



Informe Efecto de las Reformas y Financiamiento

Grupo de Trabajo sobre Educación Superior
Comisión no permanente Senado Universitario Universidad de Chile

24 de junio de 2024

Integrantes: Carlos Areche (secretario), Alberto Barros, Sergio Celis (presidente),
Dino Pancani, y Jorge Martínez.



1. Mandatos de la Plenaria del Senado Universitario

Efecto de las Reformas (Leyes 21.091 y 21.094). Acuerdo SU 113/2018

La Plenaria del Senado Universitario acuerda solicitar al Grupo de Trabajo sobre Educación Superior que estudie y revise los efectos en la Universidad de Chile y el Sistema de Educación del país, respecto de las leyes N°s 21.091 y 21.094 sobre Educación superior y Universidades Estatales, respectivamente y elabore un Informe al respecto, el cual deberá ser enviado a la Mesa el día lunes 27 de mayo de 2019.

Propuestas sobre el financiamiento de universidades estatales. Acuerdo SU 192/2022

La Plenaria del Senado Universitario acuerda acoger la solicitud de la Mesa para solicitar al Grupo de Trabajo sobre Educación Superior que analice el tema de financiamiento de la Educación Superior con la intención de elaborar una minuta con recomendaciones sobre líneas de acción para el Senado sobre esta materia.

Este informe dará respuesta a ambos mandatos, pues están relacionados. Los antecedentes presentados no agotan la complejidad del modelo de educación superior chileno, sus antecedentes históricos o las consecuencias de las sendas leyes del 2018, las cuales siguen evolucionando. Más bien, el grupo de trabajo se orientó a recabar antecedentes y discutir los asuntos más apremiantes para la misión y sustentabilidad de la Universidad de Chile, del resto de universidades estatales, y del sistema en su conjunto.

2. Metodología del Grupo de Trabajo

Para abordar los mandatos al grupo de trabajo, definimos tres estrategias de trabajo. Primero, desde la conformación de esta nueva cohorte de senadores/as, en septiembre de 2022, y durante todo el primer semestre de 2023, estudiamos las leyes 21.091 y 21.094. Esto ocurrió en formato grupo de estudio, en cuyas sesiones, un integrante del grupo de trabajo presentó un capítulo de la ley, para luego ser discutida por todos.

Una segunda estrategia fue el permanente análisis de documentos, partiendo por la revisión de los materiales elaborados por el grupo de trabajo de la cohorte anterior del Senado Universitario. Además, se revisaron libros, artículos, reportes y antecedentes referentes al sistema de educación superior y, en especial, sobre financiamiento.

Una tercera estrategia fue la conversación con invitadas/os expertas/os en el sistema de educación superior Chileno. Por lo general, se les invitaba a exponer sobre un ámbito en específico y luego se iniciaba un debate con el grupo de trabajo. A través de las invitaciones, se buscaron voces expertas e influyentes en distintos dominios de la educación superior y con diferentes miradas políticas. Varias de estas invitaciones se hicieron en contextos de la discusión constitucional en Chile, lo cual enriqueció las perspectivas que el grupo fue generando en torno al sistema educacional chileno y sus interdependencias con distintas instituciones y sectores del país. A continuación, la lista de invitadas, las fechas de la visita, y una breve referencia a los tópicos discutidos:

Mauricio Domínguez, Presidente Grupo de Trabajo cohorte 2018-2022. Jueves 06 de octubre de 2022. Reseña sobre el trabajo previo del grupo de trabajo y recomendaciones de funcionamiento.



María Olivia Mönckeberg, Premio Nacional de Periodismo 2009. Jueves 06 de abril de 2023. Evolución del sistema de universidades privadas en Chile.

Verónica Figueroa, Subsecretaria de Educación Superior 2022-2023. Jueves 04 de mayo de 2023. Los desafíos del sistema de educación superior y la situación de las universidades estatales.

Adriana Delpiano, Ministra de Educación 2015-2018. Jueves 01 de junio de 2023. Los orígenes de las reformas educacionales de 2018.

Roxana Pey, profesora Universidad de Chile. Jueves 15 de junio de 2023. Repensando el financiamiento de la educación superior: Una nueva educación pública para Chile

Fernanda Kri, rectora de la Universidad de O'Higgins 2023 a la fecha. Jueves 13 de julio de 2023. Reflexiones sobre el financiamiento a la educación superior.

Sylvia Eyzaguirre, investigadora del Centro de Estudios Públicos (CEP). Jueves 30 de noviembre de 2023. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en la propuesta constitucional.

3. Mirada General al Sistema de Educación Superior

A diciembre de 2023, el país contaba con 148 instituciones vigentes de educación superior. Del total, 58 son universidades, 33 institutos profesionales, 47 centros de formación técnica (CFTs), y 10 centros de enseñanza de las fuerzas armadas y de orden (SIES, 2024a). De las universidades, 18 son universidades estatales o públicas (términos indistintos en este texto). El resto son universidades privadas, de las cuales 12 pertenecen al Consejo de Rectores (CRUCH), instancia que también incluye a las universidades del Estado. El número de instituciones se ha ido reduciendo paulatinamente en la última década¹, producto de cierres, fusiones, y compras en el sector privado.

En el sector público, desde las reformas de 1981, no han existido ni cierres, fusiones, ni divisiones. Recién en 2015, se crean dos universidades públicas, en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. A esto se suma la inauguración de 15 CFT estatales distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, pero acumulan un porcentaje ínfimo en la matrícula (menor al 1% de total del pregrado).

Entre todas las instituciones de educación superior ofrecen una cobertura masiva (Tabla 1). En total, la matrícula de instituciones públicas alcanzan un 16,5% de la matrícula, un porcentaje que sitúa a Chile con una de las participaciones más bajas en instituciones públicas de educación superior en el mundo (Levy, 2018)². Si bien en la última década, la matrícula en universidades públicas ha aumentado, lo ha hecho a una tasa de crecimiento menor a sus contrapartes del CRUCH y a la matrícula de institutos profesionales, los cuales en su totalidad son privados.

¹ En el 2007, existían 61 universidades, 44 IPs, y 87 CTFs (OCDE, 2009).

² Levy (2018) estima que el promedio global de matrícula en instituciones de educación privadas es de 32,9%, una cifra muy inferior al 83,5% en Chile.



Tabla 1: Evolución de Matrícula Total de Pregrado por tipo de institución 2014-2023

Tipo de institución 2	2023	% Variación 2014 - 2023	% Variación 2019 - 2023	% Variación 2022 - 2023	Distribución Matrícula 2023
CFT	125.274	-15,4%	-8,5%	1,6%	10%
CFT Estatales	11.451	n/a	966,2%	35,8%	0,9%
Institutos Profesionales	419.014	19,4%	10,4%	5,6%	33,5%
U. Cruch Estatal	190.115	12,1%	2,3%	0,7%	15,2%
U. Cruch Privada	195.109	48,1%	13,2%	0,9%	15,6%
U. Privadas	308.112	-10,4%	-2,7%	2,6%	24,7%
Convenio	326	n/a	-84,8%	-63,5%	0%
Total general	1.249.401	9,2%	4,6%	3,1%	100%

Fuente: SIES, 2023

Son varias las razones que pueden explicar la baja tasa de crecimiento de las universidades estatales. Una de ellas es los costos asociados al crecimiento, tanto en el tiempo de los procesos y la toma de decisiones, como en los costos de infraestructura. Estas instituciones tienen la característica que sus decisiones son más lentas, por ejemplo; el crecimiento en matrícula. Y esa cautela puede leerse tanto como en lentitud para adaptarse a la demanda, como en los escrúpulos para cuidar la calidad de la oferta, creciendo de manera responsable.

Por otro lado, no puede descartarse que los estudiantes y sus familias elijan la oferta privada, porque sienten recibir una mayor calidad o flexibilidad en sus trayectorias académicas. A lo anterior, debemos sumar que, suele preocupar a académicos y las familias de las/os estudiantes de las universidades públicas, la alta frecuencia de paros y tomas en estas instituciones.

El sistema actual sigue una tendencia que favorece la competencia entre instituciones públicas y privadas y las reformas educacionales de 1981 realizadas en plena dictadura, tienden a favorecer a los sectores privados (Mönckeberg, 2022). Por ejemplo; la gratuidad, iniciada en 2015, y las leyes posteriores avanzaron en acceso a la educación superior, pero ofreciendo mayor sostenibilidad al sector privado, con un mínimo fomento al sector público.



Ley Sobre Educación Superior (Ley 21.091/2018):

La *Ley Sobre Educación Superior* del año 2018 busca responder a las tensiones del sistema educacional superior chileno hasta la fecha, en lo referido a la relación del Derecho a la Educación (Art. 19 N. 10 CPR) manteniendo una concepción del mismo como un bien de consumo. Para ello, centra su atención en tres ejes fundamentales:

- 1) la búsqueda permanente de calidad educacional como elemento indispensable que habilita al sistema para dar respuesta a las exigencias del país.
- 2) la equidad e inclusión en el acceso al derecho a la educación, “haciéndose cargo del hecho de que los talentos están igualmente distribuidos entre toda la población, que estos son necesarios para la construcción de la sociedad y que la diversidad social y cultural que aporta la inclusión constituye un ingrediente esencial en la construcción de la democracia”³, dicho objetivo, tiene como medio el establecimiento de la gratuidad de la educación superior con énfasis en las capacidades del país.
- 3) la pertinencia del quehacer de la educación superior, vinculado con las necesidades presentes y futuras del país y sus regiones.

Para responder a dichos desafíos la ley caracteriza a la educación superior “como 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” (Art. 1 In. 1 Ley 20.091) además, presenta el rol del sistema de educación superior en el servicio al interés general de la sociedad, al desarrollo del conocimiento y la formación integral y ética de las personas.

La ley establece una configuración orgánica del sistema de educación superior como un sistema de provisión mixta, compuesto esencialmente de dos subsistemas: el universitario, integrado por las universidades estatales creadas por ley, las universidades no estatales pertenecientes al Consejo de Rectores, y las universidades privadas reconocidas por el Estado; y el técnico profesional, del cual son parte los centros de formación técnica estatales, y los institutos profesionales y centros de formación técnica privados reconocidos por el Estado. En particular, se definen las universidades como instituciones “cuya misión es cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales [...] Éstas cumplen con su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio” (Art. 3 Ley 21.091). Así se consagra a todas las universidades con la misión fundamental de investigar, no posibilitando universidades docentes.

Este sistema se rige por una serie de principios reconocidos en su artículo 2 entre los cuales se encuentran: autonomía, calidad, cooperación y colaboración, diversidad de proyectos educativos institucionales, inclusión, libertad académica, entre otros. A ellos se suman los principios establecidos en el artículo 3 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación. Donde destacan los principios de universalidad, el cual consagra que la educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida, y

³ Mensaje presidencial (2018). Proyecto de Ley de Educación Superior.



gratuidad, estableciendo que “el Estado implantará progresivamente la enseñanza gratuita en los establecimientos subvencionados o que reciben aportes permanentes del Estado, de conformidad a la ley”.

Sumado a ello, la ley establece las normas generales del Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior, determinando los órganos encargados de su funcionamiento y los principios por los cuales debe regirse, incluyendo no discriminación arbitraria, transparencia, objetividad y accesibilidad universal (Art. 14 Ley 20.091). Finalmente, la ley presenta, en su título V, las normas generales de financiamiento institucional para la gratuidad, dando un paso importante en políticas de inclusión educacional y afectando de manera sustancial en el sistema educacional chileno.

Ley Sobre Universidades Estatales (Ley 21.094/2018):

Las universidades públicas de Chile y Técnica del Estado recibieron durante la dictadura cívico-militar un dramático golpe e intervención en cuanto a estructura, organización y financiamiento. Tales instituciones quedaron reguladas por un régimen jurídico propio de los órganos del Gobierno central, realidad que dificulta su gestión administrativa y financiera, posicionándose en desventaja frente a otras instituciones universitarias. Además, en cuanto a financiamiento se favorecieron instituciones privadas afines al régimen en desmedro de la Universidad de Chile (Mönckeberg, 2022). La Ley Sobre Universidades Estatales de 2018 pretende resolver un problema esencial: “La ausencia de una visión de conjunto y estratégica respecto de las Universidades del Estado, que sea capaz de reconocer la especificidad conceptual y jurídica de estas instituciones, así como la relevancia de su misión y de sus funciones al servicio del país”.

En ese sentido se busca recuperar el compromiso del Estado para con sus universidades, “con una mirada de país y de largo plazo, de forma tal de poder proyectar el quehacer de estas instituciones con una perspectiva de futuro, en el marco de las ingentes transformaciones políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas del presente siglo”.

4. Estructura de Financiamiento en la Actualidad

4.1 Aranceles

Los aranceles estudiantiles, en especial de pregrado, son la principal fuente de ingreso de las universidades en Chile. Para todas ellas, los aranceles representan sobre el 50% de los ingresos y en varios casos sobre el 70%. Las universidades de Chile y Aysén son excepciones⁶. En el caso de la Universidad de Chile, los aranceles representan cerca de un 38% de los ingresos, sin embargo, si se descuentan los ingresos obtenidos a través de sus servicios de salud, el comportamiento de la universidad se acerca al del resto. Por su parte, la U de Aysén, a

4 Mensaje presidencial (2018). Proyecto de Ley Sobre Universidades Estatales. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historiade-la-ley/7545/>

5 Ibid.

6 Información obtenida a través de los estados financieros de las instituciones, obtenidos en la Superintendencia de Educación Superior a través del sitio web: https://www.sesuperior.cl/es_cl/registros/estados-financieros-ies/



ocho años de su establecimiento, tiene una matrícula de 652 estudiantes, cuyos aranceles no representan más allá del 20%, situación que tiene seriamente comprometida la viabilidad financiera de la institución.

En cuanto a la matrícula estudiantil, son instituciones privadas las que concentran el mayor número de estudiantes. En 2023, las cinco instituciones con mayor matrícula fueron: DUOC UC (100.780), Inacap (97.958), AIEP (93.952), Santo Tomás (91.662), Universidad Andrés Bello (59.075), todas ellas privadas. La Universidad de Chile, es la única universidad estatal que se acerca a estos números, con 45.248 estudiantes (SIES 2023).

Si bien la matrícula total del sistema creció en un 9,2% en la última década, la tendencia indica que la tasa de crecimiento va a la baja acercándose a una curva plana, situación que está afectando las proyecciones de crecimiento y financieramente a las instituciones que se acostumbraron a décadas de expansión (SIES 2023).

En un sistema en que todas las universidades públicas y privadas basan su financiamiento en el arancel, las políticas de gratuidad y otras formas de financiamiento al estudiante se establecen como piedras angulares para la conformación y sustentabilidad del sistema. La política de gratuidad, la cual cubre el arancel para estudiantes de familias pertenecientes al 60% de nivel económico más bajo del país, funciona realizando una transferencia directa a las instituciones, a cambio de que ellas cumplan con algunos requerimientos, entre ellos ciertos niveles de acreditación. En la práctica, son cerca de 70 instituciones adscritas a la gratuidad, entre ellas las privadas con mayor matrícula, con la excepción de la Universidad Andrés Bello. En total, ya son más de 300 mil estudiantes con este beneficio. Tan solo el financiamiento de la gratuidad representa el 0,5% del PIB nacional. En el año 2021, las cinco instituciones que recibieron mayores recursos vía gratuidad fueron DUOC (12,7%), INACAP (10,2%), Universidad Autónoma (6,5%) y la Universidad de Chile (5,6%) (CGR, 2021a).

4.2 Fondos institucionales desde el Ministerio de Educación

Además de los aranceles, las instituciones reciben otros fondos directos del Estado. Los fondos más significativos son aquellos provenientes del Ministerio de Educación, donde el que representa el 51,2% es el Aporte Fiscal Directo (AFD), otorgado a universidades del CRUCH. Más atrás, representando un 12,5% viene el Aporte Institucional a Universidades del Estado (AIUE), y un fondo basal por desempeño, con un 8,4%. Luego vienen varias partidas menores que apoyan programas específicos, tales como como el PACE, a la Universidad de Chile, y bonificaciones por retiro. En 2021, los montos asignados por el Ministerio de Educación a las instituciones fueron MM\$486.297 (CGR, 2021b).

El AIUE fue establecido en la Ley 21.094, y es un fondo que se establece con cada presupuesto de la nación, siendo el único mecanismo de financiamiento que distingue a las universidades públicas de las privadas y que depende de las decisiones de los gobiernos de turno. En 2021, este fondo consistió en MM\$60.843 (CGR, 2021b). Hasta el año 2024, el monto se distribuye entre las 18 universidades estatales en proporción a lo establecido en el año anterior. En ese marco, hay cinco universidades que concentran el 47,7% de este monto: Universidad de Chile (17,9%), Universidad de Santiago (9,8%), Universidad de la Frontera (7%), Universidad de Talca (7%) y la Universidad de Valparaíso (6%). También, la misma ley estableció un fondo de fortalecimiento a 10 años (2018 a 2028), con un préstamo del Banco Mundial y a contra de un plan de fortalecimiento de cada



institución. En 2021, se asignaron MM\$31.453, con una distribución prácticamente homogénea, que va desde un 6,3% de la Universidad de los Lagos a un 4,8% a la Universidad de Santiago (CGR, 2021b).

Para las universidades privadas tradicionales, conocidas como el G9, el cual agrupa a las universidades católicas (UC) y a las universidades de Concepción, Austral, y Santa María, se asigna un fondo similar: Fondo Basal por Desempeño. En 2021, este fondo consistió en MM\$41.027 (CGR, 2021b).

4.3 Fondos ANID para la Investigación

Las universidades, tanto públicas como privadas, financian la investigación a través de fondos competitivos del Estado. Los montos más relevantes son asignados por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). En 2021, la ANID transfirió a todo el sistema, un total de MM\$127.929. Para poner este monto en perspectiva, podemos decir que es menor que el presupuesto de investigación y desarrollo de cualquiera de las principales universidades de investigación del mundo⁷. Aún así, la ciencia chilena depende de su subsistencia en los fondos ANID, consiguiendo altos grados de eficiencia con ellos.

Los principales fondos ANID, según su presupuesto son el Programa de Asociativa (PIA) (28,4% del presupuesto), el Fondef (17,2%) y el Fondecyt (10,5%). Las universidades privadas del CRUCH son las que reciben la mayor cantidad de estos fondos (47%), superando a las universidades estatales (44,6%). A nivel institucional, las universidades que reciben la mayor cantidad de fondos son de Chile (23,9%), Católica (16,5%) y de Concepción (10,9%) (CGR, 2021b).

5. Análisis del impacto de las reformas a la educación superior

5.1. Impacto en los tipos institucionales

La definición de universidad compleja dificulta la colaboración institucional y la diversidad misional.

Las reformas de la educación superior de 2018 definen a las universidades como instituciones complejas, lo que implica alcanzar actividades significativas de investigación, incluyendo programas de doctorado. Si bien la investigación es inherente a la idea de universidad y es un componente de su calidad, esperar que todas ellas hagan investigación de alto nivel no es razonable para un país como el nuestro. A la fecha, todas las universidades, públicas y privadas se orientan a desarrollar la investigación, pues los incentivos, desde recursos, prestigio y acreditación están puestos en esa dirección. Esto ha traído un aumento de los costos de operación, un aumento de los programas de doctorado, y una mayor dispersión de fondos de investigación que no han aumentado en los últimos años. Por ejemplo, hoy son más de 430 programas de doctorado, lo que representa menos de 20 estudiantes por programa (SIES, 2024b).

Un efecto de este énfasis es un sistema que tiende a la homogeneización y dificulta la sostenibilidad de

⁷ Por ejemplo, en el 2022, las universidades públicas emblemáticas de Estados Unidos, tales como Michigan, Ohio, Wisconsin, y Washington tienen cada una un presupuesto anual para investigación y desarrollo superior a MM US\$1.300, lo que equivale a MM CLP\$1.170.000. National Science Foundation, <https://ncesdata.nsf.gov/profiles/site?method=rankingBySource&ds=herd>



otros tipos misionales, como universidades de orientación docente, las cuales puedan alcanzar altos niveles de calidad con una actividad reducida de investigación. Por otro lado, este esquema de financiamiento no favorece la concentración de esfuerzos y sinergia necesarias para programas más ambiciosos de investigación. Si bien se observa una colaboración a niveles formativos y de investigación entre universidades, estos esfuerzos son aún de pequeña escala en el sistema.

Las reformas y la política de gratuidad, le dieron sustentabilidad al sector privado emergente y mantuvieron el desbalance con un reducido sector público.

La política de gratuidad ha tenido un impacto positivo en el acceso y permanencia en la educación superior. También le ha dado cierta estabilidad y flujo de recursos a las instituciones. En particular, la gratuidad le ha dado mayor sustentabilidad a instituciones privadas que tuvieron una alta tasa de crecimiento de matrícula y de programas de mayor demanda. Esto consolidó la provisión privada del sistema Chileno, a los niveles más altos a nivel internacional (Levy, 2018). Esta dinámica ha causado que programas de menor demanda pero estratégicos para el país (ej., ciencias básicas, algunas pedagogías) se enseñan en menos universidades. Así, mientras universidades del Estado mantienen este tipo de programas, los privados los cierran. Así, se consolida una oferta regulada por criterios de mercado, con nulo margen para una estrategia país, visión de futuro y la prevalencia de valores públicos.

Si bien la política de gratuidad contempla exigencias de calidad institucional, como por ejemplo un número mínimo de años de acreditación y un porcentaje admitido vía sistema de admisión único para las universidades, estos criterios han sido desafiados y se han incorporado al sistema universidades con cuestionable cumplimiento⁸. Por otro lado, la FNE detectó que casi un tercio de programas formativos del país tendría retornos negativos, concentrándose en las instituciones privadas, no acreditadas y de menor calidad del sistema (FNE, 2024).

La gratuidad también ha tenido un efecto colateral en cuanto al financiamiento y la gestión de los ingresos en las universidades. La gratuidad requiere de un sistema de aranceles regulados, que se está definiendo mientras se escribe este informe, y provisiones de las instituciones para financiar parte o completamente a estudiantes que toman más del tiempo en finalizar sus estudios. Además, las autoridades universitarias reportan que la condición de “voucher” de la gratuidad, genera un desfase en el traspaso de los fondos, y un aumento de la burocracia en la información que las instituciones deben mandar de cada estudiante.

Estos costos de gestión, aunque pueden ser relativamente menores, tienen un efecto amplificado para las universidades estatales. Desde todas las instituciones se declara que las reformas, han acelerado los costos de control y de transparencia en las universidades estatales. Y aunque el control y la transparencia son virtudes de este sector, el crecimiento de estos costos llega a niveles poco razonables (CUECH, 2023). Las estimaciones indican que los costos de gestión e inversión en las universidades públicas puede significar un 30 o 40% por sobre el costo a otro tipo de instituciones.

⁸ Por ejemplo, en 2022, la Subsecretaría rechazó la solicitud, y luego la reposición, de la Universidad Central de acceder a la gratuidad ya que no pudo verificar que cumplía con varios requisitos exigidos por la ley 21.091, entre ellos, que el 80% de sus estudiantes ingresen con más de 450 puntos en la entonces prueba de acceso. Luego, dicha universidad presentó el caso a la CGR la cual obligó a la Subsecretaría a revocar su decisión.



Los avances en el sector técnico profesional, si bien significativos, no han logrado una matrícula pública significativa, ni una mayor articulación en el sistema.

Un aspecto positivo de las reformas fue darle forma al subsistema técnico-profesional e instalar centros de formación técnica estatales a lo largo del país, devolviendo la presencia de lo público donde no lo había. A más de cinco años desde sus instalaciones, la matrícula en los CFT estatales no representan un 1% de la matrícula del sistema. Es esta proporción la que tiene mayor espacio de crecimiento, pues en la actualidad, los estudiantes de primer año, prefieren este sector post-secundario por sobre las universidades. Además, estos CFT están en zonas donde la educación superior ha estado ausente, por lo cual tienen margen de crecimiento.

Sin embargo, las reformas no han favorecido las articulaciones entre instituciones. Entre las universidades públicas y los CFT estatales hay relaciones de colaboración y tutelajes, pero aún son esfuerzos puntuales con poco peso específico y que no funcionan articuladamente a nivel de sistema. El modelo de educación superior chileno debería tender a una mayor movilidad entre los estudiantes, transferencias y postgrados y postítulos deberían intensificarse y facilitarse si hubiese un sistema con mayores oportunidades para ello.

5.2. Impacto en la formación

El esquema de financiamiento actual ha tenido un efecto en la relación de los estudiantes con las instituciones, más transaccional.

La gratuidad implementada gradualmente para el 60% de las/os estudiantes de Educación Superior (2016) ha permitido el ingreso de un sector importante de estudiantes provenientes de los sectores más empobrecidos, lo cual ha influido en su caracterización; son beneficiados con esta política porque se les reconocen sus méritos académicos y se les considera su condición socioeconómica precaria, pues, en su mayoría, provienen de colegios particulares subvencionados y, en menor medida, de municipales.

La apertura de la matrícula y la llegada de sectores populares y medios a las universidades requería de cambios en la relación y las prácticas de enseñanza/aprendizaje, modificaciones que no siempre quedan en evidencia en las instituciones que los reciben. A partir de esta aseveración, es razonable preguntarse: ¿Una universidad, acostumbrada a atender a estudiantes provenientes de sectores medios y medios acomodados, debiese modificar su estructura y sus prácticas pedagógicas para incorporar a estudiantes con menor capital cultural académico?

A pesar de los cambios en el sistema de financiamiento y el instrumento de ingreso de estudiantes a la educación superior, podemos encontrar una respuesta diferenciada entre las instituciones públicas y privadas: las universidades estatales mantienen los términos de selectividad y los márgenes del prestigio académico que profesan, paralelamente, las universidades masivas que atienden a jóvenes provenientes de familias que por primera vez acceden a la educación superior, tienden a poner en valor metodologías simples y contenidos vinculados con el mercado laboral, quedando fuera materias más abstractas relacionadas con la formación integral de las/os estudiantes.

Por otra parte, algunas de las dificultades que tienen las/os estudiantes en su ingreso a la universidad son: a)



la gratuidad y las becas que el Estado entrega a las/os estudiantes no alcanza a cubrir los gastos de manutención, situación que muchas veces los obliga a trabajar salarialmente; b) las labores de cuidados de algún familiar directo; y c) las complejidades psicoeducativas y/o alteraciones en la salud mental no son trabajadas de manera permanente e integral.

En el ámbito de las prácticas pedagógicas frecuentemente hay reclamos de parte de las/os estudiantes, quienes conscientes del capital académico asimétrico que existe en las salas de clases, reclaman la imposición de ritmos únicos en el proceso enseñanza/aprendizaje y falta de colaboración en la creación de hábitos de estudio, inequidad que redundará en la adquisición desigual de las competencias logradas al finalizar su programa de estudio.

En definitiva, las prácticas pedagógicas exigen una mayor ductilidad y utilización de tecnologías, más vínculo con los contextos del estudiante y centrar sus contenidos en los aprendizajes. Para ello, es necesario reflexionar sobre la docencia y sus prácticas, la carga académica, el sistema evaluativo y el uso de la tecnología.

Hay un nudo en la calidad de la formación y en el alineamiento entre la preparación de los graduados y el mercado laboral. Hoy la acreditación, sobre todo de las universidades masivas y privadas, ¿garantiza una formación de calidad?

Existe una simetría entre el ingreso de las y los estudiantes y sus niveles socioculturales, en términos generales las/os estudiantes de estrato social bajo ingresan a carreras de baja inversión institucional, como las pedagogías y las/os estudiantes de clases acomodadas ingresan a estudiar programas de mayor inversión y recompensa salarial, por ejemplo; medicina.

Esta situación categoriza a las/os estudiantes entre quienes tienen un mayor o menor capital académico, lo cual se ve reflejado en la calidad del trabajo al que acceden. Entonces, podríamos concluir que la fuente laboral para la/el estudiante está condicionada por el crecimiento económico, la diversificación del mercado laboral, la institución educativa de la cual proviene y un sesgo de clase y género.

5.3. Impacto en la investigación y Vinculación con el Medio

En el año 1967, mediante un decreto a CONICYT daba la calidad de organismo asesor de la Presidencia de la República “en la formulación y desarrollo de una política integral de fomento de las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas”. Desde entonces, CONICYT se convierte en una institución que fomenta el progreso económico, social y cultural del país, a través de la formación de capital humano avanzado, el financiamiento de la investigación científica y tecnológica, y la divulgación y vinculación. En 1982, se crea el Fondecyt, el principal instrumento público de apoyo a la investigación en ciencia básica y desarrollo tecnológico en Chile. El 1 de enero de 2020, CONICYT se transforma en la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) buscando una estructura más liviana, eficiente y al servicio de la comunidad.

En octubre de 2019, se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para coordinar un ecosistema que hoy muestra buenos índices de productividad y de calidad en el ámbito de la investigación,



pero con escasa vinculación con la ciudadanía, y con el sector productivo. Asimismo, como plan de acción para alcanzar un desarrollo integral y sostenible se establecen cuatro ejes de acción incluyendo un primer eje Vinculación con la Sociedad; segundo eje Futuro; tercer eje Fortalecimiento del Ecosistema CTCl; y como cuarto eje Capacidades Institucionales.

En este contexto, la investigación científica y su vinculación con el medio debería ser fomentado y estimulado por el Estado con el propósito de fortalecer el progreso del país hacia un desarrollo sustentable y sostenible. En Universidad de Chile el cumplimiento de esta política de investigación descansa en el/la Rector/a, el Consejo Universitario y el Senado Universitario. Dentro de la Política de Investigación emanada y aprobado en el SU en enero 2022, donde sus principios transversales incluyen un rol público, libertad académica, excelencia multidimensional, colaboración, capacidad formativa, equidad e inclusión, género, ética e innovación.

Altas capacidades de investigación en universidades del Estado, pero de baja envergadura, poco financiamiento, y poca estrategia, desde lo público y lo privado.

Recién en el año 2018, las Universidades del Estado fueron reconocidas y tratadas con un cuerpo normativo especial a partir de la aprobación de la Ley de Universidades Estatales (Ley 21.094). Definiendo como misión “cultivar, generar, desarrollar y transmitir el saber superior en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura, por medio de la investigación, la creación, la innovación y de las demás funciones (propias a éstas)” y como rasgo distintivo “contribuir a satisfacer las necesidades e intereses generales de la sociedad, colaborando, como parte integrante del Estado, en todas aquellas políticas, planes y programas que propendan al desarrollo cultural, social, territorial, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional y regional, con una perspectiva intercultural”.

Las misiones de investigación establecidas por la ley, no conllevan recursos fiscales a las universidades estatales, más bien ellas compiten por la obtención de recursos de manera idéntica a las instituciones privadas, pero con mayores restricciones para recurrir al endeudamiento en la banca y mayores costos administrativos. Según el decreto N° 121, de 2019 del Ministerio de Educación, se debería financiar de manera permanente para el cumplimiento de todas sus funciones declaradas en la ley N° 21.094. Sin embargo, los ingresos dependen de la asignación presupuestaria anual y resultan insuficientes para cumplir con su misión, en especial aquellas relacionadas con investigar y crear conocimiento.

A pesar de la falta de financiamiento, las universidades del estado de Chile han demostrado su compromiso con la investigación y vinculación con el medio. Según ANID en los últimos 6 años (2018-2023) las universidades estatales han sido el sector más productivo en la generación de publicaciones. En este contexto, las 18 instituciones estatales han producido un total de 56.235 publicaciones, en comparación con 68.843 que suman 30 instituciones del sector privado en el mismo período.

Sin aumentar la inversión I+D se desaprovecha talento, se aumenta la brecha con el mundo desarrollado y se compromete el futuro del país

En Chile se invierte en I+D aproximadamente 0.4% del PIB, mientras que en los países desarrollados esta



inversión se ubica cerca del 2.4% del PBI. En definitiva, para mantener y cumplir con estos desafíos propios de las universidades del estado de Chile, El Consorcio de Universidades del Estado (cuech) sugiere la creación de un componente complementario denominado “AIUE plus” (CUECH, 2023). Es decir, un aumento de recursos en el presupuesto público del AIUE por un monto de \$90.000 millones, que debieran ser incorporados en el presupuesto 2024, o gradualmente. En este contexto, “Son las propias instituciones en ejercicio de su autonomía las que pueden llevar a cabo la planificación de estrategias que aseguren la consistencia sistémica y de largo plazo de tales funciones en sus respectivos planes de desarrollo” (CUECH, 2023). En breve, el financiamiento a la investigación de educación superior debe ser capaz de impulsar políticas, no sólo administrar y financiar la investigación, como hoy lo hace Fondecyt.

6. Propuestas al financiamiento de la Educación Superior

6.1 Sobre definiciones institucionales:

6.1.1. Modificar la ley 21.094 para generar una línea basal de financiamiento anual a las universidades del Estado que no se defina por presupuesto anual, y se reajuste año a año según el IPC. Sobre este basal se sumarían los Aportes Institucionales a las Universidades del Estado (AIUE) a definirse año a año en el presupuesto. Una aspiración razonable sería acercarse al 15% de financiamiento basal en el presupuesto de las instituciones. Este presupuesto otorgaría la estabilidad para que las universidades estatales cumplan con lo definido por la Ley y que asuman proyectos de mayor envergadura.

6.1.2. Futuras definiciones sobre la gratuidad, créditos a la educación superior (ej., CAE), becas de postgrado, u otras formas de financiamiento a los estudiantes de la educación superior deben articularse a partir del sistema estatal, extendiendo a otras universidades del CRUCH. Las exigencias deberían ir al alza hacia las instituciones.

6.1.3 Consolidar los CFT estatales, desde ahí debería crecer con mayor fuerza la matrícula en educación superior.

6.2 Funciones de la educación superior pública

6.2.1 Fortalecer áreas estratégicas para el país que cuentan con una baja demanda, y son provistas primordialmente por universidades estatales, tales como ciertas pedagogías, ciencias básicas, y artes y humanidades, en consideración con demandas y déficit territoriales.

6.3 Financiamiento a la Investigación y Desarrollo

6.3.1 De existir fondos basales a la investigación asegurando la participación primaria o asociada de universidades estatales. Es decir, un fondo destinado a territorio o macrozona no debería excluir la participación de la universidad estatal pertinente.



6.3.2 Asegurar que las universidades estatales tengan las mismas oportunidades y barreras (ej., modificando leyes Ley N° 18575 Art. 54 y 56 o Ley N° 20.850) de acceder a inversiones del sector privado, exceptuando aquellas relacionadas con la transparencia y la gobernanza y autonomía universitaria. Fomentar y facilitar financiamientos mixtos en que fondos privados y públicos hagan sinergia en programas estratégicos para el país y sus territorios. Esto incluye la participación entre instituciones y empresas de base científico y tecnológica (EBCT).

6.4 Sobre la gestión de las universidades estatales

6.4.1 Consolidar una entrega programada, oportuna, y con menos procedimientos de información, de los fondos por concepto de gratuidad. Y avanzar hacia un financiamiento que vaya directo a programas de bienestar estudiantil y a programas de diversidad, equidad e inclusión, ambos tanto en pregrado como en postgrado.

6.4.2 Crear indicadores que permitan monitorear el sobrecargo producto de los controles y burocracias exigidas a las universidades estatales.

6.4.3 Facilitar los mecanismos que permitan a las universidades un endeudamiento a largo plazo con garantía estatal.

6.5 Compromisos de las Universidades Estatales

A su vez, las universidades estatales no solo responden al mayor financiamiento con la obligación de cumplir cabalmente con lo mandatado en la ley, sino que también a través de los siguientes compromisos de:

6.5.1 Crear un sistema de universidades estatales con una coordinación central que, respetando la autonomía de cada institución, y que genere mayor articulación entre proyectos docentes y de investigación, vaya aumentando la movilidad entre estudiantes, académicos, y funcionarios. Una función principal de esta coordinación deberá ser la cuenta pública, elaborada a partir de información proporcionada por cada institución. A medida que se consolide esta coordinación, debería tender a reducir el reporte exigido por otros organismos, tales como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Educación.

6.5.2 Aumentar estratégicamente la matrícula del sistema de educación superior pública, ampliando en las instituciones más selectivas un acceso que represente la realidad nacional. Una alternativa a evaluar es garantizar el acceso de los estudiantes de mejor rendimiento académico de los liceos públicos del país en las universidades del Estado.

6.5.3 Hacer efectivo el compromiso de fomentar un modelo educativo que promueva la diversidad, con una visión crítica y un alto compromiso con el aprendizaje y la sociedad. Así como los principios de las universidades estatales, consagrados en el artículo 5 de la Ley 21.904, específicamente la libertad de pensamiento y de expresión.



6.5.4 Impulsar asociaciones entre las universidades, IP y CFT para la investigación en áreas aplicadas, formación de personas, vinculación con el medio y transiciones de estudiantes entre los subsistemas educativos.

7. Referencias

Contraloría General de la República (CGR). (2021a). *Financiamiento Público para la Gratuidad en Educación Superior 2021*. CGR, Reporte.

Contraloría General de la República (CGR). (2021b). *Financiamiento Público a la Educación Superior 2021*. CGR, Reporte.

Consortio de Universidades del Estado de Chile (CUECH). (2023). Propuestas de financiamiento y gestión. CUECH.

Fiscalía Nacional Económica (FNE). (2024). Minuta de Lanzamiento EM09 04 de enero de 2024. FNE, accedido desde https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2024/01/Minuta_Lanzamiento_EM09_firmada.pdf

Levy, D. C. (2018). Global private higher education: an empirical profile of its size and geographical shape. *Higher Education*, 76(4), 701–715.

Ley 21.091 de 2018. Sobre el Sistema de Educación Superior. 11 de mayo de 2018. D.O. No. 42068.

Ley 21.094 de 2018. Sobre las Universidades Estatales. 25 de mayo de 2018. D.O. No. 42074.

Mönckeberg, M. O. (Ed.). (2022). *La Universidad Pública Amenazada: 40 años en el mercado chileno de la educación superior*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

OCDE, World Bank, & Ministerio de Educación de Chile (2009). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Chile*. MINEDUC.

SIES. (2023). Informe de matrícula 2023. Ministerio de Educación. Reporte, <https://www.mifuturo.cl/informes-de-matricula/>, accedida el 05 de junio de 2024.

SIES. (2024a). *Instituciones de Educación Superior vigentes*. Ministerio de Educación. Base de datos, <https://www.mifuturo.cl/instituciones-de-educacion-superior-en-chile/>, accedida el 05 de junio de 2024.

SIES. (2024b). *Base Oferta Académica 2024*. Ministerio de Educación. Base de datos, <https://www.mifuturo.cl/bases-de-datos-de-oferta-academica/>, accedida el 05 de junio de 2024.