario fiscal, ella venga aparejada de costos institucionales irremontables, especialmente para las universidades privadas independientes.

Con todo, para la discusión sobre el sistema de financiamiento de la educación superior se deben considerar varios elementos relacionados a la regulación del financiamiento gratuito, más allá de los costos que ella genera.

Primero, que expandir estos mecanismos, especialmente la fijación de precios, representa un riesgo para la calidad y sostenibilidad financiera del sistema. La regulación de aranceles, tanto por su naturaleza intrínsecamente imperfecta como

por la arbitrariedad de sus normas existentes, dificulta gravemente la inversión en calidad para las instituciones de educación superior y elimina las funciones pecuniarias de información y asignación, vitales para un ordenamiento óptimo del sistema.

Segundo, que la política de gratuidad genera incentivos para aumentar los costos fiscales. Esto ocurre, de por sí, en la fijación de aranceles basada en costos, que incentiva a la colusión en la información que entregan grupos de carreras similares. También ocurre en el segundo componente de la transferencia institucional, como se observó en la Tabla N° 5.

Tercero, que el diseño de la gratuidad, evidentemente, benefició a un grupo de instituciones por sobre otras, a saber: las universidades del Consejo de Rectores. Éstas reciben fondos basales por otras vías, tienen aranceles regulados más altos y acceden a fondos institucionales como el FSCU para paliar los déficits de los excesos de duración de carreras.

Por último, que la ausencia de soluciones para los déficits que generó la gratuidad representa una continuidad inaceptable de un daño considerable al sistema. Los problemas del financiamiento gratuito, por su magnitud considerable y creciente, no pueden quedar sin tratamiento.