

Estado de la publicación: El preprint no ha sido enviado para publicación

Financiamiento universitario y desigualdad territorial en Chile: un nuevo pacto para las universidades estatales regionales

Silvia Sarzoza Herrera, Miguel Sagredo-Gallardo, Rodrigo Plaza Maldonado

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16392>

Enviado en: 2026-06-04

Postado en: 2026-07-28 (versión 1)

(AAAA-MM-DD)

Financiamiento universitario y desigualdad territorial en Chile: hacia un nuevo pacto para las universidades estatales regionales

University Financing and Territorial Inequality in Chile: Towards a New Pact for Regional State Universities

Financiamento universitário e desigualdade territorial no Chile: rumo a um novo pacto para as universidades estaduais regionais

Silvia Sarzoza Herrera
Universidad de Playa Ancha
<https://ror.org/0171wr661>
Valparaíso, Chile,
ssarzoza@upla.cl
<https://orcid.org/0000-0003-3882-1392>

Miguel Sagredo-Gallardo
Universidad de Playa Ancha
<https://ror.org/0171wr661>
Valparaíso, Chile
miguel.sagredo@upla.cl
<https://orcid.org/0009-0008-1784-8557>

Rodrigo Plaza Maldonado
Universidad de Valparaíso
<https://ror.org/00h9jrb69>
Valparaíso, Chile
rodrigo.plaza@uv.cl
<https://orcid.org/0000-0002-4931-0451>

Resumen

Este artículo analiza críticamente el financiamiento universitario en Chile, sosteniendo que su problema no es financiero, sino estructural. Desde la economía política del Estado, la gubernamentalidad neoliberal y la gobernanza universitaria, examina cómo el modelo vigente, basado en aportes basales inerciales, fondos competitivos y subsidios a la demanda, ha reforzado la concentración institucional y territorial. A partir de evidencia descriptiva para el período 2007–2025, se muestra que, pese al aumento del gasto público, la distribución de los recursos mantiene un

carácter regresivo, consolidando un Estado evaluador que privilegia la competencia por sobre la función pública. Como contribución, se propone un modelo de financiamiento basal redistributivo sustentado en un marco MEI (Mecanismo–Incentivo–Impacto), orientado a redefinir incentivos y avanzar hacia un nuevo pacto de financiamiento estatal basado en equidad territorial y función pública.

Palabras clave: Financiamiento universitario; Desigualdad en educación superior; Equidad territorial; Gobernanza universitaria; Universidades regionales.

Abstract

This article critically examines university funding in Chile, arguing that its core problem is not financial but structural. Drawing on the political economy of the state, neoliberal governmentality, and higher education governance, it analyzes how the current model—based on inertial core funding, competitive funds, and demand-side subsidies—has reinforced institutional and territorial concentration. Using descriptive evidence for the 2007–2025 period, the study shows that, despite a sustained increase in public expenditure, resource allocation remains regressive, consolidating an evaluative state that privileges competition over public mission. As a contribution, the article proposes a redistributive core funding model grounded in an MEI framework (Mechanism–Incentive–Impact), aimed at realigning institutional incentives and advancing a new state funding pact based on territorial equity and the public function of universities.

Keywords: University funding; Higher education inequality; Territorial equity; Higher education governance; Regional universities.

Resumo

Este artigo analisa criticamente o financiamento universitário no Chile, sustentando que seu problema central não é financeiro, mas estrutural. A partir da economia política do Estado, da governamentalidade neoliberal e da governança universitária, examina-se como o modelo vigente — baseado em financiamento basal inercial,

fundos competitivos e subsídios à demanda — tem reforçado a concentração institucional e territorial. Com base em evidência descritiva para o período 2007–2025, demonstra-se que, apesar do aumento sustentado do gasto público, a distribuição dos recursos mantém um caráter regressivo, consolidando um Estado avaliador que privilegia a competição em detrimento da função pública. Como contribuição, propõe-se um modelo de financiamento basal redistributivo sustentado em um marco MEI (Mecanismo–Incentivo–Impacto), orientado à redefinição dos incentivos institucionais e à construção de um novo pacto de financiamento estatal baseado na equidade territorial e na função pública das universidades.

Palavras-chave: Financiamento universitário; Desigualdade na educação superior; Equidade territorial; Governança universitária; Universidades regionais.

Introducción

Durante las dos últimas décadas, el sistema universitario chileno ha experimentado una expansión significativa, acompañada de un aumento sostenido del gasto público en educación superior. Sin embargo, este proceso no ha corregido las asimetrías históricas del sistema. Por el contrario, la matrícula, los recursos y el prestigio continúan concentrándose mayoritariamente en la capital, mientras las universidades estatales regionales enfrentan restricciones estructurales que limitan su desarrollo y debilitan su capacidad de cumplir funciones públicas en los territorios. Esta paradoja hunde sus raíces en la reforma de 1981, articulada en torno a los DFL N.º 1, 5 y 24, que debilitó el financiamiento basal, consolidó el subsidio a la demanda e instaló una lógica competitiva que reconfiguró la educación superior como un espacio crecientemente transable (Brunner, 1986; Moulian, 2002; Foucault, 2007).

En este contexto, el presente ensayo examina el déficit estructural del financiamiento estatal universitario desde una perspectiva histórica, territorial y político-institucional. Se sostiene que el problema no radica en la magnitud del gasto, sino en la arquitectura fiscal y normativa que organiza su distribución, la cual

ha obstaculizado la equidad territorial, comprometido la sostenibilidad del sistema público y profundizado la segmentación institucional heredada del modelo competitivo.

Desde la década de 1990, la combinación de aportes basales inerciales, fondos competitivos y subsidios a la demanda reordenó los incentivos del sistema y desplazó la función pública como principio articulador del quehacer universitario. La eficiencia comenzó a definirse en función de la captación de estudiantes y recursos, reforzando la posición de instituciones con mayor trayectoria y densidad académica (Brunner, 1986; Donoso, 2009; Atria et al., 2013). Instrumentos como el Aporte Fiscal Directo (AFD), el Crédito con Aval del Estado (CAE) y los convenios de desempeño trasladaron la acción estatal desde la planificación hacia la regulación por incentivos, consolidando la competencia como principio ordenador. En este escenario, las universidades estatales regionales han visto restringida su capacidad de expansión, mientras instituciones favorecidas por su localización y acumulación histórica de capacidades han concentrado recursos y oportunidades (Bernasconi & Rojas, 2003; Rodríguez-Garcés & Padilla-Fuentes, 2021). Se configura así un esquema formalmente neutral, pero materialmente desigual, cuya reproducción ha sido posibilitada por el propio Estado (Araneda-Guirriman et al., 2018; Dougherty et al., 2016; Brunner & Labraña, 2018).

Sobre la base de este diagnóstico, el estudio propone un modelo de financiamiento basal redistributivo sustentado en un marco MEI (Mecanismo–Incentivo–Impacto), orientado a redefinir los incentivos del sistema y rearticular el financiamiento con la función pública estatal. Con ello, se busca contribuir al debate sobre educación superior en Chile desplazando el foco desde la competencia hacia una lógica de cooperación solidaria, en la que la asignación de recursos responda a criterios de equidad, pertinencia e impacto territorial.

Desarrollo

Marco analítico y conceptual

El análisis del financiamiento universitario chileno exige un enfoque que trascienda la descripción de instrumentos o cronologías legislativas, situándose en las estructuras políticas y económicas que configuran las desigualdades institucionales. En esta dirección, el estudio se inscribe en la economía política del Estado, articulada con la noción de gubernamentalidad neoliberal y con los enfoques de gobernanza y accountability universitaria. Esta convergencia permite interpretar cómo las transformaciones normativas y presupuestarias han configurado un campo de incentivos que redefine la relación entre el Estado y las universidades, desplazando la planificación pública hacia mecanismos de competencia y gestión del desempeño.

Desde la economía política del Estado, el sistema universitario se comprende como un espacio tensionado entre legitimación social y acumulación económica. Como sostienen O'Connor (1973) y Poulantzas (1978), el Estado debe sostener cohesión sin alterar las condiciones de reproducción del capital. En el caso chileno, esta dualidad se expresa en la coexistencia entre discursos de equidad y políticas que incentivan la competencia, el autofinanciamiento y la diferenciación institucional (Donoso, 2009). Así, la expansión del gasto público no corrige las desigualdades, sino que las reorganiza mediante una racionalidad de acumulación delegada, donde la competencia opera como principio de eficiencia y calidad (Atria et al., 2013), configurando lo que Jessop (2008) denomina un Estado competitivo.

La noción de gubernamentalidad neoliberal (Foucault, 2007) permite comprender cómo esta transformación se traduce en formas específicas de ejercicio del poder. Gobernar implica conducir conductas mediante racionalidades que privilegian la autogestión regulada por sobre la planificación directa. En este marco, la universidad chilena es reconocida como autónoma, pero dentro de un entorno que la subordina a criterios de eficiencia, rendimiento y rendición de cuentas (Espinoza, 2017). Desde la década de 1990, la acción estatal se ejerce a distancia a través del financiamiento competitivo, la evaluación y la acreditación, instalando un control difuso en el que la institución es valorada por su desempeño más que por su contribución pública.

Desde los enfoques de gobernanza, estas racionalidades se traducen en arreglos institucionales orientados a la coordinación mediante reglas, incentivos y evaluación continua. En América Latina, la gobernanza universitaria ha desplazado el énfasis desde la gobernabilidad hacia la gestión del cambio institucional, donde la eficacia directiva y la rendición de cuentas adquieren centralidad (Ganga-Contreras et al., 2018; Acosta-Silva et al., 2021). En Chile, este proceso se expresa en una relación tensionada entre autonomía y control estatal, configurando un régimen de autonomía formal con control material, característico del Estado evaluador (Brunner & Labraña, 2018).

Así las cosas, estas perspectivas permiten interpretar el financiamiento universitario como un dispositivo que sustituye la redistribución por la regulación del desempeño. El Estado mantiene su papel de garante de legitimación y acumulación, pero ejerce ese rol mediante incentivos, métricas y mecanismos de control indirecto que reconfiguran el comportamiento institucional, restringiendo su función redistributiva y consolidando una arquitectura de financiamiento estructuralmente desigual.

Consideraciones metodológicas

El presente trabajo se configura como un ensayo analítico-crítico que articula una revisión teórica con el uso de evidencia empírica secundaria de carácter descriptivo. En este marco, el componente empírico no busca establecer relaciones causales, sino sustentar el análisis estructural del financiamiento universitario en Chile, identificando patrones de concentración institucional y desigualdad territorial en el tiempo.

Se utilizaron bases de datos oficiales del Ministerio de Educación de Chile. La información de matrícula proviene del Servicio de Información de Educación Superior (SIES), disponible en el portal Mi Futuro, mientras que los datos de financiamiento corresponden a las planillas públicas del AFD de la División de Financiamiento Institucional. Se trabajó con series longitudinales para el período 2007–2025 en matrícula y 2006–2025 en financiamiento.

La unidad de análisis corresponde a las instituciones universitarias, cuyos datos fueron organizados a nivel individual y agregados según tipología institucional y localización territorial. Se distinguieron seis categorías: universidades estatales regionales, universidades estatales de la Región Metropolitana, universidades privadas del CRUCH regionales y metropolitanas, y universidades privadas no CRUCH regionales y metropolitanas.

El tratamiento de la información consistió en la sistematización y agregación de los datos, sin requerir imputación. A partir de esta base, se construyeron indicadores descriptivos de evolución y distribución del sistema, incluyendo variaciones de matrícula, participación en la asignación del AFD y estimaciones promedio por tipo de institución.

Los montos fueron analizados en términos nominales, sin ajuste por inflación, en coherencia con el objetivo de examinar la estructura de distribución de los recursos más que su poder adquisitivo. El análisis se desarrolló bajo un enfoque descriptivo, comparativo y longitudinal, orientado a identificar tendencias agregadas y patrones de concentración, cuyos resultados se interpretan como evidencia de apoyo al argumento teórico del ensayo.

Arquitectura actual del financiamiento público

Comprender el déficit estructural del financiamiento estatal exige situarlo en las transformaciones que han redefinido la relación entre Estado, conocimiento y educación superior en Chile. Este proceso puede sintetizarse en el tránsito desde un modelo de planificación pública con financiamiento basal hacia un régimen fragmentado, competitivo y territorialmente desigual, consolidado a partir de las reformas de 1981 y profundizado en las décadas siguientes.

Desde 2016, la política pública buscó reconfigurar parcialmente esta relación mediante la Ley N.º 21.091 de Educación Superior y la Ley N.º 21.094 sobre Universidades Estatales. Si bien estas reformas reconocieron el rol estratégico del sistema estatal e introdujeron ajustes al financiamiento basal, no alteraron la estructura subyacente del modelo, que continuó articulándose sobre la combinación

de subsidio a la demanda y fondos competitivos (Rodríguez-Garcés & Padilla-Fuentes, 2021).

En este contexto, la gratuidad amplió el acceso de estudiantes de menores ingresos, pero operó principalmente como un subsidio regulado a la demanda, beneficiando también a instituciones privadas del CRUCH e incrementando el gasto público sin modificar sustantivamente su distribución (Subsecretaría de Educación Superior, 2025; OCDE, 2023). De forma complementaria, instrumentos como el Aporte Institucional a Universidades Estatales (AIUE) y los Planes de Fortalecimiento han tenido un alcance acotado frente al volumen total del financiamiento, sin capacidad para revertir las brechas históricas (Caiceo, 2023).

El sistema resultante se configura como un arreglo híbrido que combina aportes basales, mecanismos competitivos y subsidios a la demanda. En él coexisten racionalidades tensionadas: mientras los primeros sostienen la continuidad institucional, los segundos refuerzan la competencia y tienden a concentrar recursos en instituciones con mayor capital acumulado (Donoso, 2009; Rodríguez-Garcés & Padilla-Fuentes, 2021).

El AFD, principal componente basal, mantiene desde 1981 criterios de asignación históricamente determinados, donde cerca del 95 % se distribuye según proporciones heredadas y solo un 5 % responde a indicadores de desempeño (Donoso, 2009; Atria et al., 2013). Paralelamente, el CAE ha ampliado el acceso mediante el financiamiento de la demanda, pero ha reforzado el flujo de recursos hacia instituciones privadas y trasladado parte del costo del sistema a los hogares, consolidando la lógica según la cual el financiamiento sigue al estudiante y no a la institución (Rivera et al., 2018; Subsecretaría de Educación Superior, 2025; Brunner & Labraña, 2018).

A ello se suma la expansión de fondos competitivos desde la década de 1990, incluyendo programas como MECESUP y los instrumentos de ANID (FONDECYT, FONDAP y Basales), junto con los convenios de desempeño. Si bien estos han impulsado el desarrollo académico, también han tendido a concentrar recursos en instituciones con mayores capacidades instaladas, reforzando la lógica del Estado

evaluador (Araneda-Guirriman et al., 2018; Dougherty et al., 2016; Brunner & Labraña, 2018).

En teoría, los aportes basales deberían garantizar la sostenibilidad del sistema estatal y los fondos competitivos promover mejoras en calidad. En la práctica, ambas racionalidades operan de manera desalineada: los primeros carecen de progresividad y los segundos premian ventajas preexistentes, reforzando la concentración institucional y territorial (Araneda-Guirriman et al., 2018; Caiceo, 2023; OCDE, 2023; González et al., 2022). El resultado es una arquitectura que amplía el gasto sin corregir las desigualdades que organiza.

Desde una perspectiva foucaultiana, esta configuración expresa una forma de gubernamentalidad neoliberal en la que el Estado gobierna mediante incentivos financieros y métricas de desempeño más que a través de la planificación estratégica (Foucault, 2007; Espinoza, 2017). En este esquema, el éxito institucional depende crecientemente de la capacidad de competir por recursos más que del cumplimiento de la función pública, situando a las universidades estatales regionales en una desventaja estructural derivada de la propia configuración del sistema.

Desigualdad estructural y brecha territorial

El análisis empírico permite observar que el financiamiento universitario chileno reproduce la desigualdad estructural identificada en los apartados anteriores, reforzando la concentración institucional y territorial pese al aumento sostenido del gasto público. Entre 2007 y 2025, el sistema se expande significativamente, pero su dinamismo se concentra en el subsector privado y, particularmente, en la Región Metropolitana. Paralelamente, el AFD aumenta en términos nominales sin incorporar criterios de progresividad territorial ni correctores socioeconómicos, configurando el rasgo distintivo del sistema: una masificación sin democratización. La evolución de la matrícula por tipo característica institucional permite observar este patrón (véase Tabla 1).

Tabla 1

Evolución de la matrícula universitaria por tipo de universidad (2007-2025)

Tipo de universidad	Matrícula 2007	Matrícula 2025	Variación absoluta	Variación relativa
Universidades Estatales Regionales	100.699	128.100	27.401	27,20%
Universidades Estatales de Santiago	74.305	94.224	19.919	26,80%
Universidades Privadas Regionales (no CRUCH)	92.828	148.362	55.534	59,80%
Universidades Privadas de Santiago (no CRUCH)	155.064	236.912	81.848	52,80%
Universidades Privadas CRUCH Regionales	86.661	135.033	48.372	55,80%
Universidades Privadas CRUCH de Santiago	24.319	116.383	92.064	378,60%

Fuente: elaboración propia

Entre 2007 y 2025, la matrícula total crece cerca de un 61%, pasando de aproximadamente 534.000 a 859.000 estudiantes. Sin embargo, este aumento no se distribuye de manera equitativa. El mayor dinamismo se concentra en las universidades privadas, especialmente en Santiago: las privadas no pertenecientes al CRUCH crecen en torno a un 53%, mientras las privadas del CRUCH multiplican su matrícula casi por cinco. En contraste, las universidades estatales regionales registran un crecimiento considerablemente menor (27%).

Este comportamiento reconfigura la estructura del sistema: la participación del sector público desciende del 30% al 24%, mientras el sector privado alcanza el 76%, con una creciente concentración territorial en la Región Metropolitana (52% del estudiantado). Se configura así un sistema que se expande cuantitativamente, pero refuerza el predominio del subsistema privado capitalino y debilita el peso relativo de las universidades estatales regionales.

Este patrón es consistente con el efecto Mateo descrito por Marginson (2018), donde las instituciones con mayor capacidad inicial capturan desproporcionadamente los beneficios de la expansión. En el plano territorial, la masificación no fue acompañada de una redistribución de la oferta ni de un fortalecimiento del sistema estatal regional, en coherencia con un diseño de financiamiento que, al operar principalmente como subsidio a la demanda, beneficia de manera indiferenciada a instituciones con condiciones estructurales diversas

(Subsecretaría de Educación Superior, 2025; OCDE, 2023). Un patrón análogo se observa en la evolución del financiamiento basal (véase Tabla 2).

Tabla 2

Evolución del AFD por tipo de universidad y ubicación territorial (2006-2025)

Tipo de universidad	Nº inst. 2006	Nº inst. 2025	AFD total 2007 (MM\$)	AFD total 2025 (MM\$)	AFD prom. 2007 (MM\$)	AFD prom. 2025 (MM\$)	Var. nominal
Universidades Estatales Regionales (CRUCH)	12	14	31.297	112.365	2.608	8.026	207%
Universidades Estatales de Santiago (CRUCH)	4	4	38.627	66.253	9.656	16.563	71%
Universidades Privadas CRUCH Regionales	8	8	36.933	89.588	4.617	11.198	142%
Universidades Privadas CRUCH de Santiago	1	1	15.857	29.931	15.857	29.931	89%

Fuente: elaboración propia

Entre 2007 y 2025, el AFD destinado al CRUCH aumenta en términos nominales en torno a un 140–150%, sin traducirse en una redistribución efectiva. Las universidades estatales regionales concentran aproximadamente el 38% del total, las estatales de Santiago el 22%, las privadas del CRUCH regionales el 30% y las privadas metropolitanas el 10%, manteniéndose una estructura de asignación históricamente inercial.

Aunque el AFD promedio por institución y por estudiante presenta valores similares entre tipos institucionales, estas cifras no reflejan condiciones reales de operación. Las universidades regionales enfrentan mayores costos asociados a dispersión territorial, menor densidad poblacional y mayor vulnerabilidad estudiantil, lo que reduce su capacidad basal efectiva y evidencia la ausencia de criterios de progresividad territorial en la asignación de recursos (cálculo propio a partir de AFD 2025 y matrícula SIES 2025; valores nominales). El diseño del AFD, basado en reglas homogéneas para instituciones con condiciones estructurales heterogéneas, contribuye así a reproducir la desigualdad que formalmente pretende neutralizar.

En síntesis, entre 2007 y 2025, la expansión de la matrícula y el aumento del financiamiento no modifican la estructura distributiva del sistema. De esta doble dinámica se desprenden tres implicancias: (1) la expansión basada en subsidio a la demanda amplía el acceso, pero no redistribuye la oferta; (2) el financiamiento refuerza las ventajas de las instituciones consolidadas, perpetuando el subfinanciamiento de las universidades estatales regionales; y (3) el problema del sistema no radica en la magnitud del gasto, sino en sus reglas de asignación.

Hacia un nuevo pacto de financiamiento estatal

La evidencia histórica y empírica muestra que el financiamiento universitario chileno no ha corregido las desigualdades estructurales heredadas del modelo competitivo instaurado en 1981. Pese al aumento sostenido del gasto público, la asignación de recursos continúa siendo inercial, concentrada y territorialmente regresiva, privilegiando la competencia por sobre la equidad y la función pública. Esta constatación refuerza la necesidad de avanzar hacia un financiamiento estatal sostenido que resguarde la autonomía, la calidad y la misión pública de las universidades, especialmente en regiones (Cikutovic, 2024).

En este contexto, resulta imprescindible impulsar un nuevo pacto de financiamiento estatal que reoriente la arquitectura vigente sobre la base de justicia redistributiva, diferenciación funcional y responsabilidad territorial. No se trata de restituir el centralismo del antiguo Estado docente, sino de configurar una gobernanza multinivel en la que las universidades estatales actúen como agentes de desarrollo nacional y regional, articuladas con políticas públicas orientadas a la equidad y la cohesión.

Este enfoque se sustenta en tres principios: (1) un basal diferencial con justicia redistributiva, que reconozca heterogeneidades institucionales y compense desventajas estructurales (Rodríguez-Garcés & Padilla-Fuentes, 2021); (2) la equidad territorial mediante correctores de asimetría que incorporen costos reales de operación, como dispersión geográfica, menor densidad poblacional y mayor vulnerabilidad estudiantil, en coherencia con la Ley 21.094 y la OCDE (2023); y (3) una gobernanza multinivel con responsabilidad compartida, donde la definición de

metas e indicadores se construya de manera conjunta entre el Estado, las universidades y los gobiernos regionales, equilibrando autonomía sustantiva y rendición de cuentas (Brunner & Labraña, 2018).

Sobre esta base, se propone un modelo de financiamiento basal redistributivo sustentado en un marco MEI (Mecanismo–Incentivo–Impacto), orientado a alinear los instrumentos de financiamiento con la función pública del sistema universitario. Este modelo parte de un supuesto fundamental: los instrumentos financieros no son neutros, sino que configuran incentivos que orientan el comportamiento institucional y, en el tiempo, reproducen patrones de desigualdad (Brunner & Labraña, 2018; Dougherty et al., 2016; Espinoza, 2017).

El marco MEI permite interpretar esta dinámica en tres niveles interdependientes: los mecanismos, como instrumentos que regulan el acceso al financiamiento; los incentivos, que orientan las estrategias institucionales; y los impactos, expresados en concentración institucional, desigualdad territorial y debilitamiento del sentido público. Desde esta perspectiva, los instrumentos implementados desde 1981 han operado como dispositivos de disciplinamiento que inducen a las universidades a comportarse como agentes de mercado, configurando un régimen en el que la estabilidad depende crecientemente de la capacidad de competir más que de la misión institucional (Palma-Quiroz & Rodríguez-Ponce, 2017; Thornton & Friedel, 2015).

En términos operativos, se proponen medidas orientadas a corregir asimetrías estructurales: correctores territoriales de costo; asignación de recursos según composición socioeconómica de la matrícula (Donoso, 2009; Caiceo, 2023); reconocimiento de la misión regional en investigación, desarrollo e innovación; reglas anticaptura en fondos competitivos que limiten la concentración (Rodríguez-Garcés & Padilla-Fuentes, 2021; OCDE, 2023); una cuenta satélite de costos reales; y el desacople parcial entre acreditación y financiamiento basal, garantizando un piso estable complementado por componentes variables vinculados a metas territoriales (Brunner & Labraña, 2018).

En conjunto, este enfoque sustituye la neutralidad formal por una lógica de equidad efectiva, reorientando el financiamiento desde la competencia hacia la corrección de desigualdades. Ello implica transitar desde un Estado evaluador hacia un Estado redistribuidor, capaz de articular desarrollo territorial, inclusión social y cohesión del sistema universitario.

Conclusiones

El problema del financiamiento universitario chileno es de carácter estructural: el aumento sostenido del gasto público no ha revertido las desigualdades institucionales ni territoriales heredadas del modelo competitivo instaurado en 1981. La evidencia muestra que la expansión del sistema no ha sido acompañada por una redistribución efectiva, consolidando una arquitectura que privilegia la competencia por sobre la función pública y reproduce las asimetrías que declara corregir. En este marco, el tránsito desde un Estado planificador hacia un Estado evaluador ha implicado que el gasto opere principalmente como mecanismo de regulación antes que como instrumento redistributivo (Henríquez et al., 2022).

Esta configuración se expresa en una tensión persistente entre autonomía formal y dependencia material. Como advierte Bernasconi (2025), la hegemonía de la autonomía institucional ha desplazado la centralidad de la libertad académica, favoreciendo un sistema donde la expansión de recursos no se traduce en fortalecimiento de la misión pública. En el caso chileno, ello refuerza la necesidad de avanzar hacia modelos de gobernanza estratégica que articulen financiamiento, desempeño y responsabilidad pública, particularmente en las universidades regionales, cuya sostenibilidad depende de un financiamiento estatal suficiente y estable (Acosta-Silva et al., 2021; Palma-Quiroz & Rodríguez-Ponce, 2017; Cikutovic, 2024).

Superar este déficit exige reconfigurar la racionalidad del financiamiento, desplazando el foco desde la magnitud del gasto hacia sus reglas de asignación. La evidencia para el período 2007–2025 muestra que la expansión cuantitativa no se

tradujo en mayor equidad y que el AFD mantuvo una distribución inercial que favorece a instituciones con ventajas acumuladas, consolidando una geografía del conocimiento concentrada en la capital.

El nuevo pacto de financiamiento estatal propuesto apunta a revertir esta lógica mediante un modelo redistributivo y territorialmente equitativo, sustentado en basal diferencial, correctores territoriales y gobernanza multinivel. Este enfoque alinea el financiamiento con la función pública del sistema, limita la concentración de recursos y fortalece la autonomía sustantiva de las universidades estatales (Ganga-Contreras et al., 2018; Brunner & Labraña, 2018).

En este marco, la autonomía universitaria deja de entenderse como un atributo formal condicionado por el desempeño y se proyecta como una autonomía sustantiva, basada en la articulación entre responsabilidad pública, pertinencia territorial y rendición de cuentas. Ello supone avanzar hacia un Estado redistribuidor capaz de orientar el financiamiento no solo a la eficiencia, sino también a la cohesión territorial y al valor social del conocimiento.

Chile dispone hoy de una oportunidad para reequilibrar su sistema universitario y restituir el carácter público de la educación superior. Un pacto de financiamiento que combine eficiencia con justicia, autonomía con responsabilidad y crecimiento con redistribución constituye una condición necesaria para que el sistema universitario contribuya al desarrollo equitativo del país.

Contribución de los autores

Silvia Sarzoza Herrera: visualización, validación, supervisión, administración del proyecto, curación de datos, análisis formal, redacción del borrador original, revisión y edición. Miguel Sagredo-Gallardo: validación, software, curación de datos, análisis formal, redacción del borrador original, revisión y edición. Rodrigo Plaza Maldonado: conceptualización, metodología, investigación, software, curación de datos, análisis formal y visualización. Todas las personas autoras leyeron y aprobaron la versión final del manuscrito.

Conflicto de intereses y financiamiento

Los autores declaran no tener conflictos de intereses. Asimismo, declaran que este manuscrito no recibió financiamiento.

Disponibilidad de datos de investigación

Los datos utilizados provienen de fuentes públicas oficiales del Ministerio de Educación de Chile. Las bases de matrícula corresponden al Servicio de Información de Educación Superior, SIES, disponibles en <https://www.mifuturo.cl/bases-de-datos-de-matriculados/>, y los datos de financiamiento corresponden a las planillas públicas del Aporte Fiscal Directo, AFD, de la División de Financiamiento Institucional, disponibles en <https://dfi.mineduc.cl/instrumentos-de-financiamiento/asignacion-directa/aporte-fiscal-directo-afd/>. Las tablas presentadas en el manuscrito fueron elaboradas por los autores a partir de dichas fuentes públicas.

Referencias

- Acosta-Silva, A., Ganga-Contreras, F., & Rama-Vitale, C. (2021). Gobernanza universitaria: enfoques y alcances conceptuales. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 12(33), 3–17. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2021.33.854>
- Araneda-Guirriman, C. A., Gairín-Sallán, J., & Pedraja-Rejas, L. M. (2018). Autonomy in higher education: Reflections from the actors in the context of performance-based funding in Chile. *Formación Universitaria*, 11(4), 65–74. <https://doi.org/10.4067/S0718-50062018000400065>

- Atria, F., Larraín, G., Benavente, J., Couso, J. y Joignant, A. (2013). El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/171790>
- Bernasconi, A. (2025). Latin America: Weak academic freedom within strong university autonomy. *Global Constitutionalism*, 14(1), 96–117. doi:10.1017/S204538172400011X
- Bernasconi, A., & Rojas, F. (2003). Informe sobre la educación superior en Chile: 1980–2003 (Documento IES/2003/ED/PI/55). Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- Brunner, J. (1986). Informe sobre la educación superior en Chile (294 p.). FLACSO Santiago de Chile. <https://flacso.cl/biblioteca/product/informe-sobre-la-educacion-superior-en-chile/>
- Brunner, J., & Labraña, J. (2018). Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil (Debates de Política Pública, N.º 31). Centro de Estudios Públicos (CEP). <https://www.cepchile.cl>
- Caiceo, J. (2023). Políticas Públicas sobre financiamiento de la educación superior en Chile: 1970-2020. *Foro de Educación*, 21(2), 23-44. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9262555>
- Cikutovic, M. (2024). Financiamiento a la educación superior pública. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 32(1), Editorial 1. <https://doi.org/10.4067/S0718-33052024000100216>
- Donoso, S. (2009). Economía política del financiamiento de los estudios universitarios en Chile (1980–2010): Debate de sus fundamentos. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 19(35), 141–155. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81819025011>
- Dougherty, K., Jones, S., Lahr, H., Natow, R., Pheatt, L., & Reddy, V. (2016). Looking inside the black box of performance funding for higher education:

- Policy instruments, organizational obstacles, and intended and unintended impacts. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 2(1), 147–173. <https://doi.org/10.7758/rsf.2016.2.1.07>
- Espinoza, O. (2017). Neoliberalismo y educación superior en Chile: una mirada crítica al rol desempeñado por el Banco Mundial y los “Chicago Boys”. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 25(7), 1-18. <https://www.redalyc.org/journal/5527/552756523009/html/>
- Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France, 1977–1978* (G. Burchell, Trans.; M. Senellart, Ed.). Palgrave Macmillan. <https://mirror.explodie.org/Foucault-Security-Territory-Population.pdf>
- Ganga-Contreras, F., Pérez, A., & Mansilla, J. (2018). Paradigmas emergentes en la gobernanza universitaria: Una aproximación teórica. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(83), 123–136. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1438575>
- González, J., Del Moral, L., & De Jesús, L. (2022). El modelo de financiamiento a la educación superior en México: claroscuros de la productividad institucional. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy*, (61), 61–83. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-81042022000100003
- Henríquez, A., Isla, M., Montero, V., & Salazar, L. (2022). La autonomía universitaria en Chile: entre el Estado y el mercado (1981–2020). *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 13(2), 182–206. <https://doi.org/10.7770/RCHDCP-V13N2-ART2920>
- Jessop, B. (2008). *State Power: A Strategic Relational Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Marginson, S. (2018). Equity. In B. Cantwell, S. Marginson, & A. Smolentseva (Eds.), *High participation systems of higher education* (pp. 151–183). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198828877.003.0006>

- Ministerio de Educación Pública. (1980). Decreto con Fuerza de Ley N.º 1 (DFL 1), 30 de diciembre 1980: Ley General de Universidades. Santiago: Gobierno de Chile. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3394>
- Ministerio de Educación de Chile. (2025). Base de datos de matrícula del Servicio de Información de Educación Superior (SIES). Portal Mi Futuro. <https://www.mifuturo.cl/bases-de-datos-de-matriculados/>
- Ministerio de Educación de Chile, División de Financiamiento Institucional. (2025). Aporte Fiscal Directo (AFD): Planilla de asignación 2006–2025. <https://dfi.mineduc.cl/instrumentos-de-financiamiento/asignacion-directa/aporte-fiscal-directo-afd/>
- Moulian, T. (2002). Chile actual: Anatomía de un mito (3.ª ed.). LOM Ediciones.
- O'Connor, J. (1973). The Fiscal Crisis of the State. Nueva York: St. Martin's Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2023). Panorama de la educación 2023: Indicadores de la OCDE. Publicaciones de la OCDE. <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>
- Palma-Quiroz, Á., & Rodríguez-Ponce, E. (2017). The resource allocation to State universities in the context of accountability: The logic of macro agreements in the case of Chile. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 25(2), 192–195. <https://doi.org/10.4067/S0718-33052017000200192>
- Poulantzas, N. (1978). State, Power, Socialism. Londres: Verso.
- Rivera, R., Climent, V., Espinoza, A., & Rivera, P. (2018). Financiamiento de la educación superior en Chile a través del Crédito con Aval del Estado (CAE): Una oportunidad para la inclusión o el aumento de la brecha social. In P. Rivera Vargas, J. Muñoz Saavedra, R. Morales Olivares, & S. Butendieck Hijerra (Eds.), *Políticas públicas para la equidad social* (Vol. 1, pp. 93–102). Universidad de Barcelona. https://ddd.uab.cat/pub/lilibres/2018/199376/polpubequ_a2018v1iSPA.pdf

- Rodríguez-Garcés, C., & Padilla-Fuentes, G. (2021). Incorporación de la Ley de Gratuidad al Sistema de Educación Superior en Chile: la prolongación del subsidio a la demanda y la privatización del financiamiento público. *Revista Iberoamericana De Educación Superior*, 12(33), 179–195. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2021.33.864>
- Subsecretaría de Educación Superior. (2025). Estudio salud financiera 2024. Recuperado de <https://www.sesuperior.cl/wp-content/uploads/2025/01/Estudio-Salud-Financiera-2024-20250115.pdf>
- Thornton, Z., & Friedel, J. (2015). Performance-based funding: State policy influences on small rural community colleges. *Community College Journal of Research and Practice*, 40(3), 188–203. https://doi.org/10.1080/10668926.2015.1112321https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982001000200002

Este preprint fue presentado bajo las siguientes condiciones:

- Los autores declaran que se obtuvieron los términos necesarios del consentimiento libre e informado de los participantes o pacientes en la investigación y se describen en el manuscrito, cuando corresponde.
- Los autores declaran que la preparación del manuscrito siguió las normas éticas de comunicación científica.
- Los autores declaran que son conscientes de que son los únicos responsables del contenido del preprint y que el depósito en SciELO Preprints no significa ningún compromiso por parte de SciELO, excepto su preservación y difusión.
- Los autores declaran que los datos, las aplicaciones y otros contenidos subyacentes al manuscrito están referenciados.
- El manuscrito depositado está en formato PDF.
- Los autores declaran que la investigación que dio origen al manuscrito siguió buenas prácticas éticas y que las aprobaciones necesarias de los comités de ética de investigación, cuando corresponda, se describen en el manuscrito.
- Los autores declaran que una vez que un manuscrito es postado en el servidor SciELO Preprints, sólo puede ser retirado mediante solicitud a la Secretaría Editorial deSciELO Preprints, que publicará un aviso de retracción en su lugar.
- Los autores aceptan que el manuscrito aprobado esté disponible bajo licencia [Creative Commons CC-BY](#).
- El autor que presenta el manuscrito declara que las contribuciones de todos los autores y la declaración de conflicto de intereses se incluyen explícitamente y en secciones específicas del manuscrito.
- Los autores declaran que el manuscrito no fue depositado y/o previamente puesto a disposición en otro servidor de preprints o publicado en una revista.
- Si el manuscrito está siendo evaluado o siendo preparando para su publicación pero aún no ha sido publicado por una revista, los autores declaran que han recibido autorización de la revista para hacer este depósito.
- El autor que envía el manuscrito declara que todos los autores del mismo están de acuerdo con el envío a SciELO Preprints.