



Fijación de Aranceles para la Educación Superior

Los casos de Inglaterra y Dinamarca

Autores

Mauricio Holz
Email: mholz@bcn.cl
Tel.: (56) 22 2270 1885

Mario Poblete
Email: mpoblete@bcn.cl
Tel.: (56) 22 2270 1819

Nº SUP: 127335

Disclaimer

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración.

Resumen

La fijación de aranceles por estudiante para la educación superior ha sido un tema de amplia discusión en Chile durante los últimos años. Si bien Chile ha seguido un modelo en el cual los aranceles han sido fijados autónomamente por las instituciones de educación superior, en el último tiempo esto ha venido cambiando. Asimismo, las políticas de financiamiento de la educación en otros países reconocen diversos sistemas de financiamiento de la educación, así como de fijación de aranceles.

Por ejemplo, si atendemos a dos casos que se encuentran en las antípodas uno del otro, vemos que, por un lado, en Inglaterra se han comenzado a fijar aranceles que pagan los estudiantes a través de la definición de límites máximos. Estos, a su vez, han sido complementados con incentivos a la inclusión y a la calidad, de modo que las instituciones que pueden cobrar aranceles más altos son las que son consideradas como de alta calidad, y que incluyen a diversos grupos de población, ya sea de personas con capacidades diferentes o correspondientes a minorías étnicas.

Por otro lado, en el caso de Dinamarca se observa que no existe el cobro de aranceles para los estudiantes. Sin embargo, lo que sí existe es una tarifa que el Estado paga a cada institución de educación superior por cada estudiante. Esta tarifa es una suerte de “arancel invisible” para el estudiante, y que se paga a la institución solo si los estudiantes del año académico previo aprobaron los exámenes a los que se inscribieron, de modo que se observa un claro incentivo a los resultados y al éxito académico.

Introducción

En el marco de la ley N° 21.091, de 2018, el modelo de financiamiento de la educación superior en Chile está transitando desde un modelo de “cobro de aranceles a estudiantes”, hacia otro denominado “de gratuidad”. En este último, es el Estado, a través del presupuesto fiscal, el que transfiere el arancel correspondiente para cada alumno, directamente a las instituciones de educación superior (IES, de aquí en más).

En este contexto, la modalidad de **fijación de aranceles** también se encuentra en un proceso de transición. En particular, desde un modelo en que las IES fijan autónomamente los aranceles de sus programas de estudio y carreras¹, hacia uno donde el arancel por estudiante es determinado por el propio Estado². Es así como este último, a través de un comité de expertos, se encuentra diseñando la estructura arancelaria, tanto por tipo de carrera como por programa de estudio.

De esta forma, este documento se interroga sobre qué **modelos de fijación de aranceles** están en práctica en la actualidad. Así, con el objetivo de dar cuenta de la variabilidad que existe en esta materia, se han seleccionado dos casos, los cuales representarían dos modalidades de fijación de aranceles más extremas, a saber: Inglaterra y Dinamarca. Por un parte, en Inglaterra las IES están facultadas para la fijación (dentro de ciertos márgenes) y cobro de aranceles por estudiante; mientras que en Dinamarca el acceso a la educación superior es gratuito, no obstante el Estado establece un monto por alumno (un “arancel invisible” o “tarifa”) dependiendo del tipo de carrera, entre otros aspectos. La distancia entre ambos casos nos permite, a su vez, situar los márgenes de posibilidad de la fijación de aranceles en el mundo y que, en consecuencia, contribuyen a iluminar esta discusión en el caso chileno.

Para abordar este objetivo, en la primera sección, se presentan los conceptos y distinciones esenciales para entender el funcionamiento de la fijación de aranceles. En las secciones II y III, se describen los ya mencionados casos de Inglaterra y Dinamarca, respectivamente. En la Conclusión, por su parte, se destacan algunos aspectos distintivos de cada caso, junto con posibles líneas posteriores de análisis.

Finalmente, cabe señalar que, para elaborar este documento, hemos recurrido exclusivamente a información de normas oficiales de los casos estudiados, a informes de organismos internacionales, así como a referencias académicas.

I. Aranceles en la educación superior

Desde la perspectiva económica, los roles que cumplen las IES en la sociedad se pueden clasificar como bienes **públicos** o **privados**. Bajo esta distinción, el desarrollo del conocimiento a través de la investigación, así como el desarrollo local y sectorial a través de la vinculación con el medio, han sido

¹ Donde las IES solo están sujetas a aranceles referenciales, que determinan los montos límites que financia el sistema de crédito y becas.

² Para las IES que adscriben al sistema de financiamiento vía gratuidad.

considerados propiamente como bienes públicos, de modo que es generalmente aceptado que el Estado sea el encargado de financiarlos. No obstante, el **rol docente** o instructor de la educación superior ha tenido una consideración ambivalente, siendo conceptualizado, desde el punto de vista de los beneficios, tanto como un bien privado como un bien público.

1. Énfasis en la educación superior como bien privado

Lo que ha contribuido a aquella concepción de que la educación es un bien privado es, entre otras, la **estimación del retorno** o beneficio privado. Como ha venido desarrollando la OCDE (2014), los retornos, tanto privado como público, han sido medidos de la siguiente manera. El primero es medido por el mayor excedente de ingresos generado por un egresado de educación superior respecto de uno de educación secundaria; mientras que el retorno público ha sido estimado por el diferencial de impuestos y el menor gasto social que genera un egresado de la educación superior en comparación a uno de secundaria³.

Bajo estas estimaciones, que han sido realizadas en todos los países OCDE a la fecha, se ha observado que el retorno privado de la educación superior es mayor al retorno público (OECD, 2014). Lo anterior ha llevado a fundamentar **modelos mixtos de financiamiento de la educación superior, pero con una alta participación del gasto privado**. En efecto, si centramos la mirada en los casos de Inglaterra, Chile o Corea del Sur, se distingue que la masificación de la cobertura de sus sistemas de educación superior se financió con el cobro de aranceles a estudiantes, apoyado con crecientes accesos a créditos estudiantiles. Dicho de otra manera, el financiamiento de estudios superiores, además de ser privado, es con cargo a los ingresos futuros que se obtendrán en el mercado laboral.

En estos modelos, en general, **las IES pueden fijar sus aranceles libremente**, para lo cual confluyen elementos, tanto relacionados con la oferta como con la demanda. Por una parte, el arancel refleja los costos en los que incurre una IES en proveer un programa educativo; mientras que, por otra parte, refleja la percepción del “mercado” sobre la calidad del programa y, en consecuencia, de las IES. Por lo tanto, carreras de alto costo y de alta retribución en el mercado laboral, y en universidades de alto prestigio, tendrían aranceles más altos en relación a otras carreras con menor retribución y de universidades menos prestigiosas. Por este motivo, habría una mayor disposición a pagar aranceles más altos en las primeras que en las segundas.

En este modelo de financiamiento, sin embargo, **es clave que los estudiantes dispongan de información** que les permita valorizar tanto la carrera o programa y la IES, teniendo acceso a tasas de graduación, tasas de retención, tasas de empleabilidad, salarios una vez egresados, entre otros aspectos. Pero en ausencia de este tipo de información, los aranceles podrían estar distorsionados por otros factores, diferentes de la calidad de programas e IES, pudiéndose generar una mala asignación

³ Cabe señalar que la distinción entre beneficio privado y público, para el “usuario”, afecta también la provisión del bien. En efecto, el consumo de beneficios privados está asociado a una provisión también privada y, en algunos casos, lucrativa de un servicio; mientras que el beneficio público está asociado a una provisión Estatal. Sin embargo, la provisión privada regulada por el Estado, de un servicio que entrega beneficios públicos, ha sido una modalidad de provisión extendida de bienes públicos.

de recursos de los estudiantes o, lo que es aún peor, una incapacidad del pago de créditos una vez inserto el graduado en el mercado laboral (González et al, 2015; Urzúa, 2012).

Para evitar esta distorsión, los sistemas educativos **han regulado la fijación de aranceles**, tanto de manera directa como indirecta. Por un lado, se establecen límites máximos o rangos para el monto de arancel a cobrar, diferenciando los límites según el cumplimiento de ciertos estándares (como es el caso de Inglaterra); mientras que, por otro lado, indirectamente se deciden límites al porcentaje de arancel que financian créditos y becas estudiantiles (como es el caso de Chile).

2. Énfasis en la educación superior como bien público

La conceptualización de los programas de educación superior como bienes públicos ha fundado un modelo de **financiamiento basado en transferencias directas del Estado**, generando un acceso gratuito a estudios de educación superior. Al ya mencionado beneficio social de aumento de impuestos y reducción de gasto social estimado por la OCDE, se adiciona el rol que tiene la educación superior en una distribución equitativa del acceso al conocimiento y los beneficios que ello implica. Es decir, esto se refiere a una distribución que no esté basada en desigualdades socioeconómicas de origen (Espinoza & González, 2016).

Así, los recursos que recibe cada IES están determinados por **regulaciones que se basan en un enfoque de oferta**, más que en uno de valoración de mercado. Para decirlo de otro modo, el monto de los recursos aportados por el Estado se orienta por los costos que implica proveer programas de educación superior. Por lo general, la asignación de dichos recursos se define y ejecuta al nivel central del Estado (ministerios de educación), mediante la **determinación de un valor o “tarifa” por alumno**, o bien “arancel invisible”. Lo anterior implica la identificación de atributos que inciden sobre los costos, para lo cual se distinguen, en general, dos categorías: las de “resultados” y las de “procesos”.

El **enfoque de resultados** pone el foco en la “calidad”, reconociendo que las IES con altos estándares de graduación, retención, entre otros, incurren en mayores costos. A su vez, el enfoque de resultados opera como un incentivo para que las IES tomen acciones para mejorar indicadores y así acceder a mayores recursos. Mientras que el **enfoque de procesos** se basa en una estimación reportada, o estimada, de los costos que implica proveer carreras y programas de educación superior en el lapso de un año (Johnstone; 1998). En general, las regulaciones en este ámbito combinan ambas categorías, es decir, IES con altos estándares de calidad reciben mayores recursos, así como también las carreras que requieren de tecnologías caras. Asimismo, programas específicos de admisión y retención de alumnos de bajos recursos, así como las IES ubicadas en regiones extremas, reciben un valor mayor por alumno.

3. ¿En qué posición se encuentra Chile?

En la actualidad, en el marco de la ley N° 21.091, de 2018, el sistema de financiamiento estatal de la educación superior chilena está transitando hacia un modelo de aranceles fijado centralmente. Esto último solo abarca a las IES en régimen de gratuidad, de modo que las que no se han acogido al sistema de gratuidad pueden fijar sus aranceles autónomamente.

Por una parte, el **financiamiento vía sistema de gratuidad** (cf. Holz, 2019) está disponible para el sesenta por ciento de estudiantes de menores recursos, en IES que se han acogido a este sistema y, desde luego, cumplen con las condiciones requeridas por este. Estas instituciones, en consecuencia, recibirán por cada alumno de los primeros seis deciles de ingreso, un arancel que es fijado por el Estado. Los alumnos del 7° al 8° deciles, en IES adscritas al sistema de gratuidad, deberán pagar el arancel fijado por el Estado.

Por otro lado, las IES que no cumplen con las condiciones o que voluntariamente no quieren adscribir al **sistema de gratuidad** podrán cobrarle a sus estudiantes un arancel fijado autónomamente, para lo cual los estudiantes podrán optar al **Sistema de Becas y Créditos** para su financiamiento (Holz, 2019).

II. Inglaterra: Regulación de Aranceles Máximos Legales

La regulación inglesa de aranceles se inserta en el marco de un sistema de financiamiento de la educación superior que permite a las IES cobrar un arancel a los estudiantes por sus estudios. Esta regulación, a su vez, se encuentra normada en la Ley de Educación Superior aprobada el año 2017.

El **cobro de aranceles** comenzó en 1998, con la aprobación de la Ley de Educación Superior de ese mismo año, lo cual permitió un cobro máximo de 1.000 libras anuales a los estudiantes que cursan estudios conducentes al título de Bachiller. Esta decisión fue adoptada a partir del *The Dearing Report*, que concluyó que los beneficios de la educación superior eran principalmente privados, por tanto, los estudiantes debían contribuir al costo de su educación (cf. Bennet, 1997). A partir de 1998, el arancel máximo a cobrar por las IES aumentó a 3.000 libras al año; mientras que, en el año 2004, con la aprobación del *Higher Education Act*, los aranceles aumentaron considerablemente: a 9.000 libras el año 2012 y luego a 9.375, el año 2016.

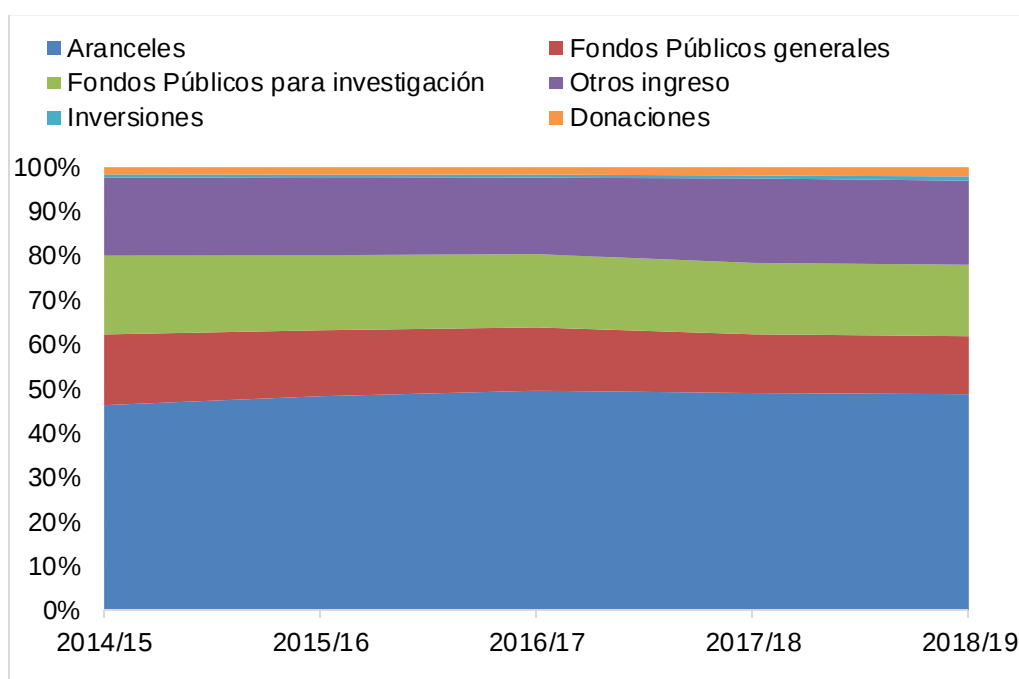
Cabe añadir que, de acuerdo al informe *Higher education tuition fees in England*, elaborado por la *House of Commons Library* en 2018, los **aumentos de aranceles no han estado directamente relacionados con un aumento de los costos de las IES**, sino más bien han respondido a “(...) presiones económicas, solicitudes de las IES para aumentar la financiación, o intentos del gobierno por reequilibrar el modelo de financiación de la educación superior” hacia un aumento de los pagos del estudiante, y a una disminución de la transferencias directas del Estado (House of Commons Library, 2018).

Sin embargo, los aumentos en el valor de arancel máximo a cobrar por las IES han estado a su vez acompañados de modificaciones legales, las cuales han introducido **montos máximos diferenciados** para IES. Junto con estos máximos, se han aplicado políticas explícitas de acceso y participación de grupos de población tradicionalmente excluidos de la educación superior, para tipos de programas y según sea el cumplimiento de ciertos estándares de calidad, como se presenta más adelante.

Esta fuente de financiamiento, vía pago de aranceles, representa un 48,83% de los ingresos totales que las IES recibieron en el año académico 2018/19. El restante 51,17% se distribuye en un 29,19%

de transferencias directas del Estado (fondos para la investigación, para el financiamiento de profesores, entre otros); un 19,92% en retornos del capital y otros ingresos; y un 2,06% en donaciones (HEFCE, 2020) ⁴.

Gráfico N°1. Evolución de la distribución del ingreso de IES por tipo de financiamiento (2014-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de HEFCE (2020)

Para el pago del arancel, los estudiantes pueden optar por un sistema masivo de créditos contingentes al ingreso con subsidio del Estado⁵, administrado por un ente público denominado Students Loan Company, quien entrega, directamente, el arancel a la IES que eligió el estudiante (Eurydice, 2020). Bajo el régimen de créditos contingentes al ingreso, el deudor comienza a pagar una vez que percibe ingresos, pero no superando un porcentaje máximo de sus ingresos. Entonces, en los casos en que egresados no alcanzan a cubrir su deuda, las diferencias son financiadas por el Estado.

Es por esto que la regulación del arancel debe velar por la sustentabilidad del sistema de financiamiento vía crédito contingente al ingreso. Dicho de otra forma, los estudiantes—independiente de su condición socioeconómica— que obtengan una retribución en el mercado laboral que les permita

⁴ Cabe señalar que los fondos públicos generales son para el financiamiento de la instrucción de carreras y programas de estudios a través de un instrumento denominado *Teaching Grant*.

⁵ Por lo general, los créditos estudiantiles contingentes al ingreso operan con subsidios a la tasa de interés y al reembolso anual que deben realizar los estudiantes para financiar el crédito, los cuales son diferenciados por el nivel de ingreso del deudor.

realizar el pago de la deuda contraída, deberán hacerlo ya que con ello no se incrementarían de manera excesiva los subsidios estatales (Browne, 2010). A su vez, se debe velar que la regulación de los aranceles máximos no atente contra la suficiencia de los recursos que reciben las IES, de modo que no dejen de solventar el desarrollo de sus actividades, tanto de docencia como de extensión e investigación.

1. Regulación de aranceles máximos

La política arancelaria permite a las IES fijar autónomamente los aranceles de sus programas de estudio, sujetos a una **regulación que establece máximos legales diferenciados por tipo de IES**. La regulación de aranceles aplica a programas conducentes al grado académico de bachiller, que es el grado inicial que otorgan las IES inglesas.

Esta regulación es obligatoria para las Instituciones de Educación Superior que pertenecen al registro de IES de la Office for Students (OfS), organismo superintendente del sistema de educación superior, creado en la Ley de Educación Superior del año 2017 (Higher Education act, 2017)^{6 7}.

Para obtener el status de “registrado”, la OfS debe verificar el cumplimiento de una serie de condiciones establecidas en el Artículo 13 de la mencionada ley de 2017, entre las que se cuentan cumplir con ciertos estándares de calidad, demostrar un interés público en su actuar, tener un plan de protección al estudiante, entre otras. **Las IES registradas**, entonces, **están facultadas** no solo para otorgar grados académicos sino también **para percibir transferencias directas del Estado** para su financiamiento.

2. Montos máximos diferenciados

Los **montos máximos** se encuentran regulados en el *Higher Education Act* del año 2017, que vino a reemplazar al *Higher Education Act* del año 2004. En este cuerpo legal, quedan normados los montos máximos de aranceles que se fijan año a año. Esto se establece en decretos regulatorios sometidos a la aprobación del Parliament of England.

Los máximos que pueden cobrar las IES dependen de tres factores:

- de que la OfS apruebe un “Plan de Acceso y Participación”;
- del nivel de calidad de la IES; y
- de ciertas características del programa académico.

⁶ La ley se encuentra disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents>

⁷ La misión del OfS es regular a las IES atendiendo a los intereses de los estudiantes, para lo cual se establecieron cuatro objetivos específicos: que los estudiantes sean apoyados en el acceso y progreso en la educación superior; que sus intereses sean resguardados en caso de cierre del programa de estudios; que los estudiantes puedan transitar de manera satisfactoria al mercado laboral y que sus cualificaciones se mantengan en el tiempo; y que el arancel que pagan se ajuste al nivel de calidad que reciben.

Así y todo, las variables diferenciadoras principales son el Plan de Acceso y Participación, y las características del programa de estudio. En este contexto, a las IES que tienen un plan aprobado se les permite cobrar aranceles significativamente más altos. Además, las IES pueden cobrar aranceles máximos mayores por programas de tiempos de instrucción anual más extensos.

Los aranceles máximos actuales “por tipo de IES” y “por tiempo de instrucción” para el año académico 2019/2020, se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla N°1. Montos de aranceles máximos anuales para el año académico 2019/2020, expresados en libras esterlinas⁸

<i>Nivel de calidad</i>	<i>Tiempo de programa de estudio (anual)</i>	<i>Plan de acceso y participación aprobado</i>	<i>Sin plan de acceso y participación</i>
Calidad alta (TEF* aprobado)	Programa tiempo completo > de 15 semanas	£ 9.250	£ 6.165
	P. tiempo completo acelerado < de 15 semanas	£ 4.625	£ 3.080
	Programa tiempo parcial	£ 6.935	£ 4.625
	Año “Sándwich”	£ 1.850	£ 1.230
	Año Erasmus	£ 1.385	£ 920
Otro nivel de calidad (TEF no aprobado)	Programa tiempo completo > de 15 semanas	£ 9.000	£ 6.000
	P. tiempo completo acelerado < de 15 semanas	£ 4.500	£ 3000
	Programa tiempo parcial	£ 6.750	£ 4500
	Año “Sándwich”	£ 1.800	£ 1.200
	Año Erasmus	£ 1.350	£ 900

Fuente: Elaboración propia en base a diversos decretos⁹.

Nota: TEF* (Teaching Excellence and Student Framework)

A continuación, se describe cada uno de los parámetros mediante los cuales se establecen los montos de aranceles máximos.

- **Plan de Acceso y Participación**

Este plan se encuentra normado en el Artículo 24 del Higher Education Act de 2017. Responde a las desigualdades que se observan en el sistema, con respecto a grupos históricamente sub-representados en el sistema de educación superior: etnias (afrodescendientes, asiáticos), personas

⁸ Una libra esterlina es equivalente a 1.020,52 pesos al 7 de Septiembre.

⁹ Los decretos se encuentran disponibles en <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2016/1206/contents/made>

con necesidades educativas especiales, personas de bajo nivel socioeconómico, entre otros. Por ejemplo, la relación en el acceso a IES que cobran altas tarifas es de 1 entre 6 para estudiantes de grupos históricamente sub-representados versus grupos sobre-representados. En el interés de la OfS está, pues, disminuir las brechas mediante la aprobación y monitoreo del Plan de Acceso y Participación elaborado por cada IES (OfS, 2019a).

En el Higher Education act de 2017, además, se señalan los contenidos que debe incluir el plan. Por una parte, este debe indicar el valor del arancel que la IES cobrará para cada programa de estudio que ofrezca, sujeto a los máximos establecidos por Ley, debiendo también contener medidas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre sus estudiantes. Entre las medidas específicas se encuentran aquellas dirigidas a:

- atraer estudiantes pertenecientes a grupos de la población sub representados en la educación superior;
- proveer y asegurar asistencia financiera a los estudiantes;
- disponer información referente a medios para el financiamiento de estudios de distintas fuentes;
- tener como objetivo específico de la IES, la promoción de la igualdad de oportunidades y destinar recursos para el cumplimiento de los mismos.

Como se señaló anteriormente, dicho plan debe ser aprobado por la OfS, lo cual debe ocurrir según lo norma la Ley, respetando la autonomía de la IES, particularmente en los aspectos relacionados a la determinación de los contenidos de los programas académicos y su evaluación; a las políticas de selección, contratación y despido de *staff* académico; así como a los criterios de admisión de estudiantes.

• Tipo de programa de estudio

En cuanto a los tipos de programas, la regulación de aranceles máximos diferencia entre programa normal de estudios y programas especiales. El programa normal es aquel conducente al título académico de “bachiller” (equivalente a licenciatura en la nomenclatura chilena), y que se cursa en 3 años de estudio, siendo regulados los aranceles máximos más altos. Luego, se regulan aranceles máximos más bajos para programas de estudios conducentes al título académico de “bachiller acelerado”, es decir, aquellos que concentran la instrucción en menos semanas por año, así como para los programas a tiempo parcial o que desconcentran la instrucción en más de 3 años (4 años, por lo general). Luego, se regulan aranceles más bajos para años académicos de intercambio en el marco del programas de estudio que consideren estadías en el exterior (Erasmus) y para los denominados “Sandwich Degree”, que consideran un año académico en el cual el estudiante realiza “trabajo en terreno”.

• Calidad

En cuanto a la calidad, la OfS, a través del Quality Committe Assesment, evalúa el cumplimiento de estándares de calidad definido para las Instituciones de Educación Superior. En el marco anterior, la

OfS maneja un sistema de puntaje (*rating scheme*) que, en su estado actual, diferencia entre instituciones registradas de alta calidad, respecto del resto de las instituciones que cumplen solo con los requisitos para estar registradas. Como instrumento de evaluación para diferenciar aranceles según calidad, se utiliza el Teaching Excellence and Student Framework (TEF), el cual evalúa la excelencia en la enseñanza de las IES. Junto con ello, también evalúa si cada proveedor asegura excelentes resultados para sus estudiantes en términos de su inserción laboral y de su continuidad en estudios de posgrado (OfS, 2019b). Las IES que obtienen una cualificación en el marco del TEF, pueden asegurar que, al menos, ofrecen una enseñanza, aprendizaje y resultados para sus estudiantes, que cumplen con los requisitos nacionales de calidad para la educación superior, establecidos en el marco.

III. Dinamarca: el sistema “Taximeter”¹⁰

El financiamiento del Estado a las instituciones de educación superior (IES) en Dinamarca se divide en cuatro componentes¹¹:

- Financiamiento basal de la investigación (32%).
- Financiamiento de la investigación asignado mediante concursos (22%).
- Financiamiento mediante el sistema Taximeter para docencia (28%)
- Otras fuentes de financiamiento estatal (18%).

Así, mientras el Ministerio de Educación se focaliza en financiar docencia, el Ministerio de Investigación y Tecnología financia la investigación. Sin embargo, cabe señalar que las IES no están obligadas, necesariamente, a gastar el dinero obtenido, por ejemplo, de parte del Ministerio de Educación en docencia. Por el contrario, las IES pueden utilizarlo de forma libre en cualquiera de los fines prescritos por ellas mismas, es decir, ya sea en docencia, investigación o extensión.

Así y todo, en lo que corresponde al **financiamiento para la docencia**, las instituciones de educación superior (IES) autónomas¹² en Dinamarca lo obtienen fundamentalmente de los aportes del Estado. Pero, a pesar del fuerte financiamiento estatal, coexisten dos fuentes generales de ingresos que son:

- **Aportes del estado** (que rondan el **80%**).
- **Otras actividades generadoras de ingresos** (en torno al **20%**).

Cabe agregar que todas las IES públicas y la gran mayoría de las privadas **eximen del pago de aranceles a los estudiantes** daneses y de las otras nacionalidades comunitarias de la Unión Europea, así como también a estudiantes que estén participando de algún programa de intercambio. En cambio, a partir del año 2006, los estudiantes externos al Espacio Europeo de Educación Superior

¹⁰ Este capítulo se basa en las siguientes fuentes: Canton et al (2001), European Commission, EURYDICE (2019a), Ministry of Children and Education (s/f) y Bekendtgørelse af lov om universiteter (s/f).

¹¹ Con sus respectivos porcentajes al año 2007.

¹² Academias de profesionales de educación superior, *colleges* especializados, *colleges* universitarios y universidades.

deben pagar aranceles para cursar estudios en algunas de las IES danesas, a precios que varían dependiendo del costo que cada IES establece. En promedio, el arancel anual varía entre los 6 y los 16 mil euros, siendo pagado directamente por dichos estudiantes, mientras el Estado no aporta financiamiento a la IES por recibirlos en sus programas de estudio.

A continuación, se describen brevemente las ‘otras actividades generadoras de ingreso’, para luego pasar a indagar en los ‘aportes del Estado’, específicamente bajo el sistema “Taximeter”.

1. Actividades generadoras de ingresos

La legislación danesa permite a las IES el desarrollo de ciertas actividades comerciales, que las lleva a competir en el mercado con empresas del sector privado y también público, en otros sectores. La autoridad ha considerado que esto es beneficioso en dos sentidos: por asegurar la utilización, de manera flexible y eficiente, de capacidades y recursos; y por sacar partido de la sinergia académica que se produce, apuntalando el desarrollo de competencias. Los excedentes generados por estas actividades son usados, por ejemplo, en el desarrollo de nuevos programas educacionales.

No obstante, las IES están sujetas a una serie de reglas para llevar a cabo dichas actividades, entre las que destacan: que la IES deberán diferenciar la producción de bienes y servicios que generará recursos respecto de las demás tareas; las pérdidas o ganancias que estas actividades generen en un año financiero podrán ser trasladadas al siguiente; o bien, que el balance de los ingresos por estas actividades no pueden ser negativos por cuatro años seguidos.

Además de lo anterior, las IES están sujetas a un control de precios respecto de los bienes y servicios que proveen en el mercado. Es decir, los precios que cobren no deben atentar contra la competitividad de los privados u otros competidores públicos, por lo tanto, deben regirse por buenas prácticas de *marketing* y no imponer precios desleales sobre otros competidores.

2. El conjunto de Aportes del Estado

Los aportes estatales son entregados a las IES bajo la forma de “subvenciones en bloques” (*block grants*), las que son libres de usar por parte de estas, no obstante teniendo en cuenta algunas consideraciones, tales como: las condiciones y normas previas establecidas por la autoridad, así como los objetivos que se ha impuesto la propia institución para los programas de estudio.

Los aportes, en su gran mayoría, son proveídos bajo la forma del “sistema Taximeter”, que viene siendo utilizado desde 1994, el cual es complementado con una serie de otros aportes estatales básicos (*basic grants*), para financiar los gastos esenciales de la institución. Estas subvenciones básicas, por su parte, son de dos tipos:

- Una **subvención básica independiente del nivel de actividad** de la IES. Esta es concebida como una subvención por “unidad” (por cada estudiante) para las IES.
- Una **subvención básica**, donde su monto varía **dependiendo del nivel de actividad** de la IES y que va dirigida a proporcionar apoyo a la estructura institucional de esta.

Junto a las anteriores subvenciones está el ya mencionado **sistema Taximeter**, que es descrito a continuación.

3. El funcionamiento del Taximeter

El Taximeter busca sopesar dos elementos a la hora de asignar presupuesto a las IES: (a) los logros de la actividad educativa y (b) las tasas determinadas políticamente para cada programa de estudios. De esto, se obtiene un monto por estudiante —diferenciado por programa— que el Estado entrega a cada IES. Pero, ¿cómo se calcula? De modo somero, el Taximeter es calculado considerando los resultados académicos obtenidos por estudiantes a tiempo completo, ya sean de estudios ordinarios, de doctorado, de educación continua, así como de los programas de educación abierta ofrecidos por cada IES¹³. Este valor es multiplicado por las tarifas establecidas en el presupuesto anual para cada programa, obteniéndose de esa manera el monto del aporte estatal por estudiante que luego es asignado a cada IES.

Su modelo de financiamiento se basa en **el número de estudiantes que aprueban los exámenes de sus ramos o materias**, por tanto, puede ser denominado como un “sistema basado en resultados”. Cabe subrayar que este componente del financiamiento de la enseñanza responde a un criterio de “costo unitario”, es decir, **por cada estudiante** que aprueba exámenes, **el Estado concede un monto de dinero a la IES**¹⁴.

Así, el número de los estudiantes activos —que continúan sus estudios— y que aprobaron materias determina el presupuesto anual disponible para cada IES. Y para operacionalizar esto, cada examen de cada programa de estudios es ponderado, mientras que las IES no reciben monto alguno por estudiantes que no aprueban o no toman los exámenes.

El corazón de este sistema se basa en el **establecimiento de las “tarifas” que componen el Taximeter**, las cuales varían según el campo de estudio que se trate. Así, cada tarifa indica el dinero que debe ser pagado por estudiante que aprueba exámenes en determinada disciplina. Además, las tarifas consideran tres aspectos a presupuestar:

- Tarifa por los costos educativos y del equipo docente.
- Tarifa por los costos administrativos y de manutención.
- Tarifa por los costos de la formación práctica (considerada para algunas asignaturas que lo requieran, como en carrera de medicina).

En la Tabla N°2, a continuación, se puede ver un ejemplo de las tarifas establecidas por la autoridad para cada conjunto de disciplinas y de acuerdo a las tres dimensiones de las tarifas presupuestadas.

¹³ En estas situaciones, los usuarios, en la mayoría de los casos, pagan una tasa muy baja.

¹⁴ Para controlar el incentivo no deseado de bajar la exigencia académica y, en consecuencia, poder graduar a más estudiantes, lo que implicaría mayores montos para las IES, la autoridad danesa ha implementado, a partir del 2013, una nueva ley de acreditación. Para mayor información, se recomienda revisar EURYDICE (2019b).

Otras consideraciones a tener en cuenta respecto del Taximeter es que las tarifas no se calculan de acuerdo a los costos del proveedor más eficiente. Además, las tarifas se ajustan anualmente de modo de equilibrar el presupuesto del Ministerio de Educación. Asimismo, ha habido una tensión permanente respecto de las diferencias entre las tarifas para cada área del conocimiento y programa de estudios.

**Tabla N°2. Tarifas para grupos de disciplinas
y en cada una de sus tres dimensiones para el año 2000**

<i>Disciplinas</i>	<i>Costos educativos y del equipo docente</i>	<i>Costos administrativos y de manutención</i>	<i>Formación Práctica</i>
Law, Economics, Danish, History etc.	24,700	5,800	
Psychology, Languages, Theology etc.	27,600	6,400	
Teacher Training (domestic science)*	27,600	7,900	
Mathematical Economics	32,800	6,400	
Educational Theory	32,800	7,900	
Physiotherapy	32,800	9,700	14,200
Marketing	34,200	6,400	
Teacher Training (old program)	38,100	7,900	33,200
Teacher Training (new program)	40,400	7,900	
Mathematics, Statistics	42,400	7,900	
Music, Communication, Journalism	42,400	9,700	
Athletics	47,800	7,900	
Geography, Dentistry	54,500	7,900	
Medicine	54,400	7,900	83,300
Computer Science, Physics, Chemistry, Biology	54,400	9,700	
Pharmacy	62,800	9,700	
Engineering, Agricultural Science	62,800	11,100	
Veterinary Science	83,700	11,100	
Ph.D.-program, non-laboratory subjects	87,900	21,100	
Ph.D.-program, laboratory subjects	132,000	21,100	

Fuente: Canton et al (2001: 91).

Nota: valores expresados en Coronas Danesas del 2000¹⁵.

¹⁵ Una corona danesa equivale a, aproximadamente, 123,13 pesos chilenos al 7 de septiembre de 2020.

Conclusión

En este documento, se ha descrito cómo se fijan los aranceles en dos sistemas de educación superior. Como se indicó, estos casos son buenos representantes de dos modelos que se ubican en las antípodas uno del otro, en lo que respecta a financiamiento de la educación superior. En ese sentido, ambos casos permiten identificar los márgenes de posibilidad entre los cuales se pueden situar gran parte de las políticas públicas relacionadas con la fijación de aranceles para estudios superiores en el mundo, convirtiéndose también un esquema adecuado para entender la situación chilena.

En relación a los casos estudiados, cabe mencionar que, a diferencia del caso de Inglaterra, el de Dinamarca no corresponde a un modelo de arancel que es pagado a las IES por parte del estudiante, como ha sido entendido para el caso de Chile desde 1980 en adelante. En Dinamarca, se trata más bien de una tarifa por estudiante que el Estado entrega directamente a las IES. Esta tarifa no es transparente para el estudiante —por ello, la hemos denominado como “arancel invisible”—, ya que además en su ingreso no debe pagar ninguna otra tasa (o *tuition fees*), toda vez que estudiar resulta monetariamente gratuito en dicho país.

Asimismo, en relación al caso de Dinamarca, un aspecto distintivo de su sistema de fijación de aranceles o Taximeter es que la tarifa por alumno se le paga a la IES solo por aquellos estudiantes que han aprobado sus exámenes. Por este motivo, se indicó que se trata de un sistema orientado por los resultados, donde se observa un incentivo claro para que los estudiantes terminen sus carreras en el plazo predefinido.

A diferencia de Dinamarca, en Inglaterra se puede sostener que se trata de un evidente modelo de mercado. No obstante ello, llama la atención que la fijación de aranceles, en tanto forma de regulación de dicho mercado educativo, apunta a mejorar la equidad en la educación superior. En efecto, las IES pueden también cobrar aranceles más altos si logran ingresar a estudiantes con capacidades diferentes o de minorías étnicas.

Finalmente, cabe señalar que este informe no ha abordado casos donde se dan mixturas entre ambos casos extremos o polares de fijación de aranceles, tal como se ha comenzado a observar para el caso chileno en el último tiempo. En esta línea, próximos informes debieran indagar en aquellos casos intermedios, donde los sistemas de educación superior de los países incorporan elementos tanto de uno como del otro polo.

Referencias

- Bennet. P (1997). The Dearing Report: paving the way for a learning society. Australian Universities Review. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ558362.pdf>
- Browne. J (2010). Securing a sustainable future for higher education. Independent Review of Higher Education Funding & Student Finance. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/the-browne-report-higher-education-funding-and-student-finance> (Septiembre, 2020)
- Canton, E., van der Meer, P., & van der Meer, P. (2001). Public funding of higher education: the Danish taximeter-model. In E. Canton, R. Venniker, B. W. A. Jongbloed, J. B. J. Koelman, P. H. Meer, & J. J. Vossensteyn (Eds.), *Higher education reform: getting the incentives right* (pp. 85-99). Den Haag: SDU.
- Espinoza, O & González, L.E. (2016) La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad. pp 35-51 / relec / Año 7 N°10 / 2016 / ISSN 1853-3744 / Dossier Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6562408> (Septiembre, 2020)
- European Commission (Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Policy Committee). *Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education in the EU. Annex: Country Fiche Denmark*. Disponible en: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/pdf/country_fiches/denmark.pdf (Septiembre, 2020)
- EURYDICE (2019a). *Higher Education Funding: Denmark*. Disponible en: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-22_en (Septiembre, 2020).
- EURYDICE (2019b). *Quality Assurance in Higher Education: Denmark*. Disponible en: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-higher-education-18_en (Septiembre, 2020)
- EURYDICE (2020). *Higher education Funding in England*. Disponible en: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-93_en (Septiembre, 2020)
- González-Velosa. C; Rucci. G; Garzosa. M; Urzúa. S. Returns to higher education in Chile and Colombia IDB Working Paper Series; 587. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Returns-to-Higher-Education-in-Chile-and-Colombia.pdf> (Septiembre, 2020)
- Holz, M. (2019). *Comparado de opiniones. Sobre el proyecto de ley que crea un nuevo sistema de financiamiento solidario para estudiantes de la educación superior*, boletín 11.822-04. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27010/2/BCN_opiniones_boletin_11.822_04_final.pdf (Septiembre, 2020)
- House of Common Library (2018). Higher education tuition fees in England. Elaborado por Susan Hubble y Paul Bolton. Disponible en: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8151/> (Septiembre, 2020)

Higher Education Funding Council for England (2020). Statistics on income for Higher Education Institutions. Disponible en: <https://www.hesa.ac.uk/data-and-analysis/finances/income> (Septiembre, 2020)

Johnstone. D. Bruce (1998). The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms. Banco Mundial.

Ministry of Children and Education. *The taximeter system. Taximeter management deals with the state's total financial framework for educational purposes.* Disponible en: <https://eng.uvm.dk/general-overview/the-taximeter-system> (Septiembre, 2020)

OECD (2014), "Indicator A7: What are the incentives to invest in education?" in Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/888933116281> (Septiembre, 2020)

OfS (2019a) Transforming opportunity in higher education. Office for Students Disponible en: <https://www.officeforstudents.org.uk/media/2efcda44-8715-4888-8d63-42c0fd6a31af/transforming-opportunity-in-higher-education.pdf> (Septiembre, 2020)

OfS (2019b) About the TEF. Office for Students Disponible en: <https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/teaching/about-the-tef/> (Sept., 2020)

Urzúa. S (2012). *La Rentabilidad de la Educación Superior en Chile, Revisión de las Bases de 30 años de Políticas Públicas.* Centro de Estudios Públicos (CEP). Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095900/rev125_SUrzua.pdf (Septiembre, 2020)

Legislación

Bekendtgørelse af lov om universiteter (universitetsloven). Disponible en: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=164209#Kap4>

Higher Education and Research Act 2017. Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents>

The Higher Education (Higher Amount) (England) Regulations 2016. Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/1206/contents/made>

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)