

Gratuidad de la educación superior: una política regresiva

HARALD BEYER Y LORETO COX

- Los elevados niveles de desigualdad de nuestro país han generado un acuerdo implícito respecto de que no es adecuado que todos los programas sociales tengan un carácter universal, debiendo privilegiarse a los más desprotegidos y eventualmente también a los sectores medios emergentes. Sin embargo, últimamente esta idea ha sido desafiada, particularmente en el ámbito de la educación superior, surgiendo voces que postulan la conveniencia de la gratuidad para todos.
- En estas breves notas revisamos estos argumentos, llegando a la conclusión de que, a nuestro entender, la "sabiduría popular" contenida en la idea de que la gratuidad de la educación superior es regresiva no está equivocada.
- Es cierto que el gasto en educación superior representa una mayor proporción del ingreso en los hogares de menores ingresos, por lo que podría plantearse que una política de gratuidad los beneficiaría en mayor medida. De hecho, si ésta se llevara a cabo y, suponiendo que estudian los mismos que hoy estudian, el Gini de la distribución del ingreso pasaría de ser 0,536 a 0,533, es decir, mejoraría algo.
- Pero esta política tendría un costo de casi 150.000 millones de pesos mensuales, por lo que no cambiaría sólo el Gini, sino que también el balance fiscal. Y, como sabemos, todo análisis de política debe considerar los posibles usos alternativos de los fondos.
- Imaginemos, ahora, que se da educación gratuita, pero sólo para los estudiantes de los tres quintiles de menores ingresos. En este caso, el Gini se reduciría a 0,527, es decir 0,9 puntos más abajo que la situación original y 0,6 puntos más abajo que la gratuidad a todos, y esto a un costo de casi 55.000 millones de pesos mensuales, es decir, 63% inferior. Como vemos, esta política es considerablemente menos regresiva y más barata que la de hacer gratuita la educación superior para todos.
- ¿Y qué sucedería si la política de gratuidad para todos se financiara mediante la aplicación de impuestos fuertemente progresivos? Suponiendo el caso extremo en que todo el costo de la política recayera, mediante un impuesto fijo, en el 10% más rico de la población, el Gini pasaría a ser 0,517, bastante menor que los de los escenarios anteriores. Pero esto se debe mayormente al "nuevo impuesto" y no a la política. De hecho, si mantenemos este impuesto, pero damos gratuidad sólo para el 60% más pobre y redistribuimos entre éstos mismos el dinero que sobra (la gratuidad parcial es más barata que la total), el Gini sería de 0,487, por lejos el menor de todos los escenarios que hemos visto.
- En suma, para evaluar si tener educación superior gratuita para todos es una política regresiva es indispensable tener en cuenta respecto de qué, y estos ejercicios muestran que existen políticas que a menor o igual costo resultan mucho más equitativas.
- Para terminar, es importante comprender qué es lo que hay tras el desigual acceso a la educación superior. Según la Casen, los jóvenes del decil más pobre que no asisten a la educación superior no lo hacen principalmente porque trabajan (18%), ayudan en su casa (5%), son padres o madres (14%), porque dicen que no les interesa, creen que a esta edad ya no sirve estudiar o no conocen la manera para completar sus estudios (11%), o porque ya terminaron de estudiar o preparan la PSU (26%). Un 17%, menos de un quinto, dice no estudiar por motivos económicos. Así, no bastaría con que la educación superior fuera gratis para que todos ellos efectivamente asistieran, pues en parte importante de los casos, el hecho de que los jóvenes más pobres no estudien tiene que ver con que a esas alturas de la vida ya acarrearán varias desventajas. A nuestro modo de ver, es ahí, y no a la educación superior de los que pueden pagar, adonde deben dirigirse con fuerza los recursos.

Harald Beyer. Subdirector del Centro de Estudios Públicos.

Loreto Cox. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Introducción

Los elevados niveles de desigualdad que caracterizan a nuestro país han generado un acuerdo implícito respecto de que no es adecuado que todos los programas sociales tengan un carácter universal, privilegiándose, con diversos grados de éxito, programas orientados a los sectores más desprotegidos y eventualmente dirigidos también a sectores medios emergentes. Si éstos tuvieran un carácter más general no sólo resultarían más costosos para el erario público sino que también producirían un impacto redistributivo más modesto, si es que alguno. En los últimos meses, esta idea ha sido desafiada, particularmente en el ámbito de la educación superior, y han surgido voces que postulan la conveniencia de avanzar hacia una gratuidad amplia, incluso para todos. Los cuestionamientos a esta posibilidad no se han hecho esperar recordándose que el grueso de los recursos fluiría hacia los sectores más acomodados, porque son ellos los que tienen una mayor proporción de jóvenes cursando este nivel educativo.

Frente a esta observación, relativamente compartida por expertos, han surgido opiniones que cuestionan o al menos matizan esta visión. Así, por ejemplo, se argumenta que si los recursos para financiar una política de esta naturaleza son recaudados mediante impuestos progresivos –en los que se grava en mayor medida a los más ricos–, los mismos ricos estarían financiando su mayor asistencia a la educación superior (y la de los menos ricos) y la regresividad potencial desaparecería (Atria, 2011¹). Esta línea de reflexión, al no hacerse cargo del uso alternativo de los fondos, olvida que

¹ Fernando Atria “10 lugares comunes falsos sobre la educación chilena. N° 2: ‘Es injusto que el Estado financie la educación de todos’”, publicado en CIPER el 27 de julio de 2011. Ver también discusión con Carlos Williamson en cartas de *El Mercurio* los días 6, 7, 8, 14 y 15 de julio de 2011.

la crítica a una gratuidad completa es independiente de cómo se recauden los recursos, porque una vez que se lleva a cabo la recaudación, son múltiples las maneras en que ellos se pueden emplear. Desde el punto de vista de equidad devolverle una parte de la recaudación a los ricos no es muy atractivo. Una línea de reflexión alternativa apunta a que el gasto en educación superior, aunque es poco equitativo, se distribuye mejor que los ingresos de los hogares y logra representar entre los más pobres un porcentaje mayor de su ingreso que entre los más ricos. Así, al asegurar gratuidad no se elevaría la desigualdad e, incluso, podría reducirse marginalmente (Sanhueza y Corvalán, 2011²). Este argumento, si bien correcto, no resulta apropiado para orientar la toma de decisiones. Tampoco contradice el hecho de que la gratuidad es una política regresiva, pues la mayor parte de los recursos terminaría en las manos de los sectores más acomodados, cuando se querría que terminara en las manos de los sectores más vulnerables, de ahí su inconveniencia.

En estas breves notas queremos revisar estos argumentos, tanto desde un punto de vista teórico como empírico, para llegar a la conclusión de que, a nuestro entender, la “sabiduría popular” contenida en la idea de que la gratuidad de la educación superior es regresiva no está equivocada.

¿Gratis para todos o sólo para algunos?

Partiremos por constatar que efectivamente las personas de más recursos acceden en mayor medida a la educación superior. Como muestra la Tabla 1, los estudiantes de educación superior son más mientras mayores sean los ingresos de la población, medido tanto en cantidad de estudian-

² Claudia Sanhueza y Alejandro Corvalán, “La Educación superior gratuita no es una política regresiva”, publicado en CIPER el 5 de septiembre de 2011.

tes, como en porcentaje de la población y de los jóvenes (18 a 25 años) de cada decil³. De hecho, las diferencias son importantes, habiendo, según cualquiera de estos indicadores, en torno a cuatro o más veces más estudiantes del decil más rico que del decil más pobre.

Tabla 1
Estudiantes educación superior
por decil de ingresos

Decil Ingreso Autónomo Nacional	Total	Porcentaje de la población	Porcentaje de jóvenes
I	36.157	2,2%	15,5%
II	47.503	2,5%	15,8%
III	61.455	3,3%	19,0%
IV	69.462	3,9%	21,8%
V	73.946	4,4%	24,0%
VI	78.964	4,6%	25,6%
VII	85.736	5,3%	28,2%
VIII	112.823	7,1%	36,4%
IX	136.552	9,3%	48,9%
X	146.713	11,2%	56,7%
Total	849.311	5,1%	28,3%
Relación X / I	4,1	5,2	3,7

Fuente: elaboración personal en base a Casen 2009.

Pero los de ingresos más bajos no sólo acceden en menor medida a la educación superior, sino que, como muestra la Tabla 2, gastan también menos en su educación. Por ejemplo, los estudiantes del decil X gastan, en promedio, cerca de 63% más que los del decil I. Tomando estos datos como punto de partida, es posible constatar que la desigualdad de la distribución del ingreso per cápita de los hogares de estos estudiantes (columna 2, Tabla 2) es

³ Hemos preferido esta base antes que la tradicional de 18 a 24 años que se usa para presentar los datos de cobertura bruta y neta de educación superior. Un decil representa a un 10 por ciento del total de hogares del país, siendo el decil I el más pobre y el X el más rico.

considerablemente mayor que la de los costos mensuales en educación superior, siendo los índices de Gini⁴ de 0,36⁵ y 0,536⁶, respectivamente.

Tabla 2
Ingreso per cápita y costo de la educación
promedios para los estudiantes de educación
superior por decil
(mensuales, en pesos de 2009)

Decil Autónomo Nacional	Costo Educación	Ingreso per cápita del hogar
I	146.416	23.907
II	135.723	53.219
III	146.606	73.355
IV	153.979	93.976
V	142.444	116.222
VI	157.913	143.714
VII	153.851	185.475
VIII	173.057	244.537
IX	193.061	370.709
X	238.495	929.850
Total	175.842	311.905

Fuente: elaboración personal en base a Casen 2009.

De la Tabla 2 resulta evidente que el gasto en educación superior representa una mayor proporción del ingreso en los hogares más vulnerables. Por ello, una política de gratuidad de esta educación beneficiaría, respecto de su ingreso, en mayor medida a esos hogares que a los de mayores ingresos. Sin embargo, de ahí es incorrecto inferir que ésta es una política progresiva como pudiese pensarse

⁴ El índice de Gini es la medida de desigualdad más utilizada, en la que 1 equivale a que una persona se lleva todo el ingreso y todas las demás nada, y 0 a que todos tienen exactamente lo mismo.

⁵ Este Gini está calculado para los costos totales en educación superior por hogar, sólo en los hogares donde hay algún estudiante. Si se incluyese a todos los que no estudian, que es algo que en rigor correspondería hacer, el Gini del costo mensual en educación superior aumentaría a 0,91.

⁶ Este Gini está calculado para el ingreso monetario, por persona.

preliminarmente. La razón es que son pocos los jóvenes de esos hogares que acceden a ese nivel educativo y, por lo tanto, la distribución de ese gasto sigue siendo muy desigual. De hecho, si miramos la distribución del gasto total en aranceles de la educación superior por decil de ingreso en la segunda columna de la Tabla 3, queda en evidencia que la gratuidad es una política regresiva en el sentido que el gasto se concentraría en los grupos de mayores ingresos.

Tabla 3

Distribución de los ingresos monetarios, del gasto en aranceles y del gasto estatal en educación preescolar por decil

	Ingresos	Gasto	Gasto Estatal
	Monetarios	Aranceles	Preescolar
I	1,6%	3,5%	16,1%
II	3,1%	4,3%	17,6%
III	4,0%	6,0%	15,2%
IV	4,8%	7,2%	12,5%
V	5,6%	7,1%	10,3%
VI	7,1%	8,3%	9,5%
VII	8,4%	8,8%	7,1%
VIII	10,9%	13,1%	6,1%
IX	15,3%	17,7%	4,0%
X	39,1%	23,4%	1,7%

Fuente: Mideplan (columnas 1 y 3), elaboración propia a partir de Casen 2009 (columna 2).

Ahora bien, la desigualdad del gasto en aranceles es menor a la observada para los ingresos monetarios, la que se muestra en la primera columna. Por eso, de implementarse la gratuidad para todos, no aumentaría la desigualdad. En efecto, si se estima en base a la Encuesta Casen 2009 el resultado de llevar a cabo la gratuidad de la educación superior para todos, suponiendo que, por ahora, estudian los mismos que hoy estudian, el índice de

Gini del ingreso per cápita considerando el subsidio caería a 0,533, es decir, se reduciría 0,3 puntos porcentuales. Pero pensar que eso es suficiente es una exigencia demasiado menor que se le hace a esta política y es inadecuado concluir a partir de esta realidad que ella tiene un carácter progresivo, pues todo análisis de política pública debe considerar, además de sus efectos distributivos, el uso alternativo de los fondos. Como referencia tómesese, por ejemplo, la inversión que realiza el Estado en educación preescolar (ver distribución del gasto en columna 3). Ésa es definitivamente una política progresiva, toda vez que una gran proporción de ese gasto se destina a los grupos de menores ingresos. Son ese tipo de políticas las que, de ser efectivas, pueden producir mayor equidad.

Para completar el análisis anterior hay que considerar que la política de gratuidad para todos tendría, siguiendo estos mismos cálculos, un costo de casi 150.000 millones de pesos mensuales para el Fisco⁷. De esta forma, entre la situación inicial –sin la política de educación superior gratuita– y la situación final –con dicha política–, no es el índice de Gini lo único que cambia, sino que cambia también, y de manera importante, el balance fiscal. Así, la pregunta relevante no es si una política que reduce el índice de Gini del total de ingresos en 0,3 puntos es regresiva, sino que si una política que lo hace a un costo de 150.000 millones mensuales lo es. Nosotros creemos que sí.

Partiendo de los mismos datos de la Encuesta Casen, imaginemos, ahora, que damos educación gratuita, pero sólo para los estudiantes de los tres

⁷ Para este cálculo y los subsiguientes, les imputamos a los estudiantes que no sabían el costo mensual de su carrera el costo promedio de la carrera del resto de los estudiantes de su decil. En la actualidad hay más de un millón de estudiantes en educación superior de pregrado y los aranceles son en 2011 algo mayores en términos reales que en 2009. Hemos hecho abstracción de esa realidad, pero este número es definitivamente una subestimación del costo actual.

Tabla 4

Evaluación de distintos escenarios en términos de desigualdad y de costo fiscal

Escenario	Gini del Ingreso monetario per cápita	Costo Fiscal Política, millones de pesos mensuales
Situación inicial	0,536	/
Educación gratuita para todos	0,533	148.518
Educación gratuita sólo para el 60% más pobre	0,527	54.449
Impuesto de suma alzada al 10% más rico	Educación gratuita para todos	/
	Educación gratuita sólo para el 60% más pobre	/

primeros quintiles, es decir, para el 60% más pobre de la población. En este caso, como muestra la Tabla 4, si realizamos los mismos cálculos que antes, el índice de Gini se reduciría a 0,527, es decir 0,9 puntos porcentuales más abajo que la situación original y 0,6 puntos más abajo que la gratuidad a todos, y esto a un costo de casi 55.000 millones de pesos mensuales, que es un 63 por ciento inferior. Como vemos, esta política es considerablemente mejor en términos de equidad y considerablemente más barata que la de hacer gratuita la educación superior para todos.

A partir de este ejercicio, resulta evidente que desde el punto de vista de la equidad es inconveniente la política de educación superior para todos, dado que hay alternativas superiores. En efecto, considerando que existe al menos una política que a un costo menor reduce más el Gini, no se puede sino concluir que la educación superior gratuita para todos es una política regresiva.

¿Y si financiamos con impuestos progresivos?

Hasta ahora no hemos considerado de dónde surgen los fondos para financiar esta política que, como hemos indicado, es bastante cara. Aquí el aspecto central a tener en cuenta es el costo alter-

nativo de los fondos, y es a la luz de esta realidad que se puede revisar el argumento que la educación gratuita para todos no es regresivo si esto se financia con impuestos progresivos⁸.

En este escenario tendríamos, por un lado, que el gasto de la política es regresivo y, por otro, que la recaudación para el financiamiento de este gasto es progresiva. Ver cuál efecto prima es, por cierto, una cosa empírica.

Antes de pasar a analizar los datos, es importante notar que, con esta lógica, muchas otras

⁸ Este planteamiento sostenido, entre otros por Fernando Atria, va acompañado de la afirmación que al no darse educación gratuita para todos, se permite que las personas paguen por su educación, lo que conduciría a que cada uno pague de acuerdo a sus capacidades económicas y, por lo tanto, a un sistema segregado por ingresos. Pero éste es un problema distinto, ya que se podría no dar educación gratuita para todos y, a la vez, impedir que unos paguen más que otros (mediante, por ejemplo, una política de precios fijos). O se podría, también, dar educación gratuita para todos, manteniendo las diferencias de precios por carreras y universidades, e igual, como el sistema de educación superior es selectivo, el sistema sería segregado, aun cuando todo lo pagara el Estado (aquí la segregación sería por rendimiento académico y no directamente por ingresos, pero, desgraciadamente, en Chile estas dos variables están altamente correlacionadas al momento de entrar a la educación superior). El problema de si es justo permitir que, sea cual sea el origen de los recursos, unos gasten más que otros en su educación es un problema interesante y complejo, pero escapa de los objetivos de este artículo. Por esto, nos concentraremos en la primera parte de este argumento.

cosas –sino todas–, debieran también ser gratis para todos. La razón por la cual los impuestos son progresivos es para *redistribuir*, no para “devolver” en la medida que cada uno aportó, ya que en ese caso mejor sería no cobrar impuestos y que cada uno gaste como quiera, ahorrándose un enorme costo administrativo. Por eso la focalización de los recursos fiscales es importante.

Supongamos el caso extremo en que fuera posible fijar un impuesto de suma alzada solo para el 10% más rico de la población, cuya cuantía se definiría de modo que alcance a pagar exactamente la educación gratuita para todos⁹. Dados los datos, este impuesto sería de alrededor de \$ 113.000 por persona del decil X. Sin duda existen formas más eficientes de recaudar este dinero, las que requieren de un cuidadoso análisis de la estructura tributaria. No obstante, esto es algo que trasciende el objetivo de estas líneas, ya que aquí sólo pretendemos ilustrar el debate sobre gratuidad de la educación superior.

En este caso, todo el costo de la política de gratuidad de la educación superior recaería sobre el decil X y el Gini pasaría a ser 0,517, con lo que la distribución del ingreso sería menos desigual que en todos los casos anteriores. Pero esto, hay que entenderlo bien, no es mayormente el resultado de la política sino que del “nuevo impuesto”¹⁰.

Por eso, supongamos ahora de nuevo que, manteniendo este impuesto, damos educación superior gratuita sólo para el 60% más pobre. Como

⁹ La aplicación de un impuesto de este tipo genera ciertas complejidades, ya que en la nueva distribución algunas personas pertenecientes al decil X original caerían al decil IX por efecto del impuesto, de modo que al final no se le estaría cobrando el impuesto al 10% más rico en la distribución final. Para este ejercicio omitiremos este problema.

¹⁰ De hecho, si se aplicara este impuesto y no se hiciera nada con él, el Gini sería de 0,519, bastante menor al Gini de la gratuidad total sin este impuesto.

esta política es más barata que la de la gratuidad para todos, va a sobrar algo de plata, que, imaginemos, transferiremos también al 60% más pobre a través de alguna política redistributiva. Haremos esto de la forma más sencilla posible, entregando a cada una de las personas del 60% más pobre una suma fija que equivaldría a \$ 8.855. ¿Y qué sucede en este caso? Ahora el Gini pasa a ser 0,487, por lejos el menor de todos los escenarios que hemos planteado. Así, aun cuando obtengamos los recursos para la gratuidad total del decil más rico de la población, sigue siendo menos regresivo dar educación gratuita sólo para el 60% más pobre.

En suma, para evaluar si tener educación superior gratuita para todos es una política regresiva es indispensable tener en cuenta respecto de qué.

Un argumento rawlsiano y una consideración final

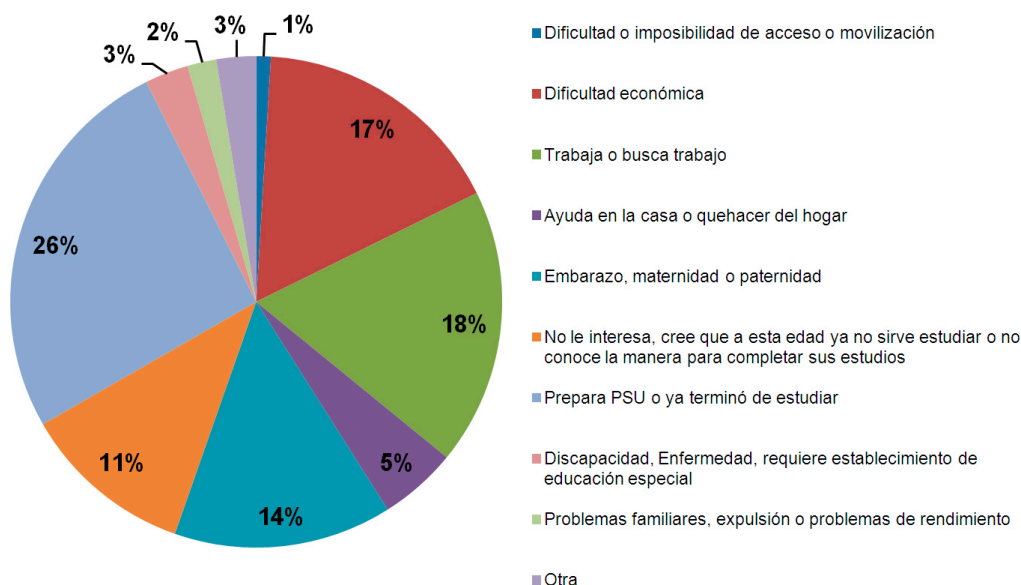
Dejando de lado el problema de la regresividad, tomemos un argumento rawlsiano para analizar la justicia de una política de educación gratuita para todos. De acuerdo a la formulación final del segundo principio de la justicia para las instituciones de John Rawls, “las desigualdades sociales y económicas deben ser arregladas de modo que i) sean para el mayor beneficio de los más desaventajados (...), y ii) estén sujetas a cargos y posiciones abiertas para todos bajo condiciones de equitativa igualdad de oportunidades”¹¹.

¿Y quiénes son, en nuestro caso, los más desaventajados? Sin duda éstos son los pobres que no podrían acceder a la educación superior aun cuando ésta fuera gratis, ya sea porque, por ejemplo, tuvieron tan mala educación escolar que no serían aceptados en ninguna parte, porque se

¹¹ John Rawls, *A Theory of Justice*, Ed. Belknap Harvard, p. 302, traducción personal.

Gráfico 1

¿Cuál es la principal razón por la cual no asiste actualmente a algún establecimiento educacional?
Jóvenes, decil I



Fuente: elaboración personal en base a Casen 2009.

ven obligados a trabajar para ayudar a sus familias o porque una maternidad o paternidad temprana se los impide. Bajo el escenario de educación superior gratuita para todos, claramente se cumple con la segunda parte del principio, pues la posición de estudiante de educación superior estaría abierta para todos. Respecto de la primera parte, veamos. Estos desaventajados contribuyen en alguna medida a la educación del resto, pues pagan impuestos, a la vez que dejan de recibir beneficios por las otras políticas que podrían llevarse a cabo con esos mismos recursos. ¿Y qué reciben de ella? Si bien es cierto que en el largo plazo los estudios de los demás podrían favorecerlos de alguna manera debido a sus externalidades positivas, beneficios directos no hay. En otras palabras, los más desaventajados salen para atrás con esta política. Consideremos, ahora, la política de dar educación gratuita sólo para los que lo necesitan. En este caso, se sigue

manteniendo la segunda parte, pues, ya sea por los medios estatales o propios, todos pueden acceder a la posición de estudiante de educación superior. Y respecto de la segunda parte del principio, es claro que la contribución de los más desaventajados en este caso es considerablemente menor, pues el costo de financiar educación gratuita para algunos es menor que el de hacerlo para todos. Así, dar educación superior sólo para los de bajos recursos va en mayor beneficio de los más desaventajados que darla para todos, con lo que sería, de acuerdo a este principio de Rawls, una política más justa¹².

Para terminar, creemos que para este análisis es importante comprender qué es lo que hay detrás

¹² Este argumento no aplica para la educación escolar, pues por ley todos los niños deben completar la educación media, con lo que los más desaventajados no son los de bajos recursos que no asisten, sino simplemente los de bajos recursos.

del desigual acceso a la educación superior. La encuesta Casen pregunta cuál es la principal razón por la cual la persona no asiste actualmente a algún establecimiento educacional. El Gráfico 1 nos muestra de manera resumida las respuestas que dieron los jóvenes que no están en la educación superior y pertenecen al decil más pobre. De ellos, un 18% no asiste porque trabaja o busca trabajo, un 5% porque ayuda en su casa y un 14% no asiste porque es o va a ser padre o madre. Un 11% dice no estudiar porque no le interesa, porque cree que a esta edad ya no sirve estudiar o no conoce la manera para completar sus estudios, lo que es dramático. Un

26% no asiste pues ya terminó de estudiar o prepara la PSU, lo que da algo de esperanzas. Un 17%, menos de un quinto, dice no estudiar por motivos económicos. Si le creemos a lo que estos jóvenes respondieron, no bastaría, entonces, con que la educación superior fuera gratis para que todos ellos efectivamente asistieran, pues en una parte muy importante de los casos, el hecho de que los jóvenes pobres no vayan a la educación superior tiene que ver con que a esas alturas de la vida ya acarrear varias desventajas. A nuestro modo de ver, es ahí, y no a la educación superior de los que pueden pagar, adonde deben dirigirse con fuerza los recursos.