

Diciembre de 2015

Introducción¹

El nuevo sistema de educación superior basado en la gratuidad para el 70% de los estudiantes más vulnerables tuvo su primer paso en la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2016. En este proyecto, en la Partida 09, Capítulo 01, Programa 03, Educación Superior, se incluyó una nueva línea presupuestaria denominada “Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016” con un monto asignado de 536.620 millones de pesos. Dicho ítem está acompañado de una glosa que detalla cómo se asignarán estos recursos, la que fue objeto de críticas durante la discusión presupuestaria pero muy levemente modificada por el ejecutivo.

Como se explicará en el documento, la recientemente aprobada glosa de la gratuidad parece obviar los beneficios que el sistema de financiamiento a la educación superior vigente le ha traído al país, cuya cobertura bruta ha aumentado significativamente, pasando de un 16% en 1990 a un 51% en 2013² y posicionando a Chile como uno de los países en la región con mayor equidad en este aspecto. Además, se debe notar que este aumento en cobertura se ha dado especialmente en los niveles socioeconómicos más desaventajados en donde el quintil de menores ingresos aumentó su cobertura por un factor de 8, en comparación con el más aventajado, que lo hizo en un factor de 2. En otras palabras, la cobertura del quintil más pobre hoy es prácticamente la misma que la cobertura del quintil más rico a principios de los años 90.

Sin embargo, lo más notorio de la glosa aprobada es que se constituye como el primer paso, o la base, de un cambio estructural del sistema de educación superior chileno. En el presente trabajo se argumenta que la mencionada glosa presupuestaria modifica de forma significativa y estructural no solo el financiamiento, sino la naturaleza del sistema de educación superior chileno. Este cambio afecta seriamente la libertad de elección de los estudiantes y la autonomía de las instituciones, estableciendo discriminaciones que alteran la trayectoria del sistema y no consideran sus fortalezas. Tras detallar brevemente el marco regulatorio del sistema de educación superior, se resumen las características de la glosa propuesta en el proyecto de ley y las posteriores modificaciones, con énfasis en las alteraciones que generan al sistema de educación superior. Posteriormente, se intenta demostrar que la glosa presupuestaria introduce cambios que modifican características esenciales del sistema de educación superior chileno y la forma en que éste se define.

¹ El presente artículo fue escrito en su mayor parte de forma previa al fallo del Tribunal Constitucional. Su propósito es analizar las indicaciones a la glosa presupuestaria referente a la gratuidad y argumentar que el cambio que introduce no es una modificación trivial, sino la implementación de un cambio paradigmático del financiamiento como aspecto constitutivo del sistema de educación superior chileno. En consecuencia, muchos de sus argumentos fueron parte del alegato de Acción Educar frente al Tribunal. Su contribución es dar más sustento a los argumentos del debate que llevó a la impugnación de la glosa.

² Encuesta CASEN 2013, Ministerio de Desarrollo Social.

Marco regulatorio del sistema de educación superior chileno

El marco jurídico de nuestro sistema de educación superior se encuentra contenido principalmente en los siguientes cuerpos normativos:

1. El DFL N°2 de 2010, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del DFL N° 1 de 2005;
2. El D.F.L. N° 4 del Ministerio de Educación, de 1981, que fija normas sobre financiamiento de las Universidades;
3. La Ley 19.287, que modifica la Ley N°18.591 y establece normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario;
4. La Ley N° 20.027, que regula el crédito con garantía estatal.
5. La Ley 20.129, que establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Este marco normativo se caracteriza por permitir la coexistencia de universidades estatales y universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica privados. Estas instituciones se rigen por disposiciones distintas en cuanto a su creación, financiamiento y funcionamiento. En esta sección se hará referencia a las normas de creación y funcionamiento.

En cuanto a su creación, las instituciones de educación superior se rigen por los artículos 52 y siguientes del DFL N°2 de 2010, del Ministerio de Educación que establece que las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica estatales sólo pueden crearse por ley; que las universidades privadas deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en la ley, y serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial; que los institutos profesionales y centros de formación técnica privados podrán ser creados por cualquier persona natural o jurídica en conformidad a la ley, debiendo organizarse siempre como personas jurídicas de derecho privado para el efecto de tener reconocimiento oficial.

En cuanto al financiamiento de la educación superior, el Estado tiene un rol determinante, entregando recursos (1) a través de los estudiantes y (2) directamente a las instituciones. Al respecto cabe tener en cuenta que ambas formas de financiamiento se enmarcan en modelos alternativos, uno que beneficia exclusivamente a los estudiantes y universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y el otro para la totalidad del sistema, incluyendo las universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Financiamiento a los estudiantes

Con algunas excepciones, la principal fuente de financiamiento de las instituciones de educación superior está constituida por el pago de aranceles (Tabla N°1). En este ámbito el Estado subsidia este pago a los estudiantes por medio de becas (Tabla N°2) y créditos.

Tabla N°1: Importancia de los Aranceles en relación a los ingresos totales

Tipo Institución	Ingresos Aranceles/ Ingresos Totales, año 2013
Universidades Estatales	63%
Universidades Privadas CRUCH	55%
Universidades Privadas adscritas al sistema único de admisión (G8)	85%
Universidades privadas	92%

Fuente: Consejo Nacional de Educación

Tabla N°2: Becas y número de beneficiarios, actualizado a septiembre de 2015.

Beneficio	Primer Año	Cursos Superiores	Renovantes	TOTAL
Beca Bicentenario	34.281	3.894	60.679	98.854
Beca Juan Gómez Millas (incluye extranjeros)	26.334	6.261	30.175	62.770
Beca Discapacidad	428	-	369	797
Beca Articulación	3.535	-	2.011	5.546
Becas Excelencia Académica / PSU	7.125	-	17.520	24.645
Beca Vocación de Profesor	2.315	-	7.098	9.413
Beca Hijos de Profesionales de la Educación	2.091	282	7.841	10.214
Beca Nivelación Académica	3.466	-	-	3.466
Beca Nuevo Milenio	74.325	10.054	74.793	159.172
Beca Excelencia Técnica	3.995	-	5.809	9.804
Beca Reparación	710	-	2.994	3.704
Beca de Reubicación U. del Mar	-	898	3.348	4.246
Beca de Apoyo al Norte de Chile	-	655	-	655
Total	165.071	22.044	278.895	466.010

Fuente: MINEDUC

En relación al apoyo crediticio, los estudiantes de las universidades del CRUCH cuentan con el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) que les permite endeudarse a tasas de interés subsidiadas y con pagos contingentes a sus ingresos. El resto de los estudiantes de la educación superior cuenta con el Crédito con Aval del Estado (CAE³), instrumento que hasta el

³ Beneficio que también está disponible para los estudiantes de las universidades del CRUCH.

año 2012 tenía condiciones menos convenientes para los estudiantes (mayor tasa de interés, cuota fija en lugar de contingente en el ingreso y un período más largo de pago, entre otras). Sin embargo con las modificaciones puestas en marcha el 2013, se disminuyó la carga financiera a las familias. Se debe tener en cuenta que para el acceso a las becas y créditos existen requisitos de condición socioeconómica, acreditación (calidad) de la institución de educación superior y en algunos casos rendimiento académico.

Financiamiento de las instituciones

En cuanto al financiamiento a las instituciones, éste se materializa principalmente a través del Aporte Fiscal Directo (AFD), del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), los aportes a la Universidad de Chile y otros fondos (concurables o de desempeño). El AFD entrega recursos a todas las universidades del CRUCH en base criterios históricos; el AFI a todas las instituciones de educación superior que matriculen a los primeros 27.500 puntajes de la PSU. Como se observa en la Tabla N°3, esta forma de financiamiento se concentra casi en forma exclusiva en las universidades del CRUCH. Cabe destacar que el AFI se trata de una forma de financiamiento marginal dentro del sistema.

Tabla N°3: Financiamiento Institucional de la Educación Superior

Tipo de Institución	Financiamiento Institucional (\$M, año 2014)	Proporción
Universidades del CRUCH	378,864,258	96%
Universidades Privadas	12,732,775	3%
Institutos Profesionales	2,220,002	1%
Centros de Formación Técnica	2,238,041	1%
FF. AA.	91,633	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Contraloría General de la República (2014)

Las diferencias en el trato a los estudiantes e instituciones mencionadas precedentemente se basan en la división histórica que marcó el DFL 4 de 1981, el que simultáneamente dio un estatus especial a las universidades creadas con anterioridad a esa fecha y permitió la creación de nuevas instituciones de educación superior. Las becas y créditos centrados en las universidades del CRUCH buscaban responder a un sistema donde este grupo concentraba la mayor parte de la matrícula⁴, y cuando solo un 3,5% de los alumnos del primer decil de ingresos⁵ –aquellos que requieren de mayor apoyo– accedía a la educación superior. Hoy lo hace el 20,6% (CASEN 2014).

El desarrollo de la oferta de educación privada y el creciente interés por acceder a la educación superior hizo necesario contar con un sistema de financiamiento que permitiera

⁴ Según datos del Mineduc, en 1983 el 61% de la matrícula asistía a instituciones del CRUCH. En el año 2015, esa cifra no llegaba al 28%.

⁵ Datos encuesta CASEN 1990

hacerse cargo de un sistema que alcanzó la masividad (Brunner, 2015) en el cual muchos estudiantes optaban por estudiar en universidades privadas, Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP). Así, se crearon becas y créditos para universidades privadas y centros de formación técnica e institutos profesionales, los que permitieron apoyar desde el Estado a estos estudiantes y ampliar el acceso a la educación superior (Paredes, 2015). Durante la última década se han hecho esfuerzos para aproximar ambos modelos y hacerlos cada vez más similares. Hay ejemplos de esto también en el financiamiento institucional: los Fondos de Desarrollo Institucional, el Programa de Formación Inicial Docente y los Convenios de Desempeño, pasaron de ser inicialmente solo para las universidades estatales o CRUCH a ser abiertos a todas las instituciones del sistema (Fernández-Darraz, 2015).

Proyecto de Ley de Presupuestos 2016 en Educación Superior: “Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016” e indicaciones

La glosa incluida en el proyecto de Ley de Presupuesto 2016 referente a la gratuidad en educación superior propone financiar la totalidad de los costos de matrícula y arancel de las carreras de pregrado para el 50% más vulnerable de los estudiantes que se matriculen en un grupo específico de instituciones. Un trabajo de [Acción Educar](#) (Acción Educar, 2015a) detalló las características del proyecto, la forma de calcular los aportes a cada institución y analizó sus consecuencias en el sistema de educación superior. A continuación se resumen brevemente las características de la glosa, para luego comentar los cambios derivados de las indicaciones durante la discusión parlamentaria.

1. Resumen glosa (Acción Educar, 2015b)⁶

Para la determinación de la vulnerabilidad de los estudiantes, la glosa considera un instrumento de evaluación de situación socioeconómica que usa datos autoreportados por los estudiantes. Sin embargo, tal y como lo señala el ítem, se trata de un financiamiento a las instituciones elegibles, no a los estudiantes.

La forma en la que se determinan las instituciones de educación superior elegibles es más compleja. Esta se basa en los “Requisitos y compromisos para acceder al financiamiento público” que el Ministerio de Educación enunció para su política de gratuidad universal y que detalló en un documento de trabajo de julio de 2015 (Ministerio de Educación, 2015)⁷. La glosa establece criterios diferenciados y relativamente inconsistentes para lograr, en la práctica, nominar las instituciones que podrán acceder al beneficio. Serán parte de la gratuidad 2016:

1. Las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, esto es, todas las instituciones existentes hacia 1981, que deriven de estas o

⁶ Para un análisis más detallado de la glosa incluida en el proyecto de ley, se recomienda revisar el documento de Acción Educar “Avanzando hacia la gratuidad universal en educación superior” (octubre 2015) disponible en http://accioneducar.cl/wp-content/files_mf/1445976322Gratuidadyglosa27102015.pdf

⁷ “Bases para una Reforma del Sistema Nacional de Educación Superior” julio de 2015. Este documento fue sometido a consulta, y luego retirado de circulación sin una explicación coherente.

que hayan sido creadas por ley. La sola pertenencia a este grupo (que incluye solamente universidades) es criterio suficiente para acceder a este financiamiento.

2. Las universidades privadas que no pertenezcan al grupo anterior, deben cumplir condiciones. La primera es estar acreditada por cuatro años o más. La segunda es que en la corporación o fundación no participen personas jurídicas con fines de lucro. La tercera es que en sus estatutos se incluya alguna forma de participación de personal no académico y/o estudiantes en los órganos superiores de gobierno.

Cabe destacar que las condiciones 1 y 3 no son cumplidas por todas las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores. Respecto de la condición 1, La Universidad Arturo Prat, la Universidad Tecnológica Metropolitana y la Universidad de los Lagos, todas estatales, no cumplen con los criterios de acreditación. Respecto de la condición 2, solo la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso incluyen formalmente, en sus estatutos vigentes, la participación de los estudiantes y personal académico en sus órganos de gobierno colegiados.

3. Institutos profesionales o centros de formación técnica que cumplan con dos condiciones: acreditación vigente y estar organizado como persona jurídica sin fines de lucro.

Las instituciones que cumplan estas características deberán firmar un convenio con el Ministerio de Educación, cuyas características no han sido detalladas. Según lo mencionado por el citado documento de trabajo del Ministerio de Educación, los convenios incluirían cuotas fijas y obligatorias de alumnos vulnerables, la obligación de cumplir los estándares de transparencia del sector público y participación con derecho a voz y voto del personal no académico y los estudiantes en los órganos superiores de gobierno de las instituciones. Por otra parte, el monto a transferir será calculado basándose en el número de estudiantes y un arancel regulado, más un monto adicional para cubrir la brecha⁸ entre arancel real y regulado, con un tope de 20% (Acción Educar, 2015b; Williamson, 2015).

2. Cambios tras las indicaciones

Los cambios introducidos por las indicaciones durante la discusión parlamentaria no modificaron sustantivamente la glosa analizada. Los cambios principales son los siguientes:

- Se reduce a la mitad el monto del Aporte Fiscal Indirecto con el propósito de, según las indicaciones del ejecutivo, financiar el aumento de las becas de educación superior. Si bien existen críticas al AFI que son meritorias de un análisis más profundo⁹, las indicaciones mantienen el instrumento de política intacto, por lo que

⁸ Para una estimación de las brechas entre el aporte por gratuidad y los aranceles reales, se recomienda revisar el análisis de Acción Educar "Gratuidad 2016: Efecto de la regulación de los aranceles para alumnos vulnerables" (octubre 2015) disponible en http://accioneducar.cl/wp-content/files_mf/1444772383GratuidadLeydePresupuestos201628Ues.pdf y también la estimación de Carlos Williamson del centro Clapes UC, disponible en http://clapes.uc.cl/wp-content/uploads/2015/10/23.10.15_DocN-19-Gratuidad-CW.pdf

⁹ Se argumenta, por ejemplo, que el inventivo es redundante dado que las universidades tienen de forma intrínseca la motivación de captar a los estudiantes más aventajados.

no se trata de un cambio de fondo. Sin perjuicio de lo anterior, el impacto que esta reducción tendrá en las universidades que no adscriben a la gratuidad no es despreciable.

- Se elimina la limitación del crecimiento anual de la matrícula, anteriormente fijado en un máximo de 2,7%, para las carreras que consideren la PSU en sus requisitos de ingreso en las instituciones elegibles o que hayan determinado dicha la expansión con anterioridad.
- Se aumenta en un 4% la asignación a becas, lo que permite una mejora en los montos de las Becas Nuevo Milenio (para instituciones técnicas) para los estudiantes que se las adjudiquen el 2016. Sin embargo, y tal como lo sugiere el magro porcentaje, se trata de una mejora marginal. Resulta preocupante, por otro lado, que las instituciones que matriculen alumnos beneficiarios de esta beca mejorada deban fijar el valor de los aranceles correspondientes. Esta es una medida reñida con la autonomía de las instituciones reconocida por ley.
- Se aumentan los requisitos de acreditación para los Institutos profesionales y centros de formación técnica, a cuatro años o más. Si bien podría argumentarse que esta modificación apunta a la dirección correcta (valorando la calidad), el hecho que se manifieste en una ley de presupuestos como condición de elegibilidad para una política sin continuidad más allá del 2016 hace que pierda su valor como incentivo. En otras palabras, no hay razones para que los CFT o IP busquen mejorar su calidad y aumentar sus años de acreditación, dado que no tienen certeza de que los criterios serán los mismos el próximo año. Esta modificación profundiza la discriminación entre los estudiantes que asisten a instituciones del CRUCH y quienes asisten a CFT/IP, y además limita aún más la cobertura regional de estas reformas en el ámbito técnico¹⁰. El Consejo de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados estima que el 70% de los beneficiarios de la gratuidad con estas condiciones están dentro de la Región Metropolitana de Santiago,
- Se crea un nuevo “Fondo para Fomento de Investigación” de 2.700 millones, a asignar a las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH que accedan a la gratuidad. Este fondo se asignará “según indicadores académicos objetivos” a determinar. De todas las modificaciones, esta resulta la más cuestionable. No solo porque su finalidad no queda establecida en la glosa, sino porque se manifiesta la intención de introducir formas de financiamiento basal asignado a través de criterios arbitrarios, que extienden la discriminación que introduce la gratuidad.

En resumen, los cambios introducidos por las indicaciones no cambian sustancialmente el espíritu de la glosa y del proyecto de ley original. Sin embargo, las modificaciones profundizan la discriminación establecida en la glosa original, al reducir los fondos disponibles para las universidades no elegibles para la gratuidad (a través del AFI) y transferirlos a las elegibles (a través de fondos basales de uso aparentemente discrecional).

¹⁰ Ver estudio de Acción Educar (2016) sobre la gratuidad y la oferta de carreras técnicas fuera de la Región Metropolitana.

Un cambio radical

La glosa de gratuidad establece un cambio de gran magnitud que transforma un sistema basado en el financiamiento de la demanda, y que favorece el establecimiento de una relación entre un estudiante apoyado por el Estado y la institución, por un sistema basado en el financiamiento a la oferta que favorece una relación directa entre el Estado y la institución. La visión que ha manifestado, por ejemplo, el Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación¹¹ o el sitio web oficial del Ministerio de Educación¹², es la del *cambio de paradigma* en educación superior, el que se vería iniciado por el aporte por gratuidad incluido en la Ley de Presupuestos 2016.

El financiamiento a la demanda en educación es en pocas palabras la transferencia de recursos para la educación a través de los padres o los estudiantes, así como el financiamiento de instituciones en base a *vouchers* u otro sistema basado en la matrícula o la asistencia (Patrinos, 2007). El elemento característico es el arancel como forma de financiamiento principal de la educación superior, el que puede ser pagado en exclusividad por los estudiantes o los padres, por el Estado, o cofinanciado por ambos. Si bien en Chile no existe un sistema “puro” de financiamiento a la demanda, como serían los *vouchers*, la estructura de ayudas estudiantiles puede aproximarse a un “cuasi voucher” (Jongbloed & Koelman, 2000; Paredes, 2015, p. 231)

Si se utiliza la clasificación de sistemas de financiamiento a la educación superior propuesta por Jongbloed y Koelman (2000), Chile cuenta con un sistema que podría ser clasificado como orientado a la demanda y financiado en razón de sus “inputs”. En estos sistemas, el estudiante tiene libertad de elegir la institución, dado que el financiamiento estatal puede usarse de forma *flexible* en instituciones de todo tipo y para todo tipo de carreras o programas. En otras palabras, el motor del sistema son los estudiantes. El financiamiento se define por “input” dado que el monto y la forma de transferir los fondos por parte del Estado depende del número de alumnos (y no de los “outputs”, es decir, de los resultados que logren las instituciones). Estos elementos son constitutivos del sistema de educación superior chileno.

En contraposición, los modelos planificados hacen que el motor del sistema sea la planificación estatal, la que plasmará los intereses gubernamentales en convenios que se harán cumplir a las instituciones de educación superior. Según Jongbloed y Koelman (2000), esta planificación estará usualmente guiada por la visión del Estado sobre las necesidades del mercado laboral, lo que redundará en una limitación a la libertad de los estudiantes. Cabe destacar la similitud entre el modelo de Jongbloed y Koelman y lo propuesto por el Ministerio de Educación. La gratuidad universal, de acuerdo a la forma en que ha sido planteada por el

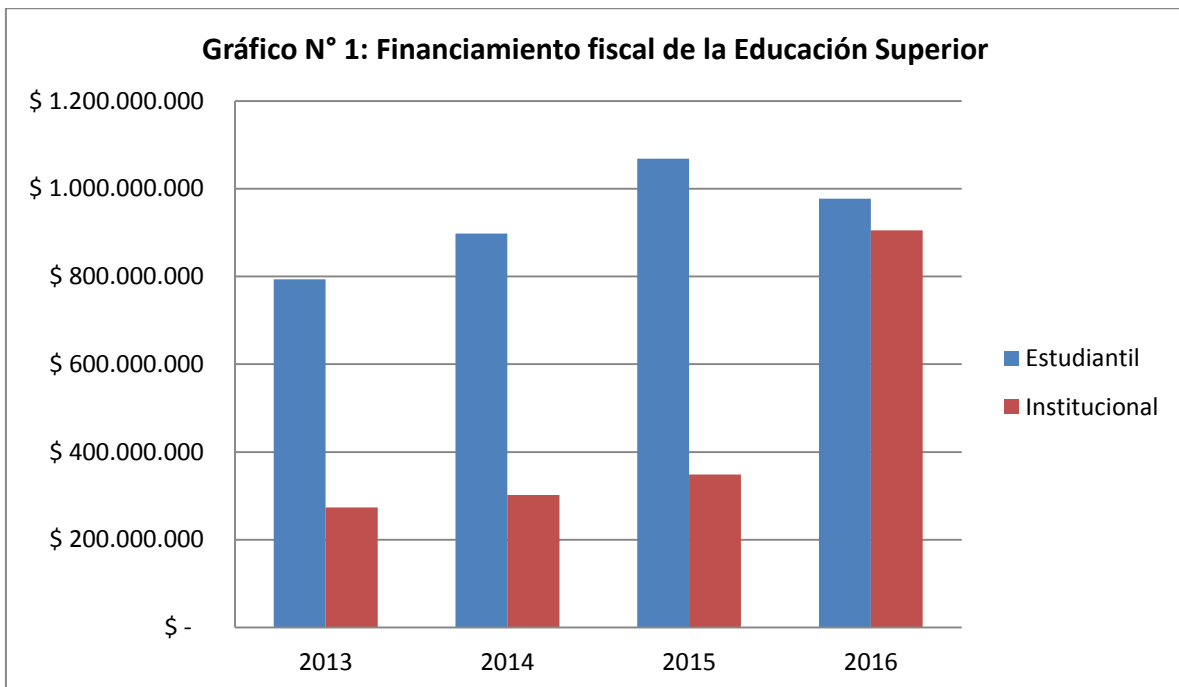
¹¹ “Queremos construir un sistema basado en la oferta, donde el Estado financia instituciones para que los jóvenes puedan estudiar. La institución presta un servicio educacional y la relación es con el Estado, que pone reglas. Habrá exigencias para ingresar a la gratuidad y condiciones para permanecer como, por ejemplo, los niveles de acreditación. Para esto, además, habrá fiscalización. Así, la relación entre el estudiante y la institución es reemplazada por el Estado y la institución.” (Entrevista a Francisco Martínez, La Tercera, 19/07/2015, disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/07/680-639313-9-francisco-martinez-algunas-instituciones-podrian-tender-a-reducirse-y-otras-a.shtml>)

¹² “La gratuidad en la educación superior para el 2016 es la primera etapa del cumplimiento de un compromiso de la Presidenta Michelle Bachelet con la ciudadanía, y que constituye un cambio de paradigma en la educación, en el cual el Estado juega un rol garante de la calidad y la equidad.” (Sitio web oficial de la reforma educacional, disponible en <http://reformaeducacional.mineduc.cl/mineduc-da-a-conocer-los-requisitos-para-gratuidad-2016/>)

gobierno y en la glosa presupuestaria, altera las características antes mencionadas del modelo chileno y las hace similares a un modelo planificado y financiado por el tamaño de la institución.

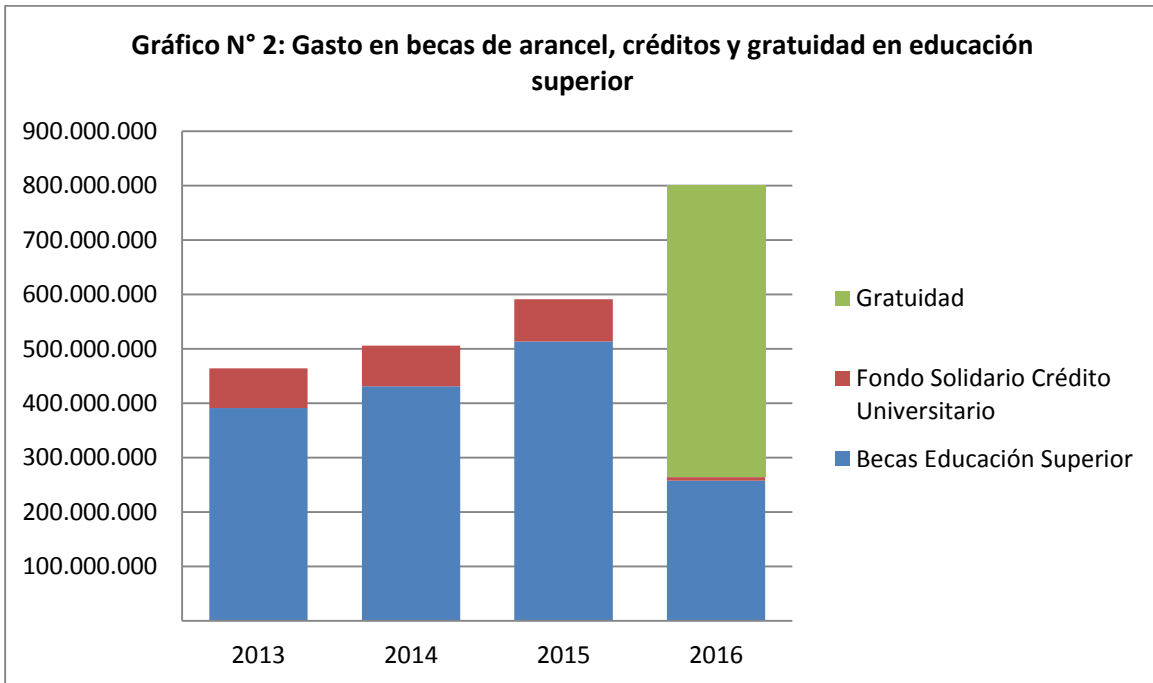
Se puede argumentar que este cambio se lleva cabo a través de tres modificaciones fundamentales a elementos estructurales del sistema de educación superior chileno:

1. La glosa de gratuidad cambia radicalmente la **estructura de financiamiento fiscal** de la educación superior en Chile. Conceptualmente el cambio tiene dos dimensiones relacionadas, pero distinguibles:
 - a. En primer lugar, la glosa convierte un sistema fuertemente centrado en los estudiantes (financiamiento a la demanda) a un sistema en donde las instituciones se financian desde el Estado (financiamiento a la oferta). De una proporción histórica de 70% de financiamiento estudiantil y 30% de financiamiento institucional, se pasa a una estructura donde no solo se aumenta el financiamiento institucional a más del doble, sino que vuelve ambos tipos de financiamiento prácticamente equivalentes (Gráfico N°1)



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

- b. En segundo lugar, la glosa introduce el concepto nuevo de “aporte por gratuidad” que busca reemplazar a las becas, y por lo tanto, constituye una forma de financiamiento totalmente nueva, una ruptura con lo establecido y que suplanta el principal instrumento vigente, las ayudas estudiantiles (Gráfico N° 2).



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

- c. En tercer lugar, establece un fondo basal (Aporte para Fomento de la Investigación) solo disponible para un sub grupo de universidades privadas que no pertenecen al CRUCH que adscriban a la gratuidad, cuya distribución específica no está clara. Este es un cambio relevante, en tanto establece un aporte basal por desempeño, pero limitado a un grupo de universidades definido ad hoc en el mismo instrumento, a diferencia del símil más cercano (Fondo de Desarrollo Institucional) que utiliza la clasificación de universidades ya establecida en el DFL N° 4 de 1981.
2. La glosa **establece cambios significativos a la clasificación de las instituciones de educación superior** que no tienen correlato en la ley. Este cambio de clasificación obedece a la voluntad de establecer una relación directa entre el Estado y las instituciones sin mediar los estudiantes. Por lo tanto, esta clasificación responde a las nuevas condiciones que el Estado busca poner a las instituciones a cambio del financiamiento fiscal. Esto es además un cambio de paradigma que disminuye significativamente la autonomía de las universidades.

La LGE clasifica las instituciones de educación superior en a) Universidades; b) Institutos profesionales; c) Centros de formación técnica, y d) Centros de Formación de FFAA y de Orden (Art. 52). Adicionalmente, otras leyes identifican otros subgrupos que son relevantes para términos del financiamiento:

- a. Las universidades del que hacen parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), es decir “las universidades existentes al 31

de diciembre de 1980, de las instituciones que de ellas se derivaren y de las creadas por ley” (DFL 4 Educación de 1981)

- b. Las universidades estatales (mencionadas en la ley 20.374)
- c. Las universidades privadas autónomas acreditadas (mencionadas por ejemplo, en el artículo 89 de la LGE)

La glosa de gratuidad, por su parte, establece criterios de elegibilidad que no tienen precedentes en la ley, son discriminatorios, y responden a la voluntad de llevar a cabo cambios estructurales en la regulación de la educación superior. Por ejemplo:

- a. En el caso de las Universidades privadas acreditadas:
 - Se diferencia a las universidades por el tipo de personalidad jurídica de los miembros de la fundación o corporación que las constituyen.
 - Se diferencia a las universidades respecto a la estructura de gobierno establecida en sus estatutos, específicamente si considera la participación de personal no académico o estudiantil.
 - b. En el caso de los institutos profesionales y centros de formación técnica, se los diferencia por el tipo de organización jurídica y los años de acreditación.
3. La glosa **altera la estructura de libre elección de los estudiantes** y la reemplaza por un sistema institucionalmente segregado. El sistema de ayudas estudiantiles vigente se basa en entregar al estudiante la posibilidad de elegir la institución de su preferencia a través de un apoyo de becas y/o créditos. Desde su creación, este sistema ha avanzado en eliminar la discriminación que las becas y créditos generaban entre instituciones y estudiantes. Como ejemplo de estos avances se puede mencionar:
- a. La ampliación del sistema de becas (Bicentenario, Nuevo Milenio y Gómez Millas) desde los estudiantes pertenecientes a los quintiles más vulnerables (quintiles 1 y 2) hacia estudiantes de sectores medios (quintil 3 al 7).
 - b. Diferenciación de los requisitos académicos (puntajes Prueba de Selección Universitaria) debido a la correlación entre nivel socioeconómico y resultado en la PSU. Esto amplía el sistema de becas a estudiantes con mérito académico.
 - c. Igualar requisitos académicos de ciertas becas para universidades CRUCH y no CRUCH, ampliando la libertad de elección de los estudiantes.

Para los estudiantes pertenecientes al 50% de los hogares más vulnerables, la glosa establece dos sistemas de educación superior paralelos para el pregrado: uno gratuito y otro de pago. En consecuencia, el Estado apunta a planificar y apoyar la oferta, cambiando el escenario actual de libre elección de los estudiantes, basado en la demanda.

Comparación internacional: ¿Dónde estamos hoy y hacia dónde nos movemos con la reforma?

Actualmente y de acuerdo a la clasificación que realiza la Organización para la Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE) en su última publicación en materia de educación (OECD, 2015), Chile pertenece a la categoría de países que presenta altos aranceles en su educación superior y bajo apoyo en materia de ayudas estudiantiles (medido a través de la robustez que presenta el sistema de becas y crédito disponible para los alumnos), situación que es compartida por países como Corea y Japón.

Las recomendaciones de la OCDE para los países clasificados en esta categoría apuntan a aumentar los recursos destinados a becas y créditos, sentido contrario al propuesto en la actual reforma a la educación superior en general y a la glosa presupuestaria 2016 en particular. Se debe notar que los cimientos sobre los que se fundamenta nuestro sistema de educación superior hoy, no distan mucho de los presentados por países como Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, Estados Unidos y el Reino Unido, en donde a pesar de que se les clasifica en otra categoría por contar con sistemas de apoyo a los estudiantes más desarrollados, también presentan altos aranceles y muestran una tendencia con un fuerte predominio de financiamiento a la demanda, es decir, sistemas en donde se privilegia un modelo en donde prima la libre elección por parte de los alumnos al momento de elegir la institución de educación.

Sin embargo, la reforma a la educación superior implica un quiebre en la forma en que opera el actual sistema, en miras a aproximarlos hacia sistemas como los de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia) y otros como Turquía, Estonia, Eslovenia y la República de Eslovaquia; los cuales se rigen bajo una estructura de gratuidad universal a través del financiamiento directo de las instituciones, el predominio absoluto de las instituciones estatales y con un fuerte componente de financiamiento a la oferta. Cabe destacar que estos países distan mucho de poseer condiciones económicas similares a las nuestras (en términos de estructura impositiva, PIB per-cápita, productividad, entre otros).

La figura que se presenta a continuación (Figura N°1) muestra un diagrama en donde se ha agrupado a los países pertenecientes a la OCDE según el esquema de financiamiento a la educación superior que presentan (predominio de un financiamiento a la demanda, de un financiamiento a la oferta o si cuentan con la existencia de ambos). Se observa que hoy, Chile se encuentra agrupado junto a países como Australia, Estados Unidos, el Reino Unido o Canadá, cuya característica principal común radica en el cobro de aranceles (muchas veces con valores elevados) acompañados de un sistema de becas y créditos que permite que aquellos alumnos de niveles socioeconómicos más bajos y que cuentan con mérito académico no queden excluidos de la educación superior por falta de financiamiento. En estos países es el alumno el portador del beneficio, independiente de la institución que escoja para cursar sus estudios superiores. Se debe notar que si bien Chile también tiene aportes del Estado que van directo a las instituciones (como el Aporte Fiscal Directo, el Aporte Fiscal Indirecto y otros aportes basales y concursables), la proporción de recursos que destina a financiar las becas y créditos superan el 70% del total de los aportes destinados por el Estado a educación superior, primando, como se mencionó previamente, el financiamiento a la demanda.

No obstante lo anterior, la aprobación de la glosa presupuestaria de gratuidad altera esta lógica bajo la cual ha operado el sistema de educación terciaria y nos acerca a la realidad de los países clasificados en la agrupación 2 de la figura, que se caracterizan por presentar, además de becas y créditos, un financiamiento institucional importante. Si bien la gratuidad mediante una glosa presupuestaria constituye sólo un paso inicial hacia lo que posteriormente se quiere alcanzar (la gratuidad universal), sus características son suficientes para establecer un cambio de esquema del sistema.

De igual forma, una vez que Chile alcance la gratuidad universal y se materialice este cambio de paradigma, es posible observar que el sistema sería más cercano al de los países nórdicos, en donde prácticamente todo el financiamiento público a la educación superior se canaliza a través de la entrega directa del Estado a las instituciones y en donde las ayudas estudiantiles dejan de ser un instrumento relevante al momento de costear los aranceles.

Figura N°1: Agrupación de los países de la OCDE de acuerdo al tipo de financiamiento dominante que poseen en sus sistemas de educación superior. Esquema de transición para Chile.



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida de (OECD, 2015).

Notas:

(1) En el caso de estudiantes part-time existe un leve cobro de arancel.

(2) Para aquellos alumnos que se encuentran estudiando más de un programa simultáneamente también existe cobro de arancel.

(3) Para aquellos estudiantes que se encuentren matriculados en programas vespertinos también existe cobro de aranceles, así como para aquellos que superan la duración estimada de la carrera.

Conclusiones

La glosa presupuestaria propuesta por el gobierno como el primer paso para la gratuidad universal del pregrado, y aprobada por el Congreso, establece cambios radicales a la estructura de financiamiento de la educación superior vigente. Además de cambiar el eje central del financiamiento del sistema desde la demanda (estudiantes) hacia la oferta (instituciones), no valora los logros alcanzados por el sistema actual, ni tampoco sus ventajas (como la libertad de elección de los estudiantes). Los criterios de clasificación utilizados para determinar las instituciones elegibles no se condicen con el marco regulatorio vigente. En efecto, fueron estos criterios los que el Tribunal Constitucional declararía inconstitucionales tras un requerimiento de un grupo de diputados.

Las futuras políticas públicas en educación superior que busquen incrementar el acceso y la equidad del sistema debieran tomar en consideración y valorar los logros del sistema vigente. En lugar de buscar modificarlo radicalmente desde cero, se debieran profundizar los aspectos positivos y corregir los elementos que no funcionen correctamente de forma de ir complejizando y adaptando el sistema hacia las metas comunes del país y sin discriminaciones.

Referencias

- Acción Educar. (2015a). *Avanzando hacia la gratuidad universal en educación superior*. Obtenido de http://accioneducar.cl/wp-content/files_mf/1445976322Gratuidadyglosa27102015.pdf
- Acción Educar. (2015b). *Gratuidad 2016: Efecto de la regulación de los aranceles para alumnos vulnerables*. Obtenido de http://accioneducar.cl/wp-content/files_mf/1444772383GratuidadLeydePresupuestos201628Ues.pdf
- Acción Educar. (2016). *Anuncio de Gratuidad para 2016 en planteles técnicos : impacto a nivel de ciudades y regiones*.
- Brunner, J. J. (2015). Medio Siglo de Transformaciones de la Educación Superior Chilena, Un Estado del Arte. In A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis* (pp. 21–107). Santiago, Chile: EdicionesUC.
- Contraloría General de la República. (2014). *Financiamiento fiscal a la educación superior*. Santiago de Chile: División de Análisis Contable, Contraloría General de la República. Obtenido de http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEARepository/Portal/Bases/Contabilidad/Estudios/Financiamiento_Fiscal_2012
- Fernández-Darraz, E. (2015). Políticas Públicas de Educación Superior desde 1990 hasta el Presente. In A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis* (pp. 175–217). Santiago, Chile: EdicionesUC.
- Jongbloed, B., & Koelman, J. (2000). *Vouchers for higher education? A survey of the literature*.
- Ministerio de Educación. (2015). *Bases para una Reforma el Sistema Nacional de Educación Superior, Documento de consulta*.
- OECD. (2015). *Education at a Glance: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Paredes, R. D. (2015). Desafíos de la Experiencia de Financiamiento de la Educación Superior en Chile. In A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis* (pp. 221–257). Santiago, Chile: EdicionesUC.
- Patrinos, H. A. (2007). *Demand-side financing in education, UNESCO Education Policy Series* (Vol. 7). Paris, France. Obtenido de www.smec.curtin.edu.au/iae/
- Williamson, C. (2015). *Presupuesto 2016: Efectos financieros de la gratuidad a la educación superior y simulación de impacto*. Obtenido de http://clapes.uc.cl/wp-content/uploads/2015/10/23.10.15_DocN--19-Gratuidad-CW.pdf