



¿Quién recibe la gratuidad? Evidencia y propuestas para un mejor uso del beneficio

FERNANDA CASTILLO

ABRIL 2026

¿Quién recibe la gratuidad? Evidencia y propuestas para un mejor uso del beneficio

FERNANDA CASTILLO

ABRIL 2026

RESUMEN EJECUTIVO

- La gratuidad en Educación Superior se ha consolidado como el principal instrumento de financiamiento estudiantil, con más de 600 mil beneficiarios y un gasto superior a \$2 billones de pesos anuales.
- La evidencia muestra desajustes persistentes en la asignación del beneficio, con cerca de 1 de cada 5 beneficiarios fuera de la población objetivo, lo que equivale a un gasto aproximado para el fisco de \$373 mil millones en 2024 (pesos de 2025).
- Los beneficiarios fuera de la población objetivo se caracterizan por ser naturalmente de altos ingresos, hogares más pequeños y con mayor inserción laboral que aquellos estudiantes parte de la población objetivo que reciben gratuidad. Se concentran en carreras profesionales y en la Región Metropolitana.
- Estos resultados son consistentes con limitaciones que presentan los instrumentos de focalización, particularmente en la interacción entre el Registro Social de Hogares (RSH) y el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS).
- Se propone reemplazar el esquema actual de gratuidad por una asignación continua con salida gradual del beneficio, que reduzca incentivos a la manipulación y mejore el uso de los recursos, reemplazando los actuales cortes abruptos.
- Las simulaciones muestran que si mantenemos el actual beneficio para el 40% más vulnerable e implementamos un esquema de salida gradual entre percentiles 40 y 60 con un umbral mínimo de beneficio del 10% de la carrera, el gasto fiscal total en gratuidad se reduciría entre un 9,7% y 16,1%, lo que es equivalente a un ahorro entre \$296 mil millones y \$434 mil millones de pesos.
- Complementariamente, se proponen mejoras al diseño del Registro Social de Hogares para mejorar la precisión en la focalización y reducir espacios de comportamiento estratégico. A esto se suma la importancia de revisar la duración y currículum de la oferta de carreras y su vínculo con el mercado laboral, de modo de alinear el financiamiento público con trayectorias educativas que efectivamente generen retornos para los estudiantes y conversen con las habilidades que requiere el mundo del trabajo.
- Esta propuesta busca mejorar la focalización, reducir los incentivos a la manipulación de información socioeconómica y promover un uso eficiente de los recursos públicos, manteniendo el objetivo de priorizar a los estudiantes de menores ingresos.

I. INTRODUCCIÓN

La gratuidad en la educación superior se ha consolidado en la última década como uno de los principales instrumentos de financiamiento estudiantil en Chile, con una cobertura creciente y un peso cada vez mayor dentro del gasto público en educación. Diseñada originalmente como una política focalizada en los estudiantes de menores ingresos, su implementación buscó ampliar el acceso a la educación superior bajo criterios de equidad y uso eficiente de los recursos públicos.

Sin embargo, en un contexto de estrechez fiscal y de creciente presión sobre el gasto, la magnitud que ha alcanzado esta política plantea la necesidad de revisar no solo su expansión, sino también la forma en que se asigna el beneficio. En particular, resulta necesario analizar si los mecanismos de focalización permiten identificar adecuadamente a la población objetivo y si los recursos están siendo efectivamente destinados a quienes cumplen con los criterios definidos.

El presente documento analiza la evolución de la gratuidad, su crecimiento en cobertura y gasto, junto con examinar la consistencia entre su diseño y su implementación. A partir de evidencia proveniente de la Encuesta Casen, se identifican desajustes en la asignación del beneficio y se caracterizan los beneficiarios fuera de la población objetivo. Finalmente, con estos hallazgos se proponen recomendaciones de políticas públicas para promover un uso más eficiente de los recursos públicos, manteniendo el objetivo de priorizar a los estudiantes de menores ingresos.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR

La gratuidad en la Educación Superior en Chile se implementó en 2016 como parte del programa de gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet. Su introducción se realiza a través de una modificación a la Ley de Presupuestos del sector público, que incrementa los recursos del Ministerio de Educación para financiar el acceso gratuito a estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles de ingreso, cubriendo el arancel y los derechos básicos de matrícula. Desde su diseño inicial, el beneficio se establece como un mecanismo focalizado, restringido tanto por criterios socioeconómicos como institucionales, exigiendo que las instituciones adscritas cumplan estándares mínimos de calidad, acreditación y sean sin fines de lucro. Asimismo, se enfatiza la necesidad de priorizar a los estudiantes más vulnerables y de resguardar el uso eficiente de los recursos públicos, evitando financiar instituciones que no cumplan con condiciones adecuadas de calidad en un sistema caracterizado por altos niveles de desregulación (Ministerio de Hacienda, 2015).

En 2018, la gratuidad se incorpora al marco institucional del sistema de educación superior mediante la Ley N°21.091, estableciendo sus reglas de funcionamiento y condiciones de acceso. En este contexto, su cobertura se amplía desde el 50% al 60% de la población de menores ingresos, manteniendo los requisitos de elegibilidad tanto para los estudiantes como para las instituciones adscritas. Asimismo, la ley contempla la posibilidad de expandir la cobertura a deciles superiores a partir de un mecanismo macroeconómico condicionado a la evolución de los ingresos fiscales estructurales y el producto interno bruto tendencial.

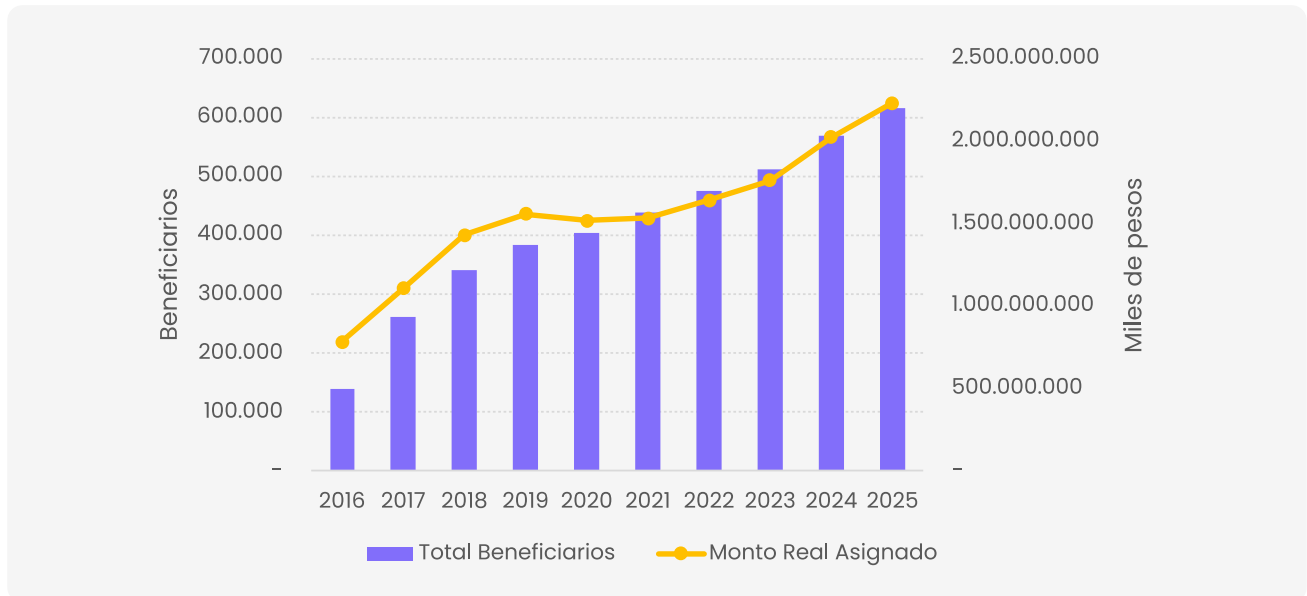
Para la determinación de los beneficiarios, la ley faculta al Ministerio de Educación a recabar y verificar antecedentes socioeconómicos de los estudiantes. En este proceso, se utiliza el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), instrumento mediante el cual los postulantes declaran información de su hogar, la cual puede ser contrastada con registros administrativos provenientes de diversas entidades públicas y privadas. Este proceso se enmarca, además, en lo dispuesto por la Ley N°20.379, que establece la existencia de un instrumento de caracterización socioeconómica para la asignación de beneficios del Estado. En la práctica, la información del FUAS se complementa con el uso del Registro Social de Hogares (RSH), que permite clasificar a los hogares según su nivel socioeconómico.

La evolución de la gratuidad en educación superior muestra una expansión sostenida tanto en cobertura como en recursos asignados desde su implementación. En términos de beneficiarios, se observa un crecimiento significativo en los primeros años, pasando desde poco más de 140 mil estudiantes en 2016 a cerca de 350 mil en 2018, coincidiendo con la ampliación del beneficio desde el 50% al 60% de la población de menores ingresos. A partir de ese punto, la cobertura continúa aumentando a un ritmo más gradual, hasta superar los 600 mil beneficiarios hacia 2025.

En paralelo, el gasto fiscal asociado a la gratuidad ha seguido una trayectoria creciente. Desde el 2021, el monto asignado muestra un incremento sostenido, pasando desde aproximadamente 1,5 billones de pesos reales¹ a más de 2,2 billones en 2025. Este aumento refleja tanto la expansión en el número de beneficiarios como el financiamiento de cohortes completas durante la duración formal de las carreras.

1. Pesos ajustados a diciembre de 2025.

Gráfico 1. Evolución de beneficiarios y monto asignado a la gratuidad en educación superior



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Ejecución Trimestral Educación Superior, DIPRES.

Nota: valores en miles de pesos de diciembre de 2025.

En línea con lo que plantea la Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público², la gratuidad como uno de los principales factores que explica el aumento del gasto en educación superior durante la última década. En este contexto, la expansión de la gratuidad ha implicado una sustitución progresiva de otros instrumentos de financiamiento, como becas y créditos, consolidándose como el principal mecanismo de apoyo estatal a los estudiantes.

En términos de magnitud, el informe señala que, al año 2024, la gratuidad benefició a más de 550 mil estudiantes en 68 instituciones adscritas. Asimismo, se proyecta que el gasto asociado continuará creciendo, con un aumento acumulado de 129% en términos reales entre 2022 y 2029. Concluyendo que este crecimiento no se explica principalmente por la incorporación de nuevas instituciones al sistema, sino por el aumento de la matrícula dentro de las instituciones ya adscritas, el avance de los estudiantes en sus trayectorias académicas y el incremento en los aranceles regulados, asociado a mayores años de acreditación institucional.

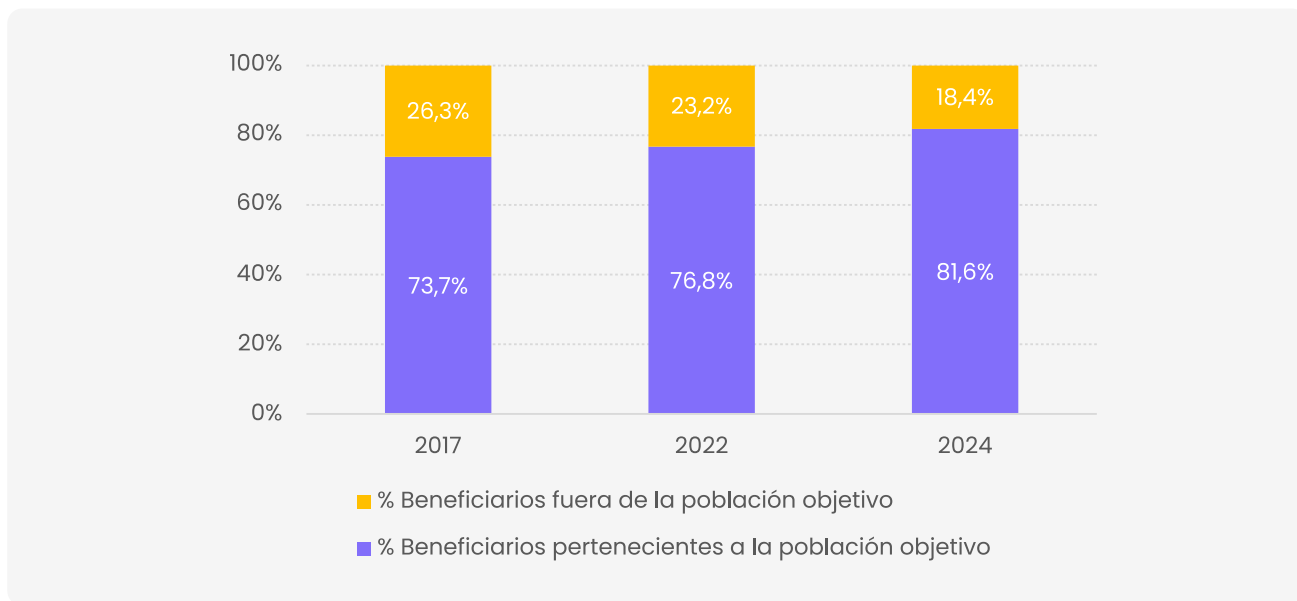
2. La Comisión Asesora para reformas estructurales del gasto público constituida en mayo de 2025 por la Dipres, entregó 34 propuestas técnicas para reducir y contener el gasto público. Para más información ver informe final: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-383579_doc_.pdf

III. FOCALIZACIÓN DE LA GRATUIDAD: EVIDENCIA DE DESAJUSTES EN LA ASIGNACIÓN

Como se mencionó anteriormente, desde el 2018 que la gratuidad en educación superior se encuentra diseñada para beneficiar a estudiantes pertenecientes al 60% de menores ingresos de la población. Sin embargo, al analizar la información proveniente de la Encuesta Casen, se observan desajustes importantes entre la población objetivo definida por la política y los beneficiarios efectivos. Esta inconsistencia se explica porque Casen y el RSH son herramientas con propósitos distintos. Mientras la Casen caracteriza las condiciones reales de los hogares sin que existan razones para alterar la información, el FUAS y el RSH son instrumentos de postulación a beneficios estatales, lo que sí abre espacio a declarar información de forma estratégica. Es la Casen la que permite revelar la brecha entre quienes reciben la gratuidad y quiénes no deberían recibirla.

A continuación, se presenta la evolución de la focalización de la gratuidad en educación superior, distinguiendo entre beneficiarios que cumplen con el criterio socioeconómico y los que no.

Gráfico 2. Distribución de beneficiarios dentro y fuera de la población objetivo



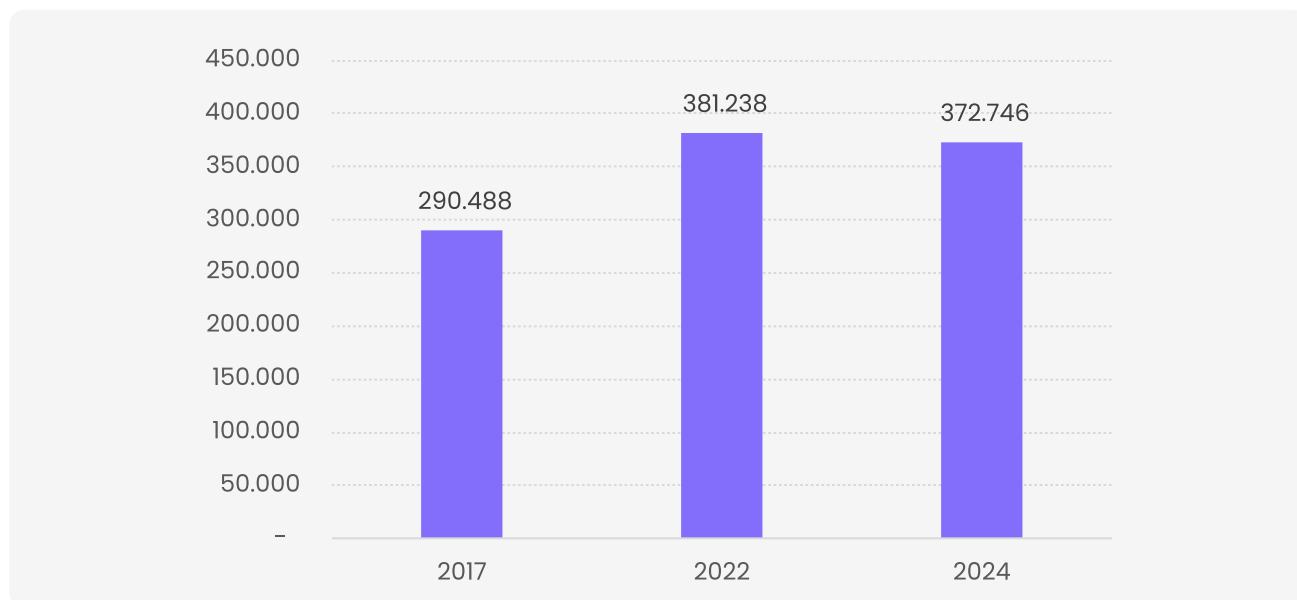
Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2017, 2022 y 2024.

Nota: Encuesta Casen en Pandemia (2020) presenta un módulo de educación acotado, sin incorporar preguntas de beneficios estatales en esa sección, por lo que fue omitida del análisis. En cuanto a los criterios de beneficiarios, hasta el 2017 corresponde a los deciles 1 al 5, cambiando este a deciles 1 al 6 desde el 2018, manteniéndose hasta el 2024.

En 2017 un 26,3% del total de beneficiarios se ubicaba en deciles superiores a los establecidos en el criterio de la gratuidad. Si bien esta proporción ha disminuido en el tiempo, alcanzando un 18,4% en 2024, esta reducción podría estar asociada a la ampliación de la cobertura desde el 50% al 60% de la población de menores ingresos. En cualquier caso, los resultados sugieren que se trata de un fenómeno persistente en la asignación del beneficio. Esto implica que, de acuerdo a la última Casen, aproximadamente 1 de cada 5 estudiantes que accede a la gratuidad no cumple con los requisitos socioeconómicos definidos para recibirla.

El monto asignado a beneficiarios fuera de la población objetivo se mantiene en niveles elevados durante todo el período analizado, alcanzando aproximadamente \$373 mil millones en 2024 (pesos de 2025)³. Pese a la disminución en la proporción de beneficiarios fuera del criterio, el gasto asociado se mantiene constante en el tiempo, siendo la magnitud de los recursos involucrados considerable desde una perspectiva fiscal (Gráfico 3).

Gráfico 3: Monto potencialmente asignado a beneficiarios fuera de la población objetivo (millones de pesos a dic 2025)



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2017, 2022

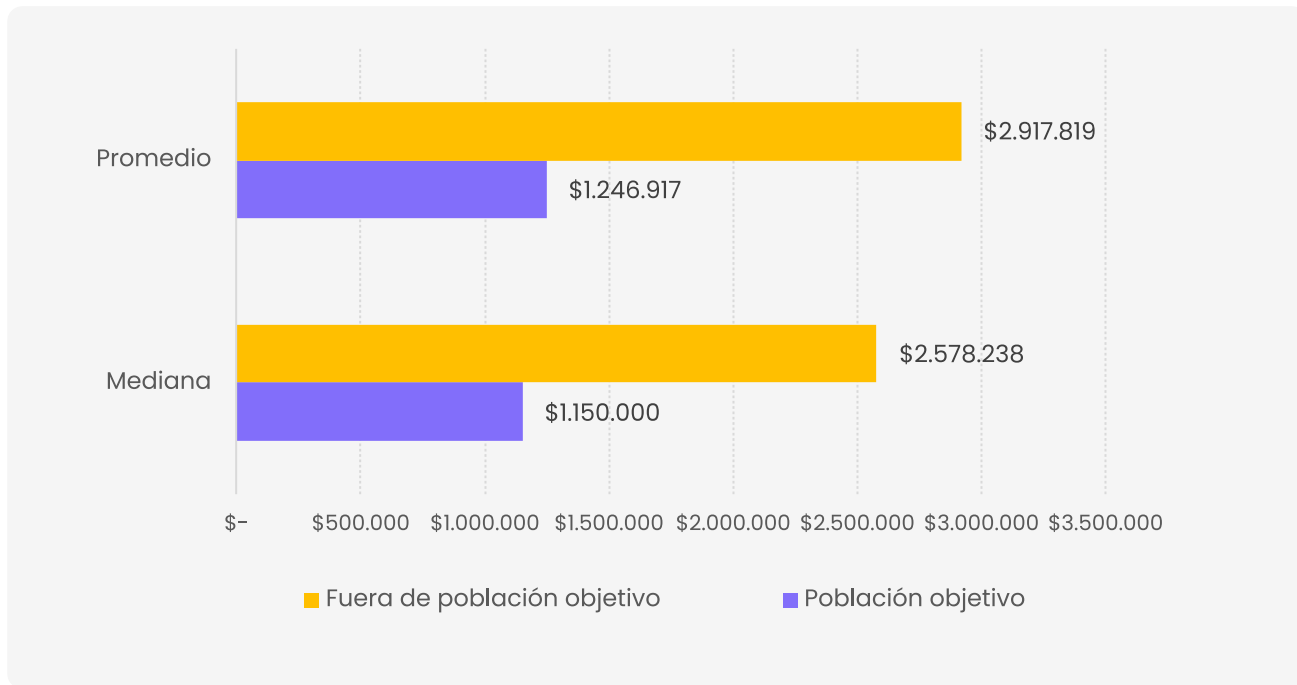
A partir de la información de la Casen 2024, se observan diferencias sustantivas entre los beneficiarios de gratuidad que pertenecen a la población objetivo y aquellos que se ubican fuera de ella (Anexo 2). En particular, estos últimos presentan niveles de ingreso⁴ que

3. En 2024, la ejecución presupuestaria de la gratuidad en educación superior ascendía a los \$1.966.749.783.000 (1,96 billones de pesos), equivalente a un mal uso (18,4%) de \$361.881.960.072 (361,8 mil millones de pesos).

4. Para efectos de comparabilidad con la información reportada en FUAS, se utiliza el ingreso total del hogar de Casen, el cual incluye ingresos laborales, subsidios y otras fuentes. No obstante, ambas fuentes presentan diferencias metodológicas que deben considerarse en la interpretación de los resultados

duplican tanto el ingreso promedio como mediano del grupo objetivo, algo esperable considerando que se trata de hogares fuera de los criterios de focalización.

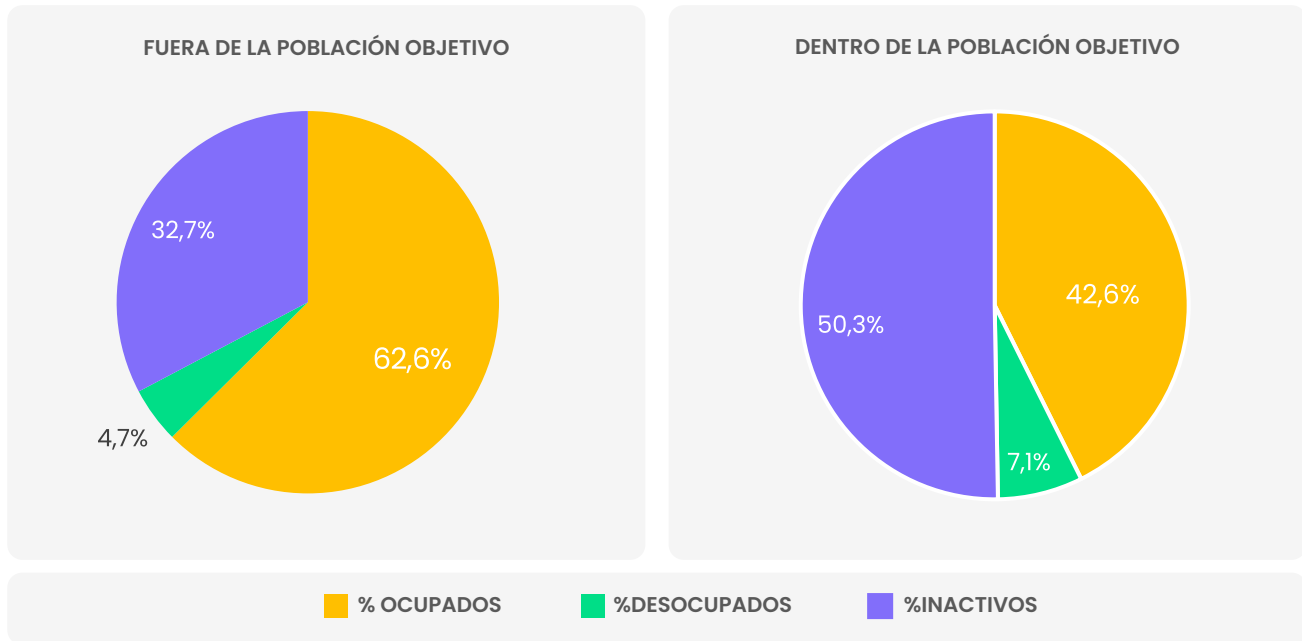
Gráfico 4. Ingreso total del hogar de beneficiarios fuera y dentro de la pobla



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2024.

Esta brecha se refuerza al observar la composición de los hogares. Los beneficiarios fuera de la población objetivo provienen de hogares más pequeños y con mayor participación laboral, evidenciada en un mayor número de ocupados y una menor proporción de inactivos, coherente con una menor carga económica y una mejor situación relativa. En el ámbito educativo, además, se concentran en mayor medida en carreras profesionales, mientras que territorialmente presentan una mayor presencia en la Región Metropolitana, zona que concentra mayores niveles de ingreso y oferta educativa.

Gráfico 5. Composición ocupacional del hogar de beneficiarios de gratuidad



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2024.

Los resultados presentados son consistentes con las debilidades señaladas en los mecanismos de asignación, evidenciando inconsistencias entre la población objetivo definida por la política y los beneficiarios efectivos.

Según Hormazábal y Obach (2025), el Registro Social de Hogares presenta discrepancias con respecto de otras fuentes como la Casen y el Censo en la caracterización de los hogares. En particular, mientras la Casen reporta que los hogares del 40% más vulnerable tienen en promedio 4,12 personas, en el RSH estos se componen en promedio por 2,02 personas, evidenciando una brecha importante en la medición del tamaño del hogar. Asimismo, la proporción de hogares unipersonales en el RSH (51,24%) más que duplica la observada en el Censo 2024 (21,8%).

A nivel de hogares con potenciales estudiantes de educación superior, identifican brechas en variables clave para la clasificación socioeconómica. Estos hogares presentan menor tamaño promedio (2,72 personas frente a 3,36) y menor presencia de ocupados (75,5% frente a 85,7%), a pesar de contar con una mayor proporción de personas en edad de trabajar. Estas brechas se intensifican en los tramos de menores ingresos, donde las diferencias alcanzan 0,78 personas en tamaño del hogar y 15,4 puntos porcentuales en presencia de ocupados.

Los autores señalan que estos desajustes no son aleatorios, sino que responden a los incentivos del sistema de focalización, lo que respalda la existencia de comportamientos estratégicos en la declaración de información. En este contexto, los resultados refuerzan la necesidad de revisar los mecanismos de asignación de beneficios como la gratuidad.

IV. PROPUESTA PARA LA ASIGNACIÓN DE LA GRATUIDAD

Para estimar un modelo alternativo de asignación de la gratuidad que resuelva los desafíos planteados, se realizó un ejercicio de simulación con dos enfoques complementarios. El primero se basa en información directa de ingresos proveniente de la Encuesta Casen 2024, mientras que el segundo incorpora una aproximación a la lógica de focalización del Registro Social de Hogares mediante un proceso de calibración de la distribución de los hogares del propio RSH. Ambos con el propósito de proponer un modelo de financiamiento que limite el comportamiento estratégico para la obtención de este beneficio.

Para el desarrollo de estos ejercicios se utilizaron tres fuentes principales de información. En primer lugar, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) 2024, que permitió identificar a la población que se encuentra cursando estudios de educación superior y caracterizar su situación socioeconómica. En segundo lugar, los datos abiertos del Ministerio de Educación correspondientes al año 2025, en particular las bases de asignación de becas y créditos estudiantiles, filtradas para identificar a quienes obtuvieron gratuidad y la base de matrícula a nivel de estudiante para quienes cursan una carrera en educación superior. En tercer lugar, se utilizaron los aranceles regulados del año 2026, con el fin de aproximar el monto financiable por estudiante según tipo de institución y carrera. Finalmente, la distribución de los hogares del Registro Social de Hogares (RSH) a diciembre de 2025. La integración de estas fuentes permitió construir una base de datos individual de estudiantes que combina información socioeconómica, matrícula y costos educacionales. La base final de simulación está compuesta por una población expandida de 1.173.170 estudiantes de educación superior.

Como variable de ordenamiento socioeconómico se utilizó el ingreso por adulto equivalente del hogar. Esto permite comparar hogares de distinto tamaño, ajustado por economías de escala en el consumo y constituye una aproximación para ordenar socioeconómicamente a los estudiantes observados en la Casen 2024.

A partir de esta variable se construyó un ranking socioeconómico de los estudiantes y sus respectivos percentiles dentro de la distribución. Dada la información disponible, se implementó un **modelo de simulación estático**. Esto implica que el análisis se realiza sobre la población observada en un momento del tiempo y no incorpora dinámicas de entrada o salida del sistema, decisiones de matrícula ni cambios de comportamiento ante modi-

ficaciones en la política. En consecuencia, los resultados deben interpretarse como una estimación del gasto fiscal bajo distintos esquemas de asignación, manteniendo constante la población observada.

El primer conjunto de ejercicios se construyó utilizando directamente la distribución de ingreso por adulto equivalente observada en la Casen 2024. En este marco, se definió un escenario base que aproxima la política vigente de gratuidad, asignando cobertura completa a todos los estudiantes ubicados hasta el percentil 60 de la distribución de ingreso equivalente.

$$G(y) \begin{cases} 1 & \text{si } y \leq P(60) \\ 0 & \text{si } y > P(60) \end{cases}$$

Donde y corresponde al ingreso por adulto equivalente y $P(60)$ al percentil 60 de la distribución. El gasto fiscal de este escenario se calcula como la suma del costo financiable de todos los estudiantes elegibles.

$$\text{Gasto} = \sum G(y_i) \cdot C_i$$

donde c_i corresponde al costo financiable del estudiante i que incluye matrícula y arancel regulados asociado a tipo de institución.

Este costo se aproxima a partir del promedio de la matrícula y el arancel regulados. Para su construcción, se calcularon valores promedio diferenciados por tipo de institución, distinguiendo entre Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica, Universidades privadas, Universidades del CRUCH privadas y Universidades del CRUCH estatales. A cada estudiante se le asigna el costo correspondiente según el tipo de institución en la que declara estar matriculado en la Casen 2024. Este procedimiento permite aproximar el gasto asociado a cada caso manteniendo coherencia con la estructura del sistema de educación superior.

Tabla 1. Beneficiarios gratuidad según regla actual (60% de menores ingresos)

N BENEFICIARIOS	% BENEFICIARIOS	GASTO TOTAL	GASTO PROMEDIO POR ESTUDIANTE
703.909	60%	2.698.614.306.000	3.833.754,5

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2024, Datos Abiertos Mineduc 2025 y Subsecretaría de Educación Superior 2026.

Sobre la distribución de ingreso por adulto equivalente se definió un conjunto acotado de escenarios alternativos, todos basados en una misma función continua de asignación del beneficio. En todos los casos se utilizan dos parámetros, L y U , que determinan el tramo de transición del beneficio, permitiendo modelar distintas reglas de focalización.

$$G(y) \begin{cases} 1 & \text{si } y \leq L \\ 1 - \left(\frac{y-L}{U-L}\right) & \text{si } L < y < U \\ 0 & \text{si } y \geq U \end{cases}$$

Donde y corresponde al ingreso por adulto equivalente, L al umbral inferior de cobertura completa y U al umbral superior a partir del cual el beneficio se extingue.

A partir de esta función se simulan dos configuraciones de política. La primera corresponde a un esquema con L igual al percentil 40 y U igual al percentil 70. La segunda corresponde a un esquema más focalizado, con L igual al percentil 40 y U igual al percentil 60. En ambos casos, la diferencia radica únicamente en la amplitud del tramo de reducción del beneficio.

Sobre cada una de estas configuraciones se incorpora un umbral mínimo de cobertura, con el objetivo de excluir asignaciones de muy baja magnitud y concentrar el análisis en niveles de financiamiento que resultan relevantes desde el punto de vista fiscal y del beneficio efectivo para los estudiantes.

$$G(y) \begin{cases} G(y) & \text{si } G(y) \geq 10\% \\ 0 & \text{si } G(y) < 10\% \end{cases}$$

De este modo, el conjunto final de escenarios simulados se compone de dos casos, un esquema lineal entre percentiles 40 y 70 y otro entre percentiles 40 y 60, cada uno evaluado con un umbral mínimo de 10%. Esta formulación permite evaluar comparativamente el efecto de modificar tanto la amplitud del tramo de focalización como la existencia de pisos mínimos de cobertura sobre el gasto fiscal y la asignación del beneficio.

En todos los escenarios, el gasto fiscal se calcula como la suma, a nivel individual, de la proporción de gratuidad asignada multiplicada por el costo financiable correspondiente.

$$Gasto = \sum G_i \cdot C_i$$

Donde G_i corresponde a la proporción de gratuidad asignada al estudiante i y C_i al costo que incluye matrícula y arancel regulados asociado a su tipo de institución.

El ahorro fiscal de cada escenario se define como la diferencia entre el gasto del escenario base y el gasto del escenario alternativo correspondiente.

$$Ahorro = Gasto\ base - Gasto\ escenario$$

Tabla 2. Escenarios de simulación de gratuidad y resultados fiscales asociados en millones de pesos

ESCENARIO	UMBRAL	N BENEFICIARIOS	GASTO TOTAL (MM\$)	AHORRO FISCAL (MM\$)	% AHORRO
P(40) - P(70)	10%	796.422	2.564.968	133.646	5,0%
P(40) - P(60)	10%	682.887	2.264.528	434.085	16,1%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2024, Datos Abiertos Mineduc 2025 y Subsecretaría de Educación Superior 2026.

En paralelo, se desarrolló un segundo conjunto de simulaciones utilizando una aproximación a la distribución del Registro Social de Hogares. Dado que el RSH no se encuentra disponible a nivel individual, ni tampoco la muestra representativa publicada presenta información de ingresos, se implementó un procedimiento de calibración utilizando su distribución agregada por tramos. Para ello, los hogares de la Casen 2024 se ordenaron según ingreso por adulto equivalente, de menor a mayor y posteriormente se aplicaron cortes sobre esta distribución de modo de replicar las proporciones observadas en cada tramo. De este modo, la distribución de estudiantes se reescaló para que coincidiera con la estructura agregada del Registro Social de Hogares.

Este procedimiento supone que el ordenamiento de los hogares por ingreso equivalente en la Casen 2024 constituye una aproximación razonable del ranking socioeconómico que subyace al RSH. Aunque el Registro Social de Hogares incorpora información adicional, incluyendo antecedentes administrativos y dimensiones no monetarias, esta estrategia permite aproximar su estructura de focalización y evaluar la sensibilidad de los resultados a una forma alternativa de clasificación socioeconómica.

Tabla 3. Distribución de estudiantes por tramo de ingreso equivalente y comparación entre clasificación Casen 2024 y calibración RSH

TRAMO DE INGRESO EQUIVALENTE	CASEN			RSH		
	N	%	CORTE SUPERIOR DE INGRESO EQUIVALENTE	N	%	CORTE SUPERIOR DE INGRESO EQUIVALENTE
0-40	469.287	40,0%	430.132	619.311	52,8%	546.139
41-50	117.426	10,0%	518.610	94.376	8,0%	630.368
51-60	117.196	10,0%	617.868	80.949	6,9%	738.687
61-70	117.320	10,0%	775.410	94.384	8,0%	898.062
71-80	117.326	10,0%	1.023.697	98.558	8,4%	1.190.833
81-90	117.306	10,0%	1.582.029	131.767	11,2%	2.338.624
91-100	117.309	10,0%	14.671.695	53.825	4,6%	14.671.695

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2024 y Registro Social de Hogares 2025.

Una vez ajustada la distribución, se construye en primer lugar un escenario base bajo esta nueva clasificación, que replica la regla de política vigente, asignando cobertura completa a todos los estudiantes ubicados hasta el percentil 60 de la distribución calibrada al RSH.

Tabla 4. Beneficiarios gratuidad según regla actual (60% de menores ingresos) distribución RSH

N BENEFICIARIOS	% BENEFICIARIOS	GASTO TOTAL	GASTO PROMEDIO POR ESTUDIANTE
794.918	67,8%	3.045.778.961.091	3.831.563,71

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2024, Registro Social de Hogares 2025, Datos Abiertos Mineduc 2025 y Subsecretaría de Educación Superior 2026.

A partir de este escenario base, se replican sobre la distribución calibrada al RSH los mismos escenarios alternativos definidos previamente, con un esquema continuo entre percentiles 40 y 70, el esquema entre percentiles 40 y 60, cada una con su respectivo umbral de 10% mínimo de cobertura.

Tabla 5. Escenarios de simulación de gratuidad y resultados fiscales asociados, distribución RSH en millones de pesos

ESCENARIO	UMBRAL	N BENEFICIARIOS	GASTO TOTAL (MM\$)	AHORRO FISCAL (MM\$)	% AHORRO
P(40) - P(70)	10%	870.342	2.968.764	77.014	2,5%
P(40) - P(60)	10%	784.479	2.749.376	296.402	9,7%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2024, Registro Social de Hogares 2025, Datos Abiertos Mineduc 2025 y Subsecretaría de Educación Superior 2026.

La comparación entre escenarios muestra diferencias marcadas en el ahorro fiscal según el esquema de asignación y la forma de clasificación socioeconómica. En la simulación basada en Casen 2024, el escenario entre percentiles 40 y 70 con umbral mínimo de cobertura de 10% genera un ahorro de 5%, equivalente a aproximadamente 133 mil millones de pesos, mientras que un esquema más focalizado entre percentiles 40 y 60 alcanza un ahorro de 16,1%, equivalente a 424 mil millones de pesos. Al replicar estos ejercicios bajo la distribución calibrada, los ahorros son menores. El escenario entre percentiles 40 y 70 con umbral de 10% alcanza un 2,5% de ahorro, equivalente a 77 mil millones de pesos y el escenario entre percentiles 40 y 60 un 9,7%, equivalente a 296 mil millones de pesos. Esta diferencia se explica por la mayor concentración de estudiantes en tramos de menor ingreso bajo la distribución calibrada, lo que incrementa la proporción de beneficiarios con alta cobertura y reduce el margen de ajuste del gasto.

Este diseño presenta ventajas sustantivas desde el punto de vista de política pública. En particular, al reemplazar una regla discreta, sin flexibilidad (“todo o nada”) por tramos con una función continua de asignación del beneficio, se reducen los incentivos a comportamiento estratégico en torno a umbrales de elegibilidad, dado que variaciones marginales en el ingreso no implican pérdidas abruptas de cobertura. De este modo, se evita la generación de discontinuidades en la asignación y se permite una transición gradual del beneficio a medida que aumenta el ingreso de los hogares. Consistente con un esquema de mayor progresividad.

Asimismo, la utilización de una regla de salida lineal otorga mayor transparencia y predictibilidad al diseño del beneficio, facilitando su comprensión y reduciendo la incertidumbre respecto de cómo varía la cobertura ante cambios en la situación económica. En conjunto, estos elementos permiten aproximar un esquema de financiamiento más continuo, estable y alineado con criterios de equidad en la asignación de recursos públicos.

No obstante, estos resultados deben interpretarse considerando las limitaciones del ejercicio. En particular, la simulación se realiza sobre el universo total de estudiantes, sin restringir por adscripción institucional a gratuidad ni por la condición actual de financiamiento, incluyendo becas u otros beneficios, por lo que todos los estudiantes son tratados como potencialmente elegibles bajo las reglas simuladas. En esta línea, los resultados representan un escenario potencial de diseño de política y no una estimación del gasto efectivo bajo las condiciones institucionales vigentes. Adicionalmente, no se modelan respuestas de comportamiento en matrícula o permanencia, ni se incorporan dinámicas de cohortes. Finalmente, en el ejercicio calibrado a la distribución del sistema de clasificación socioeconómica, no se replica su fórmula exacta ni se incorporan variables no monetarias o validaciones administrativas, sino únicamente su distribución agregada.

V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Mejorar el instrumento de focalización (RSH y FUAS)

Avanzar en mejores instrumentos de focalización no es solo una necesidad para la Gratuidad en educación superior, sino que también para los diversos beneficios sociales que son entregados y dependen totalmente de encontrarse en ciertos niveles de clasificación socioeconómica (CSE). En línea con el panel de expertos para mejoras al instrumento de focalización del Registro Social de Hogares (2022), se propone perfeccionar la medición de la situación socioeconómica de los hogares, fortaleciendo la identificación de su composición real y mejorando la calidad de la información utilizada. Esto implica un mayor uso de registros administrativos para compensar el problema que genera el autorreporte. Agilizar los procesos de ingreso, actualización y validación de datos, así como incorporar mecanismos que permitan capturar de mejor manera variaciones recientes en los ingresos, especialmente en contextos de alta volatilidad y avanzar hacia esquemas de asignación más graduales que eviten cambios abruptos en los beneficios al cruzar umbrales. Gran parte de estas recomendaciones no han sido ejecutadas, siendo fundamental para subsanar las falencias de las herramientas de focalización. Adicionalmente, se debería avanzar hacia un registro único de hogares por parte del Estado que permita a los distintos organismos acceder a una fuente común de información, evitando que cada institución construya sus propios registros de forma independiente.

Avanzar en un sistema gradual de financiamiento de la gratuidad

Se propone avanzar hacia un sistema gradual de financiamiento, para futuros estudiantes, que reemplace los cortes discretos por una función continua de asignación del beneficio, en línea con el modelo planteado en la sección anterior. Este esquema permite que la cobertura disminuya progresivamente a medida que aumenta el nivel socioeco-

nómico, evitando pérdidas abruptas y reduciendo los incentivos a la manipulación de la información. A su vez, favorece una asignación más coherente con la heterogeneidad de los hogares, manteniendo el foco en los estudiantes de menores ingresos.

[Revisar el diseño de la educación superior y su alineación con el mercado laboral](#)

Según el informe *Education at a Glance 2025* de la OCDE, la duración teórica de los programas de educación superior en los países miembros se sitúa, en general, entre tres y cuatro años para los programas de licenciatura. Sin embargo, existen excepciones, entre ellas Chile, donde algunas carreras pueden extenderse a cinco o incluso seis años, configurando trayectorias formativas más largas que el estándar internacional. Esta extensión no solo se observa en la duración formal, sino también en la efectiva, en Chile, las tasas de finalización en el tiempo teórico son bajas, alcanzando solo un 13% en el nivel universitario y un 25% en el técnico-profesional, aumentando gradualmente al considerar años adicionales. En línea con ello, a partir de datos del SIES 2025 se estima que los estudiantes suelen demorar entre uno y dos años más en completar sus estudios respecto de la duración formal, especialmente en universidades, donde la extensión puede alcanzar hasta cuatro semestres adicionales. Si bien la gratuidad cubre solo la duración formal de la carrera, esta prolongación implica que los semestres adicionales deben ser financiados por los propios estudiantes, lo que incrementa el costo efectivo de las trayectorias y da cuenta de un elemento estructural del sistema que encarece la educación superior más allá de su diseño formal.

A lo anterior se suma que el análisis de la Fiscalía Nacional Económica (2026) muestra que una proporción importante de estudiantes se matricula en programas cuyos retornos económicos son bajos o incluso negativos, es decir, donde los ingresos laborales esperados no compensan los costos asociados a la formación. Si bien este fenómeno presenta heterogeneidad entre áreas e instituciones, su magnitud da cuenta de un desajuste persistente entre las decisiones educativas y los resultados en el mercado laboral.

Ambos elementos, trayectorias más largas y retornos insuficientes, configuran una paradoja del sistema. El Estado destina crecientes recursos públicos a financiar la educación superior, pero una fracción significativa de ese gasto no se traduce en mejores condiciones para los estudiantes, que enfrentan mayores costos y menores retornos de los esperados, ni para el propio Estado, que ve comprometida la eficiencia y sostenibilidad de su inversión. Esto plantea la necesidad de evaluar de manera integral no solo los mecanismos de asignación del beneficio, sino también la oferta de carreras y su vínculo efectivo con el mercado laboral.

La discusión de política debe avanzar en tres líneas complementarias. En primer lugar, mejorar los instrumentos de focalización mediante una mayor integración y validación de información administrativa, reduciendo la dependencia de la información autodeclarada y fortaleciendo los mecanismos de control, junto con avanzar hacia un sistema de información social más integrado que permita a los distintos organismos trabajar sobre una base común. En segundo lugar, revisar el diseño del beneficio de modo que incorpore reglas de asignación que generen mejores incentivos en su uso. En esta línea, el esquema continuo evaluado muestra ventajas estructurales, pues debería reducir los espacios para comportamientos estratégicos, eliminar discontinuidades en la asignación y establecer mecanismos de salida graduales y predecibles. En tercer lugar, abordar el desafío estructural del sistema de educación superior. La evidencia muestra trayectorias formativas más largas que el estándar internacional, bajas tasas de titulación oportuna y una proporción considerable de estudiantes en programas con retornos económicos inciertos o negativos, configurando una paradoja en la que una mayor inversión pública no se traduce necesariamente en mejores resultados para los estudiantes ni para el sistema. En este contexto, se vuelve necesario evaluar de manera integral el funcionamiento del sistema, considerando la duración de las trayectorias, los resultados académicos y su vínculo con el mercado laboral. Avanzar en estas tres dimensiones en conjunto permitiría mejorar la coherencia del sistema, alinear mejor los incentivos y fortalecer la asignación de recursos en el largo plazo.

ANEXOS

Anexo 1. Descripción de beneficiarios dentro y fuera de la población objetivo y mal uso de recursos.

AÑO	BENEFICIARIOS POB. OBJETIVO(%)	BENEFICIARIOS FUERA POB. OBJETIVO(%)	MONTO TOTAL (M\$ DE PESOS 2025)	MONTO MAL USO (M\$ DE PESOS 2025)
2017	73,7%	26,3%	1.105.399.341	290.488.312
2022	76,8%	23,2%	1.642.311.318	381.237.650
2024	81,6%	18,4%	2.024.142.519	372.745.808

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Ejecución de Presupuestos Trimestrales (DIPRES) y Bases de Datos Casen 2017, 2022 y 2024.

Anexo 2. Caracterización socioeconómica beneficiarios de gratuidad, Casen 2024

VARIABLE	CATEGORÍA	POBLACIÓN OBJETIVO	FUERA DE POBLACIÓN OBJETIVO
Ingreso total (CLP 2025)	Promedio	\$1.246.649	\$2.917.819
	Mediana	\$1.150.000	\$2.578.238
Número de integrantes del hogar	Promedio	3,9	3,4
Estado de ocupación (proporción del hogar)	Ocupado	42,6%	62,6%
	Desocupado	7,1%	4,7%
	Inactivo	50,3%	32,7%
Tipo de institución	Universidad	62,9%	65,6%
	IP	25,9%	26,2%
	CFT	11,2%	8,2%
Tipo de carrera	Técnica	23,0%	16,5%
	Profesional	76,9%	83,5%
Género	Mujeres	54,0%	51,7%
	Hombres	46,0%	48,3%
Edad	Promedio	23,2	24,3
Región	RM	37,2%	50,8%
	Otras regiones	62,8%	49,2%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de la Encuesta Casen 2024.

REFERENCIAS

Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público. (2025). *Informe final: Propuestas para la eficiencia del gasto público en Chile*. Gobierno de Chile.

Fiscalía Nacional Económica. (2026). *Estudio de mercado sobre educación superior (EM09-2024): Informe final*. Fiscalía Nacional Económica.

Hormazábal, S., & Obach, J. J. (2025). *Comportamiento estratégico en el Registro Social de Hogares*. Horizontal.

Ley N°21.091. (2018). Regula la educación superior. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>

Ley N°20.379. (2009). Crea el sistema intersectorial de protección social. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2018). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2017*. Gobierno de Chile. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2022*. Gobierno de Chile. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2025). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2024*. Gobierno de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaría de Evaluación Social. (2022). *Informe final: Panel de expertos para mejoras al instrumento de focalización del Registro Social de Hogares*.

Ministerio de Hacienda. (2015). *Mensaje de S.E. el Vicepresidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica la Ley N° 20.882 de Presupuestos del Sector Público del año 2016 (Mensaje N° 1467-363)*. Gobierno de Chile.

OECD. (2025). *Education at a Glance 2025: OECD indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL