

Problemas de constitucionalidad en la glosa de gratuidad

Introducción

Luego del fallido intento del gobierno de incorporar a un sector de la educación superior técnico profesional a la política de gratuidad en la Ley de Presupuestos 2016, este año reitera su propósito en el proyecto de Ley de Presupuestos 2017. Cabe tener en cuenta que la matrícula de CFT e IP corresponde al 44% del total de pregrado.

La regulación que se propone para el próximo año difiere de la anterior. Sin embargo, las diferencias no tienen por objeto corregir los vicios de inconstitucionalidad que contenía la primera, sino que incorpora nuevos elementos que la profundizan.

Se establece que para ser una institución elegible para la gratuidad los institutos profesionales y centros de formación técnica privados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Estar acreditados por un mínimo de cuatro años, al 23 de diciembre de 2016.
2. Estar organizados como personas jurídicas sin fines de lucro; y en caso de tener controladores, éstos deben ser personas naturales o jurídicas sin fines de lucro.
3. Contar con un sistema de admisión transparente, objetivo y pertinente, que no implique discriminaciones arbitrarias y favorezca a estudiantes egresados de los establecimientos de enseñanza media técnico-profesional y a trabajadores del área. Este sistema deberá encontrarse publicado en su página web al 1 de diciembre de 2016.

Cabe recordar que la Ley de Presupuestos 2016 originalmente señalaba que la gratuidad podría ejercerse en los CFT o IP que, al 30 de septiembre de 2015, estuvieran organizados como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro y que contaran con acreditación institucional vigente de un mínimo de cuatro años. Con todo, esta disposición no tuvo aplicación a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional¹ que declaró inconstitucional la glosa de gratuidad por vulnerar los derechos a la igualdad ante la ley y a la no discriminación arbitraria, lo que llevó a su modificación a través de la denominada ley corta de gratuidad en la que el mundo técnico profesional quedó marginado de esta política. En un intento por corregir esta situación su artículo segundo transitorio estableció que el financiamiento para los estudiantes de los primeros cinco deciles que se matriculen en CFT o IP acreditados por un mínimo de cuatro años y que estén organizados como personas jurídicas sin fines de lucro o, si no lo estuvieren, hayan manifestado su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica, mejoraría progresivamente a fin de que en el plazo máximo de tres años, contado desde la publicación de

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, ROL N° 2935, respecto de la glosa de gratuidad de la Ley de Presupuestos para el año 2016.

la ley, accedieran a un régimen de gratuidad. Si bien esta disposición no tuvo ninguna implicancia jurídica insistió en el nuevo marco de exigencias para el sector.

Sin perjuicio de lo anterior, sí comenzaron implementarse cambios para la educación TP en la regulación de la Beca Nuevo Milenio, la que benefició con un monto más alto a los estudiantes de los cinco primeros deciles de ingresos matriculados en instituciones que manifestaran su voluntad de transformarse en personas jurídicas sin fines de lucro.

De esta forma se ha comenzado a adecuar la normativa al objetivo de la coalición gobernante de instaurar un nuevo modelo. Independiente de que se discrepe con esta intención, no nos detendremos a analizar estas diferencias sino en dos elementos incorporados en el proyecto de ley de Presupuestos 2017, que al parecer han pasado desapercibidos, a saber: la profundización de las discriminaciones arbitrarias hacia los estudiantes afectados por esta política y la limitación a la autonomía de las instituciones.

1. Discriminación arbitraria

Organización jurídica de las IES

La limitación de la gratuidad a los estudiantes de CFT e IP sin fines de lucro constituye una discriminación arbitraria. Ésta fue reconocida por el Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia sobre la glosa de gratuidad y, no obstante lo anterior, el gobierno insiste en su legalización. En relación a los requisitos que se imponen a las IES para ser elegibles cabe recordar que el fallo señaló que “la gratuidad de la educación superior tiene que enfocarse en la situación socioeconómica del estudiante y no en la institución a la que se adscribe, sin perjuicio de lo cual y con el propósito de asegurar una educación de calidad, se deben considerar ciertos presupuestos mínimos dentro de los límites permitidos por el principio de igualdad ante la ley”². Agregó que los beneficiarios directos de este beneficio son “aquellos alumnos vulnerables pertenecientes a los cinco deciles de menores ingresos del país. Es decir, el legislador ha establecido una garantía universal respecto del derecho a la educación, para un determinado segmento socioeconómico, considerando en primer lugar un criterio de gradualidad en su otorgamiento. Ello por lo demás es concordante con lo expresado por el propio gobierno, especialmente en el documento Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación, de julio de 2015, al señalar que ésta ‘concibe a la educación como un derecho humano fundamental, que debe ser garantizado por el Estado’ (p. 8), precisando más adelante que ‘la educación superior chilena es un derecho social cuya provisión debe encontrarse al alcance de todas las personas que cumplan con requisitos de acceso, promoción y egreso establecido por el Sistema Nacional de Educación Superior’ (p. 10)”³.

Lo que objeta es que a “estudiantes vulnerables se les imponga para el goce de la gratuidad..., condiciones ajenas a su situación personal o académica, como es el hecho de encontrarse matriculados en determinadas universidades, centros de formación técnica o institutos profesionales, estableciendo una eventual exclusión respecto de aquellos. Es por tanto, la aplicación de tales exigencias referidas a las instituciones de educación superior de las cuales forman parte -según como está concebida por esa Glosa de la Ley de Presupuestos-, las que

² Considerando decimosexto

³ Considerando vigésimo primero

generan diferencias injustificadas entre estudiantes vulnerables que se encuentran en idéntica situación, lo que resulta contrario al principio de igualdad ante la ley y no discriminación arbitraria, consagrado artículo 19, N° 2°, de la Constitución.”. ⁴

Cabe tener en cuenta que esta discriminación también se configura en la Beca Nuevo Milenio ya que otorga más recursos a los alumnos de CFT e IP sin fines de lucro.

Para efectos de dimensionar las implicancias de esta exigencia se muestra la distribución de la matrícula de la educación TP en instituciones con y sin fines de lucro.

Matrícula pregrado 2015 según acreditación y lucro (dato no disponible para 2016)

	Instituciones acreditadas	Instituciones no acreditadas
Instituciones con fines de lucro	353.589 (68%)	53.004 (10%)
Instituciones sin fines de lucro	104.353 (20%)	8.740 (2%)

Fuente: SIES. Nota: Entre paréntesis valor como porcentaje del total de matrícula en CFT e IP.

- El 88% de la matrícula de CFT e IP se concentra en instituciones acreditadas con y sin fines de lucro.
- El 68% de la matrícula de CFT e IP se concentra en instituciones acreditadas y que, además, tienen fines de lucro.
- Solo un 2% de la matrícula de CFT e IP se concentra en instituciones con fines de lucro que no están acreditadas.

2. Atentado contra la autonomía de las IES

Nuevo sistema de admisión

Tal como se señaló, el proyecto de ley de Presupuestos 2017 incorporó la exigencia de contar con un sistema de admisión que favorezca a estudiantes egresados de establecimientos de enseñanza media técnico-profesional y a trabajadores del área que deberá encontrarse publicado en su página web al 1 de diciembre de 2016.

Al respecto, surgen una serie de interrogantes en torno a la discriminación positiva que se establece para los egresados de enseñanza media TP y de los trabajadores del área. ¿Existe evidencia que la justifique? ¿Los egresados de educación media TP se encuentran en desventaja en relación a los HC? ¿Cuál es su objetivo? ¿Se busca fomentar el ingreso a la enseñanza media TP? ¿Se pretende mejorar o potenciar dicha área? ¿Esta exigencia irá asociada a nuevas propuestas para la educación media TP? ¿Los egresados de educación media HC son “menos deseables” en instituciones de pregrado TP?

La autonomía de las IES tiene su fundamento en el artículo primero inciso tercero de la Constitución que señala que “el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de

⁴ Considerando vigésimo tercero.

los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”. Lo anterior, ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia Rol 523-2006, en la que señala que dicha Magistratura “ha entendido comprendidas dentro de los cuerpos intermedios a las universidades, sean públicas o estatales.”⁵.

La mencionada disposición constitucional debe complementarse con el artículo 104 del DFL N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, que señala que “se entiende por autonomía el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.”. Luego define cada una de esas autonomías, afirmando que la primera incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio. En relación a esta materia, la Contraloría General de la República ha precisado “que tal atribución consiste, en general, en tener poder resolutivo en todo lo que se relaciona con el quehacer interno universitario, como sucede con la selección de los postulantes a las respectivas instituciones de educación superior, pudiendo crear sus propios regímenes para estos fines.”⁶.

En consecuencia, la intromisión del Estado en los sistemas de admisión de las IES fijando obligaciones de preferencias es un atentado a su autonomía.

Para una mejor comprensión del concepto de autonomía de los cuerpos intermedios, es conveniente tener en cuenta que en la citada sentencia Rol 523-2006 el Tribunal Constitucional indica que ésta “se configura, entre otros rasgos esenciales, por el hecho de regirse por sí mismos; esto es, por la necesaria e indispensable libertad para organizarse del modo más conveniente según lo dispongan sus estatutos, decidir sus propios actos, la forma de administrarse y fijar los objetivos o fines que deseen alcanzar, por sí mismos y sin injerencia de personas o autoridades ajenas a la asociación, entidad o grupo de que se trata (Rol N° 184, considerando 7º).”⁷. Agrega, que solo correspondería la intervención de la autoridad pública en la medida que se infrinja el ordenamiento o su propio estatuto o ley social (Rol N° 226, considerando 29º).⁸ Por otro lado destaca que la autonomía “constituye la garantía institucional de la libertad de enseñanza, tutelada en el artículo 19 N° 11 de la Constitución”⁹. En la argumentación para explicar este vínculo cita doctrina y jurisprudencia extranjera. Entre éstas destacamos respectivamente la que señala que “la autonomía universitaria es una garantía institucional de la libertad académica y cuyo contenido esencial está determinado por ésta”¹⁰ y lo precisado por el Tribunal Constitucional español en cuanto a que el “fundamento y justificación de la autonomía universitaria debe vincularse con ‘el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación’. De este modo, ‘la protección de estas libertades frente a las injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía...’”.

⁵ Considerando vigésimo sexto.

⁶ Dictamen N° 94589 de 2014, en el que hace referencia a los dictámenes N°s 22.141, de 1994; 110 y 7.278, ambos de 2004, y 57.590, de 2013, que precisaron el concepto de autonomía universitaria.

⁷ Considerando vigésimo tercero.

⁸ Considerando vigésimo tercero.

⁹ Considerando vigésimo séptimo.

¹⁰ Considerando vigésimo octavo.

De esta forma es posible apreciar que la vulneración a la autonomía de las IES no es un problema conceptual o meramente formal, sino que determina la libertad de académica y de enseñanza.

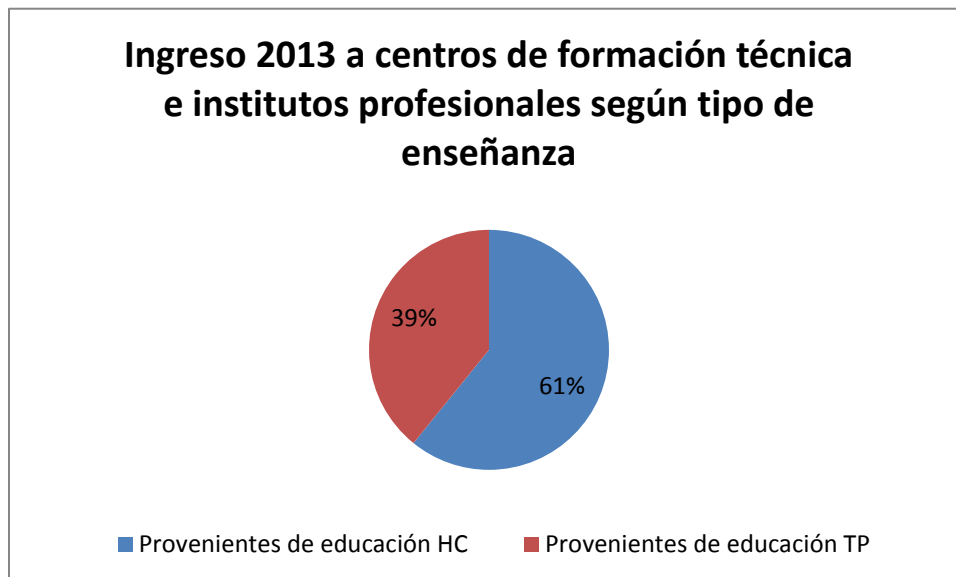
Aunque pueda esgrimirse que la exigencia de favorecer a estudiantes egresados de los establecimientos de enseñanza media técnico-profesional y a trabajadores del área no daña a las IES, debe tenerse en cuenta que se trata de una injerencia de la autoridad política en un ámbito exclusivo de las IES.

Por otra parte, y aunque no nos abocaremos a desarrollar este punto, debe señalarse que ha pasado desapercibida la discriminación arbitraria a la que se expone a los egresados de educación media científico humanista que se encuentran en la misma situación de vulnerabilidad que los estudiantes egresados de enseñanza media TP.

Sin perjuicio de lo anterior, al revisar la información de los alumnos matriculados en CFT e IP se observa que no existen razones que justifiquen un trato preferente para un grupo de alumnos.

Acceso de estudiantes de enseñanza media a educación centros de formación técnica e institutos profesionales por tipo de enseñanza, año 2013.

Tipo de enseñanza	Estudiantes
Científico humanista	30.976
Técnico profesional	19.945
Total	50.921



Fuente: Elaboración propia en base a datos SIES.

Conclusiones

De esta forma se concluye que las objeciones de constitucionalidad a la glosa original de gratuidad 2016 no es una materia que al Gobierno le interese corregir. Esto da cuenta de que la

intención que hay detrás no es de justicia social, sino de controlar la educación superior, de lo contrario se habría enmendado la falta. En efecto, cuál es la justicia a la que se alude cuando lo que se pretende es legalizar la discriminación arbitraria, es evidente que en este caso no se le está dando a cada uno no lo que le corresponde.

La exigencia que incorpora el proyecto de ley de Presupuestos 2017 de contar con un sistema de admisión que favorezca a los egresados de enseñanza media técnico-profesional y a trabajadores del área implica una intromisión en las políticas propias de cada institución, la que debería ser capaz de decidir libremente los criterios para la admisión de estudiantes. Además, se configura una nueva discriminación arbitraria para quienes egresan de la formación científico humanista. Al respecto llama la atención que la propia glosa señale que el sistema no puede implicar discriminaciones arbitrarias en circunstancias que la está consagrando.

La gratuidad no está enfocada en el derecho social de los alumnos, sino en aumentar el control estatal sobre la educación superior, ya que el beneficio de gratuidad va asociada al cumplimiento de las condiciones que determina el Estado y cuyo impacto en calidad es discutible. Lamentablemente en los casos mencionados dichas condiciones se apartan de principios básicos de la democracia como la igualdad ante la ley y la no discriminación arbitraria, el respecto a la autonomía de los grupos intermedios y la justicia. Esto se encuentra agravado por tratarse de una regulación impuesta en la ley de presupuestos, en consecuencia modificable anualmente, lo que impide a las instituciones obrar con la certeza jurídica necesaria para desarrollarse.

La propuesta del Ejecutivo no encaja en nuestro sistema de educación superior ni logra dar una respuesta satisfactoria a la aspiración de hacer de la educación superior un derecho social, lo que sí se puede lograr con becas donde los alumnos escogen las instituciones que cumplan con criterios de calidad que fije el gobierno.