

CASEN 2017: UN PRIMER EXAMEN A LA GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

- El argumento primordial para introducir la gratuidad de la educación superior fue la necesidad de mejorar el acceso a este nivel educativo de los jóvenes que no cuentan con recursos para financiarlo. De esta forma, el principal resultado por el que se debiera juzgar esta política, es por su contribución al logro de este fin. Transcurridos dos años desde su introducción, la Encuesta CASEN 2017 nos aporta información valiosa al respecto.
- En efecto, la tendencia promedio en el acceso no parece haberse alterado luego de la introducción de la gratuidad en 2016, y tanto en términos brutos como netos, se mantuvo estable respecto al año 2015.

Hace algunas semanas, la Contraloría publicó un informeⁱ que analiza el financiamiento público entregado a las instituciones de educación superior que participaron de la gratuidad en 2017. Éste determinó que producto de la fijación de aranceles regulados por parte del Estado, los que se encuentran por debajo de los aranceles cobrados por las instituciones, se produjo una merma de más de \$ 17 mil millones en el año, ratificando estimaciones previas al respecto y encendiendo luces de alerta por los efectos negativos que esto puede causar al sistema en términos de un empeoramiento de la calidad tanto de la docencia como de la investigación académica.

A este resultado deben sumarse los datos que se obtienen a partir de la CASEN 2017 recientemente publicada, que indican que luego de la introducción de la gratuidad, no se registra una mejora en el acceso a educación superior atribuible a esta política. De esta forma, si bien aún faltan más datos para poder realizar una evaluación exhaustiva, la información disponible hasta la fecha da cuenta que la gratuidad no estaría aprobando su primer examen: por un lado, no estaría produciendo un mayor acceso a educación superior de los estudiantes más modestos -sino sólo beneficiando a quienes de todas formas iban a ingresar a ella-, pero además, estaría provocando una importante pérdida de recursos que, en el mediano plazo, podría afectar la sostenibilidad y progreso del sistema.

SOBRE LA IMPLEMENTACION DE LA GRATUIDAD

Frente a la complejidad de imponer a través de una ley permanente la gratuidad universal de la educación superior, la ex Presidenta Bachelet optó por introducir su más emblemática promesa de campaña de forma parcial a través de la Ley de Presupuestos para el año 2016. En su primer año, esta política 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 estipuladosⁱⁱ. Luego, en 2017, la gratuidad se amplió también hacia los alumnos pertenecientes a los 5 primeros deciles que estudiaran en instituciones de educación superior técnico profesional que cumplieran con las exigencias impuestas por la leyⁱⁱⁱ. El presente año, en tanto, la gratuidad se extendió a los alumnos del 6° decil, alcanzando a quienes provienen del 60% de menores ingresos del país.

Paralelamente, poco antes que Michelle Bachelet dejara su cargo, su gobierno logró la aprobación de una ley que -entre otras materias- estableció la extensión de la gratuidad hacia la universalidad^{iv}, lo que quedó sujeto al aumento en los ingresos fiscales de largo plazo. Así, si bien en los próximos años no habrá una incorporación de la población de deciles de mayores ingresos^v, es importante ir revisando los efectos de esta política año a año. Considerando el elevado costo fiscal que ésta conlleva, su continuidad no debiera darse por descontada.

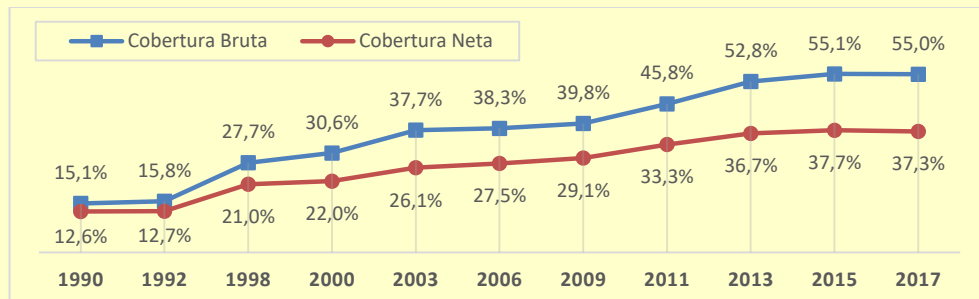
PRIMEROS EFECTOS DE LA GRATUIDAD: NO SE OBSERVA UN MAYOR ACCESO

Si bien es evidente que en la práctica había varios objetivos simultáneos, el argumento primordial para introducir la gratuidad de la educación superior fue la necesidad de mejorar el acceso a este nivel educativo de los jóvenes que no cuentan con recursos para financiarlo. De esta forma, el principal resultado por el que se debiera juzgar esta política es por su contribución al logro de este fin. Transcurridos dos años desde su introducción, la Encuesta CASEN 2017 nos aporta información valiosa al respecto.

En primer lugar, el Gráfico N° 1 muestra la evolución de la cobertura bruta y neta de educación superior en jóvenes de 18 a 24 años. Aquí se observa que la tendencia promedio en el acceso no parece haberse alterado luego de la introducción de la gratuidad en 2016, y tanto en términos brutos como netos, se mantuvo estable respecto al año 2015.

NO SE OBSERVA UN CAMBIO DE TENDENCIA EN EL ACCESO TRAS LA GRATUIDAD

Gráfico Nº 1: Cobertura neta y bruta de Educación Superior*, años 1990-2017

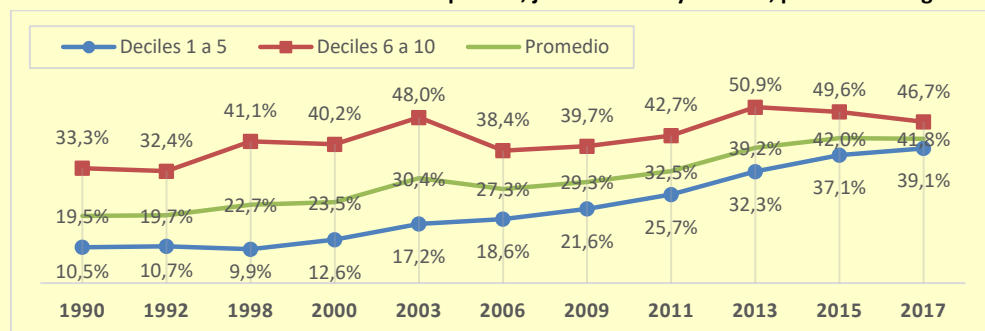


Fuente: Elaboración LyD a partir de Encuestas CASEN^{vi}. *La cobertura bruta corresponde a todas las personas que asisten a educación superior, dividido por el total de jóvenes de 18 a 24 años. La cobertura neta, en tanto, sólo considera a los jóvenes de 18 a 24 años que asisten, dividido por la población de este mismo tramo etario.

Ahora bien, dado que la gratuidad sólo estuvo dirigida a quienes pertenecen a los 5 primeros deciles de ingresos, a continuación acotamos el análisis específicamente a este grupo y calculamos la cobertura neta entre quienes tenían 18 y 19 años de edad. Con ello buscamos analizar a quienes podrían haberse visto impactados más directamente con la introducción de esta política^{vii}, excluyendo al resto de las cohortes que podrían enfrentar barreras adicionales (más allá de lo estrictamente económico)^{viii}. Esto se muestra en el Gráfico Nº 2, donde se apoya la hipótesis inicial de que el acceso a educación superior no vio alterada su tendencia de forma abrupta luego de la introducción de la gratuidad en 2016.

NO SE VE UN MAYOR ACCESO A EDUCACION SUPERIOR ATRIBUIBLE A LA GRATUIDAD

Gráfico Nº 2: Cobertura neta de Educación Superior*, jóvenes de 18 y 19 años, por decil de ingresos



Fuente: Elaboración LyD a partir de Encuestas CASEN. *Considera a los jóvenes de 18 y 19 años, excepto quienes aún se encuentran asistiendo a enseñanza media.

Antes de la introducción de la gratuidad, el acceso a educación superior de los jóvenes de 18 y 19 años pertenecientes al 50% más pobre del país venía creciendo a una tasa promedio de 3,3 puntos anuales entre 2011 y 2013 y de 2,4 puntos anuales entre 2013 y 2015. Luego de la gratuidad, en tanto, el crecimiento en el acceso fue de 1 punto promedio anual. De esta forma, tenemos que los potenciales beneficiarios de esta política no experimentaron un alza abrupta en su acceso a educación superior. Por supuesto que sí se vieron beneficiados por no tener que pagar lo que de otra forma sí hubiesen pagado, sin embargo, esto constituye sólo una sustitución de gasto privado por gasto público, que como mostró el informe de Contraloría, ni siquiera fue completo. Y por lo demás, tampoco es deseable desde el punto de vista social que ello ocurra, pues quienes estudian en educación superior son precisamente quienes accederán a las mejores oportunidades en el futuro.

En cuanto al acceso a educación superior de los jóvenes de los deciles 6 a 10 (los no cubiertos por la gratuidad), se observa una leve caída a partir del año 2013, que se aceleró en la última medición tras la introducción de la gratuidad. Esta tendencia no llama la atención si consideramos que la cobertura para este grupo ya estaba en niveles muy altos -comparable a países desarrollados-.

MOTIVOS DE NO ASISTENCIA A EDUCACIÓN SUPERIOR

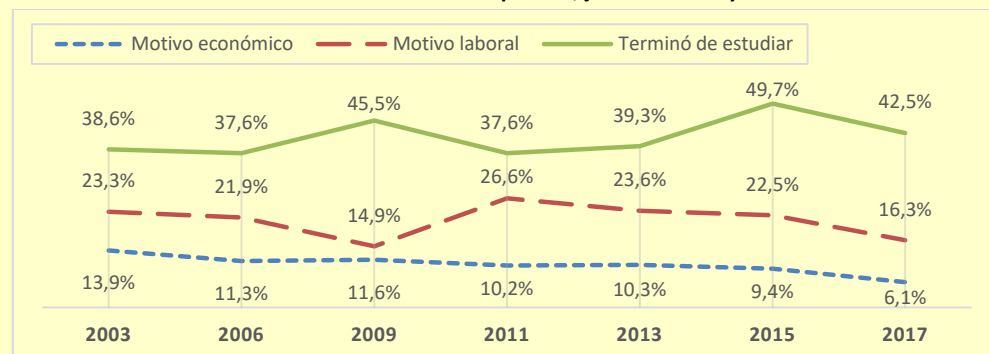
Adicionalmente, la misma CASEN realiza otra pregunta que ayuda a entender por qué *a priori* podría no observarse un quiebre en el acceso a educación entre los potenciales beneficiarios de la gratuidad una vez que ésta se introdujo. Si revisamos las razones para no asistir a este nivel educativo, entre quienes tienen su enseñanza media completa, vemos que desde hace varios años la ‘dificultad económica’ no es uno de los principales motivos. En cambio, la respuesta ‘terminó de estudiar’ es mayoritaria (Gráfico N° 3).

Así, el hecho de que la proporción de respuestas sobre ‘dificultad económica’ haya sido baja con anterioridad, indica que es posible que la existencia de un sistema de becas y créditos desde hace ya varios años haya sido suficiente para apoyar a la mayoría de quienes se veían faltos de recursos. En cambio, los factores que más explicarían la falta de acceso a este nivel educativo tienen que ver con un tema de expectativas (‘terminó de estudiar’), que pueden tener su origen en carencias académicas previas o problemas familiares y personales, así como también con el costo alternativo que tiene esta decisión (en términos de los ingresos que se dejan de percibir cuando se renuncia a trabajar y en su lugar se opta por estudiar). Este

tipo de restricciones requieren ser enfrentadas con una mejora en los niveles educativos previos o bien con un apoyo a través de becas de mantención. No obstante, es posible que el financiamiento del arancel, sea mediante becas, créditos o gratuidad, sólo pueda tener un efecto acotado en el margen.

DIFICULTAD ECONÓMICA NO ES LA PRINCIPAL TRABA PARA ACCEDER A ED. SUPERIOR

Gráfico N º3: Motivos de no asistencia a Ed. Superior*, jóvenes de 18 y 19 años de deciles 1 a 5



Fuente: Elaboración LyD a partir de Encuestas CASEN. Se toma sólo a quienes tienen enseñanza media completa, de manera de acotar entre quienes efectivamente podrían ingresar a la educación superior.*Las alternativas de respuesta cambian cada año, por lo que la comparabilidad no es precisa.

¿QUÉ OPCIONES TENEMOS?

Para tener buenas políticas públicas es necesario ir evaluándolas, de manera de hacer los cambios necesarios a tiempo. Así por ejemplo, el Crédito con Aval del Estado fue modificado el año 2012 en respuesta a que había personas con deudas muy altas en relación a sus ingresos, y se fijó la tasa de interés en 2% real y se determinó un tope máximo para la devolución de la deuda. Asimismo, visto el alto costo que este sistema de crédito está significando para el Fisco producto del subsidio a la tasa de interés, hoy se discute un proyecto de ley que busca sacar a la banca y que sea el Estado el que entregue los préstamos^{ix}. En cuanto a las becas de educación superior, que en un principio sólo estaban disponibles para quienes estudiaban en las universidades del CRUCH, con el tiempo se fueron ampliando al resto de las instituciones acreditadas, y hoy el compromiso es ir equiparando sus condiciones, es decir, el monto entregado, independiente del tipo de institución.

De igual forma, consideramos que la gratuidad no debiera ser una política intocable. Sus resultados preliminares deben considerarse para, de ser necesario,

replantearla e incluso revertirla. Así, si bien hoy la ley establece que ésta avance gradualmente hacia un mayor número de alumnos conforme se incrementen los ingresos fiscales, independiente de sus resultados, el Gobierno y el Congreso tienen las facultades para modificarla. Si vemos que sus beneficios en términos de aumentar el acceso no están ocurriendo, y que además ésta está provocando efectos negativos por la merma de recursos en el sistema, entonces parece sensato analizar si conviene extenderla.

Nuestra propuesta en ese sentido es frenar la cobertura de la gratuidad hasta quienes hoy la reciben (alumnos del 60% de menores recursos), y al resto de los alumnos mantenerles las becas de arancel, así como un sistema de créditos contingentes al ingreso, en línea con el proyecto que ya se encuentra en tramitación y tal como crecientemente han venido adoptando otros países en el mundo^x. Un caso que puede ser interesante de imitar en ese sentido, es el de Australia, país que en 1989 desechó la gratuidad de la educación superior introducida en 1974, luego de establecerse que ésta no cambió el perfil socioeconómico de los alumnos ni sirvió para aumentar la participación.

ⁱ El informe, denominado “[Financiamiento Fiscal de Acceso Gratuito a la Educación Superior 2017](#)”.

ⁱⁱ Correspondieron a las 25 universidades pertenecientes al CRUCH, más otras 5 que cumplían con tener al menos 4 años de acreditación y que aceptaron suscribir a esta política, renunciando para ello a cobrar aranceles a los alumnos beneficiarios.

ⁱⁱⁱ Las exigencias fueron tener al menos 4 años de acreditación y estar constituida como persona jurídica sin fines de lucro. Esta exigencia no se hizo a las universidades, puesto que, a diferencia de los centros de formación técnica e institutos profesionales, la ley ya las obligaba a no tener fines de lucro.

^{iv} Para información sobre esta ley, ver [Temas Públicos N° 1343-1 \(marzo 2018\)](#), “REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: MAYOR PRESENCIA DEL ESTADO Y AMENAZA A LA CALIDAD”.

^v Excepcionalmente, el actual gobierno envió un proyecto de ley para anticipar el ingreso a la gratuidad de los alumnos del 7° decil que estudian en instituciones de educación técnico profesional. Para conocer sobre esta iniciativa, ver [Temas Públicos N°1348-1 \(abril 2018\)](#), “CONSIDERACIONES RESPECTO A LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICO PROFESIONAL”.

^{vi} En el cálculo de las coberturas, se considera a quienes asisten a educación superior de pre y postgrado, de acuerdo a variables *asiste* y *educ* (completa e incompleta), y excluyendo servicio doméstico puertas adentro.

^{vii} Igualmente, realizamos este ejercicio tomando a jóvenes de 18 a 24 años y los resultados se mantienen.

^{viii} El supuesto aquí es que pasada cierta edad ya se ha acumulado cierta experiencia laboral, o bien se cuenta con más responsabilidades familiares, que hacen más costosa la decisión de entrar a estudiar.

^{ix} Para más información sobre este proyecto, ver [Temas Públicos N° 1355-1 \(junio 2018\)](#), “NUEVO CRÉDITO ESTUDIANTIL: RETOMANDO EL CAMINO CORRECTO”.

^x Ver por ejemplo [OCDE, Education at a Glance 2018](#), sección C5 (pp. 292-306).