

Garantía de acceso a la educación superior en Chile

Serie Minutas Nº 51-23 21-04-2023

por Víctor Soto Martínez

Resumen

Este trabajo es una revisión de la garantía de acceso a la educación superior en Chile con el objeto de apoyar el debate en el que participarán los parlamentarios chilenos en la próxima reunión del Parlamento Andino. En dicha reunión se discutirá particularmente un marco normativo común para garantizar este acceso en los diversos países de la región andina. En términos concretos, esto implica, en primera instancia, una revisión constitucional –qué dice la constitución y cómo define este derecho- y, segundo, una revisión de la ley que organiza la educación superior en nuestro país, en particular aquello que dice relación con el costo de la educación y su financiamiento (una de las principales barreras de entrada a este nivel educativo), así como con sus procesos de admisión. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones generales.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. Resguardo de la educación superior a nivel constitucional	3
2. Resguardo de la educación superior a nivel legal	5
2.1. Existencia de gratuidad o políticas de acceso	5
2.2. Sistema de admisión o acceso.....	7
2.3. Otros elementos de garantía.....	7
Conclusión.....	8

Antecedentes

Se ha solicitado una revisión de la garantía de acceso a la educación superior en Chile con el objeto de apoyar el debate en el que participarán los parlamentarios chilenos en la próxima reunión del Parlamento Andino. En dicha reunión se discutirá particularmente un marco normativo común para garantizar este acceso en los diversos países de la región andina.

Para efectos de este trabajo, se ha estudiado la constitución y la ley orgánica más relevante de Chile. Por cierto, determinar la existencia de una auténtica garantía de acceso a la educación superior depende no tanto de un estudio formal o jurídico, sino de estudios más específicos a nivel práctico (ya sea con estadísticas o tomando como base encuestas o estudios sociológicos). Sin embargo, mediante un análisis jurídico podemos determinar qué es lo que señalan las reglas básicas sobre la materia, y cómo estas orientan el funcionamiento del sistema. Esto implica, en primera instancia, una revisión constitucional –qué dice la constitución y cómo define este derecho– y, segundo, una revisión de la ley que organiza la educación superior en nuestro país, en particular aquello que dice relación con el costo de la educación y su financiamiento (una de las principales barreras de entrada a este nivel educativo), así como con sus procesos de admisión.

1. Resguardo de la educación superior a nivel constitucional

En Chile la regulación constitucional de la educación superior es bastante escueta. Sin embargo, hay claridad en que ella debe ser promovida por el Estado, tal como se desprende del artículo 19, N° 10, inc. 6°, de la Constitución. Allí se mandata al Estado a fomentar la educación en *todos sus niveles*, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento patrimonio cultural de la nación. Fomentar la educación en todos sus niveles significa promoverla desde la educación parvularia hasta la educación superior, lo cual se vincula con el objeto de la educación definido en el inciso segundo, vale decir, conseguir el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Este precepto, además, vincula el tema educacional con la investigación científica y con el desarrollo cultural y artístico del país, donde la educación superior es justamente un eje central.

En este punto, habría que tratar de entender de qué hablamos cuando hablamos de una *garantía* de este derecho. Según Eduardo Aldunate, una garantía puede definirse como “un instrumento al servicio de la concreción fáctica de la promesa normativa”¹. Es decir, es una vía para llevar el derecho fundamental declarado por la constitución a la práctica, para *materializar* ese compromiso político establecido por el Estado.

En este sentido, se puede hablar de distintos tipos de garantías. El propio Aldunate menciona diversos *niveles* de concreción, desde la mera inclusión del derecho en un catálogo de derechos (cuestión que, como ya vimos, ya se encuentra articulada en

¹ ALDUNATE, Eduardo. *Derechos fundamentales*, Thomson Reuters, Santiago, 2008, p. 77.

nuestro sistema) hasta la existencia de sanciones en caso de vulneración de este derecho, a través de la vía jurisdiccional². Sin embargo, en nuestro país **no existe en la constitución una garantía jurisdiccional del acceso a la educación superior**, ya que, por lo general, no se garantizan jurisdiccionalmente los derechos sociales (entendiendo por tales el derecho a la salud, a la educación, al trabajo y a la seguridad social). Esto se debe a que la acción de protección, establecida en el artículo 20 de la Constitución, se circunscribe sólo a ciertos derechos, entre los cuales está excluido el derecho a la educación. Por cierto, una vía alternativa para proteger este derecho, de forma indirecta, ha sido la llamada “propietarización” de los derechos sociales, es decir, recurrir de protección invocando el derecho a la propiedad *sobre* el derecho a la educación. Se trata de una estrategia judicial que, sin embargo, da cuenta precisamente de la ausencia de una garantía robusta a nivel constitucional³.

Por otro lado, vale la pena detenerse en el tratamiento que hacían de este derecho la propuesta constitucional de Michelle Bachelet (2018) y la propuesta de la Convención Constitucional (2022). La primera innovaba al incorporar la **gratuidad de la educación superior** y la obligación del Estado de fomentar la **calidad** de la educación en *todos sus niveles* (art. 19, N° 14, inc. 5° y 6° de la propuesta de Michelle Bachelet, en adelante PMB)

La propuesta de la Convención, por su parte, le dedicaba un artículo completo a la educación superior, donde se disponía la existencia de un Sistema de Educación Superior, conformado por las universidades, los institutos profesionales, los centros de formación técnica, las academias creadas o reconocidas por el Estado y las escuelas de formación de las policías y las Fuerzas Armadas, todas ellas definidas como entidades sin fines de lucro (art. 37.1, de la propuesta de la Convención, en adelante PCC). Además de indicarse someramente los objetivos de estas instituciones, la libertad de cátedra como elemento de protección, y la pertenencia de las instituciones de educación superior del Estado al Sistema de Educación Pública, se indicaba que el Estado debía velar por “el acceso a la educación superior de todas las personas que cumplan los requisitos establecidos por la ley”. Asimismo, se establecía a **la equidad, la inclusión y la no discriminación** como los principios base del ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en este nivel educativo (art. 37.5, PCC).

Cabe mencionar, además, que **ambos proyectos disponían de garantías jurisdiccionales para proteger este derecho**, mediante la acción constitucional de protección (art. 20, PMB y arts. 19.2 y 119, PCC).

² *Ibíd.*, pp. 77-78.

³ Es una estrategia que, además, ha sido fuertemente criticada por parte de la doctrina. Véase, por todos, el artículo de Alejandro Vergara Blanco, quien ya en 1992 criticaba en esta tendencia la existencia de un “vicio dogmático” y “una relajación del concepto de propiedad, lo que evidencia su completa crisis actual”. VERGARA BLANCO, Alejandro. “La propietarización de los derechos”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, vol. XIV, 1992, p. 291.

Por cierto, también se puede hablar de garantía en un sentido más laxo, como la existencia de vías legales que permitan concretizar el derecho, independiente de que el sistema no contemple una sanción concreta a su vulneración, al menos en sede judicial. Una vía posible para garantizar el derecho, en este sentido, es justamente la existencia de un sistema administrativo coherente establecido a nivel legal, con órganos responsables política y administrativamente y un sistema de acceso a la educación superior que contemple facilidades económicas y mecanismos de admisión transparentes y accesibles a todos. Eso es lo que veremos en el próximo apartado.

2. Resguardo de la educación superior a nivel legal

En primer lugar cabe decir que, a partir del año 2018, existe en Chile una ley que regula específicamente –y de manera integral- a la educación superior, la **ley N° 21.091**. Antes de eso, si bien existía una regulación legal de este nivel educativo en diversos cuerpos normativos –como la Ley General de Educación (ley N° 20.370)- no existía una configuración de la misma como un Sistema (al menos no a nivel de ley). En esta línea, es interesante destacar que el primer artículo de la ley en comento suple la ausencia de una redacción más robusta de este derecho en el texto constitucional. Así, se establece que la educación superior “es un derecho, cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, de acuerdo a sus capacidades y méritos, sin discriminaciones arbitrarias, para que puedan desarrollar sus talentos; asimismo, debe servir al interés general de la sociedad y se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (art. 1, ley N° 21.091).

2.1. Existencia de gratuidad o políticas de acceso

Un segundo punto a destacar, es que esta ley establece un **sistema de acceso gratuito a la educación superior**. A diferencia de otros modelos comparados la gratuidad está asociada a ciertas características del alumno, y no al carácter público o privado de la institución a la que asiste. Así, mientras en países como Bolivia, Ecuador o Perú las universidades públicas se caracterizan por ser gratuitas, independientemente de las características de sus alumnos, en Chile las diversas instituciones de educación superior deben cumplir con una serie de requisitos para acogerse al financiamiento de la gratuidad, que luego es asignada a **los estudiantes que lo requieran por razones socioeconómicas**.

Como se dijo, para optar a este financiamiento, las instituciones de educación superior deben contar con una serie de requisitos, que señalamos resumidamente a continuación:

- a) Contar con acreditación institucional avanzada o de excelencia;
- b) Estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, corporaciones de derecho público o cuya personalidad derive de éstas u otras entidades de derecho público reconocidas por ley;

c) Estar adscritas, al menos un año antes de la solicitud respectiva, al *Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior* (véase punto 2.2);

d) Aplicar políticas, previamente informadas a la Subsecretaría de Educación Superior, al menos un año antes de la solicitud respectiva, que permitan el acceso equitativo de estudiantes; y contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención, fomentando que al menos el 20% de la matrícula total de la institución corresponda a estudiantes de hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de menores ingresos del país (art. 83, ley N° 21.091).

En caso de ser aprobado el financiamiento, estas instituciones deben regirse por la regulación de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación; cumplir la regulación de vacantes; y otorgar estudios gratuitos, de conformidad a lo dispuesto por la ley en comento (art. 87, ley N° 21.091).

En cuanto a los requisitos de los estudiantes para obtener el acceso gratuito a la educación superior, estos deben:

a) Ser chilenos, extranjeros con permanencia definitiva, o extranjeros con residencia, y respecto a éste último caso, que hayan cursado la enseñanza media completa en Chile;

b) No poseer un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura; ni un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la ley;

c) Estar matriculados en alguna de las carreras o programas de estudio señalados en la ley (art. 103, ley N° 21.091).

Asimismo, como ya se indicó, deben cumplir ciertas condiciones socioeconómicas. Aquí la ley no establece un número fijo, sino que un piso (que se debe ir ampliando según la disponibilidad de recursos del país, como indica el artículo trigésimo cuarto transitorio de la ley). Este piso fueron, para el año 2018, los estudiantes pertenecientes a los seis primeros deciles de menores ingresos de la población del país. Hasta la fecha de hoy, esta cifra no se ha ampliado.

Por otro lado, la gratuidad sólo aplica para aquellos estudiantes que permanezcan matriculados en la respectiva carrera o programa de estudio por un tiempo que no exceda la duración nominal de éstas, es decir, el tiempo de duración del plan de estudios y los procesos asociados a la titulación o graduación de los estudiantes (art. 105, ley N° 21.091). Para este cálculo no se considera el tiempo en el cual el estudiante suspenda justificadamente sus estudios, y mientras dicha suspensión sea aprobada por la institución respectiva y notificada a la Subsecretaría de Educación Superior (art. 106, ley N° 21.091).

2.2. Sistema de admisión o acceso

Como se indicó más arriba, la ley dispone la existencia de un **Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior**, que establecerá procesos e instrumentos para la postulación y admisión de estudiantes a las instituciones de educación superior adscritos a éste, respecto de carreras o programas de estudio conducentes a títulos técnicos y profesionales o licenciaturas. De acuerdo con la ley, este sistema debe ser objetivo y transparente, debiendo considerar, entre otros, la diversidad de talentos, capacidades o trayectorias previas de los estudiantes. El sistema opera a través de una plataforma electrónica única, administrada por la Subsecretaría de Educación Superior (art. 11, ley N° 21.091).

Cabe mencionar, además, que se contemplan aquí dos subsistemas: el subsistema universitario y el subsistema técnico-profesional. En ambos casos la Subsecretaría conformará y coordinará un comité, compuesto por representantes de estas mismas instituciones, que deberá definir procesos e instrumentos de acceso de aplicación general para las instituciones adscritas, según las particularidades de cada subsistema. Adicionalmente, las instituciones de educación superior pueden desarrollar instrumentos específicos, complementarios a los anteriores, los cuales deben ser, en todo caso, autorizados por el comité de acceso respectivo (art. 12, ley N° 21.091).

Asimismo, el sistema debe contemplar programas especiales de acceso, de carácter general, los que, de acuerdo con el principio de inclusión, con el objeto fomentar la equidad en el ingreso de estudiantes (art. 13, ley N° 21.091).

En síntesis, podemos señalar que en Chile existe un **sistema único de ingreso**, lo que implica la existencia de un responsable político y administrativo claro a nivel nacional, con una plataforma electrónica única de ingreso, pero **compuesto a la vez de dos subsistemas**, cada uno con mecanismos de acceso generales. También se contemplan, en cada caso, **mecanismos complementarios** de acceso, pero siempre bajo la autorización previa del respectivo comité a cargo. Con esto se busca resguardar la diversidad de las instituciones que componen la oferta educativa y las múltiples características de los estudiantes que acceden a ellas. Finalmente, hay **sistemas especiales de admisibilidad**, comunes a las distintas instituciones del sistema, para promover la inclusión.

Cabe señalar que hay otras instituciones que participan de los procesos de admisión, como el DEMRE, encargado de confeccionar la prueba de admisibilidad universitaria, pero lo relevante es que, a contar del año 2018, estas instituciones funcionan dentro de un sistema único, que incluye a las diversas instituciones de educación superior.

2.3. Otros elementos de garantía

Como se adelantó, la propia existencia de un **sistema institucional** es, en cierta forma, una garantía –en el sentido laxo mencionado al principio–, ya que permite

materializar el derecho fundamental consagrado en la Constitución. Así, es importante mencionar, a este respecto, la existencia de un **marco de principios comunes** para todas las instituciones de educación superior y de la definición de estas últimas, así como de sus objetivos generales (arts. 2 y 3 de la ley N° 21.091).

Por otro lado, con la promulgación de la ley N° 21.091, se dispuso de una institucionalidad específica para la materia, a través de la creación de una **Subsecretaría de Educación Superior**, encargada –como vimos– de distintos aspectos, como el financiamiento de la gratuidad y, en general, del sistema de admisión.

Finalmente, se creó en esta ley una **Superintendencia de Educación Superior**, servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación (art. 19, ley N° 21.091). Si bien se encuentra modelada a partir de la Superintendencia de Educación, creada por medio de la ley N° 20.529, de aseguramiento de la calidad de la educación, del año 2011, la que *ya contemplaba* a la educación superior dentro de su propia institucionalidad, la existencia de esta configuración específica da cuenta, también, de una preocupación por el resguardo adecuado de este derecho. Entre otras cosas, esta institución está encargada de **fiscalizar** a las instituciones de educación superior y **sancionarlas** cuando incumplan la ley.

Conclusión

1. La regulación constitucional de este derecho es escueta, ya que sólo se habla de su fomento –y no, por ejemplo, de su provisión– por parte del Estado, en términos bastante generales. Tampoco se menciona nada sobre las garantías de acceso a este nivel educativo. Esto va en la línea de un diseño constitucional que excluye a los derechos sociales de las garantías jurisdiccionales que se disponen para el resto de los derechos.

2. Sin embargo, hemos podido revisar, a grandes rasgos, que a nivel legal se consagran diversas garantías institucionales, en el sentido de que permiten materializar o concretizar este derecho en la práctica.

2.1. La política más relevante, a este respecto, consiste en la garantía de gratuidad para los estudiantes pertenecientes a los primeros seis deciles (es decir, de los hogares pertenecientes al 60% de menores ingresos del país). Esto se consigue mediante un sistema de financiamiento que cubre directamente a los estudiantes, independientemente de la institución a la que ingresen.

2.2. También existe un sistema general o único de acceso a la educación superior, que busca canalizar un acceso equitativo e inclusivo a este nivel educativo, mediante reglas objetivas y mecanismos transparentes.

2.3. Finalmente, cabe destacar que la existencia misma de un sistema institucional implica, de por sí, un resguardo mínimo de este derecho. Aquí, el sistema viene configurado por la existencia de un marco de principios y definiciones comunes, la creación de órganos con responsabilidad política y administrativa para llevar a cabo las exigencias de la ley, y un sistema de fiscalización y sanciones para las instituciones que forman parte del Sistema.

3. En el marco del proceso de cambio constitucional promovido por el gobierno de Michelle Bachelet (2018) y por el proceso constituyente llevado a cabo por la Convención Constitucional (2022) se planteó ampliar y mejorar el alcance del derecho a la educación superior en la Constitución, ya sea consagrándose constitucionalmente la gratuidad o estableciendo explícitamente una garantía de acceso equitativo e inclusivo y no discriminatorio. Asimismo, en ambos casos vimos la incorporación de garantías jurisdiccionales para este derecho, mediante la acción o recurso de protección.

4. Actualmente el país se encuentra en un nuevo proceso de cambio constitucional, que podría retomar algunas de las propuestas indicadas en el punto anterior, elevando la garantía de este derecho desde un ámbito meramente legal –como ocurre en la actualidad– a un ámbito constitucional, y, por tanto, de protección reforzada.