

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA GRATUIDAD: ¿MEJORÓ LA EQUIDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR?

- A diez años del inicio de las movilizaciones estudiantiles que instalaron en el debate público la consigna de la gratuidad en la educación superior y cinco desde su entrada en vigencia, el presente documento examina la evolución del acceso a educación superior de los egresados de 4° medio y evalúa cuál ha sido el impacto de esta política desde el punto de vista de la mejora en equidad.
- Por un lado, se calcula que el acceso al primer año desde el egreso está en torno al 55% y que el porcentaje de egresados que ingresa al cabo de 3 años a educación superior supera el 80%.
- No obstante, la estimación presentada indica que los estudiantes prioritarios egresados de enseñanza media científico-humanista no registran un alza estadísticamente significativa en su acceso a educación superior en comparación al resto. Esto significa que, en su primer año, la gratuidad no habría producido mejoras en el acceso inmediato a este nivel educativo de la población más expuesta al beneficio.
- Estos resultados llaman a reflexionar sobre la conveniencia de seguir extendiendo esta política o buscar alternativas más eficaces para apoyar a los sectores más vulnerables del país.

En 2021 se cumplen 10 años del inicio de las movilizaciones estudiantiles que instalaron en el debate público la consigna de la educación superior gratuita, así como cinco desde la introducción -en ese momento transitoria- de esta política pública. Ante ello, es tiempo de evaluar cuál ha sido su impacto y discutir si es que ésta ha cumplido con los propósitos y expectativas que la inspiraron.

Con ese objetivo, en el presente documento se examina la evolución del acceso a educación superior durante la última década y se resumen los hallazgos de un estudio publicado por Libertad y Desarrollo¹, el que a partir de diversas bases de datos del Ministerio de Educación (MINEDUC) realiza un seguimiento de los egresados de 4° medio en dicho período y evalúa cuál fue el impacto de la gratuidad desde el punto de vista de uno de los principales objetivos que la motivaron, esto es, la mejora en equidad.

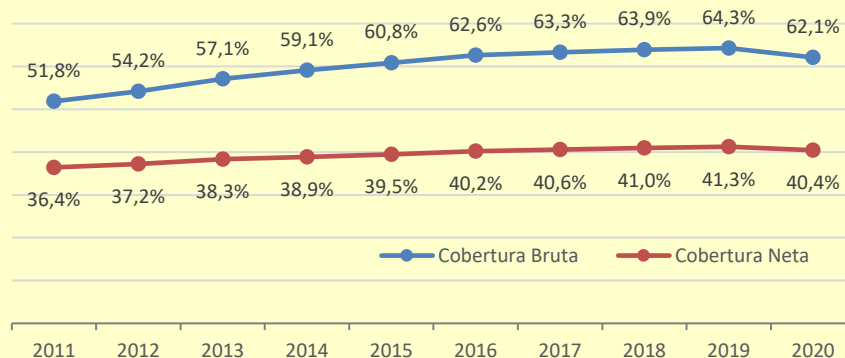
EL ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ÚLTIMA DÉCADA

A pesar de las críticas y el inconformismo que a menudo se expresa en el debate público, Chile ha conseguido en 30 años un importante aumento en el acceso a educación superior, pasando desde 245 mil estudiantes en 1990 a más de 1,2 millones en 2020. Esto le ha permitido, a su vez, incrementar la cobertura de este nivel educativo, la que según la Encuesta CASEN 2017 -última disponible- llegó a 53,5% en términos brutos, así como ir reduciendo de forma significativa las brechas socioeconómicas, aunque éstas siguen siendo de una magnitud considerable.

En el Gráfico N° 1 se presentan estimaciones de cobertura para la última década utilizando las matrículas de pregrado y postgrado reportadas por el MINEDUC y las proyecciones de población del INE. Éstas muestran tasas de acceso a educación superior algo mayores a las de la Encuesta CASEN, no obstante, se verifica la misma tendencia creciente en el tiempo, que ha ido aplanándose en los últimos años. Así, en lo que dice relación con la cobertura bruta, ésta venía creciendo alrededor de 2 puntos porcentuales anuales hasta el año 2016, para luego hacerlo a un ritmo inferior a 1 punto por cada período. En 2020, en tanto, se registra una caída, previsiblemente como consecuencia de las dificultades impuestas por la pandemia.

HASTA UN 64,3% LLEGÓ LA COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN 2019

Gráfico N° 1. Cobertura bruta y neta de educación superior*, años 2011 a 2020.



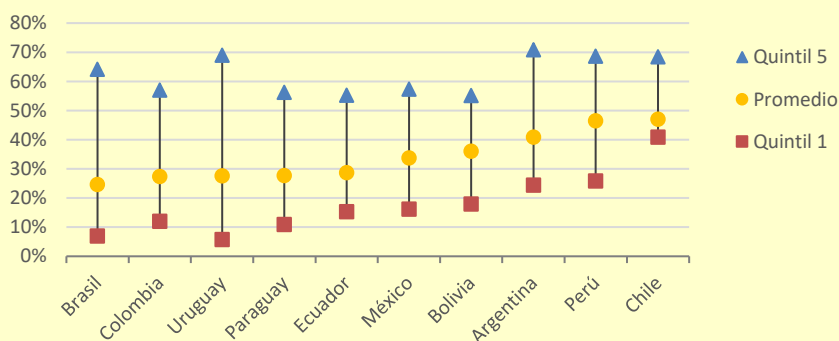
Fuente: Arzola, M.P. (2021). Serie Informe Social N° 187, Libertad y Desarrollo. *La cobertura bruta corresponde al número de personas que asisten a educación superior, dividido por el total de jóvenes de 18 a 24 años. La cobertura neta, en tanto, excluye a los estudiantes mayores de 24 años y, en cambio, sólo considera a quienes pertenecen al segmento de 18 a 24 años, dividido por la población de este mismo tramo etario.

En términos comparativos, se observa que el impresionante aumento en la cobertura de educación superior lograda por el país desde los '90 nos ha permitido

ubicarnos por sobre el promedio de los países de la OCDEⁱⁱ y como líderes de la región. Prueba de esto último son las cifras que elabora el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) para los países de América Latina, las que se presentan en el Gráfico N° 2. Éstas muestran que la tasa de matriculados en educación superior en Chile está por encima del resto, no sólo a nivel promedio, sino también en los sectores de más bajos ingresos (quintil 1).

CHILE LÍDER DE LA REGIÓN EN COBERTURA PROMEDIO Y ENTRE JÓVENES DEL QUINTIL 1

Gráfico N° 2. Tasa neta de matrícula en educación superior*, países de América Latina.

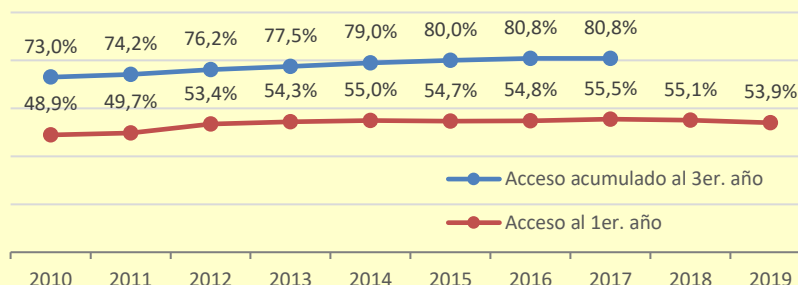


Fuente: Arzola, M.P. (2021). Serie Informe Social N° 187, Libertad y Desarrollo. *Los datos son del año 2018, excepto para Chile (2017), Uruguay (2017) y Argentina (2019).

Ahora bien, las estadísticas anteriores corresponden al promedio de personas de distintas generaciones y edades. Una forma de visualizar de forma más precisa los cambios año a año, es analizar por separado lo que ocurre con cada cohorte de estudiantes una vez que finalizan la enseñanza media. Al realizar dicho ejercicio para quienes egresaron de 4° medio durante la última década, en el Gráfico N° 3 se observa, en primer lugar, que la mayoría de quienes ingresan a la educación superior lo hacen de forma inmediata. Así, el acceso al primer año desde el egreso se encuentra en torno a 55%. No obstante, quienes lo hacen de forma posterior son de todas maneras un porcentaje relevante, lo que se traduce en un alza significativa de la cobertura acumulada, esto es, del porcentaje de egresados de 4° medio que al cabo de tres años accede, aunque sea por una vez, a educación superior. Tal como muestra el gráfico, estos superan el 80%, un porcentaje realmente impresionante.

MÁS DEL 80% DE EGRESADOS DE 4° MEDIO ACCEDE A EDUCACIÓN SUPERIOR EN 3 AÑOS

Gráfico N° 3. Acceso a educación superior por cohorte y años desde el egreso de enseñanza media.



Fuente: Arzola, M.P. (2021). Serie Informe Social N° 187, Libertad y Desarrollo. Nótese que el año indica cuándo fue el egreso de enseñanza media y las tasas de acceso se calculan en relación a los egresados de cada cohorte. El acceso acumulado al 3er. año corresponde a quienes se matricularon por lo menos en uno de los tres primeros años desde el egreso de 4° medio.

Por último, las cifras por cohorte de egreso de educación media muestran, además de una tendencia creciente en la mayor parte del período, una cobertura muy superior a la que mostraban los datos promedio para el rango etario de hasta 24 años. Ello sugiere un panorama todavía más prometedor que el que vimos anteriormente, al mezclar distintas generaciones. Con todo, no se puede pasar por alto el estancamiento que se aprecia en el acceso de las cohortes que salieron de 4° medio a partir de 2015 -esto es, quienes ingresaron a educación superior por primera vez desde 2016-, lo que rompe con la mejora continua de la trayectoria que se registraba hasta entonces. Es posible que se trate de un fenómeno que responda a múltiples causas y habrá que ver si continúa o si será transitorio.

LA INTRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR

La demanda por educación superior gratuita se hizo popular en el país tras las protestas estudiantiles que se iniciaron el año 2011, convirtiéndose así en una de las promesas más emblemáticas de la entonces candidata Michele Bachelet para las elecciones de 2013. No obstante, frente al elevado costo y complejidad de establecer la gratuidad en una ley permanente, la mandataria decidió introducir esta política de forma parcial y transitoria a través de la Ley de Presupuestos de la Nación para el año 2016.

Con ello, en su primer año ésta estuvo dirigida a los alumnos pertenecientes al 50% de menores ingresos del país que asistieran a alguna de las universidades que cumplieran con los requisitos estipulados respecto a su naturaleza jurídica y años

de acreditación. En dicha oportunidad, en una decisión muy polémica, se excluyó a la educación superior técnico-profesional, que luego en 2017 fue incorporada por la misma vía presupuestaria para los alumnos pertenecientes a los 5 primeros deciles. En 2018, en tanto, en su tercer período de vigencia, el beneficio fue extendido hacia los estudiantes del 6° decil que estudiaban en alguna de las instituciones de educación superior adscritas.

A principios de ese mismo año, poco después que la ex Presidenta dejara su cargo, se promulgó la ley que había presentado casi dos años atrás y que había sido aprobada unos meses antes –la Ley N° 21.091-. Ésta vino a revalidar lo definido previamente en las diversas leyes de presupuesto y estableció –entre otras cosas- un mecanismo para avanzar de forma permanente, aunque gradual, hacia la gratuidad universal de la educación superior. Ello, en todo caso, quedó sujeto a la suscripción voluntaria de las instituciones educativas, así como también a la disponibilidad de recursos fiscales, definiéndose criterios específicos para la ampliación progresiva de su cobertura en el mediano y largo plazo.

§ 1,2 BILLONES ES EL PRESUPUESTO PARA FINANCIAR LA GRATUIDAD EL PRESENTE AÑO

Tabla N° 1. Instituciones suscritas, beneficiarios y gasto en gratuidad, años 2016 a 2021.

Año	Instituciones* (N°)	Beneficiarios (N°)	Gasto** (millones de \$ 2021)	Gasto promedio por beneficiario (\$ 2021)
2016	30	139.885	\$ 447.207	\$ 3.196.959
2017	44	262.160	\$ 747.157	\$ 2.850.003
2018	46	340.944	\$ 922.074	\$ 2.704.474
2019	49	384.066	\$ 1.049.718	\$ 2.733.172
2020	53	403.217	\$ 1.115.791	\$ 2.767.222
2021	60	S/I	\$ 1.208.369	S/I

Fuente: Arzola, M.P. (2021). Serie Informe Social N° 187, Libertad y Desarrollo. *El alza en el número de instituciones no sólo es porque fueron adscribiendo más, sino también por la creación de nuevos CFT estatales. **Hasta 2020 el gasto corresponde al presupuesto ejecutado, mientras que en 2021 es el presupuesto aprobado.

De esta forma, tal como muestra la Tabla N° 1, a la fecha el número de instituciones que ha adherido a esta política llega a las 60 y tanto éstas, como la cantidad de beneficiarios se ha ido incrementando con el transcurso de los años. En paralelo, su costo total ha ido también creciendo y si en 2016 los recursos públicos ejecutados en ella alcanzaron los \$ 447 mil millones, en 2021 se proyecta superar los \$ 1,2 billones. Para tener un orden de magnitud, según lo que reporta la DIPRES, el gasto en gratuidad ejecutado en 2020 prácticamente equipara el financiamiento público destinado a la atención en establecimientos de educación parvularia (de JUNJI, Integra y subvencionados). Esto se traduce en que el aporte del Estado por cada beneficiario de gratuidad representa del orden de 1,5 veces el gasto que el mismo realiza por cada párvulo que asiste a la red pública.

EL IMPACTO DE LA GRATUIDAD EN EL ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR

Según consta en el mensaje de la ley que le dio origenⁱⁱⁱ, uno de los objetivos que motivó la introducción de la gratuidad fue avanzar en “equidad e inclusión” mediante la eliminación de “las brechas financieras que tradicionalmente han discriminado a los sectores de la población con menores recursos”. En esa línea, a continuación, se presentan los resultados de una estimación de impacto de la gratuidad en lo relativo a su contribución a mejorar la equidad en el acceso a educación superior de quienes serían elegibles o más proclives a obtener el beneficio. Ésta fue realizada mediante un modelo de triples diferencias^{iv} que compara el ingreso a educación superior justo antes y después de la introducción de esta política por parte de las cohortes que egresaron de 4° medio en 2015 y 2016.

En cuanto a la definición de población elegible, dado que no es posible determinarla a priori, se toma como principal aproximación a ella el ser calificado por el MINEDUC como estudiante cuya “situación económica dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo”, lo que se verifica a través de la calidad de alumno prioritario según la Subvención Escolar Preferencial (SEP)^v. Considerando todo el sistema escolar, los alumnos prioritarios representan anualmente entre el 50% y 60% del total, proporción que cae a cerca del 40% entre quienes cursan 4° medio. Dado que la gratuidad en su primer año se limitó a los estudiantes pertenecientes al 50% de menores ingresos del país y de ahí en adelante al 60%, es posible suponer que se trata de una política que logra llegar a la totalidad de los alumnos prioritarios, de manera que estos serían elegibles para el beneficio en caso de matricularse en una de las instituciones que suscriben a él (aunque no de forma excluyente).

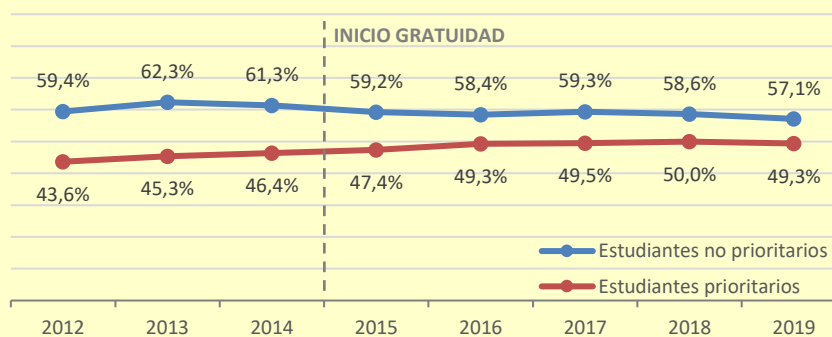
Adicionalmente, otra variable que se utiliza para aproximarse a la elegibilidad de la gratuidad es la modalidad en que el alumno cursó su enseñanza media. Dado que en su primer año de implementación ésta sólo estuvo disponible en universidades, se considera que los egresados de establecimientos científico-humanistas que cumplieran con los requisitos socioeconómicos tenían una mayor probabilidad de recibir el beneficio. Ello, pues aunque el egreso de una determinada modalidad no impide continuar con una carrera que no tenga relación con ella, es más frecuente que los estudiantes de educación media científico-humanista se matriculen en instituciones universitarias y que los de la rama media técnico-profesional lo hagan en institutos profesionales o centros de formación técnica.

Pues bien, sobre la base de dichas definiciones, los resultados de la estimación realizada indican que los estudiantes prioritarios egresados de enseñanza media científico-humanista habrían registrado, debido a la gratuidad, un alza en su acceso

a educación superior de 0,4 puntos porcentuales por sobre el alza registrada por el resto de los egresados de enseñanza media. Dicho valor, sin embargo, no es estadísticamente significativo, por lo que no es posible descartar que el impacto de la gratuidad haya sido en verdad nulo. Esto significa que, en su primer año de implementación, esta política no habría producido mejoras en el acceso inmediato a educación superior de la población más expuesta al beneficio.

Como se constata en el Gráfico N° 4, antes de su introducción, la cobertura de este nivel educativo entre los jóvenes identificados como prioritarios se venía incrementando año a año, reduciéndose con ello la brecha respecto al resto de la población y mejorando así la equidad en el acceso a educación superior. Luego de la entrada en vigencia de la gratuidad, sin embargo, no se observa una aceleración de dicha tendencia, sino que, de hecho, parece haberse estancado después de unos años, lo que es coherente con los hallazgos de las estimaciones aquí presentadas.

NO SE OBSERVA UNA MEJORA EN EQUIDAD ATRIBUIBLE A LA GRATUIDAD
Gráfico N° 4. Acceso inmediato a educación superior por año de egreso de 4° medio.



Fuente: Arzola, M.P. (2021). Serie Informe Social N° 187, Libertad y Desarrollo. Las tasas de acceso se calculan sobre el total de alumnos prioritarios y no prioritarios que egresan de 4° medio cada año.

ALCANCES DE LA POLÍTICA

Si bien aún se requiere seguir estudiando el tema, los antecedentes aquí expuestos llaman a reflexionar sobre la conveniencia de seguir extendiendo la gratuidad de la educación superior. Aunque la ley establece que ésta se amplíe gradualmente hacia un mayor número de alumnos conforme se incrementen los ingresos fiscales, si se constata que sus beneficios en términos de aumentar el acceso y mejorar la equidad no se están materializando y que, en cambio, ésta está conllevando un gran costo para el Estado y para las mismas instituciones que participan de ella, entonces parece sensato replantearse su avance y buscar alternativas más eficaces para apoyar a los sectores más vulnerables del país y así avanzar en equidad.

ⁱ Arzola, M.P. (2021). Serie Informe Social N° 187. Libertad y Desarrollo

ⁱⁱ Ver por ejemplo las estadísticas de acceso y matrícula que reporta la OCDE en *Education at a Glance 2020*.

ⁱⁱⁱ Ver Mensaje del Boletín N° 10.783-04.

^{iv} Para más detalles sobre metodología y resultados, ver el estudio original.

^v Un estudiante obtiene dicha calificación de forma automática en la medida que cumpla con alguno de los siguientes requisitos: a) estar inscrito en el programa Chile Solidario, Ingreso Ético Familiar o el Subsistema Seguridades y Oportunidades; b) estar dentro del tercio más vulnerable del Registro Social de Hogares (RSH); c) estar en el tramo A de Fonasa o d) si no cumplen con ninguno de los tres criterios anteriores y no cuenta con calificación en el RSH, se consideran los ingresos familiares del hogar, la escolaridad de la madre (o del padre o apoderado), la condición de ruralidad de su hogar y el grado de pobreza de la comuna.