

## Avanzando hacia la gratuidad universal en educación superior

27 de octubre 2015

El primer paso hacia la anunciada gratuidad universal se ha dado en la Ley de Presupuestos 2016, específicamente en la glosa 05 del capítulo de Educación Superior, que regula el financiamiento del acceso gratuito a las respectivas instituciones. Esta disposición se complementa con la disminución en un 53% real de los montos asignados a las becas respecto del año anterior y con modificaciones en la regulación de algunas de ellas que apuntan a terminar con este instrumento de política pública.

Antes de revisar la propuesta del Ejecutivo, se recuerda que no se comparte la política de gratuidad universal porque es regresiva ya que destina mayores recursos fiscales a las familias más ricas en vez de focalizarlos en quienes más lo requieren. Esto resulta absurdo en un país que tiene importantes carencias en materias de salud, vivienda, educación escolar, entre otras. Por otra parte, tampoco calza en un sistema con un predominio de instituciones de educación privadas y altamente heterogéneas, las que para acogerse a la gratuidad deberán renunciar a ciertos ámbitos de su autonomía, afectándose su capacidad de adaptación y la diversidad del mundo de la educación superior. Lo anterior, nos hace inclinarnos por un régimen de gratuidad a través de becas para quienes las necesiten y por permitir que el nuevo sistema de créditos, vigente desde 2013, se desarrolle para evaluarlo antes de eliminarlo.

A continuación analizaremos la glosa que contiene la propuesta de gratuidad del Gobierno y su incorporación en la Ley de Presupuestos 2016, bajo la asignación denominada “financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016”. Aquélla establece que los “recursos se asignarán para el pago del arancel y derechos básicos de matrícula u otros de similar naturaleza de los estudiantes de programas de pregrado presenciales conducentes a los títulos de técnico de nivel superior, profesional y grado de licenciado, según corresponda, que cumplan los requisitos” que se señalan a continuación “y que se encuentren matriculados en instituciones, que a su vez, cumplan las condiciones” que exige para que sean elegibles.

### 1. Requisitos que deben cumplir los estudiantes

- a) Ser chileno o extranjero con residencia definitiva, y respecto de este último, que haya obtenido su respectiva licencia de enseñanza media en Chile.
- b) Provenir de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población del país.
- c) No poseer un título profesional o licenciatura terminal y quienes posean un título de técnico nivel superior sólo podrán acceder a este beneficio para cursar un programa conducente a un título profesional o licenciatura.

d) En caso de haber iniciado su programa de estudios en un año anterior al 2016, el estudiante deberá haber permanecido en el mismo por un tiempo que no exceda de la duración nominal de éste. Para estos efectos no se considerarán las suspensiones de estudios debidamente informadas al Ministerio de Educación por la institución de educación superior respectiva.

e) Matricularse en una institución de educación superior elegible.

## 2. Instituciones elegibles

a) Universidades del CRUCH

b) Universidades privadas que al 30 de septiembre de 2015, cumplan con los siguientes requisitos:

1) Estar acreditadas de acuerdo por 4 años o más.

2) No contar con la participación, en calidad de miembros, asociados o beneficiarios de la respectiva corporación o fundación, según corresponda, de personas jurídicas de derecho privado que no estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro.

3) Constar en sus estatutos registrados ante el Ministerio de Educación el derecho a la participación de al menos un representante de los estamentos estudiantil o personal no académico, sea con derecho a voz o a voto, en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución.

c) Centros de formación técnica (CFT) o institutos profesionales (IP) que, al 30 de septiembre de 2015, cumplan con:

1) Estar organizado como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro.

2) Contar con acreditación institucional vigente.

Las instituciones de educación superior (IES) elegibles deberán suscribir, antes del 22 de diciembre de 2015, un convenio con el Ministerio de Educación, en el cual se comprometan a acceder al aporte para la gratuidad en las condiciones establecidas en la glosa.

Antes de revisar el monto a financiar y su fórmula de cálculo, se revisarán ciertas disposiciones arbitrarias de esta política que impactarán en los estudiantes y en las instituciones mencionadas.

En primer lugar, llama la atención que la regulación omite y, en algunos casos perjudica, a los estudiantes, quienes supuestamente serían los beneficiados con la iniciativa. Esto, principalmente por dos razones: se discrimina arbitrariamente a los estudiantes de las instituciones que no son elegibles y se prescinde de su voluntad. La exigencia de pertenecer a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población del país es injusta para todos los estudiantes que, siendo de dichos segmentos, no asisten a los establecimientos elegidos

por el Gobierno. Lo anterior es muy relevante si se considera que la mayoría de ellos, un 71%, cursa sus estudios en instituciones que no pertenecen al CRUCH y que por lo tanto, no cumplen con las exigencias planteadas. De esta forma, pretendiendo implantar una política de igualdad y justicia se ha caído en una propuesta elitista.

Por otra parte, las decisiones de las casas de estudio en relación a su vinculación con personas jurídicas con fines de lucro y su forma de administración contenida en los estatutos, son materias que generalmente no determinan la decisión para escoger una institución al momento de matricularse. Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno lo considera un factor relevante y por lo tanto lo castiga, al eliminar estas casas de estudio del campo de opciones de los estudiantes que pretenden acceder a la gratuidad. Si bien lo anterior cumple con el objetivo planteado por las autoridades del Ministerio de Educación, en cuanto a reemplazar la relación entre el estudiante y la institución por una relación entre el Estado y la institución, se trata de una política compleja debido a que viola la libertad individual, al restringir las posibilidades de elegir y no tomar en cuenta la voluntad de los estudiantes y sus familias.

Este problema no ocurre con una buena política de becas donde todo el espectro de instituciones de educación superior con acreditación es elegible y se reconoce al alumno la inteligencia y capacidad para tomar decisiones. En consecuencia, frente al escenario actual se estima que lo más razonable sería perfeccionar nuestros sistemas de becas y acreditación. Al respecto, cabe recordar que al eliminar las becas se finalizarán políticas públicas que involucran valores y compromisos que cumplen un rol relevante en nuestra sociedad. Por ejemplo, la Beca de Excelencia Académica, en que se premia el esfuerzo, el rigor y la perseverancia, y la Beca Vocación de Profesor, en que los alumnos, después de terminada su carrera y como una forma de retribuir al Estado su financiamiento, deben ejercer por dos años en establecimientos municipales, subvencionado o de administración delegada. En efecto, se establece que esta última será incompatible con el beneficio de la gratuidad, por lo que el alumno deberá optar entre ambas; lo que en la práctica implica terminar con una beca que ha resultado ser exitosa.

Lo anterior también da cuenta de que la propuesta no se condice con el objetivo buscado por el Gobierno, en cuanto a establecer la gratuidad como un derecho universal, ya que se discrimina a los estudiantes según la institución en que se encuentren, no siendo ellos responsables de las decisiones que adoptan sus casas de estudio.

En segundo lugar, corresponde referirse a la utilización caprichosa que se le da al criterio de acreditación. Se exige a las universidades privadas tener al menos cuatro años de acreditación, lo que parece razonable y, sin embargo, para las del CRUCH no se considera este factor. Lo anterior, resulta inexplicable frente a una política que busca financiar la educación superior en instituciones que den garantías de calidad. De ser así, debería exigirse a todas lo mismo. Al respecto es conveniente destacar que cuatro de las instituciones del CRUCH no cumplen con esta exigencia, a saber: la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM), la Universidad Arturo Prat y la Universidad de Los Lagos (todas las anteriores estatales); y la Universidad Católica de Temuco (privada).

Esta utilización errática de la acreditación también se observa en la exigencia establecida para los CFT e IP que sólo requerirán estar acreditados.

En tercer lugar, tampoco es justo que sólo se le exija a las universidades privadas fuera del CRUCH que sus estatutos contengan el derecho a la participación de los estamentos estudiantil o personal no académico. Con todo, lo más grave de esta imposición no es el trato arbitrario entre las universidades del CRUCH y las privadas, sino que el atentado directo a su autonomía contenido en una disposición de esta naturaleza. Nada hay más propio a una institución que los estatutos por los que ha de regirse, que en definitiva es la forma como se organiza, funciona y, especialmente, la forma que escoge para su gobierno. Aquí sin duda nos encontramos ante una intervención del Estado en un ámbito privado de la universidad.

En cuarto lugar, la prohibición de contar con la participación de personas jurídicas con fines de lucro es una exigencia adicional a las que contempla la ley<sup>1</sup> vigente para constituirse como universidad, que sólo exige estar constituidas como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. De esta forma, el Gobierno está modificando el marco regulatorio de la educación superior sin abordar derechamente la materia. Lo mismo ocurre respecto de los CFT e IP al señalarse que sólo serán elegibles los que estén constituidos como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, en circunstancias que la ley no prohíbe el lucro para su constitución.

### **3. Monto a financiar y fórmula de cálculo**

El aporte que corresponderá a cada institución se compone de dos montos: el primero consiste en la multiplicación de un arancel regulado por los estudiantes de pregrado presencial beneficiarios, y el segundo es la diferencia entre el arancel real y el regulado por el número de beneficiarios, con un tope de un 20% del primer monto.

El arancel regulado será determinado por los Ministerios de Educación y Hacienda en base al promedio de los aranceles de referencia por grupos de programas de estudio de las instituciones con el mismo número de años de acreditación y los derechos básicos de matrícula promedios.

A continuación la glosa limita el número de estudiantes nuevos que podrán ingresar en las IES acogidas a la gratuidad, estableciendo un porcentaje máximo de aumento de matrícula del 2,7%, calculado sobre la base del ingreso 2015 en los referidos programas (pregrado). Para esto, no se considerarán las vacantes que se hubieren planificado con anterioridad al año 2015, lo cual deberá certificarse ante el Ministerio de Educación y luego ser autorizado por éste. Se señala que un reglamento establecerá los efectos del incumplimiento.

Finalmente se establece que el beneficio de gratuidad es incompatible con becas que cubran arancel o pago de derechos básicos de matrícula.

---

<sup>1</sup> Artículo 53 del DLF 2, de 2010, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 20.370, con las normas no derogadas del DFL N°1 de 2005.

En relación al monto a financiar y a su fórmula de cálculo, un [análisis de Acción Educar](#) realizó una aproximación y simulación del déficit por alumno vulnerable que se genera en las instituciones como consecuencia de la fijación de aranceles.

Junto con destacar que no se conocen los fundamentos que se tuvieron en cuenta para establecer el tope del 20%, corresponde señalar que la fijación de precio para las IES es una mala decisión no solo porque limitará sus recursos, sino porque desconoce la heterogeneidad del mundo de la educación superior. En efecto, las universidades tienen proyectos educativos distintos: las hay de sólo docencia y de investigación, con distintos niveles de complejidad y alcance; las hay consolidadas y en proceso de expansión; las hay concentradas y con varias sedes; hay otras que tienen redes internacionales docentes y por tanto invierten en mantener un estándar internacional, etc.

En consecuencia, cabe preguntarse cómo podrá el Estado conocer cuánto requiere cobrar de arancel una institución para poder entregar una formación adecuada a su proyecto educativo. Esta respuesta sólo la tienen quienes forman parte de su administración y tratar de fijar precios desde fuera, como si se tratara de la regulación de la prestación de un servicio homogéneo, es una ilusión que no guarda ninguna relación con la realidad.

Lo anterior puede afectar la calidad de los programas y el desarrollo buscado por la institución, lo que se agrava al considerar que la meta del Gobierno es que la gratuidad sea un derecho universal y que sólo transitoriamente, para comenzar a implementarla, beneficie a los cinco primeros deciles. Con todo, tampoco resulta justo que en este tránsito se financie el déficit generado por esta política a través de los estudiantes que no se benefician de la gratuidad.

Por otra parte, la limitación al número de estudiantes que podrán ingresar a las IES es una decisión que atenta contra la buscada universalidad del derecho ya que limita las posibilidades de estudio; atenta contra la expansión que ha logrado nuestro sistema de educación superior, que actualmente alcanza una cobertura neta de 37%, y contra la autonomía de las casas de estudio. Además, es una contradicción restringir el crecimiento de las IES que se busca privilegiar, porque se consideran de mejor calidad, frente a otros proyectos educativos. De esta forma la cobertura futura sólo podrá ser cubierta por las instituciones que supuestamente no dan las garantías de calidad que se pretenden potenciar.

Por último, no queda claro si el porcentaje máximo de matrícula que se permite se refiere a todos los estudiantes o a los que pueden beneficiarse con la gratuidad, ni cómo se van a seleccionar en caso de que haya más de un 2,7% de estudiantes nuevos interesados en matricularse.

Todo lo anterior hace que la propuesta sea poco sostenible para las IES y, contradictoria, desde el punto de vista buscado por el Gobierno.

#### 4. Incorporación de la gratuidad en la ley de presupuesto

Una reforma de esta naturaleza, que es el cambio de paradigma para la educación superior propugnado por los sectores de la Nueva Mayoría, no corresponde hacerla a través de la ley de presupuesto. Independiente de que no se comparta la propuesta, las bases de una política pública requieren de un debate amplio, de normas que den certezas que permitan proyectarse en el tiempo y no pueden fundarse en instrumentos de carácter transitorio.

La propuesta del Ejecutivo deja abiertas muchas interrogantes, entre éstas es urgente resolver cómo se hará compatible la duración de las carreras con el carácter anual que implica que la gratuidad se sustente en la ley de presupuesto. Cómo se garantizará al alumno que podrá terminar su carrera en la institución en la que ingresó. Qué sucederá con alumnos que se beneficien de la gratuidad y cuyas casas de estudios por cualquier motivo dejen de ser instituciones elegibles.

Por otro lado, sin reglas claras, precisas y estables las IES no podrán desenvolverse adecuadamente ya que dada su esencia requieren varios años para programar su desarrollo. Una regulación que puede modificarse anualmente no se condice con la proyección de una institución de educación superior que es a largo plazo.

Al respecto, es conveniente recordar que la ley de presupuesto tiene una tramitación especial regulada en la Constitución. Para efectos de analizar la incorporación de la gratuidad en una glosa presupuestaria las particularidades que nos interesan son:

- a) Tiene un período de discusión acotado: si el Congreso no lo despacha dentro de los sesenta días contados desde su presentación, rige el proyecto presentado por el Presidente de la República.
- b) Las facultades legislativas del Congreso son limitadas: no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos y sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto con excepción de los que están establecidos en leyes permanentes.
- c) Se discute en la Comisión Mixta de Presupuesto: conformada por los parlamentarios de las comisiones de Hacienda de ambas Cámaras y en subcomisiones mixtas especiales que analizan las diferentes partidas de cada organismo público.
- d) Tiene una vigencia de un año.

Se observa que la gran transformación en materia de educación superior que pretende realizar el Gobierno no será discutida de acuerdo a lo que nuestra institucionalidad contempla para la tramitación de todas las leyes con excepción de la de presupuesto. En una tramitación normal las comisiones especializadas revisan y aportan a lo que se legisla y los actores interesados de la sociedad civil tienen la posibilidad de plantear sus puntos de vista. Todo lo anterior sin el apuro que implica despachar un proyecto en 60 días.

Es útil recordar que el presupuesto del sector público se define, en la ley de administración financiera del Estado, como “una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector

para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos” y, paradójicamente, en una glosa de este instrumento se regulará el cambio de paradigma sin permitir que se despliegue el debate que esta materia origina y el estudio responsable que requiere su implementación.

En las circunstancias actuales es altamente probable que en el plazo de 60 días se aprueben las nuevas bases para la educación superior las que concentran poder en el Estado facultándolo a modelar y controlar a las instituciones a través de su financiamiento, de la limitación de sus recursos, de la fijación de aranceles, de la regulación de su forma de gobierno y cupos. Así, la autonomía de las instituciones va perdiendo su rol preponderante en el desarrollo del sistema educacional y corre el riesgo de convertirse en un concepto vacío. Con todo, las instituciones que pudiendo adherir a la propuesta del Ejecutivo no lo hagan porque prefieren mantener su autonomía, son las que podrán resguardar el sistema de los efectos descritos.