

Análisis de la política de gratuidad en educación superior: evolución, déficits financieros y experiencia comparada

**OCTUBRE
2026**

**Autora
Javiera Pavišić**

Resumen ejecutivo

- Este documento presenta un análisis exhaustivo de la **política de financiamiento estudiantil gratuito a las instituciones de educación superior para 2025**, tanto del marco regulatorio como de diversas estadísticas sobre la implementación de la política y su evolución.
- Entre los principales resultados, se aprecia que la política de gratuidad **ha crecido sostenidamente en el número de beneficiarios**, pasando de cubrir al **11,6% de los estudiantes de pregrado en 2016** a cerca del **46,2% de la matrícula en 2025**.
- Como porcentaje de la matrícula total, **casi un 68% de los estudiantes de Centros de Formación Técnica (CFT) y un 63% de las Universidades Estatales estudia con gratuidad**. Tomando sólo a los beneficiarios de la política, las universidades privadas del CRUCH y no CRUCH reúnen en conjunto alrededor del **36%**.
- El número de instituciones adscritas **se ha más que duplicado en el tiempo**, pasando de **30 en 2016 a 68 en 2025**.
- El gasto fiscal en gratuidad **ha aumentado de forma sostenida, cuadruplicándose en términos reales en ocho años**. Una mayor proporción del gasto total va dirigido a las universidades, representando dos tercios de este en 2025.
- Las áreas de **Agropecuaria (52,1%), Educación (51,8%) y Salud (50,1%)** presentan la mayor proporción de beneficiarios de la gratuidad, mientras que **Humanidades (43,3%), Ciencias Sociales (42,3%) y Derecho (43,3%)** registran las menores.
- Entre 2016 y 2025, la cantidad de titulados totales de pregrado aumentó levemente. Para 2025, un **28% de los estudiantes titulados financió la duración nominal de su carrera** con la política. **En ese mismo periodo, 272.508 beneficiarios que financiaron al menos un año de sus estudios con gratuidad desertaron** de la educación superior. Dicha educación inconclusa tiene un costo para el Estado de casi **\$1,6 billones de pesos**.
- Debido al diseño de la política de gratuidad, que fija un valor de arancel regulado basado en costos históricos de impartir una carrera o programa y que no permite el copago, **éste impacta significativamente en los ingresos de las instituciones adscritas**. Se imputan tres déficits: (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 estudiantes de los deciles 7, 8 y 9 que estudian en instituciones adscritas a la política; y (iii) el déficit derivado de la sobreduración de carrera de los beneficiarios.

- En conjunto, los tres déficits asociados a la gratuidad acumulan **\$1,855 billones de pesos** para 2025, equivalentes a **USD 1.927 millones**. De este monto, cerca de un **68,8%** corresponde al déficit generado por la diferencia entre el arancel regulado y el arancel real de los estudiantes **beneficiarios (\$1,276 billones)**, un **1,5%** al menor cobro permitido a estudiantes de los **deciles 7, 8 y 9** que estudian en instituciones adscritas a la política (**27.700 millones**), y cerca de un **29,7%** al déficit asociado a la **sobreduración de las carreras (551.055 millones)**. En total, casi un **70% de este déficit es soportado por universidades privadas**.
- Este déficit se explica, en gran medida, por la **creciente diferencia entre los valores de los aranceles regulados y reales**. En promedio, el arancel real del sistema se ha mantenido cerca de un 20% sobre el arancel regulado, siendo **casi un 30% mayor en 2025**. En el caso de las universidades privadas no CRUCH, esta diferencia es de hasta un **55,2%**. En 2025, la diferencia entre ambos aranceles alcanzó aproximadamente **\$1,6 millón** en las universidades privadas pertenecientes al CRUCH y **2,1 millones** en las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH, mientras que en las universidades estatales fue **cercana a \$720 mil**.
- Asimismo, se extraen las principales lecciones de los sistemas de financiamiento a partir de la experiencia comparada. **Sólo 4 de 38 países** de la OCDE tienen gratuidad universal, siendo la regla general el financiamiento compartido entre el Estado y los estudiantes, que involucra **créditos contingentes al ingreso y becas**. Se ha demostrado que una mayor dependencia del financiamiento estatal asociado a la gratuidad no sólo **incrementa las presiones fiscales, sino que también restringe la autonomía financiera de las instituciones**, y, en consecuencia, en sus posibilidades de crecimiento y expansión.
- Con el objetivo de resguardar el uso eficiente de los recursos públicos y preservar la calidad del sistema de educación superior, se realizan seis propuestas de política pública: (i) **restitución de los recursos en casos de deserción sin causa justificada**, (ii) **liberación del límite de cobro por sobreduración**, (iii) **revisión del mecanismo de determinación de los aranceles regulados**, (iv) **mantener la gratuidad focalizada hasta el sexto decil**, (v) **liberar el copago de los deciles 7, 8 y 9** y (vi) **eliminación del FUAS y uso exclusivo del Registro Social de Hogares (RSH) para calificar socioeconómicamente a la gratuidad**.

I. Introducción

La política de financiamiento gratuito de los estudios de pregrado —en adelante, gratuidad— tiene como objetivo facilitar el acceso y la permanencia en la educación superior de estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica, mediante el financiamiento de sus estudios (DIPRES, 2024). Implementada en 2016, durante el segundo gobierno de la expresidente Michelle Bachelet, esta política ha sido objeto de una amplia discusión pública debido a los profundos cambios que ha introducido en el sistema de educación superior. Si bien, busca reducir las barreras económicas que enfrentan los estudiantes para financiar sus estudios, su diseño ha implicado una mayor regulación sobre las instituciones adscritas, particularmente en materia de aranceles y crecimiento de vacantes, con efectos relevantes sobre sus ingresos y autonomía institucional.

Pese a la relevancia e impacto en el sistema de esta política pública, que cuenta con casi una década de implementación, beneficia a una proporción significativa de la matrícula en educación superior y representa una parte importante del gasto fiscal destinado a educación, ella no ha sido objeto de una evaluación integral. Este balance no sólo debe considerar los beneficios que la política ha traído a sus beneficiarios, sino también los costos que esta política implica para las instituciones adscritas, y de los posibles efectos que ésta puede tener en la calidad educativa.

La teoría y la evidencia económica respaldan ampliamente que la forma más efectiva de garantizar el acceso a la educación superior, sin comprometer la sostenibilidad del sistema, es a través de una combinación de becas y créditos contingentes al ingreso. Sin embargo, con la política de la gratuidad, Chile ha avanzado en la dirección contraria, amenazando la sostenibilidad del sistema a costas de un mayor financiamiento de estudios superiores. Esto resulta especialmente cuestionable considerando que quienes acceden a este nivel educativo obtienen uno de los mayores premios salariales de la OCDE (OCDE, 2025), mientras que los recursos destinados a la gratuidad reducen el espacio fiscal disponible para políticas que tienen una mayor rentabilidad social, como la inversión en educación parvularia y escolar.

En esa misma línea, este documento busca dar luces a través de un análisis exhaustivo del estado de la política de la gratuidad para 2025. Se procede de la siguiente manera. En primer lugar, se describe el marco regulatorio de la política de gratuidad en términos generales. En segundo lugar, se revisa en detalle la implementación de la política a través de diversas estadísticas. En tercer lugar, se imputan los tres tipos de déficits que ha generado la gratuidad en las instituciones adscritas. En cuarto lugar, se extraen las principales lecciones de los sistemas de financiamiento a partir de la experiencia comparada. Por último, se cierra con la conclusión y con algunas recomendaciones de política pública.

II. Marco regulatorio

La política de gratuidad tiene como objetivo financiar en su totalidad los estudios de educación superior de pregrado de un individuo. Esta política, que comenzó en 2016 por una glosa en la Ley de Presupuestos, y que luego fue normada de forma permanente por la Ley N°21.091 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018), consiste en la prohibición de cobro a las instituciones, a cambio de una transferencia monetaria de parte del Fisco. Para acceder a esta transferencia, tanto las instituciones de educación superior como los estudiantes deben cumplir con determinados requisitos, los cuales han ido cambiando en el tiempo (Villaseca, 2023).

En el caso de los estudiantes, el criterio de elegibilidad se amplió desde los primeros cinco deciles de menores ingresos hasta incluir a los primeros seis. En cuanto a las instituciones, la posibilidad de adscribirse se extendió más allá de las universidades, incorporando también a los centros de formación técnica (CFT) y a los institutos profesionales (IP) en el año 2017. Asimismo, en 2018 se promulgó la Ley 21.091 que regula el financiamiento institucional de la gratuidad y que crea el sistema de educación superior. La ley estableció la creación de una Subsecretaría de Educación Superior que, en conjunto con la Comisión de Expertos de Regulación de Aranceles (CERA), determinan los valores de los aranceles regulados.

Los valores de los aranceles regulados se publican mediante resoluciones exentas de la Subsecretaría de Educación Superior. Estas resoluciones especifican el mecanismo de agrupación de carreras, los criterios de cálculo y las metodologías empleadas para determinar dichos valores. En particular, se establece que los aranceles se definirán “*en razón a grupos de carreras, los que corresponderán a conjuntos de carreras o programas de estudios que tengan estructuras de costo similares entre sí*” (Subsecretaría de Educación Superior, 2024). En otras palabras, los aranceles regulados no buscan financiar la totalidad del quehacer institucional, sino únicamente los “*costos necesarios y razonables asociados a impartir una carrera*” (Subsecretaría de Educación Superior, 2024). En consecuencia, generalmente, el valor del arancel regulado es menor que el arancel real dado que sólo refleja costos históricos, y es discrecional a la autoridad o Gobierno de turno.

El financiamiento por gratuidad destinado a las instituciones adscritas consiste en una transferencia en moneda local, que se compone de la suma de dos elementos:

$$Transferencia_1 = \sum_j^N Regulado_{jit} \times B_{jit} \quad (1)$$

$$Transferencia_2 = \sum_j^N (Real_{jit} + Matrícula_{jit} - Regulado_{jit}) \times B_{jit} \quad (2)$$

Según la ecuación (1), el primer monto transferido a la institución i en el año t , por cada carrera, es igual al producto entre el arancel regulado para la carrera j y el número de beneficiarios de esta (B_{jit}). Por otro lado, el segundo monto transferido, según la ecuación (2) corresponde al producto entre el número de beneficiarios y la diferencia del costo anual de la carrera, que incluye el arancel real y los derechos básicos de matrícula, con su arancel regulado. Para la transferencia de recursos, se aplican dos restricciones: (i) el monto total destinado a la institución por concepto de la segunda transferencia no puede superar el 20% de lo destinado por la primera y (ii) el monto total transferido por ambos conceptos no puede superar el costo real de la masa de estudiantes beneficiarios.

Hasta 2023, la Ley 21.091 operaba en un período de transición, por lo que todas las instituciones adscritas recibían la suma de ambos componentes de financiamiento. Desde 2024 coexisten dos políticas —de transición y de régimen—, situación que se mantendrá hasta 2026, año en que se espera que todas las carreras estén plenamente en régimen. En la práctica, esto significa que para 2026 todas las carreras de instituciones adscritas recibirán únicamente lo establecido en la ecuación (1). Durante 2024 y 2025, las carreras fueron incorporándose gradualmente al régimen hasta completar el 100%¹.

Además, la política de gratuidad incluye dos elementos adicionales. Primero, los estudiantes de los deciles 7, 8 y 9 pagan un arancel ajustado, que corresponde a máximo 1,4 veces el valor del arancel regulado para el decil 7 y 1,6 en el caso de los deciles 8 y 9. Segundo, en caso de sobreduración, a los beneficiarios solo se les puede cobrar hasta el 50% del arancel regulado en el primer año de exceso y hasta el total del arancel regulado desde el segundo año en adelante.

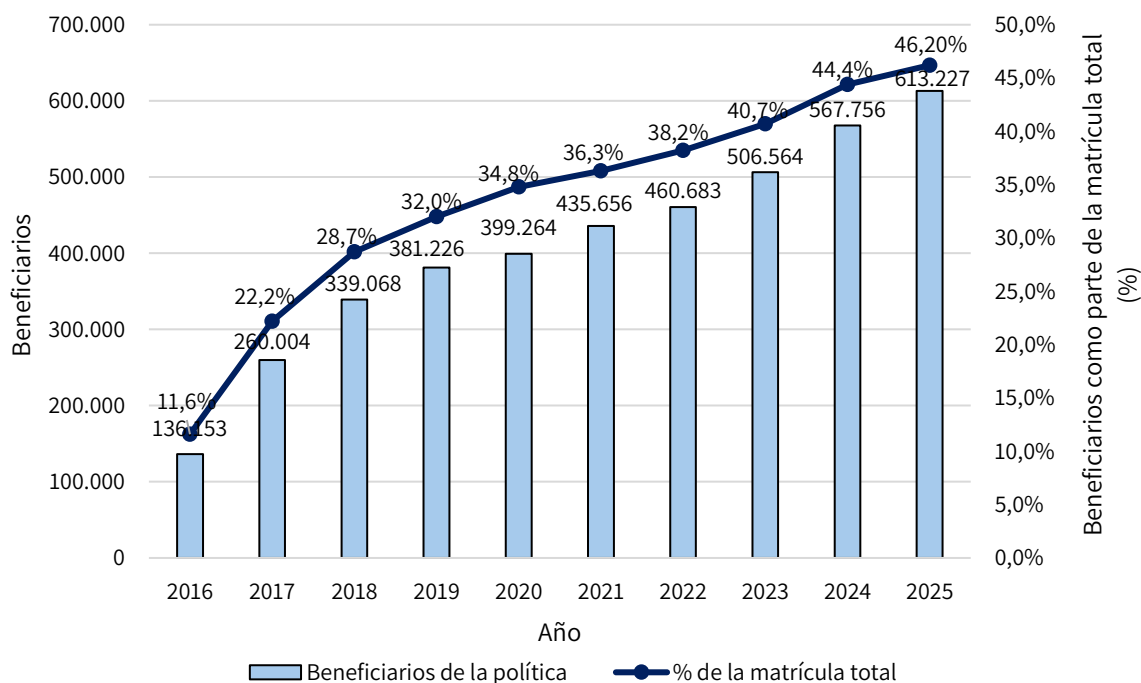
¹ En 2024, cuatro macrogrupos de carreras entraron en régimen, lo que equivale a un 4,1% de la matrícula total de pregrado. En 2025, este porcentaje asciende a un 40,3%, con 15 macrogrupos adicionales que pasan a regularse según el régimen de aranceles.

III. Implementación de la política de gratuidad

III.I. Beneficiarios

La política de gratuidad ha crecido sostenidamente en el número de beneficiarios desde su inicio el 2016. En el Gráfico N° 1 se presenta el número de individuos que recibieron el beneficio cada año entre 2016 y 2025, así como el porcentaje que representan respecto de la matrícula total de pregrado.

Gráfico N°1: Número de beneficiarios de la gratuidad, y porcentaje sobre la matrícula total de pregrado, 2016-2025



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación.

En 2016, 136 mil individuos fueron beneficiados por la política, un 11,6% de los estudiantes del sistema. Para el año 2025, esta cifra ascendió a casi 614 mil personas, es decir, un 46,2% de la matrícula total. Esta proporción de beneficiarios de la política respecto de la matrícula total puede representarse según el tipo de institución al que pertenecen los estudiantes, como se muestra en la Tabla N° 1.

Tabla N°1: Proporción de la matrícula de pregrado beneficiaria de gratuidad, según tipo de institución, 2016-2025²

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Centros de Formación Técnica Privados	0,00%	22,90%	34,00%	38,70%	41,60%	56,10%	60,30%	62,50%	65,70%	67,40%
Centros de Formación Técnica Estatales	-	-	73,60%	72,90%	76,10%	73,10%	74,10%	74,70%	77,60%	79,00%
Institutos Profesionales	0,00%	16,70%	26,20%	29,70%	32,00%	29,80%	32,10%	34,10%	37,30%	38,10%
Universidades Estatales (CRUCH)	39,70%	46,40%	51,20%	54,60%	58,40%	57,00%	57,50%	58,40%	60,90%	62,80%
Universidades Privadas	6,00%	8,10%	10,30%	9,80%	11,70%	14,80%	19,80%	22,60%	28,30%	31,00%
Universidades Privadas CRUCH	33,70%	40,00%	45,20%	47,90%	48,10%	48,00%	44,60%	50,50%	53,40%	55,90%
Total	11,60%	22,20%	28,70%	32,00%	34,80%	36,30%	38,20%	40,70%	44,40%	46,20%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación.

De la Tabla N° 1 se desprende que las instituciones de educación superior estatales concentran una mayor proporción de estudiantes beneficiarios de la gratuidad. En particular, en los CFT y universidades estatales, el 79% y el 62,8% de la matrícula, respectivamente, cuenta con este beneficio. En contraste, esta proporción disminuye en los IP y en las universidades privadas no CRUCH, donde alcanza un 38,1% y un 31%, respectivamente.

A su vez, es importante conocer cómo se distribuye el total de beneficiarios de la gratuidad entre los distintos tipos de instituciones. Esto se representa en la Tabla N°2.

Tabla N°2: Beneficiarios de la política por tipo de institución (% del total beneficiario), 2016-2025³

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Centros de Formación Técnica Privados	0,00%	12,00%	13,60%	13,80%	13,20%	16,30%	16,00%	15,40%	15,10%	14,70%
Centros de Formación Técnica Estatales	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,60%	1,20%	1,40%	1,70%	2,10%	2,40%
Institutos Profesionales	0,00%	23,80%	28,70%	29,40%	28,80%	25,70%	27,50%	28,00%	28,00%	27,50%
Universidades Estatales	50,70%	31,70%	28,00%	26,80%	26,50%	25,30%	23,60%	21,80%	20,50%	20,10%
Universidades Privadas	15,20%	10,80%	10,50%	8,10%	8,50%	10,30%	12,90%	13,70%	15,80%	16,80%
Universidades Privadas CRUCH	34,10%	21,70%	19,20%	21,70%	22,40%	21,30%	18,70%	19,40%	18,60%	18,60%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación.

Se observa que la mayor proporción de beneficiarios de la gratuidad se concentra principalmente en los Institutos Profesionales (IP), que reúnen al 27,8% del total, y en las Universidades Estatales,

² Esta tabla se construye a partir de los valores de las Tablas A.1 y A.2 de la sección de Anexo.

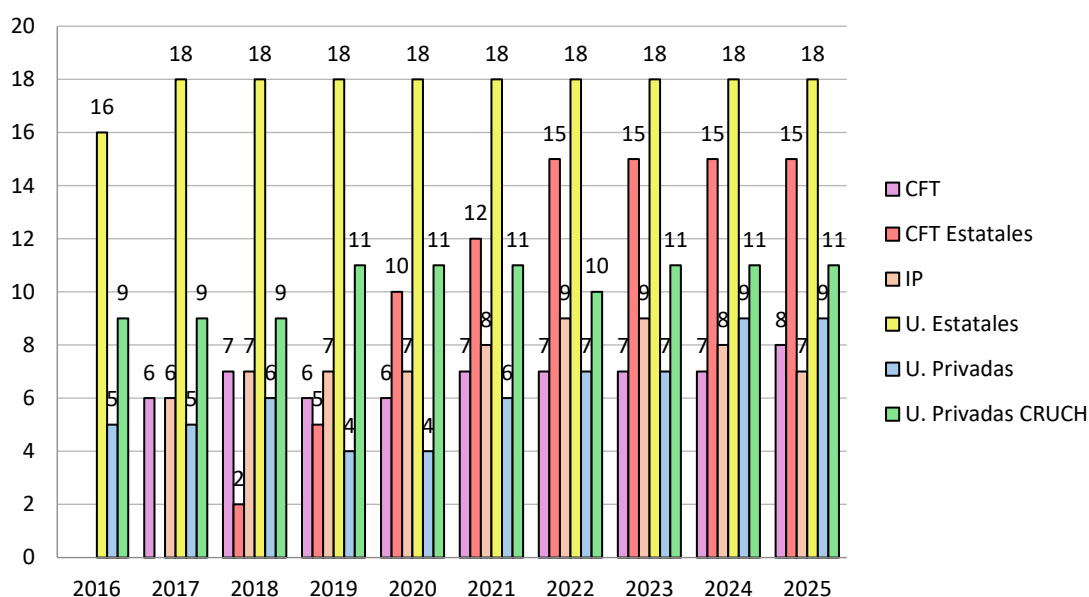
³ Ídem.

que agrupan al 20,1%. Por su parte, las universidades privadas, tanto pertenecientes al CRUCH como no CRUCH, concentran en conjunto cerca del 36% de los beneficiarios.

III.II. Número de instituciones adscritas

El Gráfico N°2 muestra la incorporación de las instituciones de educación superior a la política de gratuidad. El aumento de la cantidad de instituciones adscritas a lo largo del tiempo se explica principalmente por dos motivos. Primero, la Ley 20.910 impulsó la creación de 15 CFT estatales, y, por diseño, las universidades y centro de formación técnica (CFT) estatales se adscriben automáticamente a la política. Segundo, la adhesión creciente de universidades privadas no pertenecientes al CRUCH.

Gráfico N°2: Número de instituciones adscritas, por tipo, 2016-2025



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación.

III.III. Ejecución presupuestaria de la política

El gasto fiscal asociado a la política de gratuidad ha mostrado un aumento sostenido a lo largo del tiempo, tanto en términos nominales como reales. Esta situación se ilustra en la Tabla N°3, donde se aprecia que, en un período de ocho años, dicho gasto se ha cuadruplicado en términos reales, pasando de 576 miles de millones en 2016 de pesos a 2.225 en 2025.

Tabla N°3: Ejecución presupuestaria agregada de la política de gratuidad, entre 2016 y 2025

Ejecución	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Presupuestaria (miles de MM\$)	395,2	674,7	852,9	541,7	1.090,70	1.182,20	1.081,30	1.662,50	1.997	2.225
(variación)	-	70,7%	26,4%	-36,5%	101,4%	8,4%	-8,5%	53,7%	20,1%	11,4%
Presupuestaria real (miles de MM\$) ⁴	598	998	1.230	758	1.482	1.499	1.215	1.798	2.067	2.225
(variación)	-	66,9%	23,2%	-38,3%	95,5%	1,1%	-18,9%	48,0%	14,9%	7,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Asimismo, es relevante analizar la distribución del gasto fiscal para identificar en qué medida éste se concentra en determinados tipos de instituciones de educación superior. Por esta razón, se muestra, en la Tabla N°4, la ejecución desagregada por Universidades, CFT e IP.

Tabla N°4: Ejecución presupuestaria de la política de gratuidad al 4° trimestre de cada año, desagregada por tipo de institución (\$ de 2025), entre 2016 y 2025

Gasto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Total corriente (MM\$)	395.194	503.215	589.070	367.286	748.508	813.356	940.293	1.127.035	1.333.675	1.544.721
Corriente per cápita (M\$)	2.903	3.017	3.012	1.703	3.264	3.285	3.701	4.038	4.279	4.531
Real total (MM\$)	597.976	744.306	849.215	514.065	1.017.121	1.031.008	1.056.660	1.218.973	1.380.354	1.544.721
Real per cápita (M\$)	4.393	4.462	4.342	2.384	4.435	4.164	4.159	4.367	4.429	4.531
Total corriente (MM\$)	-	171.455	263.822	174.373	342.197	368.815	439.014	535.448	633.074	679.859
Corriente per cápita (M\$)	-	1.840	1.839	1.054	2.013	1.961	2.125	2.333	2.472	2.489
Real total (MM\$)	-	253.599	380.331	244.058	464.999	467.509	493.345	579.127	655.232	679.859
Real per cápita (M\$)	-	2.722	2.651	1.475	2.735	2.486	2.388	2.523	2.559	2.489

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Tanto en términos nominales como reales, el gasto destinado a universidades, centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP) ha aumentado de manera sostenida a lo largo del tiempo. En términos reales, el gasto per cápita ha sido consistentemente mayor en las universidades durante todo el período de implementación de la política; sin embargo, este se ha

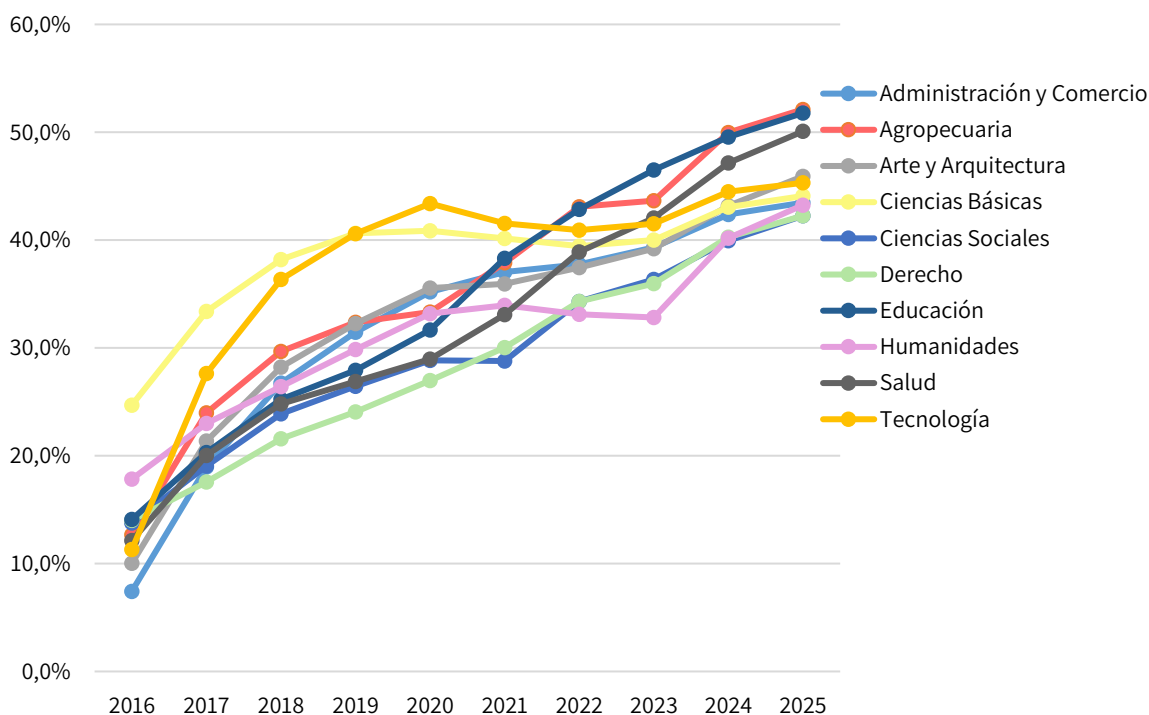
⁴ Este valor se ajusta por la serie de inflación histórica a partir de datos del Banco Central de Chile.

mantenido relativamente estable. Para 2025, el gasto promedio en gratuidad por estudiante alcanza \$4.531.117 en universidades y \$2.488.856 en CFT e IP.

III.III. Beneficiarios por área de conocimiento

Interesa también conocer en qué áreas del conocimiento se concentran los beneficiarios y su evolución desde la implementación de la política hasta ahora. Para que la tasa de beneficiarios difiera entre áreas, es necesario que: (i) ciertas áreas concentren sistemáticamente a una mayor (menor) cantidad de estudiantes de bajos ingresos que las otras; y/o (ii) que ciertas áreas concentren sistemáticamente mayor (menor) porcentaje de matrícula institucional adscrita a la gratuidad. El Gráfico N°3 muestra el porcentaje de beneficiarios por área de conocimiento de la carrera del estudiante.

Gráfico N°3: Beneficiarios (%) de la gratuidad por área de conocimiento de la carrera, 2016-2025



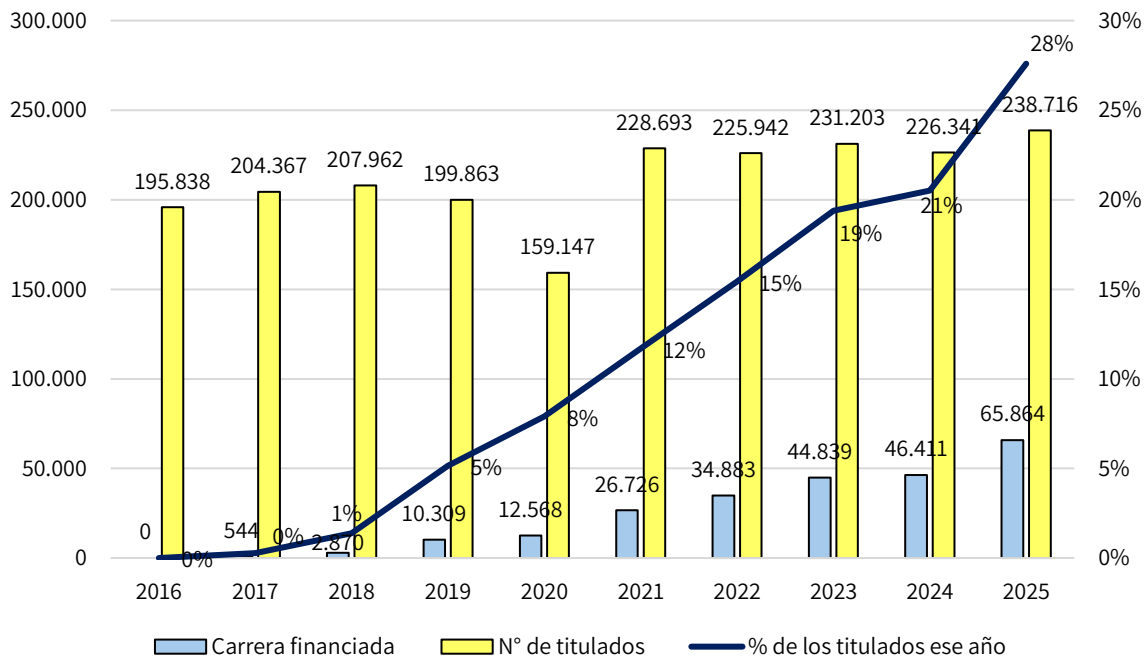
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación.

Como se puede observar, Agropecuaria (52,1%), Educación (51,8%) y Salud (50,1%) son las áreas de conocimiento donde la mayor proporción de estudiantes es beneficiaria de la gratuidad. En contraste, Humanidades (43,3%), Ciencias Sociales (42,3%) y Derecho (43,3%) son las áreas con una menor proporción de beneficiados. La posición relativa de las carreras durante los últimos años ha variado considerablemente, particularmente Humanidades y Agropecuaria.

III.V. Beneficiarios titulados

La producción de títulos, con la implementación de la política de gratuidad, no ha cambiado de sobremanera. Sin embargo, sí ha aumentado la proporción y número de individuos cuya carrera ha sido totalmente financiada por ella. Esto se ilustra en el Gráfico N°4.

Gráfico N°4: Titulados con la política de gratuidad, 2016-2025



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación.

Entre 2016 y 2019, el número total de titulados de pregrado se mantuvo relativamente estable, con una caída en 2020 y una recuperación posterior. En paralelo, aumentó sostenidamente la proporción de titulados que financiaron completamente la duración nominal de su carrera con gratuidad, pasando de niveles cercanos a 0% en los primeros años de la política a un 28% en 2025. Sin embargo, este aumento no ha estado acompañado por un crecimiento equivalente en el número total de titulados. Por tanto, a partir de estos datos descriptivos, no es posible concluir que la gratuidad haya aumentado la titulación en la educación superior.

III.VI. Beneficiarios desertores

La gratuidad, tal como se definió anteriormente, es una política orientada principalmente a facilitar el acceso a la educación superior de los estudiantes más vulnerables. Su objetivo central no es, por tanto, mejorar la retención o permanencia de los estudiantes una vez que ingresan al sistema de educación superior. Al no existir costos asociados a la deserción para los estudiantes beneficiarios, la gratuidad puede reducir los incentivos a completar los estudios y, con ello,

favorecer el abandono. Considerando el elevado gasto fiscal destinado a la gratuidad, resulta necesario cuantificar cuántos estudiantes beneficiarios desertan del sistema y estimar el costo que esas trayectorias inconclusas han representado para el Estado.

Para esto, se define como desertor a quien: (i) deja de registrar matrícula en el programa en que se encontraba estudiando; (ii) tampoco registra matrícula en el año inmediatamente posterior a su primera ausencia; (iii) no se matricula posteriormente en otro programa o carrera; y (iv) no registra titulación del programa cursado⁵.

De este modo, a continuación, se distinguen dos grupos. El primero corresponde a estudiantes que recibieron gratuidad durante al menos un año antes de abandonar el sistema. El segundo considera a aquellos que fueron beneficiarios de gratuidad durante todos los años en que registraron matrícula antes de desertar. Esta información se desglosa en la Tabla N° 5.

Tabla N°5: Estudiantes desertores que financiaron parcial o completamente sus estudios con gratuidad previo al abandono, según último año de matrícula, 2016-2023

Año	Desertores que financiaron, al menos, un año	Desertores que financiaron toda la carrera con la política ⁶
2016	3.034	-
2017	10.927	225
2018	20.698	1.884
2019	34.010	5.652
2020	37.368	9.505
2021	48.253	14.044
2022	55.048	16.889
2023	63.170	20.438
Total	272.508	68.637

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación.

El número de desertores beneficiarios de gratuidad ha aumentado a lo largo de los años. En 2023, 63.170 estudiantes posteriormente identificados como desertores habían recibido gratuidad durante al menos un año, mientras que 20.438 habían financiado con gratuidad la duración nominal de su carrera.

En el período 2016-2023, 272.508 estudiantes que posteriormente desertaron habían recibido gratuidad durante al menos un año. De ellos, 68.637 financiaron con gratuidad toda la duración

⁵ Con esta definición, el año de deserción corresponde al último año con matrícula registrada, previo a la salida del sistema. Ejemplo: los desertores registrados en 2023 fueron aquellos cuyo último año con matrícula registrada es el 2023, que no aparecieron como matriculados en el año 2024 ni 2025, y en dicho transcurso no se matricularon en otro programa ni se titularon de su carrera de origen.

⁶ Es decir, son estudiantes cuya carrera o programa fue financiada totalmente por la política de gratuidad, pero que no registran en ningún momento su titulación de dicho programa.

nominal de su carrera. Es decir, casi 70.000 estudiantes recibieron financiamiento durante el período completo previsto para sus estudios, pero aun así no lograron titularse.

En conjunto, el gasto fiscal asociado a estas trayectorias inconclusas asciende a 1.602.343 millones de pesos, equivalentes a cerca de 1,6 billones de pesos.

IV. Déficit financieros ocasionados por la gratuidad

Tal como se señaló previamente, por cada estudiante beneficiario el Fisco transfiere a las instituciones adscritas un arancel regulado calculado en función de costos históricos. Este arancel —y, en consecuencia, también el arancel ajustado— es inferior al arancel real cobrado por las instituciones, lo que reduce directamente sus ingresos y genera déficits. A continuación, se imputan tres tipos de déficits asociados a la política: (i) el déficit por aranceles regulados aplicados a estudiantes beneficiarios, (ii) el déficit por aranceles ajustados cobrados a estudiantes no beneficiarios y (iii) el déficit originado por la sobreduración de los estudiantes beneficiarios.

IV.I. Déficit financiero institucional por la fijación de aranceles para los estudiantes beneficiarios

En el marco regulatorio se detalló que la transferencia del Fisco a las instituciones adscritas se compone de: (i) la suma de los aranceles regulados de los estudiantes beneficiarios y (ii) la suma de las diferencias entre el arancel regulado y el arancel real, con un límite de hasta un 20% del primer componente. En términos simples, el déficit corresponde a la diferencia entre el arancel real y 1,2 veces el arancel regulado, siempre que el arancel real supere ese umbral. En caso contrario, el déficit es 0.

La Tabla N° 6 presenta la evolución del déficit estimado por regulación de aranceles de la gratuidad, entre 2016 y 2025.

Tabla N° 6: Déficit estimado por fijación de aranceles, 2016-2025

Año	Déficit total (MM\$)	Beneficiarios (N)	Déficit por beneficiario (\$)
2016	30.070	139.949	214.864
2017	39.069	260.982	149.698
2018	54.850	340.896	160.900
2019	63.981	383.023	167.042
2020	96.351	401.149	240.188
2021	125.378	438.410	285.983
2022	127.690	469.999	271.681
2023	158.326	504.257	313.979
2024	222.784	567.512	392.563

2025	358.167	613.227	584.069
Total	1.276.666	4.119.404	309.915

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior.

En el año 2016, el déficit derivado de la fijación de aranceles para los estudiantes beneficiarios alcanzó un total de 30.070 millones de pesos. Nueve años después, este asciende a 358.167 millones de pesos en 2025, acumulando 1,2 billones de pesos entre 2016 y 2025, y con un monto de déficit promedio por beneficiario alcanza casi los \$585.000 pesos en 2025. La Tabla N° 7 muestra el desglose del déficit de aranceles regulados, por el tipo de institución en el que se matriculó el estudiante beneficiario.

Tabla N° 7: Déficit estimado por fijación de aranceles (MM\$), por tipo de institución, 2016-2025

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total	
CFT privados	-	523	1.506	5.203	5.515	5.409	4.615	7.766	10.465	19.748	60.750	4,76%
CFT estatales	-	-	-	1	56	43	86	83	110	1.619	1.998	0,16%
IP	-	1.141	2.868	5.031	6.513	6.649	5.991	8.940	13.944	48.155	99.232	7,77%
U. Estatales	7.487	8.459	11.223	1.465	19.372	22.431	14.389	14.225	16.962	31.686	147.699	11,57%
U. Privadas	14.391	20.884	28.359	21.868	26.673	45.431	53.194	67.728	106.760	153.905	539.193	42,23%
U. Privadas CRUCH	8.192	8.061	10.894	30.413	38.222	45.415	49.415	59.584	74.543	103.051	353.247	27,67%
Total	30.070	39.069	54.850	63.981	96.351	125.378	127.690	158.326	222.784	358.164	1.276.663	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior.

Tal como se puede apreciar, el déficit ha sido soportado, en mayor medida, por las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH (42,23%), seguida de las privadas CRUCH (27,67%) y las universidades estatales (11,57%).

IV.II. Déficit financiero institucional por el ajuste de aranceles para los estudiantes no beneficiarios

La política de gratuidad, tal como se explicó en el marco regulatorio, impone un límite en el cobro que pueden realizar las instituciones a aquellos estudiantes no beneficiarios, esto es, a aquellos pertenecientes a los deciles 7, 8 y 9 de menores ingresos. A los estudiantes del decil 7, se les impone un límite de cobro de 40% por sobre el arancel regulado incluyendo derechos de matrícula. Para los estudiantes del decil 8 y 9, este límite se eleva a un 60%.

La Tabla N° 8 muestra el déficit y el número de beneficiarios del ajuste de aranceles, año por año.

Tabla N° 8: Déficit estimado derivado de los aranceles ajustados (\$MM), en los deciles 7 al 9, 2016-2025

Año	Déficit total (MM\$)	Beneficiarios (N)	Déficit por beneficiario (\$)
2019	2.257	59.638	37.843
2020	2.176	50.159	43.382
2021	4.918	54.199	90.74
2022	3.191	55.311	57.696
2023	3.975	72.967	54.477
2024	5.165	56.569	91.308
2025	6.018	53.466	112.558
Total	27.700	402.309	68.853

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior.

Como muestran los datos, el déficit derivado del ajuste de aranceles totalizó \$27.700 millones de pesos entre 2019 y 2025, anotando un crecimiento de 166% respecto a 2019. A nivel de beneficiarios, en promedio, la rebaja alcanzó \$68.853 pesos. La Tabla N° 9 muestra el desglose del déficit del ajuste de aranceles, por el tipo de institución en el que se matriculó el estudiante beneficiario por la rebaja.

Tabla N° 9: Déficit estimado derivado de los aranceles ajustados, en los deciles 7 al 9, (MM\$), 2016-2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total	
CFT privados	43	34	25	43	95	66	36	341	1,23%
CFT estatales	1	4	1	0	0	0	9	15	0,05%
IP	22	14	18	11	36	38	233	372	1,34%
U. Estatales	166	185	201	133	85	224	291	1.285	4,64%
U. Privadas	603	593	3.282	1.531	2.039	3.282	3.446	14.777	53,34%
U. Privadas CRUCH	1.423	1.346	1.390	1.474	1.721	1.555	2.004	10.913	39,40%
Total	2.257	2.176	4.918	3.191	3.975	5.165	6.019	27.701	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior.

Los datos muestran que un 92,7% del déficit de aranceles ajustados fue absorbido, entre 2019 y 2025, por las universidades privadas. Más aún, un 53,3% del déficit fue soportado por universidades privadas no pertenecientes al CRUCH.

IV.III. Déficit financiero institucional por la sobreduración de carreras de los beneficiarios

La tercera disposición de la Ley 21.091 impone un límite de cobro a las instituciones para los estudiantes beneficiarios que se exceden de la duración formal de sus carreras. Durante el primer año de exceso de duración, la institución no puede cobrar al beneficiario más del 50% del arancel regulado. Después de 2 años o más de exceso, la casa de estudios no puede cobrar por sobre el arancel regulado al estudiante que poseía gratuidad. La Tabla N° 10 presenta el déficit derivado de estas restricciones.

Tabla N° 10: Déficit estimado derivado del exceso de duración de carreras de beneficiarios de la gratuidad (MM\$), 2016-2025

Año	Déficit total (MM\$)	Beneficiarios (N)	Déficit por beneficiario (\$)
2019	52.704	27.459	1.919.371
2020	48.016	30.507	1.573.934
2021	70.288	43.542	1.614.257
2022	74.407	45.071	1.650.884
2023	91.796	47.631	1.927.232
2024	100.549	49.072	2.049.010
2025	113.295	51.067	2.218.556
Total	551.055	294.349	1.872.114

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior.

Las cifras muestran que el déficit derivado de la sobreduración de estudios ha crecido sostenidamente a partir de la entrada en vigor de la Ley 21.091 (2019), pasando de 52.704 millones en 2019 a 113.295 millones en 2025, reflejando un aumento de 114%. A nivel de beneficiarios, en promedio, el déficit alcanzó casi \$1.9 millones de pesos.

La Tabla N° 11 desglosa nuevamente este déficit por el tipo de institución en el que se matriculó el estudiante beneficiario por la sobreduración.

Tabla N° 11: Déficit total derivado del exceso de duración de carreras de beneficiarios de la gratuidad, por tipo de institución, 2019-2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total	
CFT privados	4.206	3.672	5.150	5.206	5.095	4.634	4.420	32.383	5,9%
CFT estatales	-	-	7	40	99	163	460	769	0,1%
IP	4.887	4.896	8.133	8.862	10.064	10.949	11.943	59.734	10,8%
U. Estatales	20.005	16.120	22.481	21.694	26.075	27.962	29.707	164.044	29,8%
U. Privadas	4.849	5.218	9.182	11.130	16.229	19.637	24.993	91.238	16,6%
U. Privadas CRUCH	18.757	18.112	25.336	27.475	34.234	37.203	41.772	202.889	36,8%
Total	52.703	48.017	70.288	74.408	91.796	100.549	113.295	551.056	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior.

En todo el periodo evaluado, las instituciones privadas en su conjunto soportaron el 53,4% del déficit por exceso de duración de carreras. Luego, fue seguido por las universidades estatales (29,8%) y por los institutos profesionales (10,8%). Este mayor déficit por sobreduración en instituciones privadas se explica por diversos factores, tales como una mayor concentración de estudiantes matriculados en instituciones privadas y una mayor repitencia de cursos.

IV.IV. Efectos agregados de los déficits

A continuación, se agregan los tres déficits calculados previamente. Esta información está contenida en la Tabla N° 12, desglosada por tipo de institución.

Tabla N° 12: Déficit total derivado de la gratuidad (MM\$), por tipo de institución, 2016-2025

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total	
CFT privados	-	523	1.506	9.451	9.221	10.584	9.864	12.956	15.165	24.204	93.474	5,0%
CFT estatales	-	-	-	2	60	51	126	182	273	2.088	2.782	0,1%
IP	-	1.141	2.868	9.940	11.423	14.800	14.864	19.039	24.931	60.331	159.338	8,5%
U. Estatales	7.487	8.459	11.223	21.636	35.676	45.113	36.216	40.385	45.148	61.684	313.028	16,7%
U. Privadas	14.391	20.884	28.359	27.320	32.484	57.895	65.855	85.996	129.680	182.344	645.208	34,5%
U. Privadas CRUCH	8.192	8.061	10.894	50.593	57.679	72.141	78.364	95.539	113.302	146.827	641.592	34,3%
Total	30.070	39.069	54.850	118.941	146.544	200.584	205.289	254.097	328.498	477.478	1.855.422	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior.

Como señalan las estadísticas, la gratuidad ha derivado en un déficit total de \$1,855 billones de pesos, lo que equivale a USD 1.927 millones. Casi un 70% del déficit es soportado por universidades privadas.

IV.V. Evolución de los aranceles regulados y reales

La magnitud del déficit generado por la política de gratuidad no está asociada únicamente al aumento sostenido del número de beneficiarios, sino también a la creciente brecha entre los aranceles regulados y los aranceles reales cobrados por las instituciones. Con el objetivo de ilustrar su evolución en el tiempo, se elabora el siguiente índice:

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

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, considerando la distribución de los estudiantes entre programas, se presenta en la Tabla N° 13.

Tabla N° 13: Diferencia promedio (%) entre el arancel real y regulado, por tipo de institución, 2016-2025

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CFT privados		12,1%	16,3%	21,9%	22,2%	18,3%	17,3%	19,3%	20,0%	23,3%
CFT Estatales			-0,7%	1,1%	2,7%	-1,8%	-4,1%	-1,9%	4,0%	17,5%
IP		8,2%	12,9%	15,7%	17,2%	17,5%	14,8%	15,6%	13,2%	23,6%
U. Estatales	17,6%	14,6%	16,6%	19,4%	20,6%	21,5%	16,8%	15,6%	15,8%	16,9%
U. Privadas	51,4%	51,1%	50,4%	45,6%	48,0%	60,4%	48,5%	48,8%	51,4%	55,2%
U. Privadas CRUCH	24,0%	16,5%	18,1%	29,1%	32,1%	34,2%	34,2%	33,6%	35,6%	36,2%
Total	25,1%	16,8%	19,4%	22,9%	24,8%	26,9%	24,2%	24,1%	25,4%	29,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior.

En promedio, el arancel real del sistema se ha mantenido cerca de un 20% por sobre el arancel regulado durante el periodo estudiado, variando entre un mínimo de 16,8% en el año 2017 y un máximo de 29,7% en 2025. En otras palabras, para 2025, el arancel real, en promedio, es casi un 30% mayor que el valor del arancel regulado.

Este índice presenta valores heterogéneos dependiendo del tipo de institución. Ejemplo de esto es que, para 2025, en las universidades estatales había una diferencia de un 16,9% entre el valor del arancel real y arancel regulado, mientras que para las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH este ascendía a 55,2%.

Ahora, al analizar la evolución de los aranceles reales y regulados promedio por tipo de institución, se observa que la brecha entre ambos no es homogénea, sino que presenta diferencias significativas entre los distintos tipos de instituciones. Esta situación se desglosa en la Tabla N° 14.

Tabla N° 14: Evolución del arancel real y regulado promedio por estudiante⁷ (en millones de \$), según tipo de institución, 2016-2025

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CFT	Arancel real	-	1,90	1,97	2,06	2,11	2,02	2,14	2,46	2,62	2,79
	Arancel regulado	-	1,69	1,69	1,68	1,72	1,70	1,81	2,05	2,17	2,28
CFT estatales	Arancel real	-	-	1,34	1,39	1,46	1,43	1,50	1,76	1,95	1,98
	Arancel regulado	-	-	1,35	1,37	1,42	1,46	1,56	1,79	1,88	1,72
IP	Arancel real	-	1,99	2,11	2,27	2,39	2,47	2,54	2,88	3,04	3,22
	Arancel regulado	-	1,84	1,87	1,96	2,04	2,10	2,21	2,49	2,71	2,66
U. Estatales	Arancel real	2,98	3,12	3,23	3,44	3,62	3,76	4,02	4,54	4,82	5,17
	Arancel regulado	2,52	2,73	2,78	2,89	3,01	3,10	3,46	3,94	4,18	4,45
U. Privadas	Arancel real	3,79	4,02	4,07	3,92	4,10	4,56	4,68	5,31	5,52	5,94
	Arancel regulado	2,48	2,64	2,67	2,66	2,74	2,82	3,13	3,54	3,63	3,83
U. Privadas CRUCH	Arancel real	3,41	3,53	3,63	4,04	4,24	4,44	4,82	5,52	5,90	6,29
	Arancel regulado	2,70	3,01	3,06	3,11	3,20	3,30	3,58	4,14	4,36	4,67

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior.

En particular, en las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH, el arancel regulado representa sistemáticamente una menor proporción del arancel real que en las universidades privadas del CRUCH y en las universidades estatales. A ello se suma que, en promedio por estudiante, el monto del arancel regulado también es consistentemente inferior en estas instituciones respecto de ambos grupos de universidades.

Esta diferencia se observa desde el inicio de la política y persiste durante todo el período analizado. En 2025, por ejemplo, el monto de arancel regulado equivalía aproximadamente al 64,4% del arancel real promedio de las universidades privadas, frente a un 74,2% en las universidades privadas del CRUCH y un 86% en las universidades estatales.

En términos generales, las instituciones estatales presentan a lo largo del período una mayor cercanía entre sus aranceles reales y regulados. En contraste, las mayores brechas se observan en el sector universitario privado. En 2025, la diferencia en el monto promedio entre ambos aranceles alcanzó aproximadamente \$1,6 millones en las universidades privadas pertenecientes al CRUCH y

⁷ Los promedios se calculan a nivel de estudiante considerando únicamente programas para los cuales se dispone de información de arancel regulado.

\$2,1 millones en las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH, mientras que en las universidades estatales fue cercana a \$720 mil.

Estas menores brechas no deben interpretarse exclusivamente como reflejo de una estructura de costos más baja en las universidades estatales o de aranceles reales más altos en las universidades privadas. Las instituciones pertenecientes al CRUCH operan, además, bajo un esquema de financiamiento que contempla aportes basales exclusivos y mecanismos que les permiten destinar recursos estatales a compensar parte de los déficits asociados a la gratuidad. Entre ellos se encuentran el Aporte Fiscal Directo (AFD) y el Fondo Basal por Desempeño (FBD), cuyo monto agregado alcanzó \$361,6 mil millones en 2026 (DIPRES, 2026a, 2026b). Asimismo, distintas Leyes de Presupuestos, mediante glosas, han autorizado el uso de excedentes del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) para financiar gastos operacionales, incluyendo aquellos derivados de la sobreduración de estudiantes beneficiarios de gratuidad (Acción Educar, 2024). En contraste, las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH no cuentan con instrumentos equivalentes, por lo que una parte mayor del déficit generado por la diferencia entre el arancel regulado y el costo efectivo de impartir las carreras debe ser absorbida mediante recursos propios o mayores aranceles cobrados a estudiantes no cubiertos por gratuidad.

V. Lecciones a partir de la experiencia comparada

El proyecto de ley que estableció la gratuidad en la educación superior fue impulsado durante el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet en 2015. En ese contexto, el discurso oficialista defendió la reforma apelando a la experiencia de otros países con sistemas gratuitos, argumentando que este modelo era esencial para mejorar el acceso y la equidad. En el debate público se instaló la idea de que el sistema chileno atravesaba una crisis y que la gratuidad era la solución, al ser, según se sostenía, la regla general en los sistemas educativos más exitosos. No obstante, dichos planteamientos se alejaban significativamente tanto de la realidad de los sistemas internacionales de financiamiento como de la evidencia empírica disponible.

Para 2016, año en que se implementó la gratuidad en Chile, sólo 3 (Dinamarca, Suecia y Finlandia) de los 34 países de la OCDE contaban con gratuidad en su sistema de educación superior (Arzola y Zárate, 2016), mientras que 12 sólo tenían gratuidad en sus instituciones estatales, y los 19 países restantes no tenían, con la mayoría de estos teniendo modelos de financiamiento compartido. Para 2025, sólo 4 de los 38 países de la OCDE cuentan con gratuidad universal o con una alta cobertura poblacional, y el resto de los países o tienen gratuidad sólo en instituciones estatales o tienen una combinación entre créditos contingentes al ingreso y becas. Incluso existen países, como Australia (Marks, 2009) e Inglaterra (Murphy et al., 2019), que poseían un esquema de gratuidad y que han echado pie atrás a dichos instrumentos motivados por la necesidad de tener un sistema más sostenible. Avanzaron hacia un sistema de créditos contingentes al ingreso que trajeron una mayor

matrícula y equidad en el sistema de educación superior, además de ser financieramente sostenible tanto para las instituciones como para el Estado (Chapman, 2006).

Asimismo, la calidad y el desarrollo del sistema de educación superior se encuentran estrechamente vinculados a su financiamiento. En un contexto en que una proporción significativa de los estudiantes de pregrado accede a la educación superior mediante gratuidad, la capacidad de las instituciones para expandirse y mejorar depende, en buena medida, de los recursos que el Estado destine a esta política. A ello se suma que las instituciones de educación superior han debido enfrentar un aumento sostenido de los costos asociados a la docencia, la investigación y la provisión de servicios educativos, en un escenario de creciente demanda por acceder a este nivel de enseñanza (Chapman, 1997). Bajo estas condiciones, un esquema de financiamiento fuertemente dependiente de los recursos fiscales puede enfrentar dificultades para sostener en el tiempo tanto la cobertura como las necesidades de crecimiento del sistema.

En este escenario, si las restricciones fiscales limitan el crecimiento de los aportes públicos, también pueden verse restringidas las posibilidades de expansión y desarrollo de las instituciones, reduciendo su margen de autonomía para definir sus prioridades y estrategias de crecimiento. En la práctica, una menor disponibilidad de recursos se traduce en menores posibilidades de inversión en infraestructura, docencia, investigación e innovación. Ello puede generar, a su vez, una mayor presión por complementar el financiamiento público con recursos privados, por ejemplo, mediante un mayor cobro de aranceles.

En síntesis, la experiencia comparada muestra que la gratuidad universal no constituye la regla entre los sistemas de educación superior de los países desarrollados. Por el contrario, predominan modelos en que el financiamiento público se complementa con aportes privados, particularmente a través de créditos contingentes al ingreso y becas. Estos mecanismos han permitido compatibilizar una mayor participación en la educación superior con la sostenibilidad financiera del sistema, como en el caso de Australia e Inglaterra. La evidencia internacional sugiere, por tanto, que descansar de manera predominante en el financiamiento fiscal no sólo expone al sistema a las restricciones presupuestarias del Estado, sino que también puede limitar sus posibilidades de expansión, inversión y desarrollo. En este sentido, los sistemas más sostenibles no son aquellos que eliminan completa o parcialmente la contribución privada, sino aquellos que logran distribuir de mejor manera el costo de la educación superior entre el Estado y quienes se benefician de ella.

VI. Conclusiones y recomendaciones

El presente documento analiza la evolución de la política de gratuidad desde su implementación, considerando tanto sus efectos sobre el sistema de educación superior como sobre las instituciones que lo componen.

En primer lugar, se revisa el marco regulatorio de la política. Las instituciones adscritas reciben una transferencia asociada al número de estudiantes beneficiarios y al arancel regulado definido por el Estado. Desde su implementación, la política ha ampliado progresivamente su cobertura: pasó de incluir a estudiantes pertenecientes a los primeros cinco deciles de ingreso a cubrir los primeros seis, e incorporó posteriormente a instituciones de educación superior técnico-profesional. A partir de 2026, además, todos los aranceles regulados pasarán a régimen, lo que profundizará las brechas de financiamiento de las instituciones adscritas.

En segundo lugar, las estadísticas muestran una expansión sostenida de la gratuidad. Los beneficiarios pasaron de representar el 11,6% de la matrícula total del sistema en 2016 al 46,2% en 2025, mientras que el número de instituciones adscritas más que se duplicó, alcanzando 68. En paralelo, el gasto fiscal asociado a la política se cuadruplicó en términos reales desde su implementación. Por área de estudio, las mayores proporciones de beneficiarios se concentran en Agropecuaria (52,1%), Educación (51,8%) y Salud (50,1%). Asimismo, un 36% de los estudiantes beneficiarios cursa estudios en universidades privadas.

Pese al aumento en el número de titulados que financiaron completamente sus estudios mediante gratuidad, no es posible concluir que la política haya generado un aumento en la titulación del sistema. Al mismo tiempo, 272.508 estudiantes que recibieron gratuidad durante al menos un año desertaron de la educación superior. El gasto fiscal asociado a estas trayectorias inconclusas alcanza aproximadamente \$1,6 billones de pesos.

En tercer lugar, el análisis de los déficits imputados muestra que la regulación de aranceles genera una brecha relevante entre los ingresos que las instituciones habrían percibido de acuerdo con sus aranceles reales y los recursos reconocidos por la política. El déficit asociado a la diferencia entre arancel real y regulado de los estudiantes beneficiarios alcanzó \$358.167 millones en 2025 y acumula \$1.276.666 millones desde 2016. A ello se suma un déficit de \$27.682 millones entre 2019 y 2025 asociado a estudiantes no beneficiarios, cifra que representa un aumento de 166% respecto de 2019, y un déficit adicional de \$113.295 millones en 2025 por sobreduración de estudiantes beneficiarios. En conjunto, los tres componentes suman un déficit acumulado cercano a \$1,855 billones, equivalente a aproximadamente USD 1.927 millones.

Estos resultados son consistentes con la evolución observada de los aranceles reales y regulados. En promedio, el arancel real se ha situado más de un 20% por sobre el arancel regulado, brecha que alcanzó 29,7% en 2025. Esta diferencia es especialmente pronunciada en las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH, donde la distancia promedio entre ambos aranceles llegó a cerca de \$2,1 millones por estudiante en 2025, frente a aproximadamente \$720 mil en las universidades estatales. Estas diferencias no pueden atribuirse únicamente a estructuras de costos distintas o a mayores aranceles reales en el sector privado. Las universidades pertenecientes al CRUCH cuentan con aportes basales exclusivos y con mecanismos que les permiten utilizar

recursos para absorber parte de los déficits asociados a la gratuidad, mientras que las universidades privadas fuera del Consejo no disponen de instrumentos equivalentes.

En cuarto lugar, la experiencia internacional muestra que la gratuidad universal no constituye la regla entre los sistemas de educación superior desarrollados. Cuando la política comenzó a discutirse en Chile, sólo 3 de los 34 países de la OCDE contaban con esquemas de gratuidad amplia; actualmente, sólo 4 de 38 mantienen sistemas de este tipo. La mayoría de los países combina aportes públicos, becas, contribuciones privadas y créditos contingentes al ingreso. Incluso países como Australia e Inglaterra reemplazaron esquemas de gratuidad por mecanismos de financiamiento compartido, buscando compatibilizar acceso, equidad y sostenibilidad fiscal. Ampliar la gratuidad o aumentar el gasto no sólo pone en riesgo la sostenibilidad fiscal, sino que también reduce la autonomía de las instituciones, afectando su capacidad para financiar adecuadamente la docencia, investigación, innovación e infraestructura.

Por último, con el objetivo de resguardar el uso eficiente de los recursos públicos, preservar la calidad del sistema de educación superior y evitar que el diseño de la política genere brechas de financiamiento injustificadas entre instituciones, se presentan las siguientes propuestas:

- **Restitución de los recursos en casos de deserción sin causa justificada.** Una parte relevante del gasto en gratuidad se destina a estudiantes que finalmente no completan sus estudios. Entre 2016 y 2025 se identificaron 272.508 desertores que fueron beneficiarios de la gratuidad, lo que equivale a cerca de \$1,6 billones de pesos en transferencias fiscales por concepto de aranceles regulados. Ello supone que un volumen no menor de recursos públicos no se traduce en la titulación que la política busca promover. Con el fin de reforzar el uso eficiente de los recursos y los incentivos a la permanencia, podría evaluarse un mecanismo mediante el cual los recursos empleados en la formación de quienes abandonan sus estudios sean exigibles, con facilidades de pago. Este mecanismo debiese contemplar expresamente causales de exención —tales como enfermedad, situaciones familiares graves o la necesidad de incorporarse al trabajo, entre otras— que liberen de la obligación de restitución cuando la deserción responda a circunstancias ajenas a la voluntad del estudiante, resguardando el carácter protector de la política.
- **Liberación del límite de cobro por sobreduración.** La normativa vigente limita el cobro a estudiantes que exceden la duración nominal de sus carreras al 50% del arancel regulado durante el primer año adicional y al 100% a partir del segundo. En 2025, cerca de 52 mil beneficiarios se encontraban en situación de sobreduración, con un costo estimado de \$557 mil millones. Esta regulación obliga a las instituciones a asumir parte del costo asociado a la extensión de los estudios, aun cuando sus causas no necesariamente les sean atribuibles, profundizando las brechas de financiamiento generadas por la política. Por ello, se propone eliminar este límite y permitir que las instituciones cobren el arancel

correspondiente (en consecuencia, el arancel real) durante los años que excedan la duración nominal de la carrera, evitando trasladarles un costo que no les corresponde financiar.

- **Revisión del mecanismo de determinación de los aranceles regulados.** El actual sistema de fijación de aranceles regulados puede generar diferencias relevantes entre instituciones a partir de las variables, categorías, umbrales y ponderaciones utilizadas en su cálculo. Esto puede traducirse en brechas de financiamiento que no necesariamente reflejan diferencias equivalentes en los costos efectivos de provisión. Por ello, se propone revisar integralmente la metodología de cálculo de los aranceles regulados, con el objetivo de que estos reflejen de mejor manera los costos de las instituciones y de evitar que determinados tipos de institución resulten sistemáticamente perjudicados por la forma en que se construyen las categorías o se fijan sus ponderaciones. Asimismo, cualquier modificación de las variables, umbrales o parámetros utilizados deberán estar debidamente fundamentada y sujeta a una revisión técnica efectiva, de modo de reducir espacios de discrecionalidad y evitar diferencias arbitrarias en el financiamiento entre tipos de instituciones.
- **Mantener la gratuidad focalizada hasta el sexto decil.** La Ley N° 21.091 de Educación Superior establece, en su artículo trigésimo cuarto transitorio, la expansión progresiva de la gratuidad mediante “gatillos” asociados al crecimiento económico y a la evolución de los ingresos fiscales estructurales respecto del PIB tendencial. El proyecto de ley de Reconstrucción Nacional propone hacer más exigentes estas condiciones y, con ello, postergar eventuales ampliaciones de la cobertura. Sin embargo, considerando el elevado costo fiscal de la gratuidad y las presiones que una mayor cobertura impondría sobre las finanzas públicas y el financiamiento de las instituciones, se propone avanzar un paso más y eliminar el mecanismo de expansión automática.
- **Liberación del copago para los deciles 7, 8 y 9.** La Ley N° 21.091 establece, en su artículo trigésimo quinto que, a aquellos estudiantes no beneficiarios de la gratuidad, que pertenezcan a los deciles 7, 8 y 9, se le cobrará un arancel ajustado. En particular, el arancel cobrado no podrá superar 1,4 veces el arancel regulado para los estudiantes del decil 7, ni 1,6 veces para aquellos pertenecientes a los deciles 8 y 9. Tal como se ilustró anteriormente, la imposibilidad de cobrarle a dichos estudiantes el arancel real, se ha traducido en un déficit acumulado de 27.700 millones de pesos para las instituciones adscritas a la gratuidad. Si el Estado determina que estos estudiantes no son beneficiarios de gratuidad, no resulta razonable trasladar a las instituciones la responsabilidad de subsidiar parcialmente su formación. Permitirles cobrar el arancel real correspondiente contribuiría a reducir estas brechas de financiamiento y a recuperar autonomía sobre sus

fuentes de ingresos, mientras que eventuales restricciones de acceso pueden abordarse mediante becas entregadas por las mismas instituciones.

- **Eliminación del FUAS y uso exclusivo del RSH para calificar socioeconómicamente a la gratuidad:** El artículo trigésimo sexto de la Ley N° 21.091 establece que el Ministerio de Educación puede solicitar a los estudiantes antecedentes socioeconómicos mediante el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), cuya información puede ser verificada y complementada con datos provenientes de otras entidades públicas y privadas. Asimismo, desde 2020 la ley contempla la utilización del Registro Social de Hogares (RSH) como instrumento para la determinación de la situación socioeconómica de los estudiantes. Dado que el FUAS se basa en información autodeclarada directamente por los postulantes, se encuentra más expuesto a omisiones o falsificaciones. Por ello, se propone eliminar el FUAS y utilizar exclusivamente el Registro Social de Hogares (RSH) como mecanismo de calificación socioeconómica para acceder a la gratuidad utilizando información administrativa previamente verificada por el Estado.

VII. Referencias

- Acción Educar. (2024). Libre competencia en la educación superior: los subsidios fiscales. <https://www.accioneducar.cl/libre-competencia-en-la-educacion-superior-los-subsidios-fiscales/>
- Arzola, M. P., & Zárate, P. (2016). Educación Superior Gratuita: Algunas lecciones a partir de la experiencia comparada (Serie Informe Social N.º 160). Libertad y Desarrollo.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>
- Chapman, B. (2006). Chapter 25 Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms (E. Hanushek & F. Welch, Eds.; Vol. 2, pp. 1435-1503). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0692\(06\)02025-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0692(06)02025-3)
- Bruce Chapman, Conceptual Issues and the Australian Experience With Income Contingent Charges for Higher Education, *The Economic Journal*, Volume 107, Issue 442, May 1997, Pages 738–751, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.1997.tb00039.x>
- Marks, G. (2009). The social effects of the Australian higher education contribution scheme (HECS). *Higher Education*, 57(1), 71-84.
- Murphy, R., Scott-Clayton, J., & Wyness, G. (2019). The end of free college in England: Implications for enrolments, equity, and quality. *Economics of Education Review*, 71, 7–22. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.007>
- OECD (2025), *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>.
- Subsecretaría de Educación Superior. (2024). Reporte Proceso Monitoreo y Seguimiento 2024: Gratuidad Educación Superior. Ministerio de Educación.
- Villaseca, M. (2023). Evaluación de la política de financiamiento gratuito a las instituciones de educación superior. Acción Educar.

VIII. Anexo

Tabla A.1: Matrícula de pregrado del sistema, por tipo de institución, 2016-2025

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CFT Privados	140.810	136.224	135.935	136.339	126.624	126.710	122.619	124.817	129.625	133.745
CFT Estatales	-	-	208	1.067	3.144	6.907	8.410	11.528	15.365	17.853
IP	377.004	371.658	370.947	377.436	359.247	375.614	393.986	415.947	426.198	442.618
U. Estatales	173.817	177.634	185.154	186.813	181.448	193.542	188.952	189.094	191.117	196.272
U. Privadas	341.607	345.373	346.968	315.692	291.240	302.659	299.244	307.076	316.980	332.329
U. Privadas CRUCH	137.894	140.599	144.166	172.947	185.613	193.192	193.020	194.601	197.758	204.043
Total	1.171.132	1.171.488	1.183.378	1.190.294	1.147.316	1.198.624	1.206.231	1.243.064	1.277.041	1.326.861

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación.

Tabla A.2: Beneficiarios de la política de gratuidad, por tipo de institución, 2016-2025

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CFT Privados	-	31.254	46.156	52.738	52.725	71.143	73.908	78.011	85.163	90.144
CFT Estatales	-	-	153	778	2.393	5.048	6.232	8.612	11.923	14.104
IP	-	61.946	97.163	111.994	114.838	111.842	126.498	141.838	158.972	168.637
U. Estatales	69.021	82.363	94.807	102.061	105.919	110.261	108.643	110.431	116.390	123.259
U. Privadas	20.664	28.136	35.622	30.781	34.058	44.708	59.299	69.399	89.705	103.022
U. Privadas CRUCH	46.468	56.305	65.167	82.874	89.331	92.654	86.103	98.273	105.603	114.060
Total	136.153	260.004	339.068	381.226	399.264	435.656	460.683	506.564	567.756	613.227

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Educación.