

EN LO PRINCIPAL: Se tenga presente. PRIMER OTROSÍ: Solicita ser oído en audiencia pública. SEGUNDO OTROSÍ: Acompaña documentos. TERCER OTROSÍ: Personería. CUARTO OTROSÍ: Solicita forma de notificación. QUINTO OTROSÍ: Patrocinio y poder.

Excmo. Tribunal Constitucional

Raúl Figueroa Salas, abogado, Director Ejecutivo de la Fundación Acción Educar y en su representación, ambos domiciliados en Huérfanos 669, of.414, Santiago, en los autos sobre requerimiento de inconstitucionalidad rol N° 2935-15, al Excmo. Tribunal con respeto digo:

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del DFL N° 5 de 2010, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional y al Título IV del Autoacordado dictado por S.S.E. el 30 de diciembre de 2014 sobre Lobby, Registros Públicos con fines de Transparencia, Imparcialidad, Independencia y Publicidad, pongo a su disposición antecedentes en la causa Rol N° 2935-15, sobre solicitud de declaración de inconstitucionalidad de parte de las glosas correspondientes al proyecto de ley de presupuestos del sector público, para el año 2016, correspondiente al boletín N° 10.300-2015.

Acción Educar adhiere al requerimiento por inconstitucionalidad presentado por el grupo de H. Diputados, pues considera que varios de sus preceptos infringen la Constitución. No obstante adherir en su totalidad, para efectos de esta presentación haremos especial énfasis en un aspecto específico del mismo y que dice relación con los cambios que la glosa sobre gratuidad implican a la esencia del sistema de educación superior chileno, tratándose de reformas estructurales que, al pretender impulsarlas por la vía de la ley de presupuestos, vulnera el artículo 67 de la Constitución Política de la República y, consecuencia de ello, también los artículos 4, 46, 63 n° 20 y 67 de la carta fundamental.

Para los efectos de esta presentación, primero se describe el interés público que invoca la Fundación Acción Educar para participar con sus argumentos en el presente requerimiento. Luego, brevemente nos referiremos a lo inadecuado de utilizar la ley de presupuestos como instrumento para llevar a cabo cambios estructurales en el sistema de educación superior chileno y cómo ese mecanismo implica una vulneración a los preceptos constitucionales. A continuación, se pretende mostrar cómo la glosa presupuestaria impugnada¹ implica un cambio estructural que requiere para su realización una ley especial distinta a la de presupuestos, para lo que haremos una descripción simple de las características de nuestro sistema de educación superior y su sustento normativo y de los efectos de la aplicación de la glosa en el sistema educacional, modificándolo en su esencia.

1.- INTERÉS PÚBLICO INVOCADO.

Acción Educar es una fundación sin fines de lucro que tiene como propósito contribuir con evidencia, análisis y opinión al debate de las políticas públicas en el ámbito de la educación. El objetivo es aportar al desarrollo de un sistema de educación de calidad que reconozca y resguarde la diversidad de proyectos educativos, que fortalezca el acceso libre e informado a cada una de las instituciones y la transparencia del sistema.

La Fundación surge ante la necesidad de relevar la importancia de la participación de la sociedad civil en un ámbito fundamental para el desarrollo social, cultural y económico del país como lo es la educación. El trabajo de esta fundación está al servicio de la ciudadanía y del compromiso y la necesidad de contar con un sistema de educación que sea un verdadero

¹ Para los efectos de este escrito se entiende que la glosa de gratuidad es la N° 5 de la partida 09, del capítulo 1 del programa 30, relativa a la asignación 201 del ítem 03 del subtítulo 24.

motor de desarrollo social e individual. En base a los objetivos y el quehacer que configuran esta Fundación, invocamos el interés público en el proceso constitucional del cual S. S. E. ha tomado conocimiento.

2.- LA LEY DE PRESUPUESTOS NO ES EL INSTRUMENTO ADECUADO PARA REALIZAR CAMBIOS ESTRUCTURALES.

De conformidad a lo señalado en el artículo 67 de la Constitución, la ley de presupuestos tiene una serie de particularidades que la distinguen del común de las leyes tanto en aspectos formales como de fondo. Se trata de una ley que tiene por exclusiva finalidad determinar los ingresos y gastos para el sector público durante un año determinado, bajo un marco de tramitación especial que se caracteriza por el expreso mandato que la Constitución hace al Congreso de despachar el proyecto de ley de presupuestos dentro de los sesenta días contados desde su presentación. Asimismo, el trabajo de las comisiones permanentes tanto del Senado como de la Cámara de Diputados es reemplazado por comisiones mixtas, cuyo propósito es adecuarse a los breves plazos de tramitación que la Constitución impone y centrar la discusión legislativa en el aspecto esencial de la citada ley, esto es los ingresos y gastos del Estado para un año determinado.

Es la propia Constitución la que establece las ideas matrices de la ley de presupuestos, de tal forma que no es posible utilizarla para llevar adelante cambios profundos que excedan lo que dice relación con los ingresos y gastos. El artículo 69 de la Constitución es claro en ese sentido, al señalar que en ningún caso se admitirán las adiciones o correcciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. La doctrina del Excmo. Tribunal ha sido enfática en señalar que tratándose de la ley de presupuestos debe rechazarse la inclusión de materias que no digan estricta relación con sus ideas matrices, “reforzándose el principio constitucional de que deben ser objeto de un proyecto de ley con ideas matrices precisas que las consignent, única forma de lograr una coherencia en la legislación que regula las bases institucionales de nuestro sistema político” (rol 1005.2007).

Cualquier modificación que se pretenda hacer del marco normativo que regula un sistema en particular o a una política pública cuyos contenidos excedan la mera determinación de ingresos y gastos de la Nación requiere ser discutida de acuerdo a las normas generales que la Constitución ha establecido para ello, lo que impide que se haga utilizando la ley de presupuestos.

El requerimiento al que adherimos trata este tema en profundidad, refiriéndose en detalle tanto a la doctrina como a las normas constitucionales de las que se desprende lo inapropiado de utilizar el presupuesto de la Nación como un vehículo para llevar adelante modificaciones estructurales. Por ello, esta presentación no abundará en esos argumentos, sino que pretende demostrar cómo las normas impugnadas implican cambios profundos al sistema de educación superior chileno y, por ende, exigen para su concreción una discusión legislativa adecuada a la naturaleza de esos cambios y que es por definición distinta a las ideas matrices del presupuesto de la Nación.

3.- LA GLOSA PRESUPUESTARIA SOBRE GRATUIDAD IMPLICA UN CAMBIO ESTRUCTURAL O “DE PARADIGMA” DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENO.

Entendiendo que la ley de presupuestos, como se ha dicho, no es el instrumento adecuado para llevar adelante cambios estructurales al sistema de educación, se hace necesario para la adecuada resolución del presente requerimiento despejar si la glosa impugnada implica o no una modificación de esa naturaleza. Con ese fin, a continuación se hará una descripción de las características de nuestro sistema de educación superior, de su sustento normativo y de cómo se sitúa Chile en el contexto internacional como consecuencia de dichas características. Luego, se describirá cómo quedará el sistema por aplicación de la citada glosa haciendo énfasis en las diferencias con el actual y el impacto que dichos cambios tienen tanto a nivel nacional como internacional. Por último, se señalarán elementos de contexto que permiten

entender de mejor forma el cambio de paradigma que la glosa de gratuidad implica y lo permanente de los cambios.

3.1.- Características, sustento normativo y contexto internacional del sistema de educación superior chileno.

A.- Características del sistema de educación superior chileno.

Nuestro sistema de educación superior tiene una serie de características que son apreciables en forma objetiva y que derivan, fundamentalmente, de las tasas de cobertura, de participación privada y de la forma en que se financian las instituciones y el rol que juega el Estado en esa materia, vinculándose en mayor medida con los estudiantes y también con las instituciones.

a.- Acceso universal.

En materia de acceso a la educación superior, la cobertura de nuestro país lo pone en la categoría que la literatura denomina “de acceso universal²”, como consecuencia de las altas tasas que alcanzan el 51,2 % de cobertura bruta a nivel general y el 27,4% de cobertura neta entre los jóvenes pertenecientes a familias del primer quintil de ingresos, según CASEN 2013.

Lo anterior es consecuencia de un sistema que dejó de ser elitista y pasó a ser masivo, alcanzando tasas de cobertura en el promedio de los países de la OCDE y que, en el primer quintil de ingresos, superan a toda Latinoamérica e incluso a países desarrollados como Francia.

Desde 1990 a la fecha la cobertura bruta se multiplicó 5,4 veces, pasando de cerca de 230 mil alumnos en la educación a más de 1 millón doscientos mil en la actualidad. Este crecimiento es atribuible, en gran medida, al perfeccionamiento de los instrumentos estatales de ayuda estudiantil, como los créditos y las becas. En efecto, este aumento en cobertura se ha dado especialmente en los niveles socioeconómicos más desventajados, en donde el quintil de menores ingresos aumentó su cobertura por un factor de 8 en comparación con el de mayores ingresos, que solo lo hizo en un factor de 2 durante igual periodo. 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.

b.- Provisión mixta entre lo estatal y lo privado.

Otra característica de nuestro sistema de educación superior es el carácter mixto de su provisión, al existir tanto instituciones privadas como estatales que ofrecen proyectos educacionales. Esta característica queda en evidencia al analizar los datos tanto del número de instituciones privadas como de alumnos que las prefieren. Así, de las 60 universidades, sólo 16 son estatales (a las que se suman las 2 nuevas universidades estatales recientemente creadas por ley, pero que aún no están en operación). El caso de la educación técnica superior es aún más elocuente, considerando que los 42 institutos profesionales y 54 centros de formación técnica son personas jurídicas de derecho privado, en las que 5 tienen una relación directa con instituciones del Estado. A esto hay que agregar los 15 nuevos centros de formación técnica estatales cuya creación se discute actualmente en el Congreso.

Si se considera la matrícula, del total de estudiantes del sistema sólo un 15,3% asiste a instituciones estatales. En consecuencia, el caso chileno no solo se caracteriza por la provisión mixta de educación, sino además por la importante presencia del sector privado en el sistema.

² 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: Santiago, Chile: Eds. UC.

c.- Importante peso de los aranceles como fuente de financiamiento y ayudas estatales a los estudiantes.

En cuanto al financiamiento de la educación superior, la principal fuente de financiamiento de las instituciones está constituida por el pago de aranceles que libremente se fijan y se cobran a los estudiantes, los que se combinan con mecanismos de ayudas estatales focalizadas que se entregan a los jóvenes por medio de becas y créditos subsidiados. Esta forma de financiamiento estatal es lo que se conoce en términos económicos como un subsidio a la demanda, cuyo foco está en los individuos dependiendo de su condición socioeconómica y su mérito académico y se basa en la posibilidad que estos tienen de escoger libremente la institución en la cual desean cursar sus estudios.

Existe una amplia gama de becas, que suman trece tipos distintos y que dependen en gran medida del tipo de institución a la que se quiera acceder. Asimismo, el apoyo crediticio del Estado distingue entre el Fondo Solidario del Crédito Universitario (FSCU) y el Crédito con Aval del Estado (CAE), estando disponible el primero sólo a los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores y el segundo a los alumnos de todas las instituciones de educación superior. Estos créditos permiten endeudarse con tasas de interés subsidiadas y con cuotas futuras cuyo monto depende del nivel de ingresos del deudor.

Tanto las condiciones de las becas como de los créditos disponibles para las instituciones del CRUCH son más favorables, lo que se ha ido corrigiendo desde el año 2006 en adelante. En efecto, originalmente estas ayudas estaban disponibles sólo para las universidades del CRUCH, pero estos instrumentos se fueron replicando para el resto del sistema, con una clara tendencia a equiparar en el tiempo las condiciones entre unos y otros.

La existencia de estos modelos alternativos para los estudiantes y universidades del CRUCH y para los de las universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, tiene una explicación histórica. El FSCU fue creado a fines de los años 80 y la actual beca Bicentenario, también destinada a los estudiantes del CRUCH, en 1991. Lo anterior era coherente con la realidad de la época en que las universidades del CRUCH eran parte relevante de la matrícula³ y, según los datos de la encuesta CASEN, en 1990 solo un 3,8% de los alumnos del primer decil de ingresos –aquellos que requieren de mayor apoyo– accedía a la educación superior (hoy lo hace el 27%)⁴. En paralelo se crearon nuevas instituciones privadas de educación superior; sin embargo, sus alumnos no tenían acceso a ningún tipo de ayuda financiera fiscal. El creciente interés por acceder a la educación superior hizo necesario contar con un sistema de financiamiento que permitiera hacerse cargo de estos estudiantes. Así, se crearon los siguientes instrumentos: la Beca Juan Gómez Millas en 1998 para las universidades privadas, la Beca Nuevo Milenio el año 2001 para los centros de formación técnica e institutos profesionales, y el Crédito con Aval del Estado (CAE) el año 2006 para cualquier institución acreditada.

Cabe tener en cuenta que para el acceso a las becas y créditos existen exigencias de condición socioeconómica, acreditación (calidad) de la institución de educación superior y rendimiento académico. La lógica de estos instrumentos difiere de un sistema de gratuidad como derecho universal ya que se otorgan al alumno en razón de diversos indicadores de mérito individual.

Existen también instrumentos de financiamiento estatal que se destinan directamente a las instituciones, pero se concentran en un grupo específico, las universidades del Consejo de Rectores, que representa menos de un tercio de la matrícula total del sistema de educación superior (27,3%).

³ 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%.

⁴ Corresponde a tasas netas de asistencia a la educación superior.

En síntesis, del total de recursos que transfiere el Estado a la educación superior, un 70%⁵ lo hace por la vía de subsidios a la demanda como las becas y créditos, mientras que el 30% restante lo constituyen aportes directos a las instituciones.

d.- Diversidad de proyectos educativos.

Otra característica importante del sistema de educación superior chileno es la diversidad de los proyectos educativos existentes. Distintos elementos son los que dan cuenta de esta diversidad y dicen relación, entre otros, con la existencia de instituciones privadas y del Estado; con la presencia de Centros de Formación Técnica, Institutos profesionales y Universidades; así como las diferentes visiones del mundo universitario.

Un buen ejemplo de esto último es la clasificación de universidades que el Grupo de Estudios Avanzados en Educación Superior Universitas elabora todos los años, y que distingue entre los siguientes cuatro grupos de universidades acreditadas: docentes, docentes con proyección en investigación, de investigación y doctorado en áreas selectivas y de investigación y doctorado⁶.

e.- Autonomía.

La autonomía que se le reconoce a las instituciones de educación superior es también un elemento esencial de nuestro sistema y coherente con las demás características que hemos descrito. En efecto, la diversidad del sistema requiere de la necesaria autonomía para llevar adelante los distintos proyectos y comprende el derecho de cada institución de educación superior a regirse por sí mismos, de conformidad con sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.

En materia de financiamiento de las instituciones esta autonomía juega un rol fundamental, toda vez que así como se señaló que los aranceles implican un fuerte componente de la estructura de financiamiento, también lo es el hecho que no existen restricciones para su fijación y opera sobre esta materia la libertad de precios.

B.- Sustento normativo de las características del sistema de educación superior chileno.

Las características que se han señalado más arriba no son sólo consecuencia de la evolución de nuestro sistema de educación superior, sino que tienen su sustento en las diversas normas legales que lo rigen.

Así, la amplia provisión privada en educación, la autonomía que se reconoce a las instituciones y la existencia de instrumentos que facilitan la libre elección de los jóvenes tiene su principal fuente en la Constitución y el reconocimiento que hace a la autonomía de los grupos intermedios y, específicamente, a la libertad de enseñanza y el derecho a la educación (artículos 1 y 19 n°s 10 y 11).

Al alero de la Carta Fundamental se han dictado las principales normas que rigen la educación superior y que han moldeado el sistema tal como lo conocemos hoy, destacando las siguientes:

- 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.

⁵ Contraloría General de la República, *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior*, 2014.

⁶ Actualmente existen 7 universidades docentes, 18 universidades docentes con proyección en investigación, 13 universidades de investigación y doctorado en áreas selectivas y 6 universidades de investigación y doctorado.

- EL DFL N° 4 del Ministerio de Educación, de 1981, que fija normas sobre financiamiento de las universidades.
- La ley 19.287, que modifica la Ley N° 18.591 y establece normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario.
- La Ley N° 20.027, que regula el crédito con garantía estatal.
- La Ley N° 20.129, que establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

No es el objetivo de esta presentación hacer una descripción detallada de cada uno de estos cuerpos legales. Lo que interesa para estos efectos es dejar en evidencia que la masividad de nuestro sistema, la alta participación privada en su provisión, su financiamiento por la vía de aranceles y la consecuente participación del Estado en el diseño de instrumentos que permitan solventarlos, así como la diversidad y la autonomía son aspectos esenciales del conjunto del sistema legal que configura la educación superior y, también, de cada una de las leyes en particular.

Este marco normativo es el que permite la coexistencia de universidades estatales con institutos profesionales, centros de formación técnica y universidades privadas. Asimismo, es la ley la que reconoce la autonomía económica, administrativa y académica y, consistente con ello, diseña mecanismos de aseguramiento de la calidad que resguardan ese principio.

En materia de financiamiento, la entrega directa de recursos a las instituciones constituye una excepción expresamente establecida en la ley (DFL N° 4 de 1981), a tal punto que el 98% de los recursos que se asignan directamente llegan exclusivamente a las universidades del Consejo de Rectores. La regla general, en cambio, en materia de financiamiento lo constituyen las becas y los créditos. En este ámbito destaca el Crédito con Garantía Estatal como el único instrumento de financiamiento que no discrimina y que está disponible para los estudiantes que accedan a cualquier institución en la medida que esté acreditada, sin importar la forma en que jurídicamente esté organizada.

El hecho que las becas disponibles como ayuda estudiantil para el pago de todo o parte de los aranceles no se encuentren normadas en una o varias leyes especiales, sino que se hayan regulado en el tiempo a través de la ley de presupuestos obedece, precisamente, a las características de nuestro sistema de educación superior. En efecto, estas asignaciones se limitan a establecer los montos a entregar, teniendo como único sustento el sistema jurídico vigente, cuya estructura en ningún caso se ve modificada por dichas asignaciones.

Los diversos programas de becas son coherentes con la mencionada lógica de financiamiento a la demanda y, por ende, su incorporación mediante la ley de presupuestos no implica, bajo ningún concepto, una ruptura con la esencia del sistema. Lo anterior al punto que, de no existir estos programas de becas, las características del financiamiento estudiantil en Chile no variaría y seguiría centrado en la necesidad de pagar aranceles y la existencia de mecanismos fiscales para colaborar en ello.

C.- El sistema de educación superior chileno en el contexto internacional.

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 educación⁷, 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 precisamente a aumentar los recursos destinados a becas y créditos.

⁷ OECD (2015), "Education at a Glance 2015: OECD Indicators", OECD Publishing.

Los elementos esenciales de esta categoría son compartidos con países como Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, Estados Unidos y el Reino Unido, que también presentan altos aranceles y muestran una tendencia con un fuerte predominio de financiamiento a la demanda, aunque se diferencian de Chile por contar con sistemas más desarrollados de apoyo a los estudiantes. 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 destinada a financiar las becas y créditos alcanza el 70% del total de los aportes destinados por el Estado a educación superior, primando, como se mencionó previamente, el financiamiento a la demanda.

De acuerdo a esta misma clasificación de la OCDE, los países que tienen sistemas diametralmente opuestos al nuestro se caracterizan por una estructura de gratuidad universal a través del financiamiento directo a las instituciones, un fuerte predominio de instituciones estatales y un alto componente de financiamiento a la oferta. Los principales representantes de esta categoría son los países nórdicos, como Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia e Islandia, que coincidentemente también comparten condiciones económicas que difieren de la realidad nacional.

3.2.- Alteración en las características esenciales del sistema de educación superior como consecuencia de la glosa de gratuidad.

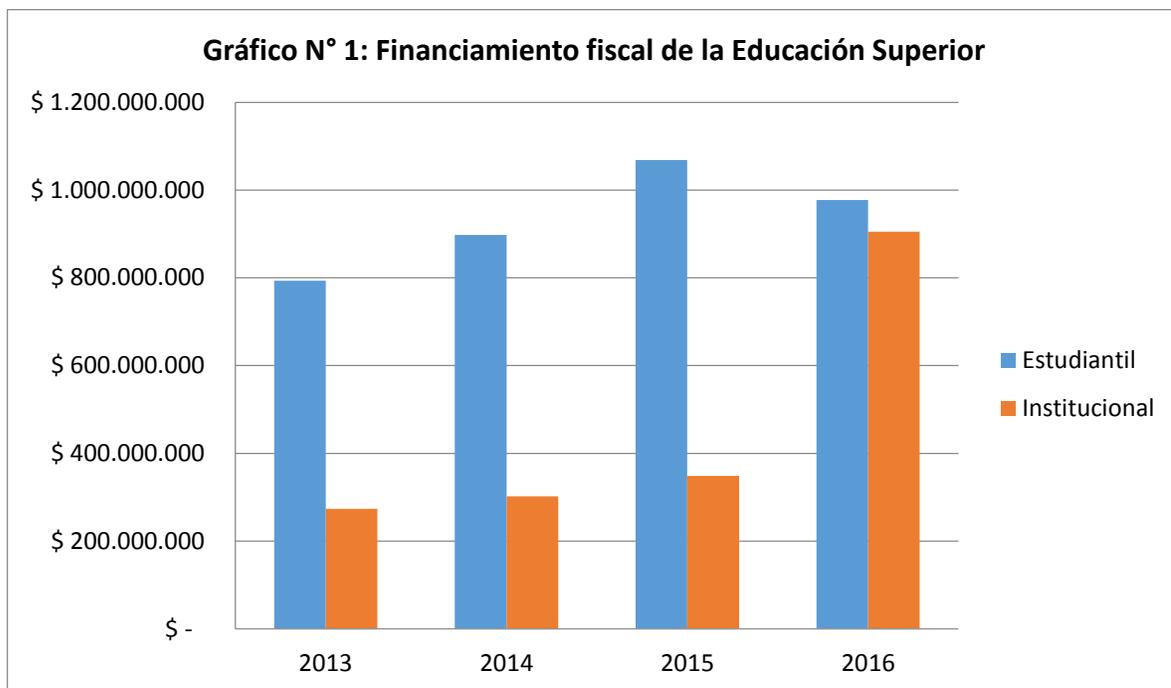
A.- El nuevo sistema de educación superior por aplicación de la glosa de gratuidad.

La breve explicación que se ha hecho de las características de nuestro sistema educacional permite entender los efectos que tendrá la glosa de gratuidad impugnada, al transformar un sistema basado en el financiamiento a la demanda y que favorece la libre elección y la relación entre institución y estudiante, en otro centrado en la oferta, en la restricción de alternativas de elección y en la relación entre el Estado y las instituciones.

Los cambios que esta glosa incorpora al sistema han sido tildados por las autoridades de paradigmáticos o estructurales, cuestión que se ve confirmada por los efectos concretos que su aplicación tendrá. A continuación analizaremos los más evidentes.

a.- Cambio radical en la estructura de financiamiento fiscal de la educación superior en Chile.

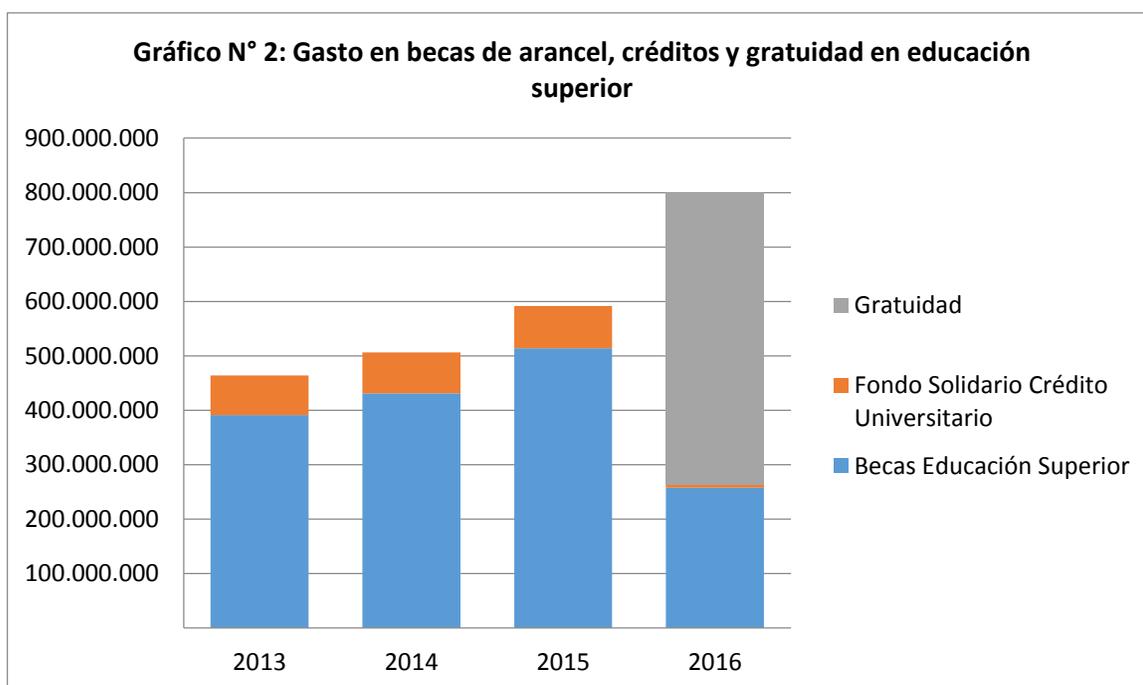
La glosa impugnada convierte un sistema fuertemente centrado en los estudiantes (financiamiento a la demanda) en otro donde el Estado financia directamente a las instituciones de educación superior (financiamiento a la oferta). Lo anterior queda en evidencia al comparar la estructura de financiamiento histórica del sistema, en la que un 70% de los recursos estatales corresponden a financiamiento estudiantil y sólo un 30% a financiamiento institucional, con la nueva estructura que aumenta el financiamiento institucional a más del doble, quedando prácticamente equivalente, según se aprecia en el gráfico nº 1 siguiente.



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES

Este cambio en la estructura de financiamiento se ve reflejado en la creación de un nuevo “aporte por gratuidad”, que reemplaza las becas en forma importante y constituye una forma de financiamiento totalmente nueva. Lo anterior no se trata de una cuestión semántica, sino que va a la esencia del mecanismo de financiamiento apuntando a la desaparición del que hoy es la principal ayuda estudiantil. De hecho, el monto destinado a las becas para las universidades del CRUCH disminuyó en un 53%, para ser reemplazado por este nuevo aporte cuya forma de asignación es diametralmente distinta, al centrarse en la institución y no en el estudiante.

El gráfico N°2 muestra lo radical del cambio para las universidades del Consejo de Rectores.



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES

Por último, una de las glosas del presupuesto incorpora un nuevo fondo basal denominado Aporte para Fomento de la Investigación, que está disponible para un subgrupo de universidades privadas que adscriban a la gratuidad. Hasta la fecha los aportes basales no variables estaban circunscritos a las universidades del Consejo de Rectores, como consecuencia de la clasificación que el DFL N°4 de 1981 incorporó y que se basa,

precisamente, en el privilegio que un grupo de instituciones tiene para de acuerdo a esa ley recibir fondos del Estado. Esta nueva asignación, cuyo propósito evidente es compensar a las instituciones que adhieran a la gratuidad, no tiene fundamento en las normas que rigen nuestro sistema e implica una nueva anomalía, al no abrirse a todas las universidades del sistema.

b.- La glosa incorpora una nueva clasificación de las instituciones de educación superior, sin sujeción al marco normativo vigente.

Con el propósito de condicionar el financiamiento fiscal, se genera una clasificación de instituciones que excede el actual marco legal y que altera la manera en que se ha desarrollado el sistema educacional.

La Ley General de Educación clasifica a 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 y que 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 la naturaleza jurídica de los miembros de corporación o fundación en la que se han organizado.
 - 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 su naturaleza jurídica, separando entre con y sin fines de lucro no obstante la ley no distingue.

Estos requisitos se adecuan al modelo que busca instaurar el Gobierno pero constituyen una exigencia adicional a las que contempla la ley vigente para constituirse como universidad, que solo obliga a estar organizadas como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. De esta forma, se está modificando el marco regulatorio de la educación superior sin abordar derechamente la materia. Lo mismo ocurre respecto de los centros de formación técnica e institutos profesionales 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.

c.- 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 un apoyo mediante becas 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).
- b. Diferenciación de los requisitos académicos (puntajes Prueba de Selección Universitario) 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.
- d. Mejoras al Crédito con Aval del Estado, incorporando mayor subsidio a la tasa y cuota contingente al ingreso.

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.

d.- La fijación de precios en contraposición a los aranceles libres.

El mayor control estatal de las instituciones de educación superior a través de las exigencias que impone la glosa para acceder a la gratuidad se manifiesta con fuerza en la obligación de aceptar la fijación de aranceles para las instituciones que adhieran a la gratuidad. Esto implica renuncias a ciertos ámbitos de la autonomía institucional que están expresamente normados en la ley y que no pueden modificarse a través de la ley de presupuestos.

La autonomía económica dejar de ser la norma general en el sistema de educación superior, lo que implica un cambio radical.

B.- El impacto de estos cambios en la posición de Chile en el contexto internacional.

Los cambios estructurales descritos como consecuencia de la aplicación de las glosas impugnadas no sólo impactan el funcionamiento del sistema de educación superior chileno, sino que modifican la posición que nuestro país tienen en el contexto internacional.

En efecto, como consecuencia de la reforma a la educación superior y el quiebre en la forma en que opera el actual sistema, el sistema chileno dejará de compararse a países como EEUU, Reino Unido, Australia y Holanda y se moverá hacia sistemas como los de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia) y otros como Turquía, Estonia, Eslovenia y la República de Eslovaquia.

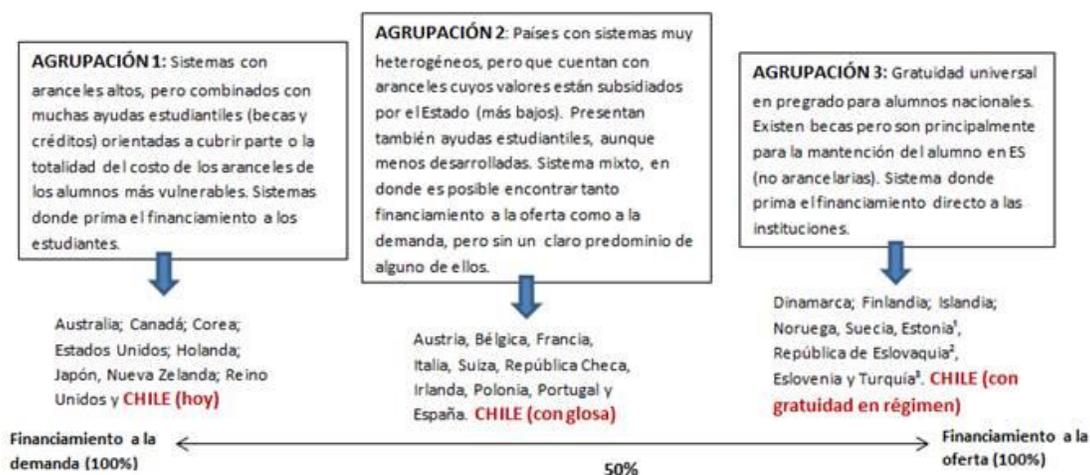
La figura que se presenta a continuación (Gráfico N°3) muestra un diagrama en donde se ha agrupado a los países pertenecientes a la OCDE según el esquema de financiamiento a la educación superior que presentan (predominio de un financiamiento a la demanda, de un financiamiento a la oferta o si cuentan 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 50% 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 a los países nórdicos (agrupación 3 de la figura), 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 se 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 del Education at a Glance 2015 (OECD).

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)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.

3.3.- La glosa de gratuidad como un primer paso para el “nuevo paradigma” de la educación superior.

Existen elementos de contexto que no pueden obviarse y que dan cuenta tanto de la potencia de los cambios propuestos a través de la ley de presupuestos como de la permanencia de los mismos. Se trata de una reforma al sistema cuyos efectos serán muy considerables y de largo plazo, lo que confirma que no puede llevarse a cabo a través de la ley de presupuestos, sino que exige la discusión parlamentaria especial.

Que estamos frente a una reforma estructural es evidente al analizar los efectos en el sistema educacional, pero es además coherente con el discurso oficial del Gobierno que ha promovido estos cambios. Las autoridades han planteado la necesidad de realizar una reforma educacional que cambie el paradigma de nuestro sistema de educación superior, lo que

generalmente se expresa en la necesidad de establecer la gratuidad universal y la educación superior como un derecho social. A continuación se reproduce una selección de intervenciones de las autoridades que permiten comprender de mejor manera la entidad de los cambios propuestos:

1. El Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet planteaba dentro de los pilares de la reforma educacional la “gratuidad universal” señalando que *“esta propuesta plantea un cambio de paradigma. Ello implica pasar de la educación como un bien que es posible transar en el mercado y la competencia como mecanismo regulador de la calidad, a un sistema educacional coordinado que ofrece a las niñas, niños y jóvenes de Chile un derecho social.”*. Agregó, al describir la reforma a la educación superior, que ésta *“debe ser un derecho social efectivo. Se establecerán garantías explícitas para los ciudadanos en materia de educación superior, tanto de acceso como de calidad y financiamiento (...) Avanzaremos gradualmente en la gratuidad universal y efectiva de la educación superior, en un proceso que tomará 6 años. Durante el próximo período de Gobierno, accederán a la gratuidad al menos los y las estudiantes pertenecientes al 70% más vulnerable de la población, abarcando extensamente a la clase media. Esta gratuidad podrá ser ejercida en toda institución de educación superior que cumpla, entre otros aspectos, con: estar acreditada; acatar estrictamente las normas que no permiten la existencia de lucro; estar incorporada a las nuevas normas sobre acceso de equidad; desarrollar programas de reforzamiento y acompañamiento para los alumnos vulnerables, y que se rija por el sistema de aranceles que determine el MINEDUC. Para la fijación de aranceles se creará una nueva institucionalidad... Quienes se endeudaron para estudiar hoy están viviendo situaciones complejas. Los instrumentos financieros que se utilizaron para ampliar la cobertura en educación superior no siempre cumplieron las expectativas. Avanzaremos a la gratuidad universal en educación superior y al mismo tiempo estudiaremos mecanismos para establecer un trato equitativo a los estudiantes endeudados.”*.
2. Mensaje 21 de mayo de 2014. Entre las medidas a implementar en la educación superior la Presidenta de la República señaló que *“instauraremos el derecho de gratuidad a los estudiantes que accedan a la educación superior... Como hemos dicho, éste es un proceso que tomará 6 años para cubrir a la totalidad de los estudiantes. Esperamos que a fines de mi gobierno al menos hayamos abarcado al 70 por ciento más vulnerable, pero en el proyecto de ley vamos a buscar, como hemos hecho en otras reformas, que contemple allegar al cien por ciento.”*.
3. Mapa de la reforma educacional 2014. Éste contemplaba, para el segundo semestre de 2014, en el Eje de Educación Superior lo siguiente:

“Nuevo Paradigma de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Se sentarán las bases que cambiarán el modelo con que ha operado el sistema de la Educación Superior en las últimas décadas. Enviaremos iniciativas legales durante el segundo semestre que cambiarán el financiamiento y el marco regulatorio, también mejorarán la calidad, el acceso y el avance en gratuidad...”.
4. Mensaje 21 de mayo 2015. Dentro de los temas destacados en materia de educación superior, la Presidenta de la República expresó: *“avanzando en nuestro compromiso de alcanzar la gratuidad para el 70 por ciento de los estudiantes más vulnerables de Chile al fin de mi período, a partir de 2016 aseguraremos que el 60 por ciento más vulnerable que asista a Centros de Formación Técnica, a Institutos Profesionales acreditados y sin fines de lucro, o a universidades del Consejo de Rectores, accedan a*

la gratuidad completa y efectiva, sin beca ni crédito. Esto beneficiará a casi 264 mil jóvenes. Esta medida es coherente con nuestro Programa de Gobierno y seguiremos avanzando decididamente hacia la gratuidad universal. Para ello presentaremos en el segundo semestre de este año una ley que abordará un nuevo marco de regulación, financiamiento y gratuidad de la Educación Superior que definirá claramente el camino para que ningún joven tenga que pagar.”.

5. Declaración del Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, Francisco Martínez, en una entrevista del 19 de julio en La Tercera en que señaló: *“queremos construir un sistema basado en la oferta, donde el Estado financia instituciones para que los jóvenes pueden 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.”.*⁸

6. Publicación en un sitio web del Ministerio de Educación sobre la Reforma Educacional⁹, del 4 de agosto de 2015, que dio a conocer los requisitos para la Gratuidad 2016, que señaló: ***“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. Para la implementación de este primer paso, el Ministerio de Educación determinó, en una primera etapa, un grupo de instituciones elegibles: las 25 universidades que conforman el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales que estén acreditados y tengan una personalidad jurídica sin fines de lucro. Además de estos planteles, la Presidenta Bachelet anunció que se sumarían, en esta primera etapa, las universidades privadas que cumplan con los siguientes criterios: estar acreditadas por cuatro años o más, no poseer como integrantes de la corporación o fundación universitaria sociedades comerciales con fines de lucro y considerar representantes en sus estamentos estudiantil y/o funcionario en algún órgano de gobierno superior del plantel, de acuerdo con sus estatutos. ‘Lo que estamos haciendo este año es adelantar un aspecto de la reforma de educación superior que tiene muchos otros elementos...’, señaló la ministra Adriana Delpiano, quien agregó que “no podíamos avanzar en gratuidad en establecimientos que el día de mañana, una vez aprobada la ley que reforma la educación superior, no estuvieran en directa relación con el cumplimiento de criterios que aseguren calidad y el no lucro”, explicó”.***

7. Declaración del Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, después de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos 2016: *“...lo importante es que Chile está dando pasos en todos los estamentos de la educación y en particular este presupuesto da un primer paso que es muy importante hacia el avance en gratuidad en educación superior”.*¹⁰

⁸ <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/07/680-639313-9-francisco-martinez-algunas-instituciones-podrian-tender-a-reducirse-y-otras-a.shtml>

⁹ <http://reformaeducacional.mineduc.cl/mineduc-da-a-conocer-los-requisitos-para-gratuidad-2016/>

¹⁰ <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/10/674-649514-9-valdes-y-presupuesto-da-un-primer-paso-muy-importante-hacia-el-avance-en.shtml>

4.- LA GLOSA PRESUPUESTARIA DE GRATUIDAD IMPLICA EL INICIO DE UNA SITUACIÓN PERMANENTE Y DE MAYOR ALCANCE.

Aunque por su naturaleza la ley de presupuestos tiene vigencia sólo por un año, los cambios estructurales introducidos en las glosas que se impugnan serán permanentes, lo que confirma la necesidad de discutirlos siguiendo el procedimiento que la Constitución señala para todas las leyes y no la especial de presupuestos.

En este sentido, cobra particular importancia un documento de trabajo que en julio de 2015 el Ministerio de Educación puso a disposición del público en su página web y envió a todas las instituciones de educación superior para que hicieran comentarios, denominado “Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior”. Dicho documento, cuya copia se acompaña, se autodefine como “la propuesta del Gobierno para una reforma integral a la educación Superior en Chile” y tiene como uno de sus principales ejes el nuevo sistema de financiamiento que, salvo por su alcance absoluto, no dista mucho de lo que las glosas impugnadas señalan.

En efecto, el citado documento da cuenta detallada de las exigencias que las instituciones deberán cumplir para acceder al nuevo sistema de financiamiento, tales como fijación de aranceles e imposiciones en la forma de organizar internamente la entidad educacional, las que se detallan en el punto IV.1. del documento y constituirían la política permanente de financiamiento institucional.

Lo interesante es que para el 2016 se señala expresamente que *“daremos un primer paso en la implementación de la gratuidad, cuando, a través de la ley de presupuestos, creamos una transferencia por gratuidad que beneficie a los estudiantes de hogares en los tres primeros quintiles de ingreso, que se encuentren matriculados en cualquiera de las universidades del Consejo de Rectores, o en algún Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica que cumpla con estar acreditado y estar constituido como una persona jurídica sin fines de lucro. Para acceder a esta gratuidad, las instituciones firmarán un convenio con compromisos equivalentes a los expresados en el punto IV.1.”*. Agrega el mismo documento que *“En 2017 se dará un segundo paso, incorporando a nuevas instituciones en la medida que cumplan con los requisitos y compromisos mencionados en el punto IV.1. Luego se avanzará a la gratuidad para el 100% de los estudiantes en plazos factibles.”*

Lo anterior no hace más que confirmar que estamos en presencia de una política diseñada para el largo plazo, que modifica radicalmente el sistema de educación superior chileno y que se pretende implementar por una vía distinta a la que la Constitución establece, vulnerándola.

POR TANTO, Y EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, solicito a S. S. Excelentísimo tener presente la posición de la Fundación Acción Educar en cuanto a que las glosas presupuestarias impugnadas implican cambios estructurales que no pueden llevarse a cabo por esa vía, lo que implica una vulneración de las normas constitucionales sobre la materia.

PRIMER OTROSÍ: En virtud de lo resuelto con fecha 12 de marzo de 2015 y en atención al artículo 37 de la Ley 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, estando dentro de plazo solicito a S. S. E. permitir a Fundación Acción Educar ser oída en la audiencia pública a ser celebrada en fecha 9 de diciembre de 2015, a fin de exponer los argumentos planteados y contribuir a la mejor resolución del presente proceso constitucional.

POR TANTO, solicito a S.S. Excelentísimo: Acceder a lo solicitado.

SEGUNDO OTROSÍ: Por este acto, acompaño documento elaborado por el Ministerio de Educación, denominado “Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior”.

POR TANTO, solicito a SS. Excelentísimo tenerlo por acompañado.

TERCER OTROSÍ: Por este acto, acompaño los siguientes documentos en que consta mi personería:

a.- Copia simple de los estatutos de constitución de la Fundación AcciónEducar de fecha 15 de abril de 2014.

b.- Copia simple de la reducción a escritura pública del acta de sesión n° 1 del directorio de la Fundación Acción Educar, que en fecha 25 de agosto de 2014, nombra Director Ejecutivo a Raúl Figueroa Salas; documento en el cual consta la personería para actuar por la Fundación Acción Educar.

POR TANTO, solicito a SS. Excelentísimo tenerlos por acompañados.

CUARTO OTROSÍ: Por este acto solicito a S. S. E. que las notificaciones relativas a la audiencia pública y a otros asuntos de autos que estime conveniente sean realizadas al correo electrónico rfigueroa@accioneducar.cl

POR TANTO, solicito a SS. Excelentísimo acceder a lo solicitado.

QUINTO OTROSÍ: En mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, patrocino esta presentación y delego el poder con que actúo en el presente proceso en la abogada doña María Trinidad Valdés Alcalde, de mi domicilio, quien firma en señal de aceptación, de tal forma que podamos actuar conjunta o separadamente.

POR TANTO, solicito a S. S. Excelentísimo tenerlo presente.