



# Gratuidad de la Educación Superior en Chile

## Los Dilemas de Política

• Por Luis Riveros y Raúl Morales

### I. Introducción

Dentro de las propuestas formuladas por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación con respecto a la organización y funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES), el objetivo de gratuidad de los estudios apareció como un tema prominente. Esto debido al compromiso enunciado por la propia Presidenta de la República en orden a brindar “gratuidad universal” para la educación superior chilena. Sin embargo, el alto costo de esta iniciativa fue restringiendo su cobertura en sucesivos anuncios, para llevarla solamente a los estudiantes pertenecientes al 50% más pobre de la distribución del ingreso de las Universidades del Consejo de Rectores y de algunas privadas. También se ha delineado la idea de aranceles de referencia que permitan hacer más viable el financiamiento de la medida e impongan, al mismo tiempo, una mayor disciplina a las instituciones que recibirían los recursos de la gratuidad. En este trabajo se presentan estimaciones del costo de la iniciativa en distintos escenarios de cobertura.

### II. La Matrícula de la Educación Superior

La matrícula de educación superior ha tenido un explosivo crecimiento durante las últimas 3 décadas, como consecuencia directa de políticas educacionales enfocadas en el aumento de cobertura del sistema. Recientemente, a partir del año 2005 y debido a la creación del Crédito con Aval del Estado (CAE), se puede observar un quiebre en la curva consistente con aún mayores tasas de crecimiento. Esto ha sido destacado por los actores políticos y sucesivos gobiernos, señalando el beneficio que significa para la sociedad el que muchos más estudiantes estén incluidos en la educación superior. Sin lugar a dudas, el crecimiento del sector privado originado en la década de 1980, ha tenido un rol prominente en esta expansión de la educación impartida en Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades.

En la Tabla N°1 se aprecia con mayor detalle la evolución de la matrícula en los últimos años. Mientras en 2007 había 748.805 mil matriculados, en 2014 esta cifra llegó a 1.114.605. Este crecimiento, mayor al 6% anual en el período que consideramos, ha sido destacado usualmente como una mayor inclusión que expresa las mayores oportunidades que brinda el sistema. La

**Tabla 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR TIPO DE CARRERA E INSTITUCIÓN**

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Crec. Anual	Crec. Total
<b>Profesional</b>	<b>582.582</b>	<b>607.278</b>	<b>643.121</b>	<b>693.242</b>	<b>736.058</b>	<b>760.929</b>	<b>786.826</b>	<b>795.620</b>	<b>4,6</b>	<b>36,6</b>
IP	99.343	105.103	117.809	133.666	147.957	158.762	173.742	181.296	9,0	82,5
U. CRUCH - Estatal	157.758	156.689	155.183	154.250	151.811	149.109	154.845	157.364	0,0	-0,2
U. CRUCH - Privada	97.313	103.021	108.534	113.907	117.053	118.509	122.311	124.084	3,5	27,5
U. Privada	228.168	242.465	261.595	291.419	319.237	334.549	335.928	332.876	5,5	45,9
<b>Técnico</b>	<b>165.823</b>	<b>175.916</b>	<b>206.219</b>	<b>245.096</b>	<b>279.331</b>	<b>303.991</b>	<b>327.473</b>	<b>348.985</b>	<b>11,2</b>	<b>110,5</b>
CFT	86.847	95.891	110.007	128.566	138.574	140.031	144.365	147.982	7,9	70,4
IP	56.783	57.745	71.788	90.635	112.735	134.757	150.837	169.888	16,9	199,2
U. CRUCH - Estatal	6.896	6.798	8.473	8.034	7.832	9.083	11.387	12.250	8,6	77,6
U. CRUCH - Privada	3.718	4.433	4.737	5.495	5.892	6.178	7.119	7.638	10,8	105,4
U. Privada	11.579	11.049	11.214	12.366	14.298	13.942	13.765	11.227	-0,4	-3,0
<b>Total general</b>	<b>748.405</b>	<b>783.194</b>	<b>849.340</b>	<b>938.338</b>	<b>1.015.389</b>	<b>1.064.920</b>	<b>1.114.299</b>	<b>1.144.605</b>	<b>6,3</b>	<b>52,9</b>

Fuente: Base de datos de matrícula, Mi Futuro



**Tabla N° 1** pone también de relieve que, en este período, la matrícula ha aumentado tanto en carreras profesionales como técnicas, aunque en el último caso lo ha hecho más rápidamente: un crecimiento total de 110% versus el 37% que en promedio observan las carreras de tipo profesional.

Es interesante observar que la reciente expansión de la matrícula del nivel de técnico, que supera muy ampliamente a la que existe por carreras de tipo profesional, parece obedecer a un cambio en la percepción y demanda de los jóvenes. En efecto, éstos preferirían ahora carreras más cortas que les permiten poder especializarse al egreso y mejorar sus condiciones de empleabilidad. Esto mismo está cambiando la fisonomía del sistema de educación superior, haciendo importante que se atienda a las nuevas necesidades regulatorias y asistenciales que este fenómeno despierta.

En el caso de las carreras profesionales, es importante denotar que el mayor aumento en este período lo mostraron las instituciones no pertenecientes al Consejo de Rectores: institutos profesionales y universidades privadas, que aumentaron 83% y 46% su matrícula, respectivamente. Evidentemente, las universidades del Consejo de Rectores se han visto más reprimidas por la falta de adecuados recursos de inversión, como asimismo por la existencia de criterios más estrictos para completar los necesarios cuadros académicos. Es notable el caso de las universidades estatales en donde, justamente por la inexistencia de adecuados recursos de inversión, el crecimiento de la matrícula en sus carreras de tipo profesional ha sido inexistente.

En el caso de las carreras técnicas, se puede observar que, con la excepción de las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH, todas las instituciones han aumentado de manera importante su matrícula total. Sin perjuicio de esto, las universidades del Consejo de Rectores son un actor minoritario en este grupo en términos absolutos, por lo que a pesar de tener un importante incremento porcentual, esto no tiene un impacto sobresaliente sobre la matrícula total.

### III. Los Aranceles en la Educación Superior

Un segundo aspecto que determinará el costo de entregar gratuidad, sea cual sea la definición de ésta que se utilice, corresponde a los aranceles vigentes que cancelaría el Estado a las IES, es decir, la cantidad de dinero que se les entregará a las instituciones por cada alumno matriculado. Esto se ha mencionado como un cambio desde el financiamiento a la demanda hacia un financiamiento a la oferta, esto es, las IES. Sin embargo, en la medida en que las transferencias asociadas a la gratuidad para los estudiantes se asocian a la inclusión de éstos en el sistema, es siempre un financiamiento a la demanda, sólo que esta vez provisto directamente desde el Estado a las instituciones.

Para evaluar los aranceles, utilizamos la información histórica comprendida en el sistema de información Índices del Consejo Nacional de Educación. Con ésta construimos el arancel promedio anual para las distintas combinaciones de tipo de carrera e instituciones. Los aranceles que utilizamos en este estudio corresponden al promedio ponderado por número de alumnos y no al promedio simple entre carreras. Además, se ajustan los datos anuales según la inflación del año, de manera de trabajar con cifras reales. El cálculo para el período comprendido entre 2007 y 2014 ilustra el cambio observado en los costos de la matrícula.

En la **Tabla N°2** se puede observar que los aranceles reales han aumentado en ambas categorías de carreras, profesional y técnica, y en todos los tipos de instituciones. En el caso de las carreras profesionales, el mayor aumento lo han experimentado las universidades estatales del CRUCH. Podemos ver que éstas el año 2007 tenían un arancel promedio considerablemente menor al resto, y que han ido cerrando esta brecha en el tiempo, aunque aún no logran igualar al resto de las universidades. El alza en aranceles de las universidades estatales pareciera reflejar una mayor convergencia desde una situación previa atrasada y probablemente poco alineada con sus costos. Otro aspecto a destacar es la relativa estabilidad del arancel en los institutos

**Tabla 2**  
**EVOLUCIÓN DE LOS ARANCELES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

(Promedio ajustado por n° de alumnos; pesos del 2014)

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Crec. Anual	Crec. Total
<b>Profesional</b>	<b>4.601</b>	<b>4.585</b>	<b>4.954</b>	<b>4.994</b>	<b>5.091</b>	<b>5.118</b>	<b>5.236</b>	<b>5.233</b>	<b>1,9</b>	<b>13,7</b>
IP	2.634	2.678	2.792	2.837	2.902	2.916	2.938	2.896	1,4	10,0
U. CRUCH - Estatal	4.414	4.342	4.797	4.963	5.126	5.198	5.409	5.452	3,1	23,5
U. CRUCH - Privada	5.283	5.283	5.810	5.867	6.074	6.131	6.189	6.136	2,2	16,1
U. Privada	5.239	5.227	5.566	5.640	5.700	5.736	5.980	6.024	2,0	15,0
<b>Técnico</b>	<b>2.092</b>	<b>2.099</b>	<b>2.268</b>	<b>2.285</b>	<b>2.312</b>	<b>2.360</b>	<b>2.439</b>	<b>2.452</b>	<b>2,3</b>	<b>17,2</b>
CFT	1.990	2.008	2.255	2.285	2.343	2.407	2.502	2.515	3,4	26,4
IP	2.153	2.108	2.205	2.223	2.216	2.290	2.366	2.379	1,4	10,5
U. CRUCH - Estatal	2.234	2.276	2.285	2.136	2.070	2.005	2.096	2.281	0,3	2,1
U. CRUCH - Privada	2.845	2.841	3.093	3.029	3.040	2.923	2.901	2.870	0,1	0,9
U. Privada	2.329	2.510	2.415	2.473	2.598	2.529	2.621	2.685	2,1	15,3
<b>Total general</b>	<b>4.067</b>	<b>4.032</b>	<b>4.325</b>	<b>4.299</b>	<b>4.339</b>	<b>4.352</b>	<b>4.424</b>	<b>4.400</b>	<b>1,1</b>	<b>8,2</b>

Fuente: Índices, Consejo Nacional de Educación Superior)

profesionales; considerando la importante alza en la matrícula que éstos han observado, se puede inferir que este dinamismo se debe a una gran competencia que no modifica sustancialmente el esquema de ingresos y costos. Salvo el caso de las universidades estatales, esta tendencia al alza se condice con un aumento en la matrícula que puede tener un importante efecto alcista sobre los costos.

Respecto de las carreras técnicas, se puede ver que el alza en aranceles ha sido ligeramente mayor, siendo las universidades estatales del CRUCH las que experimentaron el mayor aumento. En tanto, las universidades privadas del CRUCH aumentaron apenas 0.9% real en todo el periodo. Tanto los institutos profesionales como las universidades privadas elevaron sus aranceles de carreras técnicas más que las de carreras profesionales.

#### IV. El costo de la educación superior

Con la información de matrícula y aranceles calculamos el costo que tendría para el Estado entregar gratuidad universal en la educación superior. El cálculo se realiza para los años 2007-2014, puesto que es importante ver la evolución del gasto en el tiempo, de manera de tener una noción sobre su desarrollo futuro. Además, por simpleza expresamos nuestros resultados en millones de dólares, para lo cual utilizamos la mediana del valor del dólar el año 2013 (para hacerlo comparable con otros estudios que utilizan información disponible hasta 2013). No consideramos algún valor del dólar para cada año en particular puesto que esto puede generar fluctuaciones artificiales en el costo que envuelve la provisión de gratuidad. La depreciación del tipo de cambio ocurrida durante el 2015 alteraría los valores efectivos en dólares, pero no tendría efectos sobre los valores en moneda nacional, no afectando la validez de nuestros resultados. Además, el resto de los supuestos no se ven afectados por el valor del tipo de cambio, por lo que no cambiarán ni la trayectoria del costo de la educación superior gratuita, ni tampoco el valor que esta tendría en términos de porcentaje del PIB (el valor de este

también se ajustaría a un nuevo tipo de cambio). Tampoco se alterará el análisis distributivo que realizamos en la Sección V.

Dentro de los supuestos base sobre la eventual gratuidad en educación superior, en el periodo 2007-2014, está la inelasticidad completa de la demanda, es decir, se asume que la reducción de costos para las familias no implicará que más estudiantes entren al sistema. También se asume que las carreras elegidas por éstos no varían, es decir, no eligen carreras cuyo costo anteriormente era más o menos elevado. Ambos supuestos son a lo menos discutibles y sólo tendrían el efecto de aumentar el costo de la gratuidad, por lo que nuestras estimaciones pueden ser consideradas conservadoras. Debido a que calculamos el costo de la gratuidad como el desembolso total que realizan las familias (independiente de su fuente de financiamiento) un alza porcentual de la matrícula tendría un efecto en el mismo porcentaje sobre el costo. Estimar el efecto sobre la composición de la demanda por educación superior queda fuera del alcance de este trabajo, puesto que implicaría estimar una curva de demanda para cada una de las carreras (o algún agregado de éstas) en las diferentes instituciones (o tipos de éstas) y no resulta claro que esto pueda cambiar sustancialmente los resultados.

En la **Tabla N° 3** presentamos dos cálculos alternativos del costo de entregar gratuidad. El primero consiste en considerar la matrícula y el arancel promedio según tipo de carrera e institución, mientras que el segundo considera el arancel promedio total y la matrícula total. Como se puede observar, ambos resultados son bastante similares. Se puede apreciar que el costo total de la gratuidad crece ostensiblemente en el tiempo: mientras en 2007 éste se ubicaba en torno a 3000 millones de dólares, en 2014 esta cifra asciende a más de 5000 millones de dólares. Esto implica tasas de crecimiento del orden de 8% anual, lo cual no sorprende si consideramos las alzas en aranceles y matrículas que hemos referido en las dos secciones anteriores. En la medida que ésta continúe superando el crecimiento de la economía, demandará una porción creciente del PIB cada periodo. Nuestros resultados tienen órdenes de magnitud similares a los estudios realizados

**Tabla 3**  
**COSTO DE LA GRATUIDAD SEGÚN TIPO DE CARRERA E INSTITUCIÓN**  
(Millones de dólares del 2014)

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Crec. Anual	Crec. Total
<b>Profesional</b>	<b>2.667</b>	<b>2.773</b>	<b>3.160</b>	<b>3.457</b>	<b>3.738</b>	<b>3.883</b>	<b>4.114</b>	<b>4.150</b>	<b>6,5</b>	<b>55,6</b>
IP	262	281	329	379	429	463	510	525	10,5	100,7
U. CRUCH - Estatal	696	680	744	766	778	775	838	858	3,0	23,2
U. CRUCH - Privada	514	544	631	668	711	727	757	761	5,8	48,1
U. Privada	1.195	1.267	1.456	1.644	1.820	1.919	2.009	2.005	7,7	67,8
<b>Técnico</b>	<b>348</b>	<b>370</b>	<b>468</b>	<b>560</b>	<b>646</b>	<b>717</b>	<b>799</b>	<b>856</b>	<b>13,7</b>	<b>146,1</b>
CFT	173	193	248	294	325	337	361	372	11,6	115,4
IP	122	122	158	202	250	309	357	404	18,6	230,5
U. CRUCH - Estatal	15	15	19	17	16	18	24	28	8,9	81,4
U. CRUCH - Privada	11	13	15	17	18	18	21	22	11,0	107,3
U. Privada	27	28	27	31	37	35	36	30	1,6	11,8
<b>Total general (1)</b>	<b>3.044</b>	<b>3.158</b>	<b>3.673</b>	<b>4.034</b>	<b>4.406</b>	<b>4.635</b>	<b>4.930</b>	<b>5.037</b>	<b>7,5</b>	<b>65,5</b>
<b>Total general (2)</b>	<b>3.016</b>	<b>3.144</b>	<b>3.627</b>	<b>4.016</b>	<b>4.384</b>	<b>4.601</b>	<b>4.913</b>	<b>5.006</b>	<b>7,5</b>	<b>66,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a CNED y Mi Futuro.

por Urzúa (2014) y Accióneducar (2014), aunque a diferencia de éstos, aquí se presenta la evolución del costo en el tiempo.

Las tasas de crecimiento de la gratuidad superan largamente las del crecimiento de la economía, y levantan preocupación sobre la carga financiera que a futuro impondrán sobre el gasto fiscal y las necesidades de financiamiento. La reforma tributaria adoptada para financiar toda la reforma en educación difícilmente podrá cumplir con estos compromisos en el largo plazo. Si sigue creciendo a la misma velocidad, considerando el crecimiento en matrícula y en aranceles, en 2020 la gratuidad universal costaría cerca de 7.800 millones de dólares al año.

En cuanto a la distribución de los recursos, la Tabla N° 3 revela que las instituciones que más recibirían fondos públicos son las universidades privadas (no CRUCH). Esto se explica por el mayor costo y las mayores matrículas que ellas poseen. En cuanto a las instituciones del CRUCH, las estatales y las privadas recibirían porciones relativamente similares. En conjunto, en 2007 les hubiese correspondido el 41% de los recursos totales; sin embargo, esta fracción ha ido disminuyendo y en 2014 alcanzarían un monto equivalente al 33% del subsidio total. En este sentido, resulta dudoso que las universidades tradicionales, y las estatales en particular, vean mejorada su situación financiera con esta reforma.

Las cifras también permiten verificar el costo de una posible manera de enfrentar el compromiso de gratuidad universal, esto es, haciéndola válida sólo en las universidades estatales o bien sólo en el conjunto de las universidades tradicionales. Podemos concluir que entregar gratuidad total sólo a las universidades estatales generaría un costo cercano a los 850 millones de dólares en 2014, mientras que hacerlo extensivo a todas las instituciones del Consejo de Rectores costaría algo más de 1.600 millones de dólares. Si se considera el actual monto de US\$1.300 millones que el Estado coloca en financiar becas, ayudas y crédito, entonces se concluye que no habría un aumento neto

significativo. Sin embargo, si el propósito es beneficiar a los estudiantes de menores ingresos que están en el sistema, esta particular versión de la política en ciernes puede ser cuestionada.

Como se observa, el costo de la gratuidad universal de la educación superior alcanza a aproximadamente 5000 millones de dólares por año, es decir, aproximadamente un 2.0% del PIB. Se suponía que la reforma tributaria brindaría 3 a 4 puntos del PIB, por lo que el costo de la iniciativa en educación superior significaría aproximadamente la mitad de esos recursos. Y quedaría todavía por financiar la reforma en la educación preescolar, el mayor financiamiento al sector privado subvencionado ya aprobado por ley, la carrera docente (que costará alrededor de 2000 millones de dólares), la prevista desmunicipalización, la inversión en Ciencia y Tecnología, el aumento en el Aporte Directo a las instituciones tradicionales y/o del Estado, y el financiamiento de los nuevos 15 CFTs y dos universidades regionales estatales. Todo parece indicar, aún sin considerar las mayores demandas en salud y previsión, que los recursos para cumplir la promesa de gratuidad universal no están disponibles.

## V. El tema distributivo

Una de las principales debilidades de la propuesta planteada es que la gratuidad constituiría un subsidio a los sectores de más altos ingresos. Para incorporar la dimensión socioeconómica al análisis, utilizamos los datos de la serie de Encuestas CASEN 2009-2013, los cuales permiten ver la distribución de los estudiantes de educación superior de acuerdo a quintiles del ingreso familiar.

Los dos quintiles de menor ingreso sólo tienen una participación minoritaria (30%) dentro del sistema de educación superior, mientras que aquellos pertenecientes a los dos quintiles más altos componen a alrededor del 50% del total. Si bien esta brecha ha ido disminuyendo en el tiempo, la velocidad a la que esto ocurre hace presumir que no se cerrará completamente en el corto plazo.

**Tabla 4**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ESTUDIANTES SEGÚN**  
**QUINTILES DE INGRESO FAMILIAR**

Quintil	(% del total)		
	2009	2011	2013
I	9,9%	11,4%	13,4%
II	15,4%	17,0%	17,2%
III	18,0%	19,3%	20,7%
IV	23,4%	24,6%	22,5%
V	33,4%	27,8%	26,2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Total I, II y III</b>	<b>43%</b>	<b>48%</b>	<b>51%</b>
<b>Total I, II, III y IV</b>	<b>67%</b>	<b>72%</b>	<b>74%</b>

Fuente: Encuestas Casen 2009-2013

más pobre de todo el sistema (Deciles I al V), el costo asociado sería aproximadamente 2000 millones de dólares. Como esto también implicaría eliminar los recursos que actualmente se dedican a becas y créditos, y otras ayudas a los estudiantes más carenciados, que son aproximadamente unos 1300 millones de dólares, el costo neto de la política sería de alrededor de 1000 millones de dólares, lo cual parece ser viable en el marco de recursos disponibles (que en el Presupuesto 2016 son equivalentes a unos US\$850 millones).

La accidentada tramitación del proyecto de gratuidad consultado en la Ley de Presupuesto del año 2016, dio cobertura a los estudiantes dentro del 50% más pobre que estudien en alguna de las 30 universidades adscritas al sistema de gratuidad, entre las que se cuenta la totalidad del CRUCH y algunas privadas no tradicionales. La Glosa Presupuestaria debiera ser remplazada por una ley de carácter permanente y general, en el sentido

Con la misma información hemos calculado la distribución del gasto en gratuidad para los distintos quintiles del ingreso. En la Tabla N° 5 se observa el gasto en cada decil según el tipo de institución en la que estudia, su participación en el total y el costo de entregar a los cuatro, cinco y seis primeros deciles, respectivamente.

Para realizar este cálculo, hemos utilizado la distribución de la CASEN 2013. Se puede apreciar que el gasto de una gratuidad universal se concentraría principalmente en los deciles VI al X, que en total acumulan cerca del 60% de los recursos que utilizaría este subsidio. De esta manera, entregar gratuidad sólo a los seis primeros deciles de la población (I al VI) generaría sólo la mitad del costo (alrededor de 2500 millones de dólares), equivalente a alrededor de 1 punto del PIB. Si se subsidia al 50%

**TABLA N° 5**  
**COSTO DE LA GRATUIDAD SEGÚN DECILES DE INGRESO FAMILIAR Y TIPO DE INSTITUCIÓN**  
(Millones de dólares del 2014 y % del total)

Décil/ Tipo Inst.	U. CRUCH		U. Privada		IP	CFT		Total		
	%	Costo	%	Costo		%	Costo	%	Costo	
I	6,2	103	4,4	90	6,3	59	8,1	30	5,7	282
II	7,7	128	5,9	121	9,8	91	10,6	40	7,8	380
III	7,8	131	6,4	131	8,5	79	11,6	43	7,7	384
IV	9,5	159	7,9	161	10,7	100	14,0	52	9,5	472
V	10,5	175	8,7	177	11,0	102	13,5	50	10,1	505
VI	9,3	155	9,8	200	12,7	118	11,2	42	10,6	516
VII	8,3	138	10,2	207	13,6	126	10,0	37	10,5	509
VIII	10,2	170	13,7	278	11,7	109	11,0	41	12,0	598
IX	15,4	257	16,1	328	9,7	91	7,3	27	13,6	703
X	15,2	253	16,8	342	5,9	55	2,6	10	12,5	659
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>1.669</b>	<b>100</b>	<b>2.035</b>	<b>100</b>	<b>929</b>	<b>100</b>	<b>372</b>	<b>100</b>	<b>5.006</b>
<b>IV y menos</b>	<b>31,2</b>	<b>521</b>	<b>24,7</b>	<b>503</b>	<b>35,3</b>	<b>328</b>	<b>44,3</b>	<b>165</b>	<b>30,6</b>	<b>1.517</b>
<b>V y menos</b>	<b>41,7</b>	<b>696</b>	<b>33,4</b>	<b>680</b>	<b>46,3</b>	<b>430</b>	<b>57,9</b>	<b>215</b>	<b>40,8</b>	<b>2.022</b>
<b>VI y menos</b>	<b>51,0</b>	<b>851</b>	<b>43,3</b>	<b>881</b>	<b>59,0</b>	<b>549</b>	<b>69,1</b>	<b>257</b>	<b>51,3</b>	<b>2.538</b>

que otorgue gratuidad universal, tal como era la promesa de la actual Presidenta. El trámite de la Glosa consideró sucesivos cambios de instituciones y estudiantes objetivo, señalando que no existió convencimiento sobre los alcances de la gratuidad. Toda esta discusión se realizó previamente a una reforma al sistema de educación superior, por lo que no existen cambios en las normas de acceso, ni en la información, ni en la calidad de las instituciones.

En este contexto, al mirar la **tabla N°5**, podemos ver que, en las instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores, sólo el 41,7% de los estudiantes pertenece a la mitad más pobre de la población, mientras que en las universidades privadas este porcentaje llega sólo a 33,4%. En cambio, en Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, el 46,3 y 57,9%, respectivamente, pertenece al 50% más pobre de la población. Resulta extraño, que, en conocimiento de estas cifras, se hayan excluido estas instituciones; sobre todo considerando que los fondos necesarios para su inclusión no parecen tan elevados. La exclusión de tantos estudiantes de escasos recursos es contradictorio con el eventual propósito central de la gratuidad, cual es el de producir resultados más equitativos. Resta por verse el proyecto permanente y la reforma a la educación superior que se discutirá en 2016, que permitirá avanzar al menos más allá de leyes transitorias para abordar un proyecto de gran envergadura social e importancia financiera.

Es importante destacar que el nuevo anuncio de gratuidad para el 70% más carenciado en el 2017 necesitará recursos por alrededor de 2900 millones de dólares, triplicando lo que se consulta para el 2016. Como se ha destacado, subsidiar a los sectores de mayor ingreso no parece una medida consecuente con la idea del mejor uso de los recursos y de atender apropiadamente el tema equidad. La gratuidad total en educación superior es una política regresiva y el gasto total sería mucho más favorable para los estudios profesionales que aquellos de tipo técnico, que al ser más cortos y aplicados, con una mayor empleabilidad, parecen ser ahora preferidos especialmente por los estudiantes de menos recursos.

## VI. Conclusiones

Este estudio muestra que el costo de la gratuidad total y universal superaría los 5000 millones de dólares por año, cifra que debería seguir creciendo año a año en la medida en que el sistema se siga expandiendo, como sería de esperar. De esta cifra, cerca de la mitad estaría dedicada a subsidiar a los segmentos más ricos de la población chilena (quintiles IV y V). Si la norma es aplicar la gratuidad sólo al 50% de los estudiantes en mayor desmedro, el costo debería estar en cerca de unos 2000 millones de dólares por año, cifra que podría rebajarse aún más si se concentra en sólo algún tipo de instituciones (tradicionales o ciertas entidades privadas). La actual Ley de Presupuestos

consulta alrededor de unos 850 millones de dólares para el propósito de gratuidad, a lo que debería sumarse los alrededor de 1300 millones de dólares que actualmente se emplean en ayuda de tipo solidario (becas especialmente).

Los cálculos que presentamos son conservadores acerca de la regresividad. Esto se debe a que hemos asumido que el nivel socioeconómico de los estudiantes no influye en su decisión sobre la carrera a estudiar. En la práctica, sin embargo, estudiantes más pobres pueden escoger carreras más cortas o de menor costo debido a las restricciones materiales que enfrentan y que se superarían merced a una política de gratuidad amplia.

La determinación en específico acerca de la condición socioeconómica de los estudiantes es un tema delicado que no se ha explicitado y tampoco se ha abordado en este trabajo. De hecho, sin embargo, serán las propias instituciones de educación superior las que deberán establecer la condición de elegibilidad de los beneficiarios de la política de gratuidad, dado que ellas deben administrar en lo específico los recursos. Además, como se ha dicho, esto requerirá la fijación administrativa de aranceles de referencia, en función de los cuales se efectuarían los cálculos para el traspaso de los recursos a las instituciones. Esto último, según se ha dicho, reduciría en alrededor de 20% el traspaso efectivo del Estado hacia las instituciones, las cuales deberían financiar con recursos propios esa brecha. Ambos factores, la real cobertura de estudiantes en desmedro y el financiamiento de los costos efectivos de la docencia, levantan serias preocupaciones en las instituciones que podrían ser elegibles para la política de gratuidad.

## Referencias

- [1] Acción Educar. 2014. "Análisis de los costos de entregar gratuidad en el sistema de educación superior en Chile".
- [2] Urzúa, S. Espinoza, R. 2014. "Gratuidad de la educación superior en Chile en Contexto". Documento de trabajo N° 4, CLAPES UC.
- [3] Riveros, Luis: La Universidad Chilena. Los Efectos de una Mandrágora Contemporánea. Ed. Occidente; Santiago - Chile, 2013.
- [4] Salas, V. Gaymer, M. et al. "Los Costos de la reforma Educacional en Chile", Minuta 1, Minutas del Observatorio de Políticas de Educación Superior, Departamento de Economía, USACH, Octubre 2014.
- [5] Sistema de Información de Educación Superior (SIES); [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl)
- [6] Índices, Consejo Nacional de Educación Superior.

## SOBRE LOS AUTORES

**Luis Riveros**  
Ph.D. en Economía, University of California Berkeley.  
Master of Arts en Economía, Universidad de Chile.  
Profesor de Historia Económica y Geografía, Universidad de Chile.

**Raúl Morales Lema**  
Magíster en Economía, Universidad de Chile  
Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.