

The logo for uni>ersia, featuring the text "uni>ersia" in white lowercase letters on a red rectangular background.

**EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMERICA
INFORME 2016**

INFORME NACIONAL: CHILE

GONZALO ZAPATA
IVO TEJEDA

Marzo 2016

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE¹

2010 - 2015

ÍNDICE

1. Presentación	5
2. Antecedentes	6
3. Acceso a la ES	8
i. Evolución anual de la matrícula de pregrado, 2010-2015	8
ii. Evolución anual de la matrícula de postgrado, 2009-2015	8
iii. Evolución de la matrícula total (de pre y posgrado) según instituciones no-universitarias y universitarias, 2010-2015	9
iv. Evolución de la matrícula total (pre y posgrado) según género y área de conocimiento, 2010-2015	10
v. Evolución de la matrícula total (de pre y posgrado) según instituciones públicas y privadas de educación superior, 2010-2015	11
vi. Evolución de la matrícula total (de pre y posgrado) según sectores o áreas del conocimiento, 2010-2015	11
vii. Distribución social de la matrícula, como porcentaje de matrícula por quintil de ingreso autónomo del hogar, 2000-2013	12
viii. Número de graduados de la educación superior por nivel: graduados de 1er grado, MA y PhD, 2010-2014	13
ix. Descripción de las políticas y procedimientos de acceso, desde 2010	14
x. Evaluación de las tendencias del acceso a la educación superior en su país y los principales cambios ocurridos desde 2010.	16
4. Infraestructura institucional	18
i. Número total de instituciones de educación superior y su evolución 2010-2015	18
ii. Número de instituciones universitarias y no universitarias y su evolución 2010-2015	19
iii. Número de instituciones públicas y privadas y su evolución 2010-2015	20
iv. Número de programas ofrecidos por instituciones universitarias públicas y privadas y su evolución 2010-2015	20
v. Descripción de la normativa y prácticas de creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior	21
vi. Evaluación de las tendencias de evolución y cambios de la plataforma institucional de provisión 2010-2015	22
5. Personal docente	25
i. Evolución del número de docentes según tipos de instituciones universitarias y no universitarias, públicas y privadas, 2010-2015	25
ii. Evolución y distribución de los docentes en universidades públicas y privadas, medidos por jornadas completas equivalentes y según su nivel educacional, 2010-2014	26
iii. Descripción de tendencias en la conformación y desarrollo de la profesión académica y evaluación sobre estas tendencias y cambios 2010-2015	26
6. I+D e investigadores en la academia	29

¹ Citar como: Zapata, Gonzalo & Tejada, Ivo (2016) 'Educación Superior en Chile-Informe Nacional'. En: CINDA 'Educación Superior en Ibero América: Informe 2016'. Centro Interuniversitario de Desarrollo. Santiago de Chile.

i.	Número total y distribución por disciplina de investigadores medidos por jornada completa equivalente, 2014	29
ii.	Descripción y evaluación del desarrollo reciente de la investigación académica en el sistema universitario desde 2010	30
7.	Aseguramiento de la calidad	32
i.	Descripción de la organización y funcionamiento del esquema nacional de aseguramiento de la calidad desde 2010	32
ii.	Número de universidades, instituciones y programas de pregrado y posgrado acreditados, 2007-2014	34
iii.	Descripción de la normativa, procedimientos y prácticas de aseguramiento de la calidad desde 2010.	37
8.	Resultados de la educación superior	39
i.	Porcentaje de personas en la población adulta con educación superior (completa e incompleta), 2013.	39
ii.	Número anual de graduados de la educación superior, 2010-2014	39
iii.	Número anual de graduados según el nivel de los programas cursados, 2010-2014	39
iv.	Número anual de graduados según su tipo de instituciones, públicas y privadas, 2010-2014	40
v.	Número anual de graduados según áreas del conocimiento, 2010-2014	41
vi.	Tasa de graduación oportuna según tipo de institución, 2010-2014.	42
vii.	Tasa de abandono temprano (deserción) de estudiantes según tipo de institución, 2010-2014	43
viii.	Descripción y evaluación de las principales tendencias en la graduación de la educación superior durante 2005-2010.	43
ix.	Evaluación de las relaciones entre educación superior y mercado laboral, desde 2010	45
9.	Gobierno y gestión de las universidades	48
i.	Descripción del esquema de gobierno del sistema de la educación superior, y evaluación de sus tendencias de cambio desde 2010	48
ii.	Descripción y evaluación de las modalidades de gobierno interno y gestión de las instituciones de educación superior, según tipo de institución (universitaria, no universitaria; pública, privada), desde 2010	50
10.	Financiamiento del sistema de ES	53
i.	Descripción del esquema nacional de financiamiento de las instituciones de educación superior y su evolución 2010-2015	53
ii.	Descripción de las modalidades empleadas para la asignación de recursos públicos a las universidades públicas desde 2010	54
iii.	Descripción de otros ingresos (no-públicos) que obtienen las universidades públicas, expresados como porcentaje de sus ingresos anuales totales, 2014	55
iv.	Descripción y análisis del financiamiento de becas y créditos estudiantiles, 2010-2015	56
v.	Evaluación de los cambios recientes en las modalidades de financiamiento a las universidades públicas desde 2010	58
vi.	Descripción del financiamiento público de universidades privadas, desde 2010	59
vii.	Evaluación general de las tendencias de evolución y cambios en el financiamiento de la educación superior, 2010-2015.	60
11.	Resumen general de evaluación 2010-2015	62
12.	Bibliografía seleccionada	65

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Matrícula de pregrado 2010-2015 _____	8
Tabla 2: Matrícula de postgrado 2009-2015 _____	9
Tabla 3: Matrícula total según tipo de institución 2010-2015 _____	9
Tabla 4: Matrícula total (pre y posgrado) por sexo según área de conocimiento _____	10
Tabla 5: Matrícula total (pre y postgrado) según instituciones público y privadas _____	11
Tabla 6: Matrícula total (pre y posgrado) según área de conocimiento _____	12
Tabla 7: Porcentaje de la matrícula total (pre y posgrado) según área de conocimiento _____	12
Tabla 8: Tasa neta de asistencia a educación superior (población entre 18 y 24 años) _____	13
Tabla 9: Graduados de educación superior según nivel _____	13
Tabla 10: Número total de instituciones de educación superior _____	19
Tabla 11: Número de instituciones universitarias y no universitarias _____	19
Tabla 12: Número de instituciones públicas y privadas _____	20
Tabla 13: Número de programas o carreras ofrecidos por las instituciones universitarias públicas y privadas _____	21
Tabla 14: Proporción de la matrícula ES según controlador _____	23
Tabla 14: JCE académicos según tipo de institución _____	25
Tabla 15: JCE académicos universidades según nivel de formación _____	26
Tabla 16: Investigadores en educación superior según disciplina (JCE año 2014) _____	29
Tabla 17: Juicios de acreditación institucional de la CNA por año _____	35
Tabla 18: Porcentaje de la cobertura de la matrícula de los procesos de acreditación institucional al año 2014 _____	35
Tabla 19: Juicios de acreditación de programas de pregrado por año _____	35
Tabla 20: Porcentaje de la cobertura de la matrícula de los procesos de acreditación de pregrado al año 2014 _____	36
Tabla 21: Juicios de acreditación de programas de postgrado de la CNA por año _____	36
Tabla 22: Porcentaje de la cobertura de la matrícula de los procesos de acreditación de postgrado al año 2014 _____	37
Tabla 23: Distribución de la población de 19 años y más según nivel educacional alcanzado _____	39
Tabla 24: Graduados de educación superior según nivel _____	40
Tabla 25: Graduados de educación superior según tipo de institución (pregrado) _____	40
Tabla 26: Graduados de educación superior según tipo de institución (magíster) _____	40
Tabla 27: Graduados de educación superior según tipo de institución (doctorado) _____	41
Tabla 28: Graduados de educación superior según área de conocimiento (pregrado) _____	41
Tabla 29: Graduados de educación superior según área de conocimiento (magíster) _____	42
Tabla 30: Graduados de educación superior según área de conocimiento (doctorado) _____	42
Tabla 31: Porcentaje de sobreduración de carreras según tipo de institución _____	43
Tabla 32: Retención de estudiantes luego del primer año _____	43
Tabla 34: Graduados anuales pregrado según nivel del programa _____	44
Tabla 37: % del PIB en educación superior según origen de los recursos _____	53
Tabla 38: Estructura de ingresos universidades estatales (2014) _____	55
Tabla 35: Beneficiarios y montos ayudas estudiantiles (montos en pesos 2015) _____	56
Tabla 36: % de gasto fiscal según beca 2010-2014; _____	57
Tabla 41: Número de beneficiarios según beca 2010-2014 _____	57
Tabla 38: Montos solicitados CAE según tipo de institución (2014) _____	58
Tabla 39: Proporción de financiamiento dirigido exclusivamente a universidades públicas _____	59

1. Presentación

El siguiente documento corresponde al informe de la educación superior en Chile, preparado en el contexto de la elaboración del ‘Informe de la Educación Superior en Iberoamérica 2016’ del Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA. Recoge y describe las principales tendencias del último quinquenio en cuanto a matrícula, oferta académica, instituciones, personal académico, financiamiento, aseguramiento de la calidad, investigación y desarrollo, gobierno y gestión de la educación superior en el país.

La organización del documento sigue los términos de referencia para los reportes nacionales del Informe de la Educación Superior en Iberoamérica de CINDA, presentando un conjunto de estadísticas, figuras y descripciones asociadas a varias dimensiones de la educación superior para cada uno de los países. Se abordan los temas asociados a acceso y estudiantes, instituciones de educación superior, académicos y personal docente, aseguramiento de la calidad, resultados y graduados, financiamiento, entre los más importantes.

El documento proporciona un panorama general de la evolución reciente del sistema nacional, circunscribiendo el análisis particularmente a los últimos cinco años (2010-2015). Se ha procurado entregar de algunos antecedentes de contexto, que permitan comprender algunas de las especificidades más características de la educación superior Chilena. Asimismo, justo con describir la evolución y desarrollo del sistema, este informe especifica las principales continuidades y discontinuidades en comparación con el quinquenio inmediatamente anterior.

Cabe destacar que en este informe se describen algunos de los componentes más importantes de la reforma de la educación superior que la actual administración ha recientemente iniciado. Se trata de una reforma de gran profundidad, que se propone modificar de modo importante la estructura de la educación superior en el país y la relación entre las instituciones y actores. Aunque se avanzado en algunas materias, parte importante de la reforma permanece como anuncios por parte de la autoridad. Lo reciente de algunas de las transformaciones, aunque relevantes, difícilmente se ven aún reflejados en las estadísticas y descripciones que se realizan.

Sin perjuicio que varias de las transformaciones recientemente introducidas sugieren que en los próximos años seremos protagonistas de cambios de gran velocidad, se hace muy difícil aún anticipar la magnitud y dirección de las discontinuidades en las tendencias de nuestra educación superior.

Se ha procurado recoger y sistematizar información lo más actual posible, para lo cual se ha utilizado el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), del Ministerio de Educación en Chile, como fuente preferente de referencia de la información. En algunos casos, se ha debido recurrir a otras fuentes, tales como las estadísticas publicadas por la OECD en “*Education at a Glance*”, o la encuesta CASEN, del Ministerio de Desarrollo Social, razón por la que no siempre coinciden los datos a nivel agregado.

2. Antecedentes

Hasta el año 1980, la educación superior chilena disponía de un reducido y selecto grupo de universidades, dos estatales y seis privadas. Aunque se trataba de universidades cuya constitución y misión era ciertamente distinta, no presentaban diferencias relevantes en cuanto a su organización interna, autonomía para el desarrollo de sus funciones y financiamiento público.

Durante el régimen militar, las universidades existentes hasta el momento, denominadas tradicionales, fueron intervenidas y el financiamiento público fue reducido considerablemente. Las sedes de las universidades de Chile, Técnica del Estado y Católica fueron desmembradas, creándose nuevas universidades regionales bajo la administración de rectores designados por la junta militar. La matrícula universitaria en el país mostró, por primera vez en su historia, tasas de crecimiento negativas.

A partir del año 1981, se inició en el país una profunda reforma a la educación superior. Se abrió la posibilidad para la creación de nuevas instituciones privadas, estableciéndose requisitos elementales para su apertura y un régimen para la obtención de su plena autonomía luego de un breve periodo de supervisión pública. Se establecieron dos nuevos sectores de formación no universitaria (institutos profesionales y centros de formación técnica), los que se desarrollaron mediante la creación de instituciones exclusivamente privadas. Junto con limitar considerablemente el gasto, se promovió el autofinanciamiento de todo el sistema, privilegiándose la asignación de recursos fiscales a través de instrumentos de financiamiento a la demanda y de fondos competitivos entre instituciones.

Hacia el final de la reforma, el sistema de educación superior quedó integrado por: el sector de universidades estatales y privadas existentes hasta antes de 1981 y sus derivadas, todas miembros del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y que mantuvieron algún tipo de financiamiento público directo; el nuevo sector de universidades privadas creadas con posterioridad a 1981; y el sector no universitario, compuesto por institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT) privados, también creados desde 1981.

Desde la recuperación de la democracia en 1990, la educación superior chilena creció sistemáticamente, en un contexto de privatización desregulada, de creciente competencia y en el que la lógica de mercado ocupó un lugar privilegiado en su coordinación y desarrollo. Aunque los distintos gobiernos intentaron introducir cambios al modelo y promovieron un conjunto de políticas y transformaciones relevantes, es posible sostener que hasta la fecha no se modificó la arquitectura básica de la reforma de 1981, la que se mantiene hasta el día de hoy.

Durante las últimas décadas, el desarrollo del sistema permitió alcanzar importantes objetivos en materia de cobertura y participación, a la vez que dejó ver relevantes tensiones y debilidades en materia de equidad y calidad. El sistema alcanzó un tamaño equivalente al de los países de mayor desarrollo, aunque con un singular desequilibrio por su excepcional privatismo y pobre rol del estado.

Las tensiones del sistema llevaron a un creciente nivel de conflicto en los actores de la educación superior -y especialmente en los estudiantes-, el que alcanzó su cúspide en las movilizaciones del año 2011. El movimiento estudiantil presionó muy fuertemente por un cambio efectivo en la agenda de política y la urgencia de una reforma sustantiva al sistema y su modelo de funcionamiento.

Los últimos cinco años han estado marcados por el conflicto, las demandas estudiantiles y de otros actores del sistema. Aunque se han ido decantando un diagnóstico cada vez más claro de los problemas en educación superior y existen varios acuerdos sobre las reformas necesarias en el sistema, los dos últimos gobiernos se han caracterizado por su enorme dificultad para avanzar y concretar una agenda de transformaciones.

La actual administración ha anunciado una profunda reforma de todo el sistema educativo, incluyendo por primera vez transformaciones sustantivas modelo de educación superior existente². Se trata de una reforma singular, que aspira a transformar de modo muy significativo las bases del sistema.

Esta reforma anunciada ocurre en un momento particular de la educación superior, donde la velocidad del crecimiento de la matrícula disminuye significativamente y el número de instituciones se reduce. El sector privado del sistema alcanza dimensiones significativas, desplazando a sus contrapartes estatales y del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. A partir del año 2010, por primera vez desde los orígenes del sistema, la Universidad de Chile deja de ser la universidad con más estudiantes del país y es superada en la cantidad de estudiantes por la Universidad Andrés Bello, una institución privada perteneciente a una corporación de inversión internacional con fines de lucro.

La reforma a la educación del actual gobierno se inició con transformaciones significativas a nivel preescolar y escolar. El gobierno aprobó en el año 2014 una reforma tributaria, justificada por la necesidad de obtener nuevos recursos para financiar las transformaciones que se iniciaban.

En el campo de la educación superior se ha avanzado en algunas materias relevantes, que tienen que ver con el establecimiento de nuevas instituciones públicas, intervención de entidades en casos particulares de cierre y el establecimiento de un mecanismo de 'gratuidad' para estudiantes pertenecientes a los primeros cinco deciles socioeconómicos de la población y que cumplan con los requisitos de admisión.

El diseño y contenidos de la reforma en su conjunto han sido mantenidos con gran hermetismo por parte del gobierno, y las iniciativas legales anunciadas han sido postergadas en el tiempo en varias ocasiones. Aunque algunos términos de la reforma han sido públicamente difundidos, no es posible apreciar aún un panorama claro respecto de los contenidos ni mucho menos los alcances de la reforma que el ejecutivo pretende llevar a cabo.

² En el programa de gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018, se establece como una de las principales prioridades, la 'reforma de fondo' de todos los niveles de educacionales, preescolar, escolar y superior.

3. Acceso a la ES

i. Evolución anual de la matrícula de pregrado, 2010-2015

Durante las últimas décadas, Chile ha experimentado un fuerte crecimiento en la participación de estudiantes en todos los niveles de su sistema de educación. Desde la recuperación de la democracia en 1990, el sistema se ha cuadruplicado en su tamaño. Al año 2015, el número total de estudiantes en el sistema alcanza a 1.232.791. Se trata de un sector que prácticamente adquiere las características de un sistema de acceso universal.³ Entre 2010 y 2015, la matrícula de pregrado ha pasado de 938.338 a 1.165.654 estudiantes.

Tabla 1: Matrícula de pregrado 2010-2015

Año	Matrícula
2010	938.338
2011	1.015.389
2012	1.064.913
2013	1.114.299
2014	1.144.605
2015	1.165.654

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos matriculados SIES

La tasa de crecimiento anual del quinquenio fue de 4,3%, lo que contrasta fuertemente con el 7,6% promedio del quinquenio inmediatamente anterior. Así, el crecimiento de la matrícula observado en el año 2015 baja considerablemente a niveles que no se habían experimentado desde fines de los años 80s.

ii. Evolución anual de la matrícula de postgrado, 2009-2015

El crecimiento de la matrícula de posgrado experimenta un crecimiento importante entre los años 2009 en adelante, aunque su magnitud y velocidad también se reduce en comparación con el quinquenio inmediatamente anterior.

La matrícula de postgrado en Chile alcanza a los 87.593 estudiantes al año 2015. Esta cifra incluye a los estudiantes de doctorado, magíster y otros programas de variadas características, como diplomados, postítulos y especialidades del área de la salud.

³ Martin Trow (2006), sobre la base de estudios internacionales comparados, propone las categorías de sistemas de educación superior de élite (0-15% de cobertura), masivos (16-50%) y de acceso universal (50% o más). Ver: Trow (2006) Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education on modern societies since WWII. En: Forest & Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Volume 18. Springer: Netherlands.

Tabla 2: Matrícula de postgrado 2009-2015

Nivel	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Doctorado	3.738	4.055	4.052	4.471	4.653	4.925	5.172
Magíster	24.619	29.330	30.350	36.730	42.073	41.881	40.203
Otras⁴	26.628	31.340	32.361	38.742	44.086	43.895	42.218
Total	54.985	64.725	66.763	79.943	90.812	90.701	87.593

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos matriculados SIES

La matrícula de postgrado en Chile corresponde a cerca de un 5% de la matrícula total de todo el sistema. La tasa de crecimiento anual de la matrícula de este nivel ha variado de 15% en el año 2010, a -3,6% en el año 2015. La tasa de crecimiento promedio del quinquenio 2010-2015 fue de un 9,8%, bastante por debajo del 27,2% anual de crecimiento observado en el período inmediatamente anterior.

El crecimiento de la matrícula de doctorado y magíster caen también en comparación con el quinquenio anterior. De haber crecido a una tasa anual equivalente a un 27,2%, entre los años 2010 al 2015, la matrícula de postgrado crece a un 5,7%.

iii. Evolución de la matrícula total (de pre y posgrado) según instituciones no-universitarias y universitarias, 2010-2015

Aunque la matrícula total del sector universitario sigue siendo más alta que la del sector no universitario (CFT e IP), la distancia entre dichos sectores se estrecha. Mientras que la matrícula del sector universitario crece en una tasa promedio anual de un 2,3% en el período 2010-2015, la del sector no universitario lo hace en un 8,3%.

Comparada sólo la matrícula de pregrado entre los sectores universitarios y no universitarios, la distribución entre dichos sectores es casi idéntica, de poco más de medio millón de estudiantes en cada sector.

Dentro del sector no universitario, destaca el crecimiento de la matrícula en los institutos profesionales, la que mantiene un ritmo equivalente a los períodos anteriores. En cambio, el crecimiento de la matrícula de los centros de formación técnica, al igual que el de las universidades, tiende a detenerse y estabilizarse en los últimos años del período de estudio.

Tabla 3: Matrícula total según tipo de institución 2010-2015

Tipo de institución	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CFT	128.571	138.635	140.048	144.383	147.984	146.521
IP	224.339	267.766	301.156	332.147	357.575	378.802
Universidades	633.010	663.051	685.925	707.934	709.854	707.468
Total	985.920	1.069.452	1.127.129	1.184.464	1.215.413	1.232.791

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos matriculados SIES.

⁴ Otras incluye: Especialidades médicas y odontológicas, diplomados de más de un semestre y postítulos.

iv. Evolución de la matrícula total (pre y posgrado) según género y área de conocimiento, 2010-2015

Ya desde hace varias décadas que en Chile se inició una tendencia a la feminización de la matrícula. En el año 2009, por primera vez, el número de mujeres matriculadas en el país superó al número de hombres. Al año 2015, la participación de las mujeres en educación superior alcanzó un 52% del total de la matrícula.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, la distribución entre mujeres y hombres varía entre áreas del conocimiento, manteniendo una relativa estabilidad durante el período de estudio.

Tabla 4: Matrícula total (pre y posgrado) por sexo según área de conocimiento

Área del conocimiento	Sexo	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administración y Comercio	Mujeres	83.435	91.593	98.206	104.420	112.275	118.506
	Hombres	77.337	83.466	88.023	93.166	97.641	101.569
Agropecuaria	Mujeres	13.901	13.792	13.427	13.269	13.473	13.622
	Hombres	16.026	15.324	14.817	14.693	13.706	13.489
Arte y Arquitectura	Mujeres	26.903	27.734	27.953	28.103	28.019	28.311
	Hombres	27.825	27.871	27.108	26.613	25.742	25.377
Ciencias Básicas	Mujeres	7.662	7.673	7.551	8.167	8.776	8.930
	Hombres	8.074	8.381	8.747	9.902	10.476	10.741
Ciencias Sociales	Mujeres	70.384	75.935	79.343	82.718	85.311	87.536
	Hombres	33.874	35.624	36.683	37.204	37.930	38.925
Derecho	Mujeres	24.415	23.601	23.183	22.545	22.536	22.797
	Hombres	22.881	22.124	21.527	21.539	21.157	20.904
Educación	Mujeres	93.119	102.261	106.374	105.725	102.109	96.856
	Hombres	45.293	48.291	49.001	47.325	44.258	41.895
Humanidades	Mujeres	7.266	7.459	7.266	7.173	7.231	6.966
	Hombres	4.768	4.810	4.859	4.906	4.855	4.766
Salud	Mujeres	126.469	146.210	160.267	165.288	170.847	174.905
	Hombres	47.355	52.935	56.715	58.787	57.945	57.968
Tecnología	Mujeres	49.322	55.379	62.730	77.410	81.198	81.565
	Hombres	198.894	218.222	232.507	254.901	269.375	276.609
Total⁵	Total	985.203	1.068.685	1.126.287	1.183.854	1.214.860	1.232.237

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos matriculados SIES

Mientras que en las áreas de ciencias sociales, educación y salud se aprecia una participación relativamente mayor de mujeres, en el área de tecnología, la más grande en términos de tamaño, la participación de hombres se mantiene sustancialmente mayor (aunque esta última diferencia se reduce en el periodo, de 4 a 3,4 veces la cantidad de hombres por cada mujer). Por su parte, en las demás áreas disciplinarias la distribución de género es relativamente equitativa.

⁵ Nota: En el total se reporta la suma de la cantidad de hombres y mujeres reportadas por área, año a año. No equivale al total de la matrícula del sistema, debido a que existen algunos pocos programas que no están clasificados en las 10 áreas reportadas en la tabla.

v. Evolución de la matrícula total (de pre y posgrado) según instituciones públicas y privadas de educación superior, 2010-2015

Si la tendencia en el quinquenio pasado era el relativo estancamiento en el crecimiento del sector de las universidades estatales respecto de los distintos sectores privados (tanto de universidades, como de IP y CFT), durante este quinquenio el estancamiento en el crecimiento ha alcanzado a prácticamente todos los sectores. Con una ligera excepción de la matrícula a nivel agregado de los institutos profesionales, el período 2010-2015 exhibe una clara desaceleración en el crecimiento de la matrícula de parte importante del sistema.

Tabla 5: Matrícula total (pre y postgrado) según instituciones público y privadas

Tipo de institución ⁶	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Universidades estatales	178.541	173.901	175.586	184.477	188.565	188.804
Universidades Privadas CRUCH	132.349	135.432	136.189	141.563	144.984	147.532
Universidades Privadas	322.120	353.718	374.150	381.894	376.305	371.132
IP	224.339	267.766	301.156	332.147	357.575	378.802
CFT	128.571	138.635	140.048	144.383	147.984	146.521
Total	985.920	1.069.452	1.127.129	1.184.464	1.215.413	1.232.791

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos matriculados SIES

Bajo este nuevo panorama, las universidades estatales registran un 15% del total de la matrícula del sistema en el año 2015, cayendo en casi 5 puntos porcentuales respecto de su participación relativa en el quinquenio inmediatamente anterior. En este sentido, Chile mantiene y consolida su posición como uno de los países con una mayor participación de la matrícula en instituciones de naturaleza privada en todo el mundo.

vi. Evolución de la matrícula total (de pre y posgrado) según sectores o áreas del conocimiento, 2010-2015

Desde el punto de vista de la distribución de la matrícula según área del conocimiento, destacan los crecimientos relativos en las áreas de tecnología, salud y administración y comercio, áreas que han venido creciendo y concentrando matrícula desde hace al menos 10 años. Por su parte, es posible observar que las áreas de agropecuaria, arte y arquitectura, derecho y educación, muestran ligeras pérdidas en la participación de la matrícula total durante el período.

⁶ Nota: Salvo las universidades estatales, todas las demás instituciones son privadas. Las universidades estatales y las privadas pertenecientes el CRUCH reciben aportes fiscales directos.

Tabla 6: Matrícula total (pre y posgrado) según área de conocimiento

Área del conocimiento	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administración y Comercio	160.772	175.059	186.229	197.586	209.916	220.075
Agropecuaria	29.927	29.116	28.244	27.962	27.179	27.111
Arte y Arquitectura	54.728	55.605	55.061	54.716	53.761	53.688
Ciencias Básicas	15.736	16.054	16.298	18.069	19.252	19.671
Ciencias Sociales	104.258	111.559	116.026	119.922	123.241	126.461
Derecho	47.296	45.725	44.710	44.084	43.693	43.701
Educación	138.412	150.552	155.375	153.050	146.367	138.751
Humanidades	12.034	12.269	12.125	12.079	12.086	11.732
Salud	173.824	199.145	216.982	224.075	228.792	232.873
Tecnología	248.216	273.601	295.237	332.311	350.573	358.174
Total	985.203	1.068.685	1.126.287	1.183.854	1.214.860	1.232.237

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos matriculados SIES

Tabla 7: Porcentaje de la matrícula total (pre y posgrado) según área de conocimiento

Área del conocimiento	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administración y Comercio	16,3%	16,4%	16,5%	16,7%	17,3%	17,9%
Agropecuaria	3,0%	2,7%	2,5%	2,4%	2,2%	2,2%
Arte y Arquitectura	5,6%	5,2%	4,9%	4,6%	4,4%	4,4%
Ciencias Básicas	1,6%	1,5%	1,4%	1,5%	1,6%	1,6%
Ciencias Sociales	10,6%	10,4%	10,3%	10,1%	10,1%	10,3%
Derecho	4,8%	4,3%	4,0%	3,7%	3,6%	3,5%
Educación	14,0%	14,1%	13,8%	12,9%	12,0%	11,3%
Humanidades	1,2%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
Salud	17,6%	18,6%	19,3%	18,9%	18,8%	18,9%
Tecnología	25,2%	25,6%	26,2%	28,1%	28,9%	29,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos matriculados SIES

vii. Distribución social de la matrícula, como porcentaje de matrícula por quintil de ingreso autónomo del hogar, 2000-2013

El sistema de educación superior chileno mantiene amplios niveles de inequidad, debido a numerosos factores del propio sistema y externos al mismo. Sin perjuicio de lo anterior, las brechas de la tasa neta de asistencia a la educación entre quintiles de ingreso socioeconómico se han visto reducidas durante los últimos años.

En efecto, mientras que en el año 2003 el quinto quintil de ingreso socioeconómico presentaba una tasa neta de asistencia a la educación superior⁷ de 5 veces el primer quintil, al año 2013 la brecha se ha reducido y la tasa neta de asistencia del quinto quintil alcanza a 2 veces más que la del primer quintil.

⁷ Tasa neta es calculada de acuerdo al número total de jóvenes de 18 a 24 años que asisten a Educación Superior dividido por la población de 18 a 24 años.

Tabla 8: Tasa neta de asistencia a educación superior (población entre 18 y 24 años)

Quintil de ingreso	2000	2003	2006	2011	2013
I	7,0%	10,0%	13,6%	21,4%	27,4%
II	11,6%	15,0%	17,2%	27,5%	30,5%
III	22,2%	22,9%	23,8%	27,7%	35,5%
IV	31,0%	35,2%	35,3%	37,9%	40,8%
V	52,0%	57,8%	53,1%	60,4%	57,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadros Estadísticos CASEN, Ministerio de Desarrollo Social

Ciertamente, el sistema chileno sigue mostrando niveles de inequidad relevantes en términos de acceso a la educación superior, pero la brecha entre niveles de ingreso socioeconómico se ha ido reduciendo sostenidamente en la última década. Cabe destacar, sin embargo, que aunque el sistema ofrece hoy en día mayores oportunidades para el acceso de estudiantes pertenecientes a los quintiles de menor ingreso socioeconómico, es posible sugerir que las brechas de inequidad se mantienen especialmente respecto del tipo de instituciones y programas a los que unos y otros grupos acceden, así también como respecto de los apoyos recibidos durante los estudios y oportunidades de desarrollo posterior a los estudios.

viii. Número de graduados de la educación superior por nivel: graduados de 1er grado, MA y PhD, 2010-2014

El número de titulados y graduados en Chile ha experimentado un aumento en el tiempo, por sobre al crecimiento de la matrícula en cada uno de los sectores del sistema. En efecto, las tasas de crecimiento en el número de titulados y graduados en el último quinquenio está por sobre un 10% promedio anual.

Al año 2014, el sistema titula y/o gradúa a un poco más de 180 mil personas. El número de titulados de técnico de nivel superior y de programas profesionales del año 2014 equivale a un poco menos de un 7% de la matrícula de pregrado en el mismo año. El número de doctores al año 2014, equivale también a poco más de un 7% del número de estudiantes de programas de doctorado en el mismo año. El número de graduados de magíster del año 2014, en cambio, equivale a un 3,4% de la matrícula en programas de magíster del mismo año.

Tabla 9: Graduados de educación superior según nivel

Nivel de Educación	2010	2011	2012	2013	2014
Técnicos y profesionales	107.226	119.277	130.559	155.315	168.552
Magíster	7.779	9.010	10.084	11.799	12.305
Doctorado	433	474	584	630	650
Total	115.438	128.761	141.227	167.744	181.507

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos titulados SIES

ix. Descripción de las políticas y procedimientos de acceso, desde 2010

De acuerdo a la legislación vigente, es requisito para acceder a la educación superior contar con la licencia de enseñanza media, la que se obtiene luego de haber egresado de la enseñanza básica y media escolar (12 años de educación, en su modalidad regular).

Cumplida la exigencia anterior, los postulantes deben cumplir con los requisitos de ingreso definidos por las propias instituciones de educación y documentar el pago de la matrícula correspondiente, cuando corresponda. Los requisitos de ingreso de las instituciones de educación superior varían mucho entre sí, según se describe a continuación.

Por una parte, las universidades miembros del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH, mantienen hasta la fecha un proceso de admisión único y común para todas ellas, que considera el requisito de haber rendido la prueba nacional de selección universitaria (PSU), obteniendo como mínimo un promedio de 450 puntos entre las pruebas de Lenguaje y Comunicación y Matemática. Adicionalmente, cada universidad define sus propias exigencias, pudiendo establecer diversas ponderaciones de las pruebas mínimas y específicas, considerando el promedio de las notas de enseñanza media, pruebas especiales diseñadas para algunas de sus carreras o entrevistas de selección. Según sea el nivel de selectividad de las universidades del CRUCH, existen también puntajes de corte más altos al mínimo de los 450 y exigencias asociadas al lugar de prioridad de la postulación realizada por los estudiantes. La PSU, impartida por primera vez en 2003, ha sido objeto constante de críticas, en aspectos como su alineación con los contenidos curriculares, su capacidad predictiva del rendimiento en educación superior, y la desigualdad de sus resultados según el origen de los estudiantes. En 2011, el MINEDUC encargó una evaluación internacional de esta prueba, cuyos resultados - publicados en 2013- confirmaron algunos de estos cuestionamientos. Si bien no se han realizado cambios mayores a la PSU, sí se han incluido otros antecedentes en los procesos de admisión, como se describe más adelante.

El año 2011, el CRUCH decidió permitir que otras universidades privadas participen del sistema único de admisión vía PSU. Así, a partir del proceso de admisión 2012, 8 universidades privadas se adscribieron a este sistema, para lo cual se comprometieron a mantener los mismos requisitos de admisión y proceder de acuerdo al proceso de admisión única. Cabe señalar que este proceso de “apertura” se dio en un contexto de fuerte crítica al CRUCH como entidad representativa de las instituciones universitarias del país.

El sistema de admisión único de las Universidades del CRUCH mantiene algunas particularidades. Las universidades establecen un número limitado de los denominados ‘cupos supernumerarios’, que se abren año a año a estudiantes que hayan obtenido una beca de excelencia académica (BEA) y cuyo puntaje PSU los hubiera dejado en lista de espera, inmediatamente por debajo del puntaje de corte de la carrera a la que postulan. Por su parte, para acceder a la BEA, los postulantes deben pertenecer al 10% de los mejores egresados de su colegio, haber egresado de un colegio municipal o privado subvencionado y pertenecer a los quintiles 1 al 4 de nivel socioeconómico.

Las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH (y que no se hayan adscrito al sistema único de admisión) y demás instituciones no universitarias, mantienen sistemas de ingreso variables. Algunas pueden considerar los puntajes PSU, las notas de enseñanza media u otras pruebas o entrevistas, sin embargo, su real injerencia en la admisión

depende de los niveles de selectividad que hayan alcanzado. En este sentido, existen algunas universidades que admiten estudiantes considerando sus antecedentes PSU y de rendimiento en la enseñanza media, mientras que otras apenas solicitan el certificado de la PSU rendida y licencia de enseñanza media, sin importar puntaje ni notas obtenidas. En algunas universidades privadas masivas y parte importante de los IP y CFT, sólo se exige el mínimo legal de presentar la licencia de enseñanza media y documentar los pagos correspondientes para los efectos de poder ser admitido.

Año a año, durante cada proceso de admisión, se ha hecho evidente que los resultados en la PSU están muy desigualmente distribuidos según el origen socioeconómico y tipo de establecimiento escolar del estudiante. Es por ello que anteriormente se implementaron algunas medidas para mitigar esta situación, siendo la mencionada BEA una de ellas. Siguiendo esta preocupación, en 2013 se incluyó el ranking de notas de enseñanza media como uno de los factores obligatorios a ponderar en el proceso de admisión del CRUCH (al menos en un 10%). El ranking de notas, como medida de posición relativa, busca dar cuenta del esfuerzo que realizan los estudiantes durante la enseñanza secundaria, independientemente de su origen socioeconómico y el tipo de establecimiento al que asisten. La inclusión del ranking en la admisión fue objeto de un intenso debate, pero donde los puntos de discusión se centraron en el *modo* de aplicación y el tratamiento de ciertos establecimientos públicos con alto rendimiento (o selectividad) académico.

En la misma línea, desde hace cerca de una década que se han desarrollado iniciativas orientadas a apoyar, durante su etapa escolar, a estudiantes vulnerables de buen rendimiento académico que desean proseguir estudios superiores. En este contexto, han surgido, en diversas universidades, experiencias de programas propedéuticos. En general, estos programas ofrecen a estudiantes destacados y de bajo nivel socioeconómico, un acompañamiento durante la enseñanza media, cupos especiales de admisión, cursos o talleres de nivelación en el primer año de educación superior, y otras estrategias de acompañamiento mediante tutores, grupos de estudios y algunos programas de apoyo social y financiero⁸. A nivel de política pública, en 2014, el MINEDUC inicia el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (PACE), que ofrece preparación en la enseñanza media a estudiantes vulnerables (sin exigir rendimiento académico previo), cupos especiales en algunas instituciones que participan voluntariamente del programa, y cursos de nivelación

La estructura de cobro de las instituciones habitualmente considera el pago de los derechos de matrícula (un primer pago anual para ser admitido), el pago de aranceles (típicamente un valor anual, que puede ser pagado en mensualidades) y otros cobros (derechos a examen, titulación, etc.). En el país, las instituciones son libres de definir los montos de la matrícula y aranceles; sin embargo, parte importante de los beneficios estudiantiles cubren por lo general hasta cierto monto los costos de los estudios, considerando valores de referencia definidos sobre la base de diversos indicadores de calidad.

Durante el último quinquenio, la estructura de beneficios estudiantiles y su financiamiento ha tenido cambios importantes. En efecto, como se discute en el capítulo de financiamiento, el gasto público destinado a becas y créditos aumentó de modo considerable, revirtiendo el desbalance que por décadas caracterizó a la educación superior chilena y su muy pobre financiamiento público. La estructura de becas y créditos creció cubriendo parte importante de la población estudiantil, pero también bajo

⁸ Hay universidades que han establecido sólo algunas de estas iniciativas, mientras que otras han avanzado en programas más integrales.

condiciones muy perjudiciales para los beneficiarios. Las movilizaciones estudiantiles del año 2011 incluyeron demandas sobre esta materia, entre otras cuestiones. En el año 2013, se introdujeron modificaciones significativas a los términos de las condiciones de pago de los créditos estudiantiles, promoviendo por primera vez el establecimiento de condiciones de pago relativamente similares entre estudiantes del CRUCH y de las demás instituciones privadas del sistema.

La gran innovación definida por el gobierno para el proceso de admisión 2016 fue el establecimiento de la denominada 'gratuidad' para la educación superior. Se trata de uno de los compromisos del programa del actual gobierno, de avanzar gradualmente en el establecimiento de 'la gratuidad universal y efectiva de la educación superior', partiendo por cubrir al 50% de los estudiantes más vulnerables.

El año 2015 estuvo marcado por una gran polémica acerca de cómo avanzar en esta dirección. En diciembre de 2015, y ya iniciado el proceso de postulación 2016, el Congreso aprobó una ley corta en que todas las universidades estatales y universidades privadas que cumplieran con al menos 4 años de acreditación institucional y cuyos organizadores no tuvieran fines de lucro, podrían adscribirse a la gratuidad y obtener financiamiento directo equivalente al pago de un arancel regulado por el estado por parte de estudiantes que acrediten ser parte del 50% de menores ingresos de la población. Este sistema se ha diseñado y entró en operación sólo recientemente. Al respecto, aún no están disponible las estadísticas sobre el número definitivo de beneficiarios, ni menos los reales alcances de esta política.

x. Evaluación de las tendencias del acceso a la educación superior en su país y los principales cambios ocurridos desde 2010.

Aunque el país sigue avanzando en términos del aumento de la matrícula en educación superior, su ritmo de crecimiento se ha visto dramáticamente frenado. Si el quinquenio de 2005-2010 se caracterizó por tener las tasas de crecimiento más altas de los últimos 50 años, el quinquenio 2010-2015 exhibe las tasas más modestas de todo el período.

El crecimiento de la matrícula experimenta un proceso de desaceleración relevante, que adquiere las características de una *meseta* en su curva de crecimiento y que podría mantenerse si es que no se alteran los condicionantes de la participación de la matrícula en el sistema. En parte, esta situación responde a cambios demográficos: durante las últimas décadas la población joven siempre fue aumentando, hasta que en 2008 se alcanzó una cifra tope de 300.000 jóvenes de 18 años; sin embargo, este crecimiento se revierte y a partir de 2009 la población joven disminuye, proyectándose 250.000 personas de 18 años para 2020⁹.

Aunque el sistema ha alcanzado los niveles de participación de la matrícula más altos de la región, todavía se mantiene en niveles por bajo la media de los países de la OECD. Ciertamente el sistema no ofrece aún oportunidades suficientes para incluir a la mayoría de la cohorte de egreso de la enseñanza secundaria, ni a una proporción significativa de los estudiantes de menores recursos económicos.

Durante los últimos cinco años, el debate sobre la calidad y equidad de la educación superior se ha visto fuertemente marcado por la necesidad de romper con las bases del

⁹ INE (2014) Proyecciones de población.

modelo instalado en la reforma de 1981, redefiniendo el papel del Estado y estableciendo la educación superior como un derecho social.

Por una parte, es posible observar un conjunto de políticas e iniciativas de continuidad, en el sentido de ampliar las oportunidades de acceso, financiamiento y apoyo a los estudiantes de sectores socioeconómicos más desfavorecidos. Ajustes en los mecanismos de admisión, incorporación de nuevos criterios de selección, ajuste y focalización de las becas y créditos y, en términos generales, aumento del gasto público, son algunas de las medidas en materia de acceso que se profundizan aunque en contextos de continuidad durante este quinquenio.

Por otra parte, recientemente se han establecido algunas iniciativas que más bien rompen con el esquema previo y constituyen políticas de discontinuidad en materia de acceso. Las iniciativas en materia de promoción del acceso a instituciones públicas (el trato preferencial a las instituciones estatales y la creación de nuevas instituciones) y la gratuidad, son medidas que aunque recientes, modifican las condiciones que por décadas mantuvo el sistema de educación superior. Se desconoce aún la profundidad y dirección que pudieran adoptar las políticas introducidas, aunque es evidente que pese al contexto de resistencias generadas, sumaron rápidamente a la mayoría de las instituciones de educación superior a las que estaban dirigidas.

4. Infraestructura institucional

i. Número total de instituciones de educación superior y su evolución 2010-2015

El sistema chileno cuenta con una infraestructura institucional diversa y compleja. Por una parte, se encuentran las universidades denominadas ‘tradicionales’, todas creadas con anterioridad a 1980. Se trata de dos universidades públicas y seis privadas con aportes públicos. En la reforma de 1980, las dos universidades públicas (Universidad de Chile y ex - Técnica de Chile, hoy Universidad de Santiago de Chile) fueron desmembradas y se crearon 11 universidades regionales a partir de sus sedes, dos universidades eminentemente pedagógicas y una universidad tecnológica. Por su parte, las seis universidades privadas tradicionales de entonces, mantuvieron su carácter original, con la excepción de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que sufrió una escisión de tres de sus sedes, dando origen a tres nuevas universidades católicas. De este modo, las originales 8 universidades, dieron paso a 16 universidades estatales y nueve privadas (de estas últimas, seis confesionales). Todas estas universidades, 25 en total, forman parte del denominado Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.

La reforma de 1980 estableció también la posibilidad de creación de nuevas universidades privadas y de dos nuevos tipos de instituciones de educación superior no universitaria también de carácter privado: los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Desde la reforma, el dinamismo de los sectores universitario, de institutos profesionales y de centros de formación técnica ha sido muy relevante¹⁰.

Durante las últimas décadas, se han creado 54 universidades privadas, 90 institutos profesionales y cerca de 270 centros de formación técnica. La característica común a todas estas instituciones es que no reciben financiamiento público directo. Sus diferencias, sin embargo, son muy relevantes: hay instituciones vinculadas a fundaciones, corporaciones, iglesias u órdenes religiosas, sociedades anónimas, redes y corporaciones internacionales, asociaciones profesionales y empresariales, pequeñas y medianas empresas, e incluso emprendimientos individuales y familiares.

El dinamismo en la creación y cierre del sector privado ha sido muy relevante, especialmente entre los institutos profesionales y centros de formación técnica. Muchas instituciones han sido cerradas, se han fusionado, han sido absorbidas por otras, o bien simplemente han desaparecido.

Actualmente el sistema cuenta con 157 instituciones en total: las 25 universidades pertenecientes al CRUCH, 35 universidades privadas, 43 institutos profesionales y 54 centros de formación técnica.

Mientras que la mayor expansión en el número de instituciones se dio fundamentalmente entre los años 1985 y 1995, desde el año 1995 a la fecha el número de instituciones ha ido decayendo, como consecuencia de cierres decretados a propósito de los procesos de

¹⁰ La estructura del sistema considera también a 16 instituciones formadoras pertenecientes a las ramas de las Fuerzas Armadas y de orden. Si bien estas academias y escuelas corresponden a instituciones de educación superior, por lo general se las considera como sector aparte. Sus programas de estudios están asociados a la formación de oficiales y personal de servicio del ejército, armada, fuerza aérea, carabineros y policía de investigaciones.

licenciamiento, diversas fusiones entre instituciones y ciertos cierres voluntarios de algunas instituciones que no lograron alcanzar niveles satisfactorios de crecimiento.

Tabla 10: Número total de instituciones de educación superior

Año	Nº de instituciones
2010	178
2011	176
2012	171
2013	163
2014	162
2015	157

Fuente: SIES. Compendio Histórico de Educación Superior y Listado de Instituciones Vigentes 2015. No incluye a las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden.

ii. Número de instituciones universitarias y no universitarias y su evolución 2010-2015

La tendencia a la reducción en el número de instituciones se observa de un modo dispar entre las universidades y entidades no universitarias. Mientras que el número de universidades en el país se ha mantenido prácticamente inalterado desde hace casi 10 años, el número de IP y CFT ha disminuido.

Tabla 11: Número de instituciones universitarias y no universitarias

Tipo IES	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Universidades	60	60	60	60	60	60
IP y CFT	118	116	111	103	102	97
Total	178	176	171	163	162	157

Fuente: SIES. Compendio Histórico de Educación Superior y Listado de Instituciones Vigente 2015

La disminución en el número de IP y CFT es independiente de los patrones de evolución de la matrícula de estos sectores. Su disminución se ha dado en un ritmo idéntico tanto durante la década pasada, marcada por un fuerte crecimiento de la matrícula, como en esta década, caracterizada por una disminución de la matrícula.

Por otra parte, es importante señalar que aunque se puede apreciar un número estable de universidades durante todo el período, ello no implica que el dinamismo del sector universitario haya cesado. Por el contrario, este quinquenio y el inmediatamente anterior se caracterizan por varios proyectos institucionales nuevos que han aprovechado la existencia de otras universidades con reconocimiento oficial para desarrollar sus actividades.

iii. Número de instituciones públicas y privadas y su evolución 2010-2015

El número de universidades estatales en Chile se ha mantenido estable¹¹ desde la reforma de 1980 y hasta el año 2015. Se trata de 16 universidades estatales, agrupadas en la Consorcio de Universidades del Estado de Chile.

Por otra parte, hasta el año 2015, los institutos profesionales y centros de formación técnica fueron todos creados como entidades privadas.

Tabla 12: Número de instituciones públicas y privadas

Tipo de institución ¹²	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Universidades estatales	16	16	16	16	16	16
Universidades Privadas CRUCH	9	9	9	9	9	9
Universidades Privadas	35	35	35	35	35	35
IP	44	45	42	43	44	43
CFT	74	71	69	60	58	54

Fuente: SIES. Compendio Histórico de Educación Superior y Listado de Instituciones Vigente 2015

Como parte de la reforma a la educación superior, el gobierno avanzó dos iniciativas muy relevantes para fortalecer el sector estatal de educación superior.

Por una parte, recientemente se aprobó la Ley 20.842, de agosto de 2015. Con esta legislación se crean las universidades estatales de la región de O'Higgins y de la Región de Aysén. Se trata de dos universidades estatales nuevas, que aunque creadas formalmente en el año 2015, se encuentran aún en etapa de organización. Recientemente presentaron sus estatutos al Ministerio de Educación para su aprobación y proyectan iniciar actividades académicas a partir del año 2017.

Por otra parte, en marzo de 2016, se promulgó la Ley que crea 15 centros de formación técnica estatales. Por primera vez desde la reforma de 1980, el Estado se hace parte de la organización y financiamiento de entidades no universitarias. Estos centros de formación técnica están en proceso de organización, planificándose que 5 de ellos inicien actividades académicas entre los años 2016-2017, y los 10 demás durante el período 2018-2021.

iv. Número de programas ofrecidos por instituciones universitarias públicas y privadas y su evolución 2010-2015

El número de programas ofrecidos por las universidades chilenas sigue creciendo, aunque a una menor velocidad que en períodos anteriores.

¹¹ En la práctica, algunas de las instituciones creadas con el desmembramiento de la U. De Chile y la UTE se constituyeron como IP en un comienzo, pero luego pasaron a ser universidades.

¹² Nota: Salvo las universidades estatales, todas las demás instituciones son privadas. No obstante, las universidades pertenecientes al CRUCH reciben aportes fiscales directos.

Tabla 13: Número de programas o carreras ofrecidos por las instituciones universitarias públicas y privadas¹³

Tipo de institución	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Universidades estatales	2.068	1.859	1.816	1.913	1.961	1.969
Universidades privadas CRUCH	1.122	1.188	1.218	1.301	1.331	1.370
Universidades privadas	3.819	3.985	4.192	4.349	4.352	4.444
Total	7.009	7.032	7.226	7.563	7.644	7.783

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos matriculados SIES

Mientras que en las universidades estatales no existe un aumento real en el número de programas, las universidades privadas del CRUCH presentan un aumento discreto. El principal aumento en el número de programas corresponde a las universidades privadas nuevas.

v. Descripción de la normativa y prácticas de creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior

No existen cambios recientes en materia de legislación para la creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior.

Mientras que las entidades estatales en Chile se crean por Ley, las instituciones de educación superior privadas requieren obtener su personalidad jurídica y reconocimiento oficial por parte del Ministerio de Educación, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional e Enseñanza (LOCE, 1990).

De acuerdo a la Ley, las universidades deben organizarse como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, mientras que los institutos profesionales y centros de formación técnica deben organizarse como personas jurídicas de derecho privado, pudiendo tener fines de lucro. La personalidad jurídica de las nuevas instituciones se obtiene por al depositar los instrumentos constitutivos en el Ministerio de Educación (y subsanar posibles objeciones que el Ministerio pudiera formularles).

Obtenida la personalidad jurídica, las instituciones de educación superior privadas deben someterse a un mecanismo de licenciamiento conducido por el Consejo Nacional de Educación, CNED. El CNED evalúa y aprueba los proyectos institucionales presentados por las instituciones de educación superior privadas en Chile, y administra un proceso de evaluación periódica (licenciamiento) por un plazo de hasta once años, en el cual certifica que una institución ha dado cumplimiento a su proyecto institucional, otorgándole su plena autonomía de funcionamiento.

El CNED dispone el cumplimiento de acciones por parte de las instituciones durante el periodo de licenciamiento y, en el caso de que dichas acciones no sean cumplidas o bien que la institución no dé garantías de cumplimiento de su proyecto institucional, está facultado para establecer sanciones y solicitar el cierre y revocación de la personalidad jurídica al Ministerio de Educación.

¹³ Nota: Incluye programas de pregrado, postgrado, postítulos y diplomados

Desde la recuperación de la democracia en Chile, nunca antes el gobierno había promovido la creación de instituciones de educación superior estatales¹⁴. Como se indicó anteriormente, recientemente el gobierno promulgó las leyes de creación de dos universidades estatales y una red de 15 centros de formación técnica estatales.

De acuerdo a la legislación vigente, las entidades del Estado efectivamente se crean por ley. Durante la discusión parlamentaria, ambos proyectos de ley recibieron diversas críticas, entre las que se encontraban la necesidad de que los proyectos institucionales de las entidades estatales se sujetaran a idénticos mecanismos de evaluación y supervisión que aquellos establecidos para las instituciones privadas. En este sentido, parte de la discusión tenía que ver con la presión por igualar las condiciones de operación de las instituciones estatales al resto del sistema.

Las entidades estatales nuevas entrarán en operación a partir del año 2016. Desde el punto de vista del discurso político, se justifican en la necesidad de fortalecer la posición del estado en el sistema de educación superior y de asegurar el derecho a la educación, con pertinencia regional y productiva. Estas instituciones son creadas, sin embargo, en contextos de gran competencia y en los que, como se ha indicado anteriormente, se observa una desaceleración en el crecimiento de la matrícula en todos los sectores de la educación superior.

vi. Evaluación de las tendencias de evolución y cambios de la plataforma institucional de provisión 2010-2015

Desde la reforma de 1980, en adelante, Chile ha avanzado en una plataforma institucional que ha crecido en términos de diversidad y complejidad. Mientras que el crecimiento en el número de instituciones se concentró particularmente entre los años 1985-1995, la tendencia a la reducción en el número de instituciones se ha mantenido desde 1995 y hasta la fecha.

En el último quinquenio se observa una estabilización en el número de universidades en el país y una discreta disminución en el número institutos profesionales y centros de formación técnica.

Pese a la disminución en el número de instituciones, es posible sugerir gran dinamismo en los diversos sectores debido a otros movimientos de la plataforma institucional, y que tienen que ver con la apertura y cierre de sedes de instituciones, la apertura y cierre de programas (especialmente no tradicionales), cambios en la organización de las instituciones, establecimiento de conglomerados de instituciones, generación de redes y alianza con grupos inversionistas internacionales, etc.

En un contexto de desaceleración en el crecimiento de la matrícula, han sido algunas instituciones, particularmente aquellas que operan como conglomerados, las que han mantenido (e incluso aumentado ligeramente) su matrícula. En la siguiente tabla se aprecia como aumenta la concentración de los estudiantes en instituciones pertenecientes a los cinco mayores conglomerados en Chile, pasando de un 52,5% a un 56,2% en el periodo (y siendo particularmente importante el aumento de la participación del grupo internacional Laureate).

¹⁴ Con la excepción, a principios de los 90, del otorgamiento de estatus de universidad a algunos institutos profesionales que provenían del desmembramiento de las universidades estatales en la década anterior.

Tabla 14: Proporción de la matrícula ES según controlador

Controlador ¹⁵	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Estado de Chile	17,8%	15,9%	15,3%	15,2%	15,1%	15,0%
INACAP	9,6%	9,8%	9,6%	9,7%	9,9%	10,0%
Laureate	10,8%	11,6%	12,4%	13,4%	14,1%	14,4%
Santo Tomás	6,5%	6,4%	6,5%	7,0%	7,1%	7,4%
UC	7,8%	7,8%	8,1%	8,5%	9,0%	9,4%
Otros	47,5%	48,5%	48,1%	46,2%	44,7%	43,8%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos matriculados SIES

Aunque la legislación en materia de creación de instituciones de educación superior no ha cambiado, el gobierno por primera vez decidió crear dos nuevas universidades estatales y una red de centros de formación técnica, los que a partir de 2017 incrementarán el número de instituciones existentes.

Un último aspecto relevante en este ámbito es el debate en torno al lucro en la educación superior. Aunque formalmente las universidades deben constituirse como instituciones sin fines de lucro, es ampliamente conocido que varias de las universidades privadas creadas a partir de 1981 se establecieron – en la práctica- como organizaciones con fines de lucro. Para ello, algunas de estas instituciones han recurrido a distintos artificios que permiten extraer excedentes a sus propietarios (por ejemplo, arriendo de infraestructura a inmobiliarias relacionadas, sociedades espejo, pago de un *canon* más alto por servicios generales a la corporación matriz, etc.), sin necesariamente incumplir la ley. Pese al conocimiento de esta situación, el tema había sido escasamente abordado por parte de las autoridades políticas, hasta que en 2011 –en el marco de las movilizaciones estudiantiles- pasa a tener relevancia en el debate público. Ese mismo año se forma una comisión investigadora en la Cámara de Diputados, con el fin de revisar el funcionamiento del sistema y revisar la legalidad de las prácticas utilizadas por algunas universidades para lucrar; el año siguiente la Fiscalía inicia una investigación que involucra a 12 universidades que supuestamente lucran; en 2013, el Ministro de Educación de la época es destituido, luego de una acusación constitucional en la que el principal argumento es la falta de fiscalización del lucro en el sistema universitario por parte del MINEDUC; desde 2013 hasta la fecha, el propio MINEDUC ha realizado una serie de investigaciones propias sobre lucro en ciertas universidades.

Ninguno de los procesos formales de investigación iniciados por entes públicos (Cámara de Diputados, Fiscalía, MINEDUC) ha logrado acreditar formalmente la existencia de lucro en casos particulares, o más bien, la ocurrencia de prácticas constitutivas de delito. Al respecto, se ha señalado que las facultades de fiscalización por parte de MINEDUC son muy limitadas, o que la falta de tipificación del lucro como delito en la legislación chilena no permite a Fiscalía acreditar delitos de este tipo. Pese a esto, el debate sobre el

¹⁵ Estado de Chile incluye las 16 universidades estatales; INACAP incluye CFT e IP con ese nombre y Universidad Tecnológica de Chile; Laureate incluye Universidad Andrés Bello, Universidad de las Américas, Universidad Viña del Mar, IP AIEP e IP Escuela Moderna de Música; Santo Tomás incluye CFT, IP y universidad con ese nombre; UC incluye Universidad Católica, IP DUOC e IP Hogar Catequístico.

lucro¹⁶ ha permitido poner de manifiesto este tipo de prácticas, con una mirada más crítica por parte de la opinión pública. De esta forma, en la actualidad se observa que algunas universidades se encuentran en proceso de desprenderse de sociedades espejo, traspasando la propiedad de la infraestructura a la propia universidad. Asimismo, la política de gratuidad iniciada por MINEDUC considera requisitos más severos con el fin de excluir a universidades con fines de lucro y la Beca Nuevo Milenio (orientada sobre todo a IP y CFT) en su versión para 2016 incluye montos más altos para aquellas instituciones que se conformen como sin fines de lucro. Con todo, el tema del lucro en la educación superior es un ámbito aún controversial que dista de resolverse. Un ejemplo palpable es que, al día de hoy, la universidad con mayor cantidad de alumnos en todo el país pertenece a una corporación internacional con fines de lucro.

¹⁶ Algunos de los libros que sintetizan investigaciones periodísticas bien documentadas, son: CIPER (2014) *La Gran Estafa, cómo opera el lucro en la educación*; y Mönckeberg (2013) *Con Fines de Lucro*.

5. Personal docente

i. Evolución del número de docentes según tipos de instituciones universitarias y no universitarias, públicas y privadas, 2010-2015

Al año 2015, el sistema contaba con más de 100.000 personas que ejercían labores docentes y académicas en instituciones de educación superior. Se trata de cerca de un 25% más de personas comparadas con el quinquenio inmediatamente anterior. Medido según el número de jornadas completas equivalentes, el personal académico ha crecido significativamente en los últimos años, desde un total de 25.756 en el año 2010, a 43.834 en el año 2015. Cabe destacar que de los académicos y docentes del sistema, cerca de un 70% trabaja sólo en una institución, mientras que el resto lo hace en dos o más instituciones simultáneamente.

El avance observado en el período en cuanto al número y dedicación horaria del personal docente es muy relevante y se puede apreciar en todos los sectores de la educación superior, particularmente en el sector de las universidades privadas sin aportes directos. En este último caso, el avance en términos del número de jornadas completas equivalentes se duplica en un período de cinco años. De esta forma, las amplias diferencias en cuanto a estudiantes/JCE que existían entre los diferentes tipos de instituciones de educación superior al año 2010 se reducen de modo importante. En la media del sistema, se pasó de un promedio de 38 estudiantes/JCE en el 2010 a 28 estudiantes/JCE en el 2015¹⁷.

Mientras que las universidades estatales y privadas del CRUCH mejoraron sus indicadores pasando de 24,7 y 21,8 estudiantes/JCE en 2010 a 21,6 y 19,6 estudiantes/JCE en 2015, los avances más significativos se observan en las demás instituciones privadas. En efecto, estas instituciones mantenían en el año 2010 indicadores muy pobres y durante los últimos años han mejorado significativamente esta relación. Las universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica pasaron de tener 42, 65 y 90 estudiantes/JCE en el 2010, a tener 24, 44 y 38 respectivamente. Aunque las brechas se mantienen, ciertamente se estrechan.

Tabla 15: JCE académicos según tipo de institución

Tipo de institución	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Universidades estatales	7.219	7.475	7.261	7.913	8.378	8.735
Universidades privadas CRUCH	6.065	6.427	6.651	7.086	7.329	7.504
Universidades privadas	7.629	7.585	9.245	12.756	14.774	15.180
IP	3.430	3.925	4.830	6.942	7.807	8.572
CFT	1.413	1.591	1.801	3.528	3.873	3.843
Total	25.756	27.003	29.787	38.225	42.161	43.834

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos académicos SIES

¹⁷ Si bien el avance es importante, una pequeña parte de este puede atribuirse a mejoras en la recolección de datos por parte de SIES.

ii. Evolución y distribución de los docentes en universidades públicas y privadas, medidos por jornadas completas equivalentes y según su nivel educacional, 2010-2014

La distribución de los académicos del sector universitario, medidos según JCE y su nivel de formación previa, es ciertamente dispar entre tipos de universidades en Chile. Según se desprende de la siguiente tabla, puede sostenerse que las universidades estatales y privadas del CRUCH han ampliado la participación de sus académicos con formación de doctorado. En tanto, en las universidades privadas los profesores con doctorado se mantienen como una minoría relativamente constante (cerca del 10%) durante el período. Esta estabilidad en la proporción relativa muestra, no obstante, un fuerte aumento en la cantidad de doctores y magísteres contratados por universidades privadas, dado que en este periodo prácticamente duplicaron las JCE totales.

Tabla 16: JCE académicos universidades según nivel de formación

Tipo de institución	Nivel ¹⁸	2010	2011	2012	2013	2014
Universidades estatales	Doctor	27%	28%	32%	33%	34%
	Magíster	34%	33%	34%	35%	36%
	Otro	39%	40%	35%	32%	30%
Universidades Privadas CRUCH	Doctor	36%	36%	38%	39%	40%
	Magíster	36%	35%	35%	36%	37%
	Otro	28%	29%	27%	25%	23%
Universidades Privadas	Doctor	10%	10%	11%	10%	10%
	Magíster	35%	36%	36%	35%	40%
	Otro	55%	54%	53%	54%	50%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos académicos SIES

iii. Descripción de tendencias en la conformación y desarrollo de la profesión académica y evaluación sobre estas tendencias y cambios 2010-2015

La formación de la profesión académica, entendida como aquella que es ejercida por un especialista, altamente entrenado en el desarrollo de investigación científica/disciplinaria, y que vive de la actividad académica universitaria (dedicación horaria completa y preferentemente exclusiva en una universidad), es un fenómeno que se inicia fundamentalmente en los años 90, luego de la recuperación de la democracia en Chile: fondos de investigación concursables de relativa envergadura, el desarrollo de los programas de doctorado locales (y lo más importante, estudiantes de doctorado a tiempo completo), el desarrollo de algunas pocas revistas científicas indexadas, mayores oportunidades para estudios de doctorado y posdoctorado en el extranjero, intercambio académico internacional, entre otras.

¹⁸ Nota: Magíster incluye especialidades en el área de la salud.

El proceso de masificación de la educación superior en Chile presionó muy fuertemente sobre la disponibilidad de cuadros académicos en las instituciones chilenas. Si bien no es posible hablar de una *política* para estos efectos, sí se observan una serie de programas que contribuyen a ello. En términos de la formación de académicos, desde 2008 se incrementan sustantivamente la cantidad de becas de doctorado al extranjero, por medio del programa Becas Chile; a ello se le suma el desarrollo sostenido de los programas de doctorado en universidades chilenas, que aumentan en cerca de 50% su cantidad de graduados en el periodo. Asimismo, se fortalecen algunos instrumentos de inserción de investigadores, como los fondos Fondecyt de Iniciación y los de Postdoctorado, que duplican y cuadruplican su número de beneficiarios anuales respectivamente. Se crea también un programa de Inserción de Capital Humano Avanzado, aunque de reducido alcance. Por último, la aplicación de la Ley de Incentivo al Retiro en universidades estatales otorga incentivos para la renovación de la planta académica. Con todo, en los últimos años se ha debatido acerca de cómo el sistema chileno (universitario principalmente, pero también el sistema de innovación en general) es capaz de aprovechar y otorgar oportunidades a los nuevos investigadores con doctorado; en este contexto, algunos sectores argumentan que existiría una saturación del sistema universitario para contratar nuevos académicos, a lo que se suma un insuficiente nivel de recursos para financiar investigación.

Desde el punto de vista de las políticas académicas de las universidades, se observa gran heterogeneidad. Mientras algunas universidades han establecido políticas muy decididas para promover el desarrollo de su cuerpo académico (selección de académicos mediante concursos internacionales, exigencias mínimas de entrada a la carrera académica, evaluación académica permanente, etc.), otras más bien han generado procedimientos que imitan las carreras académicas de las universidades tradicionales, pero creando una serie de adaptaciones con el objeto de aplicarlas a docentes de un perfil ciertamente más profesional que académico.

De acuerdo a las estadísticas disponibles, es posible sostener un importante crecimiento del staff docente y académico en prácticamente todo el sistema, lo que es especialmente importante en el caso de los sectores de universidades, institutos y centros de formación técnica privados.

El crecimiento en el número de académicos y su dedicación horaria no se traduce, necesariamente, en una mejor preparación de los profesores en todo el sistema. Mientras que las universidades pertenecientes al CRUCH mantienen una tendencia de ampliar la participación de profesores con formación de doctorado, las universidades privadas mantienen todavía un staff que mayoritariamente tiene una formación profesional y de especialización, pero con porcentajes muy bajos de doctores.

Los últimos cinco años se caracterizan por una competencia importante de las instituciones de educación superior en la captación de académicos con un alto nivel de preparación. Actualmente, la gran mayoría de las plazas de las universidades del CRUCH se llenan típicamente mediante concursos públicos y competitivos. También existen algunas universidades privadas sin financiamiento directo que han avanzado en la contratación de académicos investigadores y que promueven carreras académicas en sus instituciones.

En términos de equidad de género, la profesión académica sigue siendo una labor eminentemente de hombres, observándose avances que si bien son significativos, implican que un equilibrio solo se alcanzará en varias décadas más. Entre 2011 y 2015 las mujeres pasan de representar un 39% a un 41,9% de las JCE del sistema; en tanto,

entre los académicos con grado de doctor, las mujeres pasan de un 25,6% a un 30,3% de las JCE.

Durante los últimos años, se aprecia también la incorporación de académicos extranjeros en el sistema, cifra que alcanza poco más de 2.600, en su mayoría de países de Sudamérica (38,3%) y Europa (26,9%). No obstante, la proporción de académicos extranjeros sigue manteniéndose bastante baja, pasando de un 2,4% en 2010 a un 3,1% en 2015.

6. I+D e investigadores en la academia

i. Número total y distribución por disciplina de investigadores medidos por jornada completa equivalente, 2014

De acuerdo a los datos de la OECD¹⁹, al 2013 Chile contaba con 0,71 investigadores por cada mil trabajadores, siendo el país con el indicador más bajo entre todos los países miembros y asociados (al 2012, el promedio para la OECD era de 7,3 investigadores por cada 1000 trabajadores). Este bajo número de investigadores en el país es coherente con los niveles de gasto en I+D, donde Chile destina un 0,39% del PIB al año 2013. Si bien el gasto en I+D como proporción del PIB ha aumentado moderadamente en los últimos años (desde un 0,31% en el año 2007) aún se mantienen niveles sustancialmente más bajos que el resto de países de la OECD, que en promedio destina un 2,37%.

La última Encuesta de Gasto y Personal en I+D da cuenta de un total de 7.602 JCE de investigadores en Chile, de los cuales 3.600 (un 47%) realiza labores en el sector de educación superior; el resto se desempeña en el sector empresarial (30%), Estado (10%) y un 13% en otras instituciones sin fines de lucro.

Los investigadores reportados por las instituciones de educación superior se concentran preferentemente en las ciencias naturales, ingeniería y tecnología y ciencias médicas y de la salud. En una proporción considerablemente menor, participan también en ciencias sociales y humanidades.

Tabla 17: Investigadores en educación superior según disciplina (JCE año 2014)

Área	JCE
Ciencias Naturales	1250
Ingeniería y Tecnología	771
Ciencias Médicas y de Salud	511
Ciencias Agrícolas	196
Ciencias Sociales	637
Humanidades	235
Total	3.600

Fuente: INE/MINECON. Cuarta Encuesta sobre Gasto y Personal en I+D

Cabe destacar que salvo por el área de ingeniería y tecnología, donde las empresas declaran contar con un número de investigadores equivalentes en magnitud a los de las instituciones de educación superior, en todas las demás áreas disciplinarias las universidades son las que concentran la mayor cantidad de investigadores en comparación con las demás organizaciones (empresas, instituciones sin fines de lucro, estado).

¹⁹ Datos obtenidos de <http://stats.oecd.org/>, sección “Science, Technology and Patents”.

ii. Descripción y evaluación del desarrollo reciente de la investigación académica en el sistema universitario desde 2010

Parte importante de la discusión sobre la investigación ha girado en torno a la institucionalidad para el desarrollo de la ciencia en Chile. Así, en 2013 se convocó una “Comisión Asesora Presidencial de Institucionalidad para la Ciencia, Tecnología e Innovación”, que publicó un informe con un diagnóstico y recomendaciones en el ámbito. Posteriormente, en 2015 se formó la “Comisión Presidencial Ciencia para el Desarrollo de Chile”, cuyo informe de resultados también otorga un lugar fundamental al cambio de institucionalidad. Ambas comisiones proponen crear un nuevo ministerio que tenga a su cargo la formulación y ejecución de políticas de ciencia y tecnología²⁰. En este contexto, recientemente el actual gobierno se comprometió al envío de un proyecto de ley durante 2016, para la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Pese a esta preocupación por la institucionalidad, los cambios hasta la fecha han sido escasos²¹ y el periodo también se ha caracterizado por las dificultades en la dirección y gestión de CONICYT, la principal agencia de promoción de la ciencia. Así, durante los últimos años se han sucedido numerosos presidentes en esta agencia, entre periodos de vacancia del puesto; en la práctica, esto ha derivado en cierta sensación de “abandono” por parte de la comunidad científica, al considerar que el Estado no es capaz de dar respuesta a los desafíos de la ciencia en Chile.

Con todo, durante el quinquenio se observa un avance bastante importante de los esfuerzos en financiamiento público a la ciencia. En términos reales, los aportes estatales aumentan en más de 50% entre 2011 y 2014 y el financiamiento público representa la mitad del total de recursos destinado a I+D en el país. Asimismo, la educación superior sigue siendo el principal sector de ejecución de gasto en I+D, con un 44,1% de los recursos²². Este predominio del sector público como fuente de financiamiento y del sector de educación superior como principal ejecutor, -además de un aumento sostenido de los recursos-, constituye una realidad que se ha mantenido en el tiempo y que caracterizan al sistema chileno.

En términos de productividad científica, son un puñado de universidades las que concentran parte importante de la investigación. No obstante, se observa una lenta tendencia hacia la desconcentración y la inclusión de nuevos actores, específicamente, algunas pocas universidades privadas fuera del CRUCH. En 2010, las tres principales universidades de investigación²³ concentraban el 53,8% de las publicaciones en Web of Science; a 2015, esta proporción bajó al 43%. Asimismo, las universidades del CRUCH representaban en 2010 el 91,2% de las publicaciones, mientras que en 2015 esta cifra descendió a un 81,1%. Estos cambios en la distribución de la productividad científica se

²⁰ Con la diferencia de que la propuesta de la primera comisión también consideraba que el sector de “educación superior” pasaba a este nuevo ministerio, mientras que en la de la segunda comisión este sector permanece bajo el Ministerio de Educación.

²¹ Una excepción es la restitución en 2015 del Consejo de CONICYT, declarado en receso en 1973, y que tiene por objetivo asesorar al Presidente en la formulación de políticas de ciencia y tecnología. Se trata de una medida no exenta de polémica, por cuanto en 2007 se creó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (actualmente para el Desarrollo), con funciones similares.

²² Todos estos datos provienen de los resultados publicados por MINECON de la V Encuesta Nacional sobre Gasto y Personal en I+D. La información para 2014 aun es provisional, por lo que podrían realizarse ajustes en el futuro.

²³ Universidad de Chile, Universidad Católica y Universidad de Concepción

dan en un contexto de aumento generalizado, puesto que durante el periodo la cantidad de publicaciones de universidades chilenas prácticamente se duplica²⁴.

Las estadísticas disponibles sobre personal en I+D sugieren grandes diferencias entre la participación de hombres y mujeres, en la formación del personal destinado a I+D (magíster vs doctores), en las áreas disciplinarias en las que contribuyen y ciertamente en su distribución a lo largo del territorio nacional.

²⁴ <http://www.conicyt.cl/blog/2013/03/n%C2%BA-articulos-isi-universidades-cruch-y-privadas-2000-2011-3/>

7. Aseguramiento de la calidad

i. Descripción de la organización y funcionamiento del esquema nacional de aseguramiento de la calidad desde 2010

La Ley 20.129, de aseguramiento de la calidad de la educación superior (2006), establece las siguientes funciones:

- Información, en la que las instituciones quedan obligadas a reportar los antecedentes solicitados por el Ministerio de Educación, el que, a su vez, deberá mantener sistemas de información para la gestión e información pública.
- Licenciamiento, manteniendo en idénticos términos las regulaciones establecidas por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990, por lo que las instituciones de educación superior nuevas deben someterse a la evaluación del CNED antes de obtener su plena autonomía.
- Acreditación institucional, proceso voluntario de evaluación y certificación de la calidad destinado a las instituciones autónomas. Es llevado a cabo por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y tiene por finalidad verificar y fomentar la calidad.
- Acreditación de programas de pregrado, postgrado y especialidades del área de la salud. Destinado a las instituciones autónomas y con un carácter voluntario, salvo en el caso de las carreras de pedagogía y medicina. Estos procesos son llevados a cabo por la CNA y, en el caso de los programas de pregrado y magíster, por otras agencias de acreditación de carácter privado autorizadas y supervisadas por la CNA.

Esta legislación consideraba también el establecimiento de una propuesta de sistema de habilitación y certificación profesional, pero que sin embargo no avanzó en los términos previstos. En los años 2003 y 2008, se diseñaron el EUNACOM (examen único nacional de conocimientos en medicina de la ASOFAMECH) y la prueba INICIA (evaluación diagnóstica del programa de formación inicial docente del MINEDUC) respectivamente. Ambas pruebas se aplican hasta la actualidad a estudiantes en etapa de egreso y mantienen un carácter voluntario (tanto para las universidades, como para sus estudiantes). Los resultados de estas pruebas se han dado a conocer al público, aunque el acceso a los antecedentes más específicos aún se mantiene restringido. Mientras que el EUNACOM se ha utilizado como un requisito para acceder a puestos de trabajo en el sector público de salud y los programas de becas de especialidad (en el sector público), INICIA no tiene aún consecuencias claras. En la recientemente aprobada Ley 20.903, de Carrera Docente (2016), la prueba INICIA cambia sus objetivos y se transforma en una evaluación diagnóstica destinada a retroalimentar la formación impartida por las instituciones de educación superior.

El uso de pruebas nacionales de egreso, aunque podría ser relevante en otros campos profesionales, hasta la fecha no ha logrado instalarse transversalmente. En efecto, existen varias asociaciones profesionales y colegios que han discutido acerca de su pertinencia (derecho, ingeniería, por ejemplo), pero sin embargo se trata de iniciativas que no han prosperado en el tiempo.

Durante los últimos años, ha aparecido con mayor fuerza la idea del establecimiento de marcos de cualificaciones, destinados a establecer con precisión el nivel de competencias

que debieran ser alcanzadas en los programas de formación. El marco de cualificaciones tendría por objetivo contribuir a una mayor transparencia y legibilidad de las titulaciones, al mismo tiempo que reconocer aprendizajes previos y articularlos con el mundo del trabajo. Eventualmente, un marco de cualificaciones podría ser utilizado también para promover estándares de calidad asociados a ciertos niveles de relevancia de los programas.

Las principales características del sistema de aseguramiento de la calidad chileno están establecidas en la Ley 20.129, y son las que siguen:

- Se basa en el principio de la autonomía institucional y la libertad de las instituciones de darse su propia misión y propósitos institucionales. De allí que los procesos de evaluación deben respetar el proyecto institucional de cada institución.
- Se trata, por lo general, de un sistema que mantiene altos niveles de voluntariedad. Tienen carácter obligatorio sólo el licenciamiento y la acreditación de las carreras de medicina y pedagogías.
- Considera como etapas del proceso a la autoevaluación y la evaluación de pares.
- Cuenta con una institucionalidad compartida por organismos públicos autónomos e independientes entre sí, y por otras agencias privadas autorizadas y supervisadas en el desarrollo de sus funciones.
- En general, promueve la calidad a través del fortalecimiento y certificación de los mecanismos de autorregulación e información al público.

La Ley establece que los procesos de aseguramiento de la calidad son fundamentalmente los de controlar, verificar y fomentar la calidad de la educación superior en los distintos tipos de instituciones y sus programas, así como generar mejor información para la gestión del sistema y sus instituciones, entregando a la vez información pertinente para la toma de decisiones de los estudiantes y público en general.

Se trata de un sistema que busca promover la autorregulación de la educación superior, mediante ciertos énfasis particulares de los diversos procesos considerados. Mientras que los procesos de licenciamiento están diseñados con el propósito de control de la calidad de las instituciones nuevas, los de acreditación de instituciones autónomas y sus programas están fundamentalmente orientados al fomento y la promoción de la calidad.

El fortalecimiento de una cultura de la evaluación y rendición de cuentas está claramente en la base del diseño del sistema. Los procesos de aseguramiento de la calidad constituyen dispositivos de evaluación externa que revisan y retroalimentan lo que las propias instituciones de educación superior hacen. En este sentido, son las propias instituciones de educación superior las responsables de la calidad, y los procesos de evaluación deben respetar y ajustarse a las misiones y características de las instituciones, velando porque existan suficientes garantías de calidad y entregando información pública.

El diseño del sistema presentó, sin embargo, problemas relevantes. Mientras que el sistema de acreditación tenía por objeto la mejora de la calidad, el vínculo directo con el financiamiento público y la falta de mecanismos de control a la base, desviaban la atención a los propósitos del sistema. El sistema carece de un licenciamiento apropiado, procesos flexibles que respondan a la diversidad del sistema y adecuados controles de los conflictos de interés (OECD, 2009, 2013).

El rigor de los procesos comenzó a ser cuestionado a partir del año 2010, cuando por primera vez, prácticamente todas las instituciones que se presentaron a la acreditación obtuvieron resultados satisfactorios. Esta circunstancia dejó ver los serios problemas

asociados a la composición de la CNA, algunas malas prácticas y falta de autonomía e independencia respecto de las instituciones de educación superior y el gobierno.

El sistema de acreditación chileno entró en una grave crisis a principios del año 2012 y siguientes, a propósito de las denuncias de varios casos de corrupción en los que estuvieron involucrados algunos miembros de la CNA, autoridades, organizadores y dueños de instituciones de educación superior. Las acusaciones de corrupción, lavado de dinero y fraude tributario asociados a procesos de acreditación fueron devastadores respecto del trabajo realizado por la Comisión. Pese a que desde algún tiempo antes se habían anticipado algunos problemas de diseño del sistema de aseguramiento de la calidad, estos casos fueron detonantes del fuerte descrédito de la CNA. Renunciado uno de los principales involucrados en estos casos, en los últimos años la Comisión ha tenido tres presidentes que han avanzado en un lento y difícil proceso de ajustes internos y recuperación de la confianza pública.

Los casos más complejos de corrupción están bajo investigación y son perseguidos por los tribunales de justicia. Sin embargo, varios de los problemas asociados al diseño y ciertas malas prácticas del sistema de aseguramiento de la calidad permanecen sin resolverse. Aunque existe un acuerdo en torno a la importancia del aseguramiento de la calidad en el país y la urgencia de introducir cambios a la legislación y operación del sistema, desde la crisis de 2012, ninguna de las iniciativas de modificaciones al sistema ha logrado prosperar hasta el momento. La actual reforma anunciada por el ejecutivo incorporaría cambios al sistema de acreditación, sin embargo, sus contenidos no se han dado a conocer con suficiente detalle.

ii. Número de universidades, instituciones y programas de pregrado y posgrado acreditados, 2007-2014

Desde los inicios de la acreditación en Chile, parte importante de las instituciones de educación superior se han ido incorporando a este tipo de procesos. El número de universidades y demás instituciones de educación superior que se ha sometido y obtenido juicios de acreditación durante los últimos años se reporta en la siguiente tabla. Anualmente, la CNA emite más de 25 juicios de acreditación institucional, los que han recaído sobre las 25 universidades del CRUCH, 31 universidades privadas, 25 institutos profesionales y 22 centros de formación técnica, además de 8 academias y escuelas pertenecientes a las fuerzas armadas de Chile.

Como se planteaba anteriormente, una de las circunstancias más complejas de la Comisión se vivió a partir de 2010, año en el cual la CNA recibió el mayor número de solicitudes de acreditación desde su creación y en el que el 100% de sus decisiones fueron favorables. Esta circunstancia dejó ver, en parte, la falta de rigor de la Comisión y de la poca independencia de las decisiones respecto de las instituciones y del gobierno.

Durante los últimos dos años, esta situación ha intentado ser revertida, aumentando los niveles de exigencia de la CNA.

Tabla 18: Juicios de acreditación institucional de la CNA por año

Año	Decisiones de acreditación	Decisiones de no acreditación
2007	16	6
2008	24	1
2009	27	1
2010	33	0
2011	14	2
2012	30	3
2013	23	5
2014	25	5
Total	192	23

Desde el punto de vista de la cobertura de la matrícula, las instituciones de educación superior que han sido obtenidos su acreditación alcanzan al año 2014 un 87 (universidades) y entre un 88 y 92% (institutos profesionales y centros de formación técnica).

Desde sus inicios, el sistema ha mantenido un importante nivel de participación de las instituciones. El sistema ciertamente alcanza una muy alta cobertura, dejando fuera a un puñado de instituciones cuya participación en términos de matrícula es cada vez más marginal.

Tabla 19: Porcentaje de la cobertura de la matrícula de los procesos de acreditación institucional al año 2014

Tipo institución	Acreditados	No acreditados	Fuera del sistema
Universidades	87,6%	10%	2,4%
IP	88,7%	5,9%	5,4%
CFT	92,4%	1,9%	5,7%

Fuente: Cuenta pública CNA 2014.

Los procesos de acreditación de programas en Chile han sido realizados por 10 agencias privadas de acreditación que, en total, emiten un promedio de cerca de 230 juicios de acreditación al año.

El número de decisiones de acreditación al año se ha mantenido relativamente estable en Chile desde los inicios del sistema.

Tabla 20: Juicios de acreditación de programas de pregrado por año

Año	Decisiones de acreditación
2007	128
2008	34
2009	250
2010	336
2011	267
2012	298
2013	297
2014	263
Total	1.873

Fuente: Cuenta pública CNA 2014.

Asimismo, el porcentaje de la cobertura de la matrícula de los programas acreditados por las agencias alcanza a entre un 47 y un 55%, según el sector que se trate. La cobertura de la matrícula de los programas acreditados no ha presentado ningún aumento relevante en el tiempo, pese a la incorporación de varias agencias privadas que junto con la agencia nacional se suponía que permitirían ampliar la cobertura y cubrir de mejor modo una demanda diversa por acreditación de programas.

A diferencia de los procesos de acreditación institucional, la cobertura de los procesos de acreditación de programas alcanza a cerca de la mitad de la matrícula del sistema. Aunque en términos del número de programas, es una proporción menor del total de programas en el país, en general, la acreditación de programas se realiza en carreras con una matrícula relevante.

Tabla 21: Porcentaje de la cobertura de la matrícula de los procesos de acreditación de pregrado al año 2014

Tipo institución	Acreditados	No acreditadas	Fuera del sistema
Universidades	53,5%	0,4%	46,1%
Institutos Profesionales	55,8%	0,9%	43,3%
Centros de Formación Técnica	47,8%	0%	52,2%

Fuente: Cuenta pública CNA 2014.

Finalmente, los procesos de acreditación de programas de postgrado le corresponden fundamentalmente a la CNA, salvo algunos casos de programas de magister y especialidades de la salud. Durante los últimos 5 años, el número de juicios de acreditación ha presentado importantes oscilaciones, entre casi 70 y 120 decisiones al año.

Tabla 22: Juicios de acreditación de programas de postgrado de la CNA por año

Año	Decisiones de acreditación	Decisiones de no acreditación
2007	24	2
2008	31	5
2009	72	13
2010	110	7
2011	74	13
2012	52	15
2013	79	16
2014	56	11
Total	498	82

Fuente: Cuenta pública CNA 2014.

El porcentaje de la cobertura de la matrícula de los programas acreditados es de un 69% en el caso de los doctorados y entre un 24 y 27% en el caso de los programas de magister y especialidades de la salud. La acreditación de los programas de postgrado es un requisito relevante para la obtención de becas y beneficios por parte de los estudiantes, de allí que

exista una demanda por acreditación muy significativa, especialmente en el caso de los programas de doctorado tradicionales en el país.

Tabla 23: Porcentaje de la cobertura de la matrícula de los procesos de acreditación de postgrado al año 2014

Nivel	Acreditados	No acreditadas	Fuera del sistema
Doctorados	68,7%	4,8%	26,4%
Magíster	24,1%	0,3%	72,1%
Especialidades salud	27,6%	2,4%	73,5%

Fuente: Cuenta pública CNA 2014.

El sistema de acreditación ha mantenido importantes niveles de actividad durante estos últimos años. Mientras que la cobertura de los procesos de acreditación institucional, en particular de las universidades, y de los programas de doctorado, alcanzan a una proporción muy significativa de las instituciones y programas elegibles, la cobertura en programas de pregrado, magister y especialidades de la salud presenta niveles de cobertura medios e incluso disminuyendo en algunos casos.

iii. Descripción de la normativa, procedimientos y prácticas de aseguramiento de la calidad desde 2010.

En términos generales, durante los últimos años el sistema de aseguramiento de la calidad ha mantenido su normativa y procedimientos sin alteraciones importantes. El sistema se rige de acuerdo a lo establecido en la Ley 20.129, de noviembre de 2006.

El deterioro en el trabajo y los escándalos de corrupción denunciados en enero de 2012, llevaron a implementar rápidos cambios al interior de la CNA, obligándose a ofrecer mayor transparencia y rigor.

El fuerte cuestionamiento de la opinión pública, presionó por cambios de varias de las designaciones de miembros de la CNA, así también como una profunda revisión de las prácticas internas de funcionamiento. La Comisión procedió a incorporar normas sobre comportamiento ético y transparencia entre sus miembros, secretaría y evaluadores.

Los últimos años han estado marcados por procesos han prestado especial cuidado a los protocolos, plazos y cumplimiento de requerimientos más bien formales. Se han incorporado al análisis, solicitudes de información estandarizada y un conjunto amplio de indicadores cuantitativos. Los procesos han tendido a una mayor formalización, lo que junto con la vinculación de resultados al acceso de fondos públicos, han llevado a una mayor burocratización de la acreditación, con su correspondiente deterioro de la función de mejoramiento sustantivo de la calidad.

Las fuertes exigencias por el logro de resultados positivos en la acreditación han llevado a que las instituciones se ajusten y respondan de modo rutinario a los criterios y estándares, restándole relevancia a una evaluación crítica y genuina, que promueva cambios innovadores en un contexto de diversidad.

La Comisión Nacional de Acreditación dio recientemente a conocer algunos cambios destinados a promover mayor pertinencia de sus procesos de evaluación. Lo anterior se ha realizado con participación de especialistas y con un foco específico en la formación técnica profesional y los programas de postgrado.

A fines del año 2012, se dio a conocer el informe de la OECD sobre aseguramiento de la calidad de la educación superior en Chile, documento solicitado por el Gobierno para buscar soluciones a la crisis del sistema. Este informe detalla algunos de los problemas asociados a lo que se denominó “su fracaso”, entre los que se menciona la base legislativa deficiente, los recursos inadecuados y la falta de una visión común de objetivos. El sistema había sufrido de falta de liderazgo, frente a lo cual se requería de un conjunto amplio de mejoras en el contexto de una reforma efectiva.

Este informe fue difundido y largamente discutido por diversos actores asociados a la educación superior. En dicho período se elaboraron también otros documentos de trabajo que listaban los principales problemas y sugerían direcciones de solución.

En junio de 2012 se publicó el informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, destinada a analizar el funcionamiento de la educación superior (denominada Comisión Investigadora del Lucro), informe que junto con detallar diversos problemas asociados al lucro y malas prácticas en el sistema, planteó también numerosos problemas vinculados a la acreditación. En enero de 2014, se publicó el informe de una segunda Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, encargada de estudiar a fondo el sistema de educación superior chileno (Denominada Lucro 2.0), y que también reveló numerosos problemas del sistema incluidos problemas de los mecanismos de acreditación.

Aunque los últimos cinco años han estado caracterizados por una fuerte crisis y numerosos informes que advierten sobre la necesidad de cambios, el gobierno no ha sido capaz hasta el momento de avanzar una propuesta de modificación del sistema.

Más allá de los casos de corrupción, se ha ido decantando una opinión generalizada sobre la necesidad de perfeccionar el sistema de acreditación en asuntos tales como: la composición de la agencia, el control del conflicto de interés, la excesiva dependencia de los juicios al financiamiento público, la compleja situación de la competencia entre agencias privadas de acreditación, el muy alto costo de los procesos, la excesiva burocratización de los mecanismos, la falta de seguimiento, la poca claridad de las comunicaciones e información al público y las consecuencias de los procesos, entre los más importantes.

A fines de 2012, durante el último año del mandato del Presidente Sebastián Piñera, el gobierno envió un proyecto de ley que modificaba la Ley 20.129, pero que sin embargo no prosperó. El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet dejó de lado el proyecto presentado por la anterior administración y anunció que su reforma a la educación superior incluiría cambios profundos al sistema de acreditación. En este sentido, los mecanismos de aseguramiento de la calidad serían una pieza más en un contexto más amplio de regulación del sistema.

8. Resultados de la educación superior

En las siguientes tablas, se presenta un panorama de los graduados en la educación superior chilena, así como también la evolución de algunos indicadores sobre efectividad del proceso de formación.

i. Porcentaje de personas en la población adulta con educación superior (completa e incompleta), 2013.

Al año 2013, de la población de 19 años o más, un 16,5% alcanzó educación superior completa. Las diferencias entre sectores urbanos y rurales en cuanto a este indicador son muy relevantes, estimándose en un 18,1% y un 5,4% para cada uno de los sectores respectivamente. En cualquier caso, este indicador ha ido evolucionando consistentemente durante el tiempo, duplicándose desde 1990, en que sólo un 7,1% de la población de 19 años o más había alcanzado educación superior completa.

Tabla 24: Distribución de la población de 19 años y más según nivel educacional alcanzado

Nivel	%
Superior incompleta	11,9%
Superior completa	16,5%

Fuente: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Educacion.pdf

ii. Número anual de graduados de la educación superior, 2010-2014

El número de graduados del sistema sigue creciendo de modo muy significativo, así como venía creciendo en el quinquenio pasado. Sin perjuicio de lo anterior, de mantenerse la tendencia actual de desaceleración de la matrícula, dentro del siguiente quinquenio podrá apreciarse una relativa estabilización en el número total de graduados en el sistema.

iii. Número anual de graduados según el nivel de los programas cursados, 2010-2014

El crecimiento del número de graduados puede observarse en todos los niveles del sistema, aunque con ciertas diferencias. El crecimiento del número de graduados del sector técnico es ciertamente el más significativo en comparación con los demás sectores.

El número de graduados prácticamente se duplica en el quinquenio. En 10 años (desde el 2005), el número de graduados de programas técnicos más que se triplicó (de 19.305 a 63.028) y el número de graduados de programas profesionales casi se duplicó (de 55.111 a 105.524).

Los crecimientos observados en graduados de programas de postgrado son también muy relevantes. El crecimiento más significativo se ha visto en el caso de los graduados de doctorado, que ha pasado de 213 en el año 2005 a 650 en el 2014.

Tabla 25: Graduados de educación superior según nivel

Nivel	2010	2011	2012	2013	2014
Carreras técnicas	35.039	42.841	49.277	58.067	63.028
Carreras profesionales	72.187	76.436	81.282	97.248	105.524
Doctorado	433	474	584	630	650
Magíster	7.779	9.010	10.084	11.799	12.305
Postítulo	8.956	8.786	9.552	12.154	13.031

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos titulados SIES

iv. Número anual de graduados según su tipo de instituciones, públicas y privadas, 2010-2014

Mientras que el número de graduados de las universidades del CRUCH, particularmente de las universidades estatales, tiende a su estabilización, los graduados de los demás sectores de instituciones crecen significativamente. Lo anterior está en directa relación con las tendencias de crecimiento de la matrícula por sector durante el quinquenio pasado, donde las universidades privadas fuera del CRUCH e instituciones no universitarias mostraron los crecimientos más significativos de todo el sistema.

Dentro del sector universitario, la distribución de graduados según tipo de institución alterado de modo importante.

Tabla 26: Graduados de educación superior según tipo de institución (pregrado)

Tipo de institución	2010	2011	2012	2013	2014
Universidades estatales	23.213	22.279	21.961	22.312	23.873
Universidades Privadas CRUCH	13.004	13.442	14.110	15.967	17.608
Universidades Privadas	28.320	30.923	33.224	43.199	44.817
IP	24.353	30.548	36.493	45.842	54.897
CFT	18.336	22.085	24.771	27.995	27.357
Total	107.226	119.277	130.559	155.315	168.552

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos titulados SIES

A diferencia de décadas pasadas, durante estos últimos cinco años se aprecia que por primera vez el número de graduados de instituciones no universitarias prácticamente alcanza al número de graduados de instituciones universitarias. Asimismo, por primera vez, el número de graduados de pregrado de universidades fuera del CRUCH supera al de los graduados de las universidades del CRUCH.

Tabla 27: Graduados de educación superior según tipo de institución (magíster)

Tipo de institución	2010	2011	2012	2013	2014
Universidades estatales	2.325	2.439	2.637	3.062	3.274
Universidades Privadas CRUCH	1682	1.847	1.793	2.553	2.725
Universidades Privadas	3.772	4.724	5.654	6.184	6.306
Total	7.779	9.010	10.084	11.799	12.305

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos titulados SIES

La tendencia de un crecimiento más acelerado de los graduados de pregrado en el caso de las universidades privadas en comparación con las de las universidades del CRUCH se repite respecto de los graduados de programas de magister. También durante estos últimos años, el número de graduados de magister de las universidades privadas fuera del CRUCH, supera al de las Universidades del CRUCH por primera vez.

Esto último no ocurre, sin embargo, en el caso de la contribución de graduados de programas de doctorado, nivel de formación en el que son sólo algunas de las universidades del CRUCH las que históricamente han mantenido una considerablemente mayor presencia que la del resto del sistema.

Tabla 28: Graduados de educación superior según tipo de institución (doctorado)

Tipo de institución	2010	2011	2012	2013	2014
Universidades estatales	186	211	238	252	252
Universidades Privadas CRUCH	227	229	258	298	307
Universidades Privadas	20	34	88	80	91
Total	433	474	584	630	650

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos titulados SIES

v. Número anual de graduados según áreas del conocimiento, 2010-2014

La cantidad de graduados ha crecido en prácticamente todas las áreas disciplinarias. Sólo en el área de derecho puede observarse una ligera disminución en el número de graduados durante el período.

Los principales crecimientos en el número de graduados se observan en las áreas de administración y comercio, ciencias sociales, educación, salud y tecnología. Se aprecian crecimientos más modestos en las áreas de agropecuaria, artes y arquitectura, ciencias básicas y humanidades.

Tabla 29: Graduados de educación superior según área de conocimiento (pregrado)

Área del conocimiento	2010	2011	2012	2013	2014
Administración y Comercio	18.174	21.927	25.230	29.753	32.727
Agropecuaria	3.393	3.359	3.523	3.907	4.265
Arte y Arquitectura	5.631	5.963	6.223	7.576	7.700
Ciencias Básicas	952	1.095	1.314	1.171	1.517
Ciencias Sociales	10.962	12.574	13.797	16.132	16.897
Derecho	5.101	4.663	4.183	4.192	4.424
Educación	19.844	19.770	20.329	23.670	24.171
Humanidades	983	1.078	1.094	1.188	1.121
Salud	18.243	22.214	24.253	29.860	31.950
Tecnología	23.943	26.634	30.613	37.866	43.780
Total	107.226	119.277	130.559	155.315	168.552

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos titulados SIES

En el caso de los graduados de magister, los principales crecimientos se observan en las áreas de administración y comercio, y educación. Ambas áreas son también las que concentran más graduados en comparación con el resto del sistema.

Tabla 30: Graduados de educación superior según área de conocimiento (magíster)

Área del conocimiento	2010	2011	2012	2013	2014
Administración y Comercio	2.575	2.897	3.063	3.691	3.982
Agropecuaria	92	130	153	168	156
Arte y Arquitectura	149	129	127	177	185
Ciencias Básicas	283	256	243	376	373
Ciencias Sociales	1.560	1.746	1.749	1.957	1.864
Derecho	219	409	457	438	589
Educación	1.617	1.904	2.892	3.403	3.286
Humanidades	188	188	197	253	240
Salud	485	672	558	511	644
Tecnología	611	679	645	825	986
Total	7.779	9.010	10.084	11.799	12.305

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos titulados SIES

El número y distribución de graduados según área del conocimiento cambia radicalmente en el caso de los programas de doctorado. Durante el período 2010-2014, los graduados de las áreas de agropecuaria, ciencias sociales, educación, humanidades y tecnología se duplican.

Tabla 31: Graduados de educación superior según área de conocimiento (doctorado)

Área del conocimiento	2010	2011	2012	2013	2014
Administración y Comercio	0	1	3	1	1
Agropecuaria	29	34	44	50	46
Arte y Arquitectura	11	2	10	8	8
Ciencias Básicas	205	196	221	230	198
Ciencias Sociales	25	37	41	43	67
Derecho	7	3	9	16	9
Educación	21	29	63	55	67
Humanidades	36	53	65	66	74
Salud	48	37	48	43	67
Tecnología	51	82	80	118	113
Total	433	474	584	630	650

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos titulados SIES

vi. Tasa de graduación oportuna según tipo de institución, 2010-2014.

En promedio, los estudiantes en Chile demoran en graduarse un poco más de un tercio más de la duración formal de los estudios. Según puede observarse en la siguiente tabla, el porcentaje de sobreduración de los estudios se ha mantenido razonablemente estable durante todo el período, siendo un poco más alto en el caso de los centros de formación técnica.

Tabla 32: Porcentaje de sobreduración²⁵ de carreras según tipo de institución

Tipo de institución	2010	2011	2012	2013	2014
CFT	32,8%	40,0%	39,2%	40,5%	40,7%
IP	24,5%	32,4%	30,1%	33,9%	31,5%
Universidades	36,7%	35,4%	37,1%	36,4%	37,2%
Universidades CRUCH	39,8%	38,3%	40,8%	41,3%	39,8%
Universidades Privadas	32,1%	31,6%	32,3%	31,4%	34,4%
Total general	34,1%	35,3%	35,8%	36,4%	36,2%

Fuente: SIES. Duración real y porcentaje de sobreduración de las carreras de educación superior en Chile (2010-2014)

Las cifras entregadas por MINEDUC al respecto señalan que, para el año 2014, el promedio de sobreduración de las carreras de educación superior es de 36,2%; si bien hay diferencias según tipo de institución, en todas supera el 30%.

vii. Tasa de abandono temprano (deserción) de estudiantes según tipo de institución, 2010-2014

De acuerdo a las estadísticas disponibles, al término del primer año, un poco menos que un tercio de los estudiantes deserta de sus estudios de pregrado. Esta situación ha permanecido prácticamente inalterada durante los últimos cinco años (2010-2014) y también en comparación con el quinquenio anterior.

La tasa de retención de los estudiantes de primer año es un poco más alta en el caso de las universidades, que en los institutos profesionales y centros de formación técnica.

Tabla 33: Retención de estudiantes luego del primer año

Tipo de Institución	2010	2011	2012	2013	2014
CFT	64,7%	61,6%	63,4%	63,9%	64,5%
IP	64,5%	64,1%	64,5%	64,9%	66,6%
Universidades	78,4%	74,9%	74,8%	75,2%	76,6%
Total general	71,3%	68,6%	69,0%	69,1%	70,3%

Fuente: SIES. Retención de primer año 2015 (Pregrado)

viii. Descripción y evaluación de las principales tendencias en la graduación de la educación superior durante 2005-2010.

Reflejando las transformaciones en la matrícula en años anteriores, la magnitud y composición de los graduados de educación superior presenta cambios importantes en el periodo. Destaca en primer lugar el aumento en la cantidad de graduados anuales del sistema, que en el pregrado creció un 57% entre 2010 y 2015, pasando de 107 a 168 mil.

Asimismo, los institutos profesionales se convierten en los principales proveedores de graduados, más que duplicando su contribución. Le siguen las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH y los centros de formación técnica. De este modo, el sector compuesto por universidades estatales (que apenas crece en este quinquenio) y el resto de

²⁵ Nota: La sobreduración de las carreras corresponde al cociente entre el número de semestres efectivos que demoran en obtener su título los estudiantes y el número formal o esperado de semestres que dura su carrera o programa.

las universidades del CRUCH sigue perdiendo importancia relativa en la proporción de graduados, de un 34% en 2010 a un 25% en 2014. Ver tabla 25.

En términos del nivel de la titulación, el peso de las carreras sin licenciatura es cada vez mayor. Así, entre 2010 y 2015 los egresados de programas técnicos de nivel superior pasan de un 32,7% a un 37,4% y los de programas profesionales sin licenciatura de un 16% a un 19,2%. En 2011, por primera vez las carreras con licenciatura bajan del 50% de los egresados anuales, cifra que desciende al 43,3% en 2015.

Tabla 34: Graduados anuales pregrado según nivel del programa

Tipo institución/nivel programa	2010	2011	2012	2013	2014
Centros de Formación Técnica	17,1%	18,5%	19,0%	18,0%	16,2%
Técnico de nivel superior	17,1%	18,5%	19,0%	18,0%	16,2%
Institutos profesionales	22,7%	25,6%	28,0%	29,5%	32,6%
Profesional sin licenciatura previa	10,7%	11,6%	12,3%	13,5%	14,6%
Técnico de nivel superior	12,0%	14,0%	15,6%	16,0%	18,0%
Universidades	60,2%	55,9%	53,1%	52,5%	51,2%
Licenciatura no conducente a título	1,2%	1,1%	1,0%	0,8%	1,1%
Profesional con licenciatura previa	50,2%	46,2%	43,8%	43,5%	42,2%
Profesional sin licenciatura previa	5,3%	5,1%	5,1%	4,8%	4,6%
Técnico de nivel superior	3,6%	3,4%	3,1%	3,3%	3,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos titulados SIES

El aumento del número de graduados sigue razonablemente las tendencias en el crecimiento de la matrícula de años anteriores. Llama la atención que aun cuando durante este quinquenio se han desarrollado muy importantes esfuerzos en materia de la promoción de la retención, apoyos en la formación y preocupación por disminuir el tiempo real de los estudios, las estadísticas sobre deserción y sobreduración de las carreras permanecen prácticamente inalteradas.

Persiste una deserción al primer año que se ha mantenido relativamente constante en un 30%, aunque con variaciones según tipo de institución. Es ligeramente más baja en las universidades (entre 74 y 78%), que en los centros de formación técnica e institutos profesionales, donde se acerca a un 65%. Ver tabla 32.

En términos generales, poco más de un tercio de los estudiantes del sistema no se mantiene en sus programas de estudio. Pese a que las estadísticas sobre retención no presentan variaciones durante el período, la mejora en la captura de datos de los estudiantes por parte del MINEDUC permite tener una visión más completa de lo que sucede a nivel del sistema.

En estudios de seguimiento de cohortes, el panorama y evaluación general sobre la dimensión y alcances de la deserción de estudiantes cambia. En un estudio de seguimiento de la cohorte de primer año de 2008, se observó que un 44% de los desertores reingresa nuevamente a la educación superior durante los tres años siguientes²⁶, por lo que las cifras de deserción “definitiva” serían bastante menores al tercio de los estudiantes.

En cualquier caso, se trata de un asunto que sigue preocupando de modo importante a las autoridades e instituciones de educación superior. Existen variadas políticas a nivel

²⁶ SIES (2012) Deserción y reingreso a Educación Superior en Chile. Análisis de la Cohorte 2008. Ministerio de Educación.

nacional e institucional que buscan mejorar los niveles de retención a lo largo de los estudios. Dichas iniciativas van desde mejores procedimientos y programas de selección, acompañamiento y seguimiento de procesos, hasta un conjunto de requisitos y condiciones del financiamiento estudiantil que incentiva fuertemente la retención y finalización de los estudios. Aunque se han realizado estudios de seguimiento de cohortes, analizando el impacto de algunos de estos programas e iniciativas, al menos en las estadísticas a nivel nacional no es posible aún advertir cambios relevantes.

En cuanto al tiempo de duración de los estudios, los estudios realizados en el país advierten sobre una duración real que supera con mucho la duración formal de los estudios, lo que se ha denominado como ‘sobreduración’. Este tema, que se ha mantenido como una preocupación desde los años 90, sin embargo, ha adquirido especial importancia durante los últimos años.

En el año 2012, y en el contexto del perfeccionamiento de los sistemas de crédito con aval del estado y discusión sobre el financiamiento del sistema, el Ministerio de Educación advirtió sobre la real dimensión de este problema. En ese momento, no sólo se planteó que existía sobreduración de los estudios, sino que también la duración total de los programas eran aparentemente demasiado largos. El Ministerio de Educación solicitó al CRUCH un informe sobre el tema, que fue entregado el mismo año 2012, con una serie de antecedentes y recomendaciones sobre el tema²⁷. Aunque la preocupación sigue presente, no se advierten aún políticas de carácter sistémico para abordar este asunto.

En el año 2015, por su parte, el tema de la duración real de los estudios y de la retención (y el cambio de carreras), fue también un tema relevante en la discusión sobre financiamiento de la gratuidad de la educación superior. En efecto, los costos de la gratuidad son muy distintos si es que cubren la sobreduración y los eventuales cambios de programas de los estudiantes beneficiados. La discusión fue zanjada por el Ministerio de Educación al menos para los efectos del proceso 2016, invocando restricciones presupuestarias, estableciéndose que la gratuidad financiaría sólo la matrícula y aranceles de una carrera y exclusivamente por la duración formal de los estudios.

ix. Evaluación de las relaciones entre educación superior y mercado laboral, desde 2010

El portal “Futuro Laboral”, del Ministerio de Educación, proporciona información pública sobre empleabilidad y estadísticas sobre remuneraciones en Chile. Esta iniciativa, creada en el año 2003, sistematiza datos individualizados de matriculados y egresados de educación superior, que son cruzados posteriormente con datos de ingresos del Servicio de Impuestos Internos, constituyendo así una fuente de información bastante fiable. Durante los últimos años, este portal –actualmente denominado “Mi Futuro”, ha ido introduciendo mejoras paulatinas y agregando información cada vez más detallada.

Aunque inicialmente, se plantearon reparos a que el portal publicara información sobre empleabilidad e ingresos desagregada por institución, hace ya algunos años la plataforma ofrece antecedentes detallados al respecto. En la actualidad, es posible acceder a

²⁷ CRUCH (2012) Informe para la toma de decisiones sobre Duración de las carreras de pregrado en el CRUCH

información desagregada por institución y carrera²⁸, con estadísticas sobre deserción, duración real, empleabilidad e ingresos promedio de sus egresados.

Los antecedentes proporcionados por Mi Futuro, han llevado a un creciente interés de los medios de comunicación de publicar una serie de rankings de las instituciones y/o carreras con detalle acerca de la relación entre educación superior y empleo. Especialmente durante los períodos de postulación a las instituciones de educación superior, los medios de comunicación publican frecuentemente reportajes y suplementos con estadísticas sobre empleabilidad.

Por su parte, las instituciones de educación superior han avanzado bastante en el acopio, sistematización y análisis de información sobre empleabilidad. Parte importante de las instituciones de educación superior, mantiene unidades de análisis institucional y servicios específicos encargados de los estudios y vínculos con egresados, que permiten realizar un seguimiento a la trayectoria laboral de sus estudiantes. El impulso a este tipo de iniciativas proviene en buena medida por parte de las iniciativas estatales, de mayor disponibilidad de información, exigencias de los sistemas de aseguramiento de la calidad y requisitos de algunos programas para el acceso de fondos competitivos gestionados por el MINEDUC (MECESUP, Convenios de Desempeño, Convenio Marco, entre otros). Respecto de estos últimos programas, se han otorgado recursos para la creación de capacidades institucionales que permitan realizar un seguimiento de egresados, usualmente como parte de los planes de mejoramiento institucional que van aparejados a la adjudicación de los fondos.

Pese a la mayor información disponible sobre egresados, empleabilidad e ingresos en mundo del trabajo, durante los últimos años no han abundado estudios académicos referidos a la rentabilidad individual de los estudios superiores en Chile. Algunas excepciones han puesto el foco en un asunto sugerido hace tiempo, pero escasamente abordado con datos empíricos: la heterogeneidad de la rentabilidad según institución y carrera, producto de un sistema altamente diversificado y con niveles muy distintos de calidad. Así, Meller et al (2010) han resaltado las diferencias de rentabilidad al interior de una misma institución y Urzúa (2012) da cuenta de la posibilidad de que en algunas carreras se obtenga una rentabilidad negativa, dados los altos aranceles y la baja calidad (situación más problemática en el caso de los desertores).

En el contexto de la propuesta de un nuevo esquema único de financiamiento estudiantil presentado por el Gobierno de Sebastián Piñera en 2012, las diferencias de rentabilidad entre instituciones y carreras adquirieron mayor importancia. Dado que el proyecto consideraba un pago del crédito estatal contingente al ingreso, se propuso que la fórmula de cálculo del arancel de referencia de cada carrera (esto es, el tope de financiamiento público al que se podía acceder para el pago de arancel) considerara el valor agregado que otorga cada carrera al estudiante. Esta metodología incluía para el cálculo del arancel variables como los ingresos futuros esperados de los egresados (a partir de los ingresos de los actuales egresados), la condición socioeconómica al ingresar y la tasa de deserción, entre otras²⁹. El abandono de este proyecto de financiamiento, y su reemplazo por la política de gratuidad por parte de la actual administración, ha motivado que la discusión sobre rentabilidad gire más bien en torno a la progresividad o regresividad de la educación gratuita, vinculada a los beneficios individuales que implican los estudios superiores.

²⁸ Siempre que haya suficientes datos para ello.

²⁹ Propuesta para un Nuevo Sistema de Aranceles de Referencia: Centrados en los Estudiantes (MINEDUC, 2012)

El vínculo entre educación superior y el mundo del trabajo aparece por lo general como una cuestión básica, aunque ciertamente muy compleja y problemática. Está razonablemente instalado en el debate que las instituciones de educación superior deben ajustarse a las necesidades del medio laboral. Por su parte, las estadísticas de empleo en Chile ciertamente ofrecen evidencia relativa a la importancia de los estudios superiores en las oportunidades de encontrar empleo y obtener un mejor nivel de rentas.

Por otra parte, sin embargo, existen diversos estudios relativos a las dificultades de las instituciones de educación superior de anticipar y ajustarse a las necesidades del mundo del trabajo y, adicionalmente, formar en torno a las competencias actualmente requeridas en el medio. En este sentido, la desconexión entre educación superior y mundo del trabajo aparece también como un desafío relevante y respecto del cual queda mucho por avanzar.

Varios programas de fomento nacional e institucional han promovido diversas iniciativas tendientes a mejorar la información de las instituciones respecto del medio laboral, avanzar en el desarrollo de competencias laborales, ajustar los currículos y mejorar la pertinencia de la formación. Asimismo, parte del debate en torno a la propuesta sobre un marco de cualificaciones apunta también a mejorar la articulación de los aprendizajes con el mundo del trabajo, a la vez que promover estándares de calidad y mayor relevancia de la formación.

9. Gobierno y gestión de las universidades

i. Descripción del esquema de gobierno del sistema de la educación superior, y evaluación de sus tendencias de cambio desde 2010

El sistema de educación superior cuenta con el Ministerio de Educación, como el organismo rector de gobierno.

El **Ministerio de Educación**, es el responsable de la política pública en materia de educación, en particular lo referente a los aspectos normativos de la educación superior, la asignación, distribución y fiscalización de recursos públicos asignados mediante la Ley de Presupuestos, la asignación de ayudas estudiantiles, la implementación de programas de fortalecimiento y de aseguramiento de la calidad de las instituciones y el desarrollo y gestión de un sistema de información pública, Sistema de Información de la Educación Superior (SIES). La vinculación del Ministerio de Educación con las instituciones de la educación superior se realiza a través de la División de Educación Superior (DIVESUP), unidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior en el ámbito de competencia del Ministerio; de asesorar en la proposición de la política de este nivel de enseñanza y de establecer las relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente.

Junto con el Ministerio de Educación, existen otras organizaciones relevantes respecto del gobierno de la educación superior:

La **Comisión Nacional de Acreditación (CNA - Chile)**, es la encargada del desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de la educación superior que han alcanzado la autonomía institucional, al mismo tiempo que supervisa y autoriza a las agencias privadas encargadas de la acreditación de los programas de pregrado y magíster.

El **Consejo Nacional de Educación (ex Consejo Superior de Educación)** es un organismo público y autónomo, responsable de aprobar los proyectos institucionales y desarrollar el seguimiento a las nuevas instituciones de educación superior privadas, hasta que obtienen su autonomía.

El **Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)**, depende del Ministerio de Educación y es la responsable del fortalecimiento de la base científica y tecnológica del país y el fomento de la formación de capital humano.

El **Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)** fue creado en 1954 contribuye con la autoridad política en la coordinación de la labor universitaria de la nación. Está integrado por los rectores de las veinticinco universidades tradicionales y derivadas que cuentan con financiamiento público directo.

Existen por cierto otras instituciones que influyen en la gobernanza del sistema de la educación superior, tales como el **Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID)**, la **Comisión INGRESA**, el Consorcio de Universidades del Estado de Chile, pero las instituciones señaladas son las que ejercen una mayor influencia o su accionar genera un mayor impacto.

Pese a la existencia de las organizaciones antes indicadas, en el medio nacional un relativo consenso acerca de la debilidad institucional en materia de gobierno del sistema, existiendo una excesiva concentración de responsabilidades en el Ministerio de Educación y una falta de atribuciones y una orgánica capaz de enfrentarlas.

Ciertamente el CRUCH es por lejos la organización con mayor trayectoria y reconocimiento, y representa al sector de universidades de mayor trayectoria en el país. Dentro del Consejo de Rectores, dos grupos se han perfilado de modo importante: el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH), que reúne a los 16 (y ahora 18) rectores de universidades estatales, y el Grupo de las nueve (G9), que reúne a las privadas del CRUCH. Existe también una Corporación de Universidades Privadas (CUP), que reúne sólo a algunas de las universidades creadas con posterioridad a 1981, y cuya presencia es muy variable. En el 2011, una veintena de rectores de institutos profesionales y centros de formación técnica crearon una asociación gremial denominada 'Vertebral', organización que por primera vez reúne a instituciones no universitarias.

Aunque existen organizaciones que agrupan la voz de ciertos sectores de las instituciones de educación superior, no existe en el país un órgano que convoque con cierto grado de sistematicidad a todos los agentes educacionales de los distintos subsistemas de la educación superior. Durante la administración del Presidente Sebastián Piñera, el Ministerio de Educación convocó por primera vez a reuniones de todos los rectores de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. La intención era superar las históricas diferencias entre rectores del CRUCH y demás sectores, generando un diálogo más transversal. Sin embargo, no hubo continuidad en el dialogo y la iniciativa fracasó en la práctica. En la actual discusión de la reforma de educación superior, la voz de las instituciones de educación superior está pobremente organizada. Mientras que algunas organizaciones han mantenido cierta presencia (CUECH, y en menor medida el CRUCH y G9), otras han estado bastante ausentes (Vertebral y CUP).

El gobierno del sistema se ha visto enfrentado a importantes presiones y a un movimiento estudiantil de consideración. Parte de las demandas estudiantiles tenían que ver con la necesidad de fortalecer el papel del Estado en materia de educación superior, en un contexto de excesiva privatización y coordinación de mercado.

El gobierno del sistema fue de momentos sobrepasado por las demandas, las que requirieron en varias ocasiones de la intervención de la máxima autoridad política del gobierno. Durante las manifestaciones del año 2011 se dieron a conocer varios escándalos que involucraban corrupción, además de la incapacidad de los actores del sistema para poder regular un sistema que se movía por intereses ajenos a la educación superior. Durante el último quinquenio se han sucedido varios Ministros de Educación, fuertemente desafiados por el conflicto en el campo de la educación superior. La dificultad de encontrar liderazgos con suficiente legitimidad y capacidad técnica ha estado varias veces presente en los nombramientos de directivos, quedando en varias ocasiones cargos de gestión importantes sin las autoridades correspondientes (Por ejemplo, en CONICYT y la CNA).

Durante los últimos cinco años, se levantaron varias iniciativas de propuestas sobre una nueva institucionalidad y gobierno de la educación superior. Aunque no siempre con el suficiente consenso, puede sostenerse que en el país existe un relativo acuerdo acerca de las limitaciones del sistema actual.

Durante la administración de Sebastián Piñera, el gobierno presentó varias iniciativas que incluyeron la creación de una subsecretaría de educación superior, una superintendencia de la educación superior y cambios al sistema de acreditación. Dichas iniciativas, en su mayoría presentadas hacia el final del gobierno de Piñera, fueron desestimadas por el Gobierno de Michelle Bachelet. La actual administración inició su gobierno promoviendo una ambiciosa reforma que incluía transformaciones relevantes a la institucionalidad y gobierno del sistema, pero que sin embargo se ha ido postergando en el tiempo.

Mientras algunos componentes relevantes de la reforma han sido anunciados para ser presentados próximamente, el gobierno envió y aprobó en un tiempo record la Ley que crea el administrador provisional de instituciones de educación superior. Dicha Ley ha permitido al Ministerio de Educación contar con facultades extraordinarias para regular, supervisar y, en casos calificados, intervenir aquellas instituciones que aunque autónomas, no estén dando cumplimiento con la ley.

Por otra parte, a mediados del 2015, el gobierno repuso por Decreto Supremo (326) el Consejo de CONICYT, tras 42 años de receso. Dicho Consejo funcionada antes del golpe militar en 1973 y representaba una importante demanda de las comunidades académicas y científicas de recuperar su capacidad de influir en las decisiones de política científica y tecnológica. La reposición del Consejo, en ausencia cambios urgentes de la organización y recursos de CONICYT, ha hecho visibles nuevos problemas de operación importantes.

ii. Descripción y evaluación de las modalidades de gobierno interno y gestión de las instituciones de educación superior, según tipo de institución (universitaria, no universitaria; pública, privada), desde 2010

El sistema chileno de educación superior mantiene diversos tipos de instituciones, cuyo gobierno y gestión varía de modo importante. Coexisten instituciones estatales con estatutos propios, instituciones ligadas a fundaciones, corporaciones públicas y privadas, corporaciones, iglesias u órdenes religiosas, sociedades anónimas, redes y corporaciones nacionales e internacionales, asociaciones profesionales y empresariales, pequeñas y medianas empresas, e incluso emprendimientos individuales y familiares. En suma, se trata de instituciones fuertemente heterogéneas desde el punto de vista de su constitución, organización y gestión interna.

La estructura y organización de las universidades, sin perjuicio de las diferencias entre ellas, dista mucho de aquella de los institutos profesionales y centros de formación técnica.

Por lo general, en el sector universitario se repiten ciertas estructuras y formas, aunque el sentido y orientación de las mismas varía de modo importante. Mientras tanto, los institutos profesionales y centros de formación técnica obedecen a estructuras y formas muy distintas a las universitarias, y que responden más bien a su naturaleza fundamentalmente privada y con fines de lucro.

Las universidades más antiguas y complejas, o aquellas que surgieron a partir de sus sedes, presentan altos niveles de complejidad y se caracterizan por tener gobiernos típicamente de composición colegiada y con un variable nivel de influencia interna-externo. Las jerarquías tienden a ser difusas y muchas veces con fuerte atomización de sus unidades, además de variables espacios de participación de sus académicos y, en ocasiones, estudiantes y administrativos. La gestión mantiene, por lo general, procedimientos de tipo burocrático (especialmente en el caso de aquellas de propiedad del estado) y con una creciente tendencia a la profesionalización.

Las universidades más nuevas, en cambio, mantienen gobiernos de naturaleza delegada (propietaria). Sus estructuras tienden a ser relativamente menos complejas, aunque muchas de ellas han imitado las formas y modos de las más tradicionales. Mientras algunas universidades han incorporado ciertos niveles de participación de los académicos, la distribución del poder es típicamente vertical y más centralizado. La gestión se caracteriza por adoptar formas de tipo gerencial, con una administración profesional, muchas veces poco vinculada al mundo académico, y dependiente de la propiedad.

En definitiva, la naturaleza del gobierno central en las universidades se juega entre aquellas basadas en la autoridad de tipo colegial (principal, aunque no exclusivamente, de los académicos) y aquellas de autoridad delegada o designada por agentes externos (propietarios o consejos con fuerte representación externa). La gestión, por su parte, adopta modos de tipo burocráticos o gerenciales, con mayores o menores niveles de profesionalización e independencia de los académicos.

Las universidades estatales comparten ciertos atributos comunes. Por lo general, estas universidades cuentan con una Junta Directiva, que mantiene una serie de atribuciones económico-financieras (aprobación del presupuesto, inversiones y enajenaciones) y de desarrollo (aprobación plan estratégico) y cuya composición es variada. Concurren por lo general, representantes del Presidente de la República, de la comunidad académica y del sector externo (empresarios, ex - alumnos). Una excepción es la Universidad de Chile, cuyo órgano de gobierno más importante es el Senado Universitario.

Las universidades del estado típicamente tienen también un cuerpo colegiado de orden académico (el Consejo Académico u otra denominación), constituido por los Decanos de Facultades, Directores de Institutos y en algunos casos representantes de los académicos.

Similar composición a las de los Consejo Académicos tienen los Consejos Superiores, organismos de máxima autoridad en la mayoría de las universidades privadas pertenecientes al CRUCH. En estos casos, los Consejos Superiores, de composición muchas veces triestamental (con estudiantes y administrativos con derecho a voz), incluyen representantes externos de las fundaciones o de la jerarquía de la iglesia, en el caso de las universidades confesionales.

La elección de la autoridad unipersonal máxima varía. Por lo general, en las universidades laicas pertenecientes al CRUCH, operan mecanismos de elección directa de académicos. En el caso de las universidades católicas, existen mecanismos de consulta al interior de la comunidad académica, siendo la autoridad eclesiástica la que designa finalmente.

En la gran mayoría de las universidades del CRUCH las autoridades académicas, Decanos y Directores de institutos son elegidas democráticamente por sus pares. No siempre estas autoridades tienen una estrecha afinidad con el equipo directivo, lo que le plantea a la autoridad superior un desafío más en los esfuerzos de coherencia y cohesión.

En el caso de las universidades privadas, el mecanismo de gestión interno adopta diferentes modelos, conforme a la naturaleza de su misión institucional, pero preponderadamente por el estilo de gestión que sus controladores desean dar a la Corporación. Se trata de estilos de gestión más verticales que los observados en el sistema que recibe financiamiento del Estado, en donde la búsqueda de consenso, de generación de un proyecto de desarrollo universitario compartido exige de sistemas más complejos de administrar.

El gobierno y gestión de los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica responden a estructuras fundamentalmente de carácter privado y empresarial. Mantienen una gestión típicamente centralizada y vertical. Al privilegiar la formación docente, sus mecanismos de gestión y rendición de cuentas son más fáciles de evaluar.

Durante el último quinquenio, los gobiernos de las instituciones de educación superior se han visto fuertemente desafiadas por al menos dos tipos de presiones.

Por una parte, el debate sobre la necesidad de transparentar la gestión y dar cumplimiento a las exigencias de no lucro, además de las presiones sobre participación triestamental, ha estado en el centro de las demandas de los estudiantes y algunos actores políticos. La idea

de cogobierno y de una mayor autonomía y autoridad en manos de las comunidades académicas y demás actores administrativos y estudiantiles ha resurgido en ciertos discursos político estudiantiles.

En junio del 2015, el Gobierno derogó la prohibición de la participación de funcionarios y estudiantes en instituciones de educación superior, que se mantenía desde 1981, en el DFL2. Con esta medida, se reconoce la posibilidad que las instituciones se den el gobierno que se determinen, sin existir limitaciones previas a la participación de sus funcionarios y estudiantes. Esto ciertamente establece un nuevo desafío para las universidades que están reconfigurando su gobierno interno. En este nuevo escenario se están actualmente preparando los estatutos de las dos nuevas universidades estatales recientemente creadas, respecto de las cuales ya se ha anunciado que promoverán la participación de los estudiantes.

Por otra parte, la gestión de las instituciones también ha sufrido fuertes presiones por mayor eficiencia y efectividad. Diversas políticas y mecanismos promueven mayor rendición de cuentas y la necesidad de modernizar la gestión, con sistemas más centralizados, basados en información y decisiones más profesionales. En algunos casos, estos desafíos han llevado a un excesivo gerencialismo, visto por algunos actores y el mundo académico como pérdida de poder y la aparición de un nuevo actor en el medio: el profesional de la gestión académica.

Las presiones por un gerencialismo exacerbado y la pérdida relativa del poder de los académicos, parecen ir directamente relacionados con las crecientes demandas de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, además de las dinámicas de competencia de mercado y exigencias de rendición de cuentas públicas.

10. Financiamiento del sistema de ES

i. Descripción del esquema nacional de financiamiento de las instituciones de educación superior y su evolución 2010-2015

El periodo en estudio presenta cambios sustanciales respecto del quinquenio anterior, producto de un aumento importante del gasto fiscal. Si bien la mayor parte del gasto en educación superior sigue siendo privado, en 2008 se observaba un gasto privado de 5,6 veces el público, mientras que esta proporción fue de solo 1,5 veces al 2013³⁰.

Tabla 35: % del PIB en educación superior según origen de los recursos

Tipo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Público	0,3%	0,3%	0,3%	s/i	0,8%	0,7%	0,8%	1%
Privado	1,5%	1,4%	1,7%	s/i	1,6%	1,7%	1,7%	1,5%
Total	1,8%	1,7%	2%	2,2%	2,4%	2,4%	2,5%	2,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD Education at a Glance (2007 a 2015)

El mayor salto en la tendencia descrita se da entre 2008 y 2010³¹, explicado en parte por un aumento en los recursos públicos en instrumentos de financiamiento ya existentes, pero en principal medida por el gran desembolso de recursos destinado al Crédito con Aval del Estado (CAE)³².

En 2011 el gasto público se reduce levemente³³, para luego incrementarse de forma sostenida a partir de las protestas estudiantiles de ese año, llegando al 1% del PIB en 2013. Aunque no hay datos posteriores de gasto como proporción del PIB, cabe señalar que el financiamiento público aumentó (en moneda real) un 7% en 2014 y un 15% en 2015. Por su parte, el gasto privado aumentó levemente durante el 2006 y 2012, indicando que -en términos agregados- el incremento del gasto fiscal no reemplazó, sino que complementó el gasto privado. Aun con una baja en 2013, el gasto privado como proporción del PIB se mantiene en el mismo nivel que 2006, de forma que la inversión total en educación superior se ha elevado hasta el 2,5%, situando a Chile bastante por sobre el promedio de los países de la OECD en este ámbito³⁴.

A grandes rasgos, al 2015 las bases del financiamiento público han continuado la tendencia observada en las últimas décadas, a saber, un esquema con una variedad de instrumentos de financiamiento a la oferta que privilegian a un grupo reducido de instituciones (CRUCH), pero que cumple un papel menor frente al fuerte gasto a través de becas y créditos. Las ayudas estudiantiles, si bien también privilegian a estudiantes de universidades del CRUCH, han ido equiparando sus condiciones en los últimos años. Además, es en los instrumentos de subsidio a la demanda (principalmente becas) donde se ha incrementado con mayor fuerza el gasto público.

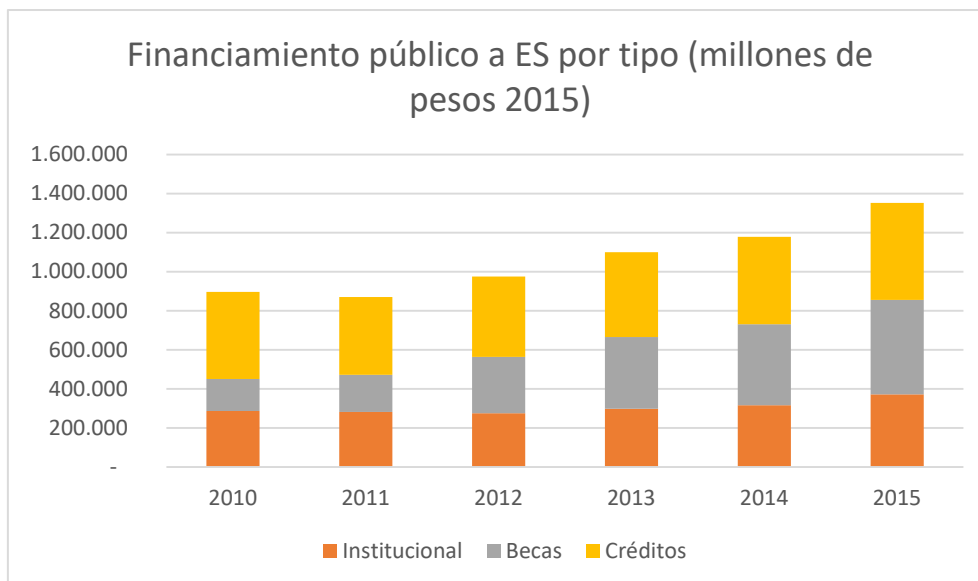
³⁰ Último año con datos disponibles

³¹ Para el año 2009 no hay información

³² Sobre el CAE, ver sección referida a becas y créditos más adelante.

³³ En buena medida esto se explica por otras necesidades presupuestarias que surgen luego del terremoto de 2010.

³⁴ Un 1,5% al 2012, de acuerdo a OECD (2015) Education at a Glance



El financiamiento público de la I+D+i se realiza a través de un conjunto de instrumentos de carácter competitivo, a los que en principio puede postular cualquier institución de investigación. Si bien el nivel de inversión en I+D del país es relativamente bajo (ha fluctuado entre 0,33% y 0,38% del PIB entre 2010 y 2014), los aportes realizados por el Estado se han incrementado, pasando de un 34% a un 44% en el mismo periodo.

A partir de 2016 comienza a regir una nueva política de gratuidad, a la cual se adscriben las universidades estatales, las universidades privadas del CRUCH y cinco universidades privadas (que accedieron a participar y cumplen ciertos requisitos). Esta medida contiene algunos elementos de continuidad, puesto que sigue un principio de subsidio a la demanda y –al menos en su etapa inicial– está focalizada por criterios de nivel socioeconómico. No obstante, también marca un quiebre con las políticas anteriores, por cuanto elimina para sus beneficiarios el concepto de copago, bajo la lógica de la educación como un derecho social. Además, resulta relevante que incluye tanto a instituciones estatales como privadas, sin incorporar el criterio histórico de pertenencia al CRUCH.

ii. Descripción de las modalidades empleadas para la asignación de recursos públicos a las universidades públicas desde 2010

Si bien existen algunos instrumentos dirigidos exclusivamente a las universidades estatales, la mayor parte de los recursos públicos que reciben estas universidades proviene de mecanismos de asignación destinados al conjunto de universidades del CRUCH (sin hacer la distinción estatal/privada al interior de esta agrupación). El año 2015, el 64% del total de fondos de financiamiento a la oferta se hizo a través de instrumentos de asignación directa o mediante fórmulas de desempeño a universidades del CRUCH. Entre ellos, el principal es el Aporte Fiscal Directo (AFD), aunque entre 2010 y 2011 se crearon dos nuevos programas que asignan recursos a universidades del CRUCH a través de fórmulas: el Aporte Basal y el Fondo de Fortalecimiento. En tanto, casi el 50% de los recursos destinados a becas se hizo a través de la Beca Bicentenario, que beneficia a estudiantes del CRUCH. Asimismo, el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) también está circunscrito a estudiantes del CRUCH, aunque hoy en día solo representa el

14% de los recursos públicos destinados a créditos³⁵. Por último, las universidades estatales también son elegibles para los fondos abiertos a todas las instituciones.

El año 2015 constituye un punto de inflexión en relación al financiamiento directo a universidades estatales. Por un lado, se crea el instrumento de “convenio marco”, a través del cual el MINEDUC otorga financiamiento a universidades estatales bajo una fórmula (que combina elementos históricos y de desempeño). Por otra parte, la creación de dos nuevas universidades estatales ha implicado destinar recursos específicos para las etapas de instalación de estas instituciones. Estas dos fuentes de financiamiento han hecho aumentar de forma significativa la proporción de recursos públicos que se destinan exclusivamente a universidades estatales, alcanzando un 18,4% sobre el gasto en instrumentos de financiamiento a la oferta y un 5% del total del gasto fiscal en educación superior.

Complementariamente, existen otros programas de alcance más reducido, que provienen de años anteriores.

- Desde 1995, anualmente se destinan recursos para la Universidad de Chile, con el fin de financiar “Actividades de Interés Nacional”.
- El programa MECESUP, a partir del año 2006, gestiona un programa de Convenios de Desempeño (CD), el cual hasta el 2009 estuvo limitado a universidades estatales. Aún en 2015 se estaban ejecutando algunos de los CD para el fortalecimiento de las humanidades, arte y ciencias sociales en universidades estatales.
- El año 2009 se promulgó la Ley 20.374 con el fin de financiar un plan de incentivo al retiro de carácter excepcional para funcionarios de universidades estatales

iii. Descripción de otros ingresos (no-públicos) que obtienen las universidades públicas, expresados como porcentaje de sus ingresos anuales totales, 2014

La principal fuente de ingresos de las universidades estatales son los aranceles y cobros por matrícula cobrados a los estudiantes. Considerando tanto pregrado como postgrado, este ítem alcanza el 47% del total de ingresos, ampliamente superior al 19% que representa los aportes basales y fondos concursables públicos. En tanto, en tercer lugar se encuentra la prestación de servicios, con un 17% de los ingresos.

Tabla 36: Estructura de ingresos universidades estatales (2014)

Fuente	%
Aranceles	47%
Aportes basales y fondos concursables	19%
Ingresos de cursos y programas de extensión	3%
Prestaciones de servicios	17%
Donaciones	1%
Otros ingresos	10%
Ingresos no operacionales	2%

Fuente: Elaboración propia a partir de SIES

³⁵ El 84% restante destinado al CAE, que es abierto a estudiantes de todas las instituciones.

Cabe considerar que le ingreso por aranceles, aun cuando depende de los estudiantes, está fuertemente subsidiado por los diferentes programas de becas y créditos que mantiene el MINEDUC.

Por otra parte, existe una heterogeneidad institucional importante entre las universidades estatales. La Universidad de Chile es la que en menor medida depende de los aranceles, representando solo un 28,7% de sus ingresos; para ello cuenta con fuentes propias de recursos, ingresando un 34,5% a través de prestación de servicios y un 6,8% por cursos y programas de extensión. En otro extremo se ubica la Universidad de Atacama, en la que los aranceles representan el 77,6% de sus ingresos y prácticamente carece de fuentes propias de generación de recursos.

iv. Descripción y análisis del financiamiento de becas y créditos estudiantiles, 2010-2015

Existe un gran número de instrumentos de ayuda estudiantil, en forma de becas de arancel, becas asistenciales y créditos. Si bien durante los años anteriores se venía desarrollando un proceso de aumento de este tipo de beneficios, durante el periodo 2010-2015 el crecimiento de recursos y beneficiarios destinados becas y créditos se incrementó significativamente. Este aumento ocurre a partir de 2012, lo que en parte se puede atribuir a una respuesta a las movilizaciones estudiantiles de 2011.

Tabla 37: Beneficiarios y montos ayudas estudiantiles (montos en pesos 2015)

Tipo de ayuda		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Becas de arancel	Beneficiarios	149.970	170.393	220.960	287.768	331.781	s/i
	\$	\$163.459	\$189.815	\$287.357	\$366.083	\$415.080	\$483.629
FSCU	Beneficiarios	109.857	108.564	91.702	85.429	83.885	s/i
	\$	\$116.297	\$126.460	\$106.189	\$102.334	\$83.871	\$71.126
CAE	Beneficiarios	216.331	275.400	316.147	340.712	356.574	s/i
	\$	\$331.230	\$271.708	\$306.734	\$332.227	\$363.626	\$424.887
Total	Beneficiarios	476.158	554.357	628.809	713.909	772.240	s/i
	\$	\$610.986	\$587.984	\$700.281	\$800.644	\$862.576	\$979.642

Fuente: Elaboración propia a partir de SIES y DIPRES³⁶

Becas de arancel

Entre 2010 y 2015 prácticamente se triplicaron los recursos destinados a becas de arancel, lo que en gran medida se debe a un incremento en el número de estudiantes beneficiados, aunque también a un aumento en los beneficios otorgados.

Cerca de la mitad de los recursos destinados a becas de arancel corresponden a la Beca Bicentenario, dirigida a estudiantes del CRUCH. Un cambio importante en el periodo es la ampliación de los estudiantes elegibles, alcanzando al 70% de menos recursos y aligerando los requisitos académicos para su obtención.

La Beca Nuevo Milenio, dirigida a carreras técnicas y carreras profesionales impartidas por IP, representa poco más de un 20% de los recursos, duplicando sus beneficiarios entre 2010 y 2014.

³⁶ Hay que notar que un mismo estudiante puede ser beneficiario de más de una ayuda.

La Beca Juan Gómez Millas, destinada principalmente a estudiantes de universidades no pertenecientes al CRUCH, redujo fuertemente los requisitos académicos para su obtención, lo que permitió que pasara de 2.500 a casi 40.000 beneficiarios. La Beca de Excelencia Académica, a la que pueden postular los mejores alumnos de cada cohorte de egresados de enseñanza secundaria (sin importar el tipo de institución a la que acceden) también amplió sus criterios de elegibilidad, aumentando así sus beneficiarios.

Quizás la innovación más relevante del periodo fue la creación de la Beca Vocación de Profesor³⁷, que permite cursar de forma gratuita carreras de pedagogía que cumplan ciertos requisitos. Por otra parte, se han mantenido algunas becas orientadas a grupos particulares (hijos de profesionales de educación, víctimas de violaciones a los DD.HH.) y se han creado algunas becas de alcance más reducido, como la Beca de Articulación para Formación Técnica, Beca de Nivelación Académica y Beca para estudiantes afectados por el cierre de la Universidad del Mar.

Cabe destacar que, pese a los anuncios en el Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2010-2014, que anunciaba una reducción gradual de las diferencias en las becas según la naturaleza de la institución (CRUCH/ no CRUCH), los avances en este ámbito fueron bastante reducidos.

Tabla 38: % de gasto fiscal según beca 2010-2014

Beca	2010	2011	2012	2013	2014
Bicentenario	57%	55%	57%	52%	49%
Excelencia Académica	9%	9%	7%	7%	7%
Hijos Profesionales de la Educación	3%	3%	2%	2%	1%
Juan Gómez Millas	2%	1%	4%	9%	11%
Nuevo Milenio	24%	23%	21%	22%	21%
Vocación de Profesor	1%	4%	5%	5%	5%
Reparación	4%	4%	3%	2%	2%
Otras³⁸	0%	0%	0%	2%	4%

Fuente: Compendio estadístico SIES

Tabla 39: Número de beneficiarios según beca 2010-2014

Beca	2010	2011	2012	2013	2014
Bicentenario	47.783	50.511	72.414	81.457	85.917
Excelencia Académica	13.427	16.232	18.295	21.315	24.266
Hijos Profesionales de la Educación	9.598	10.744	10.557	11.159	11.181
Juan Gómez Millas	2.459	1.858	9.499	25.557	39.528
Nuevo Milenio	71.948	82.685	97.179	126.727	146.874

³⁷ Anteriormente existía una beca que cubría parte del arancel de la carrera de pedagogía, pero con una cobertura muy reducida.

³⁸ En otras, se incluye el programa de becas de reubicación de los estudiantes de la Universidad del Mar, que para el año 2014 la Ley de Presupuesto consignó 7.000 millones de pesos. Se trata de una cantidad de recursos muy importante, con los que el gobierno acudió en auxilio de los estudiantes que quedaron en una situación muy compleja a propósito del proceso de cierre de la universidad.

Vocación de Profesor	796	3.901	6.057	7.412	8.783
Reparación	3.959	4.462	5.963	5.903	4.861
Otras	-	-	996	8.238	10.371
Total	149.970	170.393	220.960	287.768	331.781

Fuente: Compendio estadístico SIES

Créditos

Durante el periodo se mantuvo una activa discusión pública en relación al excesivo endeudamiento por parte de los estudiantes de educación superior, lo que se tradujo en importantes cambios a los esquemas de crédito estudiantil menos ventajosos. A mediados de 2012 se ingresó un proyecto de ley con la intención de crear un único esquema de crédito³⁹, financiado por el Estado, con una tasa de interés subsidiada y condiciones de pago con contingencia al ingreso. Este proyecto luego fue abandonado, en el marco de la posterior discusión sobre gratuidad. Pese a esto, a partir de 2013 se introducen una serie de cambios para acercar las condiciones de asignación del CAE a las del FSCU⁴⁰, rebajando la tasa de interés al 2% anual y añadiendo la posibilidad de acceder a un beneficio de contingencia al ingreso. Asimismo, se aprobaron beneficios similares para deudores del Crédito CORFO⁴¹.

Al 2014, el CAE era el instrumento de ayuda estudiantil con mayor número de beneficiarios (más de 350.000) y más costoso para el Estado (más de 360 mil millones). El FSCU, en tanto, ve reducida su cantidad de beneficiarios y recursos asignados, lo que se debe principalmente a la ampliación de los beneficios de la Beca Bicentenario.

Pese a que el CAE está abierto a estudiantes de todas las instituciones acreditadas, los mejores beneficios existentes para estudiantes del CRUCH bajo otras modalidades de becas y créditos implica que el CAE es un instrumento que financia sobre todo a estudiantes de instituciones privadas no pertenecientes al CRUCH, como se ve en la siguiente tabla.

Tabla 40: Montos solicitados CAE según tipo de institución (2014)

Tipo de institución	%
U. del Consejo de Rectores	13,7%
U. Privadas	49,3%
IP	26,7%
CFT	10,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ingresos

v. Evaluación de los cambios recientes en las modalidades de financiamiento a las universidades públicas desde 2010

Durante los últimos años, la relación financiera entre el Estado y las universidades públicas ha dependido en gran medida del gobierno de turno.

Hasta el año 2006, el único instrumento dirigido de forma exclusiva a universidades estatales estaba limitado al fondo que anualmente recibe la Universidad de Chile. Con el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) se crea el programa piloto de Convenios de Desempeño para universidades estatales y se promulga la Ley de Incentivo al Retiro para

³⁹ Mensaje 098-360, ingresado al Senado el 4 de junio de 2012.

⁴⁰ Ley N° 20.634

⁴¹ Este crédito fue asignado entre los años 1997 y 2011.

funcionarios de estas instituciones; en este contexto, es cuando se comienza a discutir públicamente la noción de un “nuevo trato” entre el Estado y sus universidades.

Durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), el presupuesto asignado directamente a universidades estatales corresponde solamente a los recursos comprometidos anteriormente, los que disminuyen de forma importante durante este periodo.

A partir de 2014, con el segundo gobierno de Bachelet, retorna la noción de “nuevo trato”, especificándose en el programa de gobierno que se establecerá “un trato preferente con las universidades de propiedad del Estado”. En la práctica, esto se tradujo en la creación del instrumento de Convenio Marco con Universidades Estatales, además de la asignación de recursos para la instalación de las dos nuevas universidades estatales en Rancagua y Aysén.

Tabla 41: Proporción de financiamiento dirigido exclusivamente a universidades públicas

Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sobre instrumentos de financiamiento a la oferta	13,8%	9,5%	10,5%	4,0%	6,4%	18,4%
Sobre total de gasto fiscal en ES	4,4%	3,1%	3,0%	1,1%	1,7%	5,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de ejecución presupuestaria DIPRES

vi. Descripción del financiamiento público de universidades privadas, desde 2010

Las universidades privadas pertenecientes al CRUCH pueden acceder a la mayor parte de las modalidades de financiamiento. El resto de las universidades privadas, en tanto, mantiene limitaciones tanto para acceder a financiamiento a la oferta como a la demanda.

En términos de financiamiento institucional, las nuevas universidades privadas pueden acceder solamente a dos tipos de programas:

- El Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que otorga recursos por cada nuevo matriculado que forme parte de los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria, lo cual incentiva la competencia entre las universidades por captar estos alumnos.
- Los distintos fondos concursables que mantiene la DIVESUP para la generación de Convenios de Desempeño con instituciones de educación superior. Estos concursos tienen convocatorias periódicas y generalmente temáticas (planes de innovación, fortalecimiento de la educación superior regional, fortalecimiento de carreras de pedagogía, etc.). Es relevante que hasta 2010, la participación por parte de nuevas universidades privadas a estos fondos estaba bastante restringida⁴², situación que cambia a partir del año 2011 y se mantiene hasta el día de hoy (con la excepción de los concursos orientados a universidades estatales, descritos anteriormente).

La mayor parte del financiamiento público a nuevas universidades privadas proviene de los subsidios a través de becas y créditos. En 2016, con la aplicación de la política de gratuidad, cinco nuevas universidades privadas se adscriben a este sistema. Un aspecto relevante de esto es que al hacerlo, asumen una serie de condiciones de regulación estatal en su quehacer.

⁴² En esos años, a través del programa MECESUP.

vii. Evaluación general de las tendencias de evolución y cambios en el financiamiento de la educación superior, 2010-2015.

En términos del financiamiento a la educación superior, el periodo 2010-2015 se caracteriza por la continuidad de las tendencias observadas en las dos décadas anteriores, en un marco de fuerte polémica respecto de la cantidad de recursos públicos a invertir en este nivel educativo y su forma de distribuirlos. Así, pese a que a partir de 2012 se incrementa de forma importante el financiamiento estatal, solo a partir de 2015 –en el segundo gobierno de Bachelet– se comienzan a implementar reformas que marcan un quiebre con las políticas llevadas a cabo desde 1990.

Respecto del aumento en financiamiento público, entre 2010 y 2015, el presupuesto ejecutado en educación superior aumentó en un 50% en términos reales. Este incremento forma parte de una tendencia observada en los últimos años, que tiene en el CAE uno de sus componentes principales; no obstante, también se trata de una respuesta a las movilizaciones estudiantiles iniciadas en 2011. En la práctica, esta respuesta se dio principalmente a través de un incremento significativo de los recursos destinados a becas de arancel, que se triplicaron en el periodo. De esta forma, uno de los aspectos de continuidad más destacables es el aumento del peso de los instrumentos de financiamiento a la demanda –al estilo de un *voucher*, pero pagado directamente a las instituciones– en relación a los mecanismos de financiamiento a la oferta. En el periodo, becas y créditos han pasado de representar un 68% a un 72% del total del gasto fiscal en este nivel educativo.

Otro aspecto de continuidad observado en el periodo es la diferencia en los mecanismos de financiamiento para las universidades del CRUCH respecto del resto de las instituciones. En relación a los mecanismos de financiamiento a la oferta, la apertura en 2011 para que instituciones no tradicionales puedan postular a algunos fondos competitivos representa un intento marginal por igualar condiciones. En suma, debido a que también se han creado nuevos fondos dirigidos a universidades del CRUCH y algunos dirigidos a universidades estatales, mientras que en 2010 las nuevas universidades privadas eran elegibles para acceder al 18,2% de todos los fondos asignados a través de instrumentos de financiamiento a la oferta, al 2015 esta proporción era de 14,9%.

En términos de becas y créditos, se ha mantenido la tendencia –iniciada a fines de los 90– de un lento avance para equiparar las condiciones de financiamiento entre estudiantes de universidades del CRUCH y el resto de las instituciones. Más allá de los importantes cambios en las condiciones del CAE, y el incremento de becas como la Juan Gómez Millas y la Nuevo Milenio, las condiciones para los estudiantes del CRUCH siguen siendo más ventajosas. No obstante, dado que se trata de subsidios a la demanda, y el número de matriculados es bastante mayor en instituciones no pertenecientes al CRUCH, la mayor parte de estos recursos se destina a estudiantes de estas últimas entidades.

La necesidad de aumentar los recursos para educación superior (y educación en general) ha formado parte de la agenda política de los últimos dos gobiernos. Al menos en términos comunicacionales, tanto el Presidente Piñera como la Presidenta Bachelet han enviado proyectos de reforma tributaria –que posteriormente han sido aprobados– con el propósito específico de aumentar el gasto público en educación. Más allá de una noción bastante compartida de aumentar el esfuerzo público en el financiamiento de la educación superior, la forma en que esto debe llevarse a la práctica ha generado fuerte polémicas en los años recientes, dificultando los acuerdos en esta materia. En este contexto, en 2012 el gobierno de Piñera impulsó un proyecto de ley que creaba un esquema único de crédito para la educación superior. Este proyecto fue abandonado una vez que asumió Bachelet, quien

incluyó como uno de sus ejes principales la gratuidad en la educación superior, haciéndose cargo de demandas levantadas por las movilizaciones estudiantiles de 2011 y posteriores. La implementación de esta política ha estado acompañada de un intenso debate, entre quienes la defienden y quienes señalan que tiene un carácter regresivo; asimismo, ha habido distintas posturas en aspectos como la cobertura socioeconómica, la elegibilidad institucional y las condiciones que el Estado impone a las instituciones que participan de esta política. Con todo, en 2016 se implementa la gratuidad para el 70% de estudiantes más vulnerables de las 25 universidades del CRUCH y 5 universidades privadas, marcando un punto de quiebre en las políticas del sector, y dando un paso que parece irreversible en el corto plazo.

La primera ruptura que representa la gratuidad frente a lo observado en las últimas décadas es el de la concepción de la educación superior como derecho social. Bajo esta perspectiva, se abandona –al menos para un sector de la población- la idea del copago, que había sido uno de los elementos más relevantes para el aumento de la inversión del país en educación superior, a través del gasto privado. Con todo, la cobertura de la gratuidad en los próximos años es una incógnita.

El segundo punto de quiebre de esta política es la equiparación de beneficios entre estudiantes de universidades del CRUCH y estudiantes de otras entidades. Pese a que en las décadas anteriores se fueron generando becas y créditos que mejoraban las opciones de financiamiento de estudiantes de nuevas instituciones privadas, estas ayudas siempre iban un paso por detrás de los beneficios a los podían acceder los estudiantes de universidades del CRUCH. Así, aunque al año 2016 solo participan 5 universidades no pertenecientes al CRUCH, por primera vez el beneficio es completamente equivalente entre estas instituciones. Se impone definitivamente el establecimiento de condiciones de elegibilidad para las instituciones, ciertamente resultados de la acreditación, pero también otros requisitos adicionales que define el gobierno.

Un último elemento de ruptura se observa las políticas de financiamiento a las instituciones, que a partir de 2015 incorporan programas de apoyo al conjunto de universidades estatales. Estos nuevos mecanismos de financiamiento se distinguen de las anteriores experiencias, que tenían un sentido más acotado; así, por primera se otorgan recursos a las 16 universidades estatales para el cumplimiento de su misión.

Los cambios descritos sugieren que la división entre “universidades estatales” por un lado y “universidades privadas” por otro (más allá de si pertenecen o no al CRUCH) irá ganando protagonismo en el futuro. En este sentido, los nuevos mecanismos de financiamiento posiblemente serán utilizados para exigir condiciones de participación específicas a las entidades privadas, más allá de la acreditación.

No obstante, resulta importante aclarar que, pese al avance de la política de gratuidad, no parece posible afirmar que exista un acuerdo –en términos sociales y políticos- acerca de la forma de distribuir los recursos públicos en la educación superior. Esto se evidencia en un último aspecto de continuidad en las políticas del sector: su tramitación legislativa a través de la Ley General de Presupuestos, que propicia una menor discusión parlamentaria y presiona por su aprobación.

11. Resumen general de evaluación 2010-2015

Durante el último quinquenio, la educación ha ocupado un papel de protagonismo en la discusión pública y la agenda política en Chile. En este contexto, el debate sobre el devenir del sistema de educación superior ha sido objeto de fuertes polémicas, en las que se han evidenciado visiones muy disímiles entre sí.

Más allá de estas diferencias, pareciera haberse alcanzado cierto consenso en la necesidad de una mayor presencia del Estado en el financiamiento y regulación del sistema. Tomando como punto de partida las políticas iniciadas con el retorno de la democracia en 1990, se observa una tendencia -sostenida en las últimas décadas- de un mayor rol del Estado, ya sea ampliando los mecanismos de financiamiento para el sistema de educación superior (y aumentando los recursos que destina para ellos), como introduciendo mecanismos de regulación, como fueron el licenciamiento y la acreditación. Estos procesos se aceleran en los años recientes, particularmente en lo que guarda relación con el financiamiento. Así, queda atrás aquel sistema descrito para el quinquenio 2005-2010, basado predominantemente por el gasto privado, donde los recursos públicos correspondían solo al 15%.

En coherencia con lo anterior, parte importante de los cambios descritos en este informe reflejan tendencias de largo aliento, muchas de las cuales eran esperables como parte del desarrollo del sistema. Sin embargo, otros cambios responden a las respuestas políticas que se han otorgado a temáticas principalmente levantadas a partir de las movilizaciones estudiantiles de 2011. En particular, destaca la reforma anunciada por el Gobierno de Bachelet, con la gratuidad como uno de sus componentes principales; se trata, en todo caso, de una reforma inconclusa y que tiene muchos de sus elementos de diseño y contenidos sin aclarar. En este sentido, no es posible apreciar aún un panorama claro respecto de sus alcances.

En términos de matrícula, se observa un sistema que está alcanzando sus límites de crecimiento, abandonando la expansión acelerada que lo caracterizaba. Pese a que se ha evidenciado un aumento constante de la tasa de participación de estudiantes de menores recursos, mantener la disminución de la brecha de equidad implica nuevos desafíos. A esto se le suma un importante componente demográfico, puesto que la cantidad de jóvenes en el país ya comenzó a disminuir, y seguirá haciéndolo en las próximas décadas.

En relación a la infraestructura institucional, el periodo ha continuado con la tendencia de disminución de institutos profesionales y centros de formación técnica, aparejado a la consolidación de algunas grandes corporaciones que acumulan decenas de miles de estudiantes. La discusión pública sobre el lucro por parte de las universidades, álgida entre 2011 y 2014, ha ido perdiendo presencia, sin concluir en cambios relevantes para la plataforma institucional. Un elemento de quiebre, que recién se verá en los próximos años, es la creación de dos universidades y 15 CFT estatales. Desde el desmembramiento de las universidades estatales en la década de 1980, se trata de la primera vez que el Estado decide crear nuevas instituciones de educación superior.

En cuanto al personal docente, se advierte un lento pero sostenido proceso de maduración de los cuerpos académicos de las universidades. En el caso de las universidades del CRUCH, destaca un aumento en la proporción de académicos con grado de doctor; en tanto, en el resto de las universidades privadas es notorio un aumento de la relación de JCE de académicos por estudiante, procurando disminuir una importante brecha en este ámbito.

La investigación académica en el sistema universitario sigue teniendo un rol preponderante respecto de los esfuerzos en I+D del país, siendo que más de la mitad de las JCE de investigadores se encuentran en el sector universitario. No obstante, el nivel de gasto en I+D del país (como proporción del PIB) continúa siendo sustantivamente más bajo que el resto de los países de la OECD, manteniéndose casi inalterado entre un 0,3-0,4% del PIB.

El ámbito del aseguramiento de la calidad ha permanecido casi inalterado en cuanto a su normativa y procedimientos; no obstante, la grave crisis de legitimidad ocurrida en 2011 –producto de casos de corrupción de algunos de sus miembros-, trajo consigo un descrédito que hasta el momento no se ha logrado revertir completamente. El sistema de acreditación sigue funcionando, con un mayor énfasis en la evaluación de resultados, a la espera de un nuevo esquema de aseguramiento de la calidad, que si bien ha sido anunciado reiteradamente, no se ha discutido en el Congreso.

Los resultados de la educación superior, referidos a la cantidad de graduados, reflejan de forma bastante fiel las transformaciones ocurridas a nivel de matrícula. De esta forma, el sistema produce cada vez más graduados y las instituciones tradicionales van perdiendo importancia relativa. Asimismo, la cantidad de graduados técnicos y de profesionales sin licenciatura ya sobrepasan a aquellos de carreras con licenciatura (es decir, aquellas que solo pueden ser impartidas por universidades). Por otra parte, los problemas de deserción y excesiva duración de los programas de educación superior continúan siendo problemas con escaso avance en sus soluciones; esto, pese a que se cuenta cada vez con mejor información sobre las trayectorias educativas y laborales de estudiantes y egresados, tanto por parte del Estado como de las propias instituciones. Respecto de la relación entre educación superior y mundo laboral, se ha resaltado la heterogeneidad de rentabilidad de los estudios, dependiendo de la institución y la carrera; esto, en el contexto de un sistema con diversos niveles de calidad.

El gobierno del sistema ha permanecido prácticamente inalterado durante el periodo, pese a que existe bastante consenso respecto de sus limitaciones. Se han anunciado de forma reiterada cambios al sistema, y se presentaron proyectos de ley, apuntando a la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, una Superintendencia de Educación Superior y una nueva agencia de calidad. Asimismo, se ha discutido la necesidad de fortalecer la institucionalidad del sistema de ciencia y tecnología, para lo cual se han conformado comisiones presidenciales que han presentado propuestas. No obstante, hasta el momento no se ha producido ningún cambio significativo, con excepción de la figura del administrador provisional de instituciones de educación superior, que otorga ciertas facultades al MINEDUC para supervisar y en algunos casos intervenir instituciones de educación superior.

Posiblemente, el financiamiento a la educación superior ha sido uno de los temas más debatidos de los últimos años en el ámbito, y donde se vislumbran las mayores diferencias de visiones. En el periodo, sin embargo, se presentan bastantes elementos de continuidad con las décadas anteriores. Se trata, principalmente, de un aumento creciente del gasto público, una preferencia por los mecanismos de subsidio a la demanda, y un progresivo equiparamiento de las condiciones de acceso a financiamiento por parte de los estudiantes de las universidades del CRUCH y el resto de las instituciones. Los elementos de quiebre solo se evidencian con fuerza a partir del gobierno de Bachelet iniciado en 2014, a partir de la introducción de la política de gratuidad –focalizada en una etapa inicial en el 70% de los estudiantes de menores recursos y en 30 universidades-; y un tratamiento diferenciado en el financiamiento directo a las instituciones estatales. La eliminación del componente de copago, entendiendo la educación como derecho social, y la introducción

de la distinción entre instituciones estatales y privadas para la obtención de financiamiento (en desmedro de la distinción CRUCH/no CRUCH), son iniciativas que recién comienzan, pero introducen cambios de importancia en el sistema.

En suma, la educación superior en Chile ha experimentado un periodo intenso durante el último quinquenio, en el cual el desarrollo del sistema que se ha ido gestando en las últimas décadas se ha enfrentado a nuevas expectativas y visiones sobre su futuro. El actual gobierno ha anunciado una reforma para transformar las bases del sistema; si bien ha introducido algunos elementos de quiebre con las tendencias observadas, aún se mantienen muchas indefiniciones. En este sentido, no resulta posible saber de qué forma –y cuándo- se abordarán algunos aspectos fundamentales, que pudieran dar paso a cambios sustanciales en los próximos años.

12. Bibliografía seleccionada

Selección de referencias de documentos relevantes relacionados con las tendencias en la educación superior chilena (2010 a 2015).

AEQUALIS. 2013. Observatorio de Políticas en Educación Superior: Contribuciones del Foro de la Educación Superior, Santiago, Chile.

AEQUALIS. 2013. Transformando el sistema de educación superior: propuesta de Aequalis para una política nacional, Santiago, Chile, Aequalis, Foro de Educación Superior.

BERNASCONI, A. 2015. La educación superior de Chile: Transformación, desarrollo y crisis, Ediciones UC.

BRUNNER, J. J. & VILLALOBOS, C. 2014. Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013, Universidad Diego Portales.

CINDA. 2015. La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades, Santiago, Chile.

DIVESUP. 2013. Clasificación de Instituciones de Educación Superior. María Verónica Santelices, Juan José Ugarte y Jamil Salmi (Eds.). División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

LEMAITRE, M. J., TORRE, D., ZAPATA, G. & ZENTENO, E. 2012. Impact of Quality Assurance on University Work. An Overview in Seven Iberoamerican Countries. En: LAND, R. & GORDON, G. (eds.) Enhancing Quality in Higher Education: International perspectives. USA and Canada: Routledge.

MINEDUC. 2015. Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior. Ministerio de Educación.

OCDE. 2012. El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Santiago de Chile.

PUC. 2014. Reformas a la Educación Superior Chilena: Contribuciones desde la UC al debate nacional. Santiago, Chile.

SALAZAR, J. & LEIHY, P. 2013. El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). Education Policy Analysis Archives, 21, 1-34.

SIES. 2014. Panorama de la Educación Superior en Chile 2014. División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

UNIVERSIDAD DE CHILE. 2015. Propuesta del Senado Universitario de la Universidad de Chile para la reforma del Sistema de Educación Superior. Santiago, Chile.