

Santiago 15 de diciembre de 2022

EXCELENTISIMO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
SEÑOR
GABRIEL BORIC FONT
PRESENTE

De nuestra especial consideración:

Con especial respeto las y los Rectores de las Universidades del Estado de Chile se dirigen a usted para expresar nuestra preocupación por la situación crítica que aqueja a nuestras instituciones. Conociendo su compromiso con la educación pública y la responsabilidad que el Estado tiene con sus universidades, agradecemos la oportunidad para poder expresarle nuestras reflexiones y propuestas en torno a ámbitos que nos resultan apremiantes.

Como es de su conocimiento el modelo de educación superior impuesto en nuestro país durante la década del '80 estableció la libre entrada de instituciones privadas como oferentes de educación superior, la incorporación de aranceles, y la reducción progresiva de los fondos basales entregados por el Estado a las universidades públicas. Lo anterior significó que un porcentaje importante del financiamiento de las instituciones estatales proviniera de los propios estudiantes. El creciente gasto en becas y gratuidad durante las dos últimas décadas, si bien alivió la carga que recaía sobre los jóvenes, no modificó la lógica del financiamiento basado en el *voucher* y la reducción progresiva de los aportes basales. Esta disminución, además de minar las bases del derecho social a la educación, implicó también una pérdida del reconocimiento a las múltiples tareas que las instituciones públicas tienen, más allá de su labor docente. La contribución de las casas de estudio estatales considera también esferas fundamentales para el desarrollo nacional, tales como la investigación, la transferencia de conocimiento y la vinculación con el entorno, donde los fondos fiscales basales juegan un rol crucial.

En la actualidad, las Universidades Estatales, representan sólo el 15,6% de la matrícula de educación superior (SIES, 2020) y en 2019 el financiamiento por vía



aporte basal y fondo concursable representó solo un 26% del total de ingresos de éstas (Superintendencia de Educación Superior, 2020).

Las universidades estatales, han debido sobrevivir en un escenario de escasez de recursos y una deficiente atención del Estado, sin alterar su contribución a la sociedad. Esto se explica principalmente por el enorme compromiso que realizan a diario sus propias comunidades. No obstante, el futuro de la educación superior pública no puede depender sólo de ese compromiso, sino que debe construirse en base a una nueva forma de relación entre el Estado y sus instituciones.

Por esta razón celebramos la dictación de la ley 21.094 de Universidades Estatales que reconoció por primera vez la especificidad de este conjunto de instituciones, y les asignó el deber de trabajar de manera colaborativa en el desarrollo del país. En esta norma se define que estas instituciones tienen como misión “cultivar, generar, desarrollar y transmitir el saber superior en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura, por medio de la investigación, la creación, la innovación y de las demás funciones (propias a éstas)”. En estos mismos términos la ley releva que como rasgo distintivo, las casas de estudio estatales deberán “contribuir a satisfacer las necesidades e intereses generales de la sociedad, colaborando, como parte integrante del Estado, en todas aquellas políticas, planes y programas que propendan al desarrollo cultural, social, territorial, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional y regional, con una perspectiva intercultural” y promover el vinculación de sus estudiantes con los requerimientos y desafíos del país y sus regiones.

Desafortunadamente, este reconocimiento normativo no ha estado acompañado de cambios en el modelo de financiamiento que permitieran a las universidades estatales poder dar cumplimiento cabal y adecuado a los mandatos establecidos en la ley, por el contrario, la implementación de estas nuevas exigencias, así como de aquellas contenidas en otros textos legales, tales como la ley 21.071, y 21.369 deben ser financiadas con recursos propios de cada universidad, tensionando cada vez más su frágil equilibrio operacional.

Reconocemos que los recursos contenidos en el Plan de Fortalecimiento de universidades estatales han permitido que estas instituciones generen proyectos específicos orientados al cumplimiento de sus fines, sin embargo, no permiten asegurar la operación cotidiana de la universidad y generar la estabilidad financiera necesaria para su adecuado desarrollo.

Las universidades estatales a pesar de contar con más exigencias y de mayor complejidad que las demás instituciones que conforman el sistema, continúan dependiendo en su financiamiento del arancel pagado por los estudiantes (o por el Estado a través de mecanismos de ayudas estudiantiles) y por ende son extremadamente dependientes de las matrículas y vulnerables a la volatilidad de la demanda. De esta forma, cumplir el rol social que significa estar ubicada en territorios de zonas extremas con baja densidad poblacional o impartir carreras de muy baja demanda pero altamente necesarias desde la perspectiva social, como las pedagogías, o trabajar fuertemente vinculados con las comunidades regionales en la búsqueda de soluciones a sus problemáticas inmediatas, son aspectos que juegan en contra de la estabilidad financiera de las universidades porque no reportan los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.

En razón de lo anterior, observamos con mucha esperanza las propuestas planteadas en su programa de gobierno que expresa un claro y fuerte compromiso con el desarrollo y fortalecimiento de la educación superior pública, incluyendo propuestas en orden a aumentar el financiamiento basal de las instituciones estatales e impulsar un proceso de expansión de la matrícula, que permita que la mayoría de los estudiantes puedan optar a la educación pública con un claro foco en descentralización y equidad de género.

Estas propuestas generan gran expectativa en nuestras comunidades, sobre todo, en un contexto financiero crítico para un número importante de universidades estatales. No obstante, que el conjunto de Universidades Estatales experimentó alguna mejora en su situación financiera en comparación con el bienio anterior, que estuvo fuertemente marcado por descensos en el nivel de matrícula, y el surgimiento de costos y gastos asociados a la emergencia sanitaria por COVID-19, la evaluación pormenorizada de cada una de las Universidades Estatales, entrega resultados alarmantes para un grupo de ellas, cuyo resultado en indicadores financieros, reflejan un alto grado de exposición en indicadores tales como riesgo de liquidez, alto nivel de endeudamiento con terceros y alto costo de financiamiento, así como resultados operacionales negativos.

La situación compleja de algunas universidades estatales compromete a todo el sistema de universidades públicas, por lo cual estamos enfocados en proponer mecanismos que pudiesen contribuir a que esas situaciones más críticas sean



superadas, y el conjunto de las universidades puedan avanzar en la estabilidad financiera necesaria para dar adecuado cumplimiento a sus fines y funciones.

Atendido lo anterior, el presente documento plantea preocupaciones y propuestas para el corto y mediano plazo, orientadas a avanzar hacia un mayor nivel de financiamiento público de las universidades estatales, priorizando -en una primera etapa- al conjunto de instituciones que requieren de una rápida mejoría de sus indicadores financieros. Esta mirada de corto plazo, en ningún caso renuncia a la necesidad urgente de avanzar en un cambio profundo al modelo de financiamiento de nuestra educación superior.

1.- Preocupaciones y propuestas de corto plazo

a.- Situación del Reajuste del Sector Público.

Históricamente las universidades estatales se han encontrado excluidas del financiamiento público necesario para reajustar las remuneraciones de sus trabajadores y trabajadoras, señalándose en la ley que estas instituciones “podrán” reajustar las remuneraciones de sus funcionarios, teniendo como “referencia” el reajuste del sector público. Ello obliga a las universidades a negociar año a año los reajustes, dependiendo de las condiciones financieras específicas en las que se encuentre cada una, y genera una fuerte presión por parte de los funcionarios y académicos de estas instituciones, quienes, con justa razón, se sienten discriminados en su condición de funcionarios públicos.

La delicada situación financiera que enfrentan actualmente las universidades estatales nos impide entregar un reajuste equivalente al acordado entre las autoridades y la mesa de negociación del sector público, perjudicando con ello la situación económica de nuestras comunidades.

Se requiere, de manera urgente, establecer un mecanismo que permita al Estado entregar, aun cuando sea parcialmente, los recursos necesarios para cubrir el reajuste de los trabajadores y trabajadoras de las universidades estatales, en conformidad a criterios objetivos, tales como tamaño de la institución, escala única de remuneraciones del sector públicos, etc. Ello permitirá compartir esta responsabilidad y garantizar la estabilidad de los ingresos de nuestros funcionarios y académicos.

b.- Endeudamiento de largo plazo con garantía del Estado

El endeudamiento a largo plazo es una herramienta de gestión indispensable para toda institución de educación superior, y muy especialmente, para las universidades estatales, pues permite mejoras en infraestructura, equipamiento, posición económica, etc., impactando directamente en los indicadores de calidad de estas casas de estudios.

Al revisar el comportamiento individual por universidad, nos encontramos con varias universidades estatales con bajo financiamiento público, elevados costos de transacción, con estructura de pasivos caras y no optimizadas, con infraestructura e inversiones desactualizadas, con capital de trabajo muy bajo o negativo y, no obstante ello, con niveles de endeudamiento inferiores a sus posibilidades.

Desafortunadamente, ni siquiera durante los años de pandemia en los cuales el Estado fue activo en ayudar a diversos sectores económicos con facilidades para endeudarse en condiciones más convenientes, las universidades estatales pudimos contar con la posibilidad de acceder a endeudamientos con garantía estatal para enfrentar la caída de nuestros ingresos.

La facultad del Estado de entregar estas garantías se ha mantenido en las leyes de presupuesto de los últimos años, sin embargo, nunca ha sido ejecutada. Atendido lo anterior, **resulta indispensable que se defina una línea de financiamiento con garantía estatal en favor de sus universidades, de forma que estas puedan refinanciar su actual deuda, o adquirir nuevos empréstitos en condiciones más favorables.**

c.- Aranceles regulados:

La Subsecretaría de Educación Superior se encuentra trabajando en una nueva propuesta de aranceles regulados; elemento que determina los aportes que las universidades recibirán por concepto de gratuidad. En principio, esta propuesta no incorpora un reconocimiento al carácter público de las universidades estatales, planteamiento que ha sido presentado en diversas instancias al Ejecutivo. Las Universidades del Estado cuentan con un mandato legal para contribuir al desarrollo del país y a la satisfacción de necesidades públicas. Como contrapartida, enfrentan una serie de restricciones y limitantes para el gasto de recursos que son transferidos desde el fisco, imposibilitando una gestión financiera eficiente. Así también, se encuentran afectas a solicitudes de transparencia y a diversas

auditorias de organismos públicos, que significan altos costos de transacción para mantener su operatividad.

Por esta razón, la situación financiera de las universidades del Estado y los gravámenes adicionales asumidos por su carácter público, configuran una estructura de costos muy diferente a la de universidades privadas, sin que este conjunto de elementos diferenciadores se vea reflejado en el modelo de cálculo de los aranceles regulados, en concordancia con el criterio de agrupación que establece la ley según estructuras de costos similares.

Si bien nuestras propuestas en el largo apuntan a que la educación superior pública se financie mayoritariamente mediante aportes basales superando el modelo de subsidio a la demanda, mientras ello no ocurra un modelo de aranceles regulados que no reconozca la diferencia antes descrita puede comprometer aún más la ya delicada situación de varias de nuestras universidades por lo que solicitamos se pueda reconocer este elemento dentro de los ponderadores, permitiendo a las universidades del estado tener una estructura de ingresos y gastos más equilibrada.

d.- Situación de las carreras de pedagogía:

Uno de los problemas más graves que enfrenta el país para su desarrollo futuro, es el déficit existente en las vocaciones pedagógicas, y por ende la sistemática baja de demanda por estudiar carreras de pedagogía. Como universidades estatales, comprometidas profundamente con la educación en todos sus niveles, y especialmente con el fortalecimiento de la educación pública, esta situación nos resulta extremadamente preocupante, y nos convoca a trabajar de manera colaborativa con el Ministerio de Educación en la búsqueda de soluciones de corto y largo plazo, orientadas a la revalorización de la función pedagógica, al mejoramiento de la formación inicial docente, y a la mejora de las condiciones de funcionamiento de nuestro sistema escolar.

El progresivo detrimento de las carreras de pedagogía a nivel nacional tiene, además, un impacto significativo en las universidades estatales que imparten estas carreras, especialmente en aquellas que se encuentran esencialmente dedicadas a la formación pedagógica, tales como la UMCE y la UPLA. Estas y otras universidades estatales a lo largo de todo Chile, cumplen con su rol misional al formar a los futuros profesores de nuestro país, aún cuando ello les importa cuantiosos déficit financieros.



En el corto plazo, resulta esencial diseñar mecanismos focalizados de apoyo financiero para estas universidades, las que por la vía de proyectos, aportes regionales u otros fondos, puedan acceder a recursos extraordinarios para estabilizar su funcionamiento.

e.- Situación de campos clínicos

La visión que ha predominado hasta hoy en la definición de la relación universidad-hospitales es la de asignar cupos hospitalarios para la actividad docente. Como las universidades reciben ingresos por estudiantes a través del modelo de *voucher*, se ha argumentado que parte de esos ingresos deben ir en beneficio de los hospitales para compensar sus carencias.

Estamos fuertemente convencidos, que este enfoque debe ser drásticamente sustituido por nuevos principios inspiradores, para los cuales el Estado, a través de sus universidades públicas y sus servicios regionales de salud, asegure en el corto, mediano y largo plazo las medidas y estrategias para solucionar los problemas de este sector a nivel regional y nacional.

La situación actual es especialmente dramática en un sistema en el que se privilegian las contraprestaciones económicas para asignar capacidad formadora en los distintos hospitales. En muchos casos, se han dejado fuera a las universidades del Estado porque existen dificultades normativas para hacer transferencias entre reparticiones públicas.

La lógica de licitación, a nuestro parecer totalmente inapropiada, debe ser definitivamente sustituida por mecanismo que privilegien la cooperación para el logro de objetivos comunes de desarrollo. En este marco la misión y vocación de las universidades del Estado, hace de ellas las aliadas naturales que se vinculan con el sistema público de salud, en su territorio. La asignación directa de cupos y recursos asociados a centros docentes-asistenciales, que comparten sinérgicamente la misión de contribuir a la salud de la comunidad, debería ser el corolario lógico y natural de esta relación. **Se propone la generación de convenios directos que planifiquen a largo plazo la asignación de los cupos y recursos necesarios para las instituciones estatales.**

f.- Recuperación de recursos adeudados por FONASA



De acuerdo con lo establecido en la Ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, los trabajadores del sector público que hagan uso de licencia médica tienen derecho a que el empleador les pague el total de sus remuneraciones. Conforme a lo anterior, le asiste al empleador el derecho de percibir los correspondientes reembolsos de licencias médicas, ya pagadas a los trabajadores, que hacen uso de este beneficio.

Sin embargo, desde ya hace varios años, los reembolsos no están llegando a nuestras instituciones, no obstante, las reiteradas acciones de cobranza que se han materializado. La situación por concepto de deudas producto de las licencias médicas de Fonasa, se ha transformado en un tema muy importante para las Universidades, ya que la **deuda acumulada al 30 de septiembre del año 2022 asciende la suma de \$ 29.971 millones.**

Al respecto, **solicitamos que exista una especial consideración y priorización para el pago de lo adeudado a las universidades estatales**, atendido que estas instituciones deben financiar su operación con cargo a sus propios presupuestos, el que se ve reducido como producto de estas acreencias.

2.- Preocupaciones y propuestas de mediano plazo

Las leyes de presupuesto del sector público de cada año constituyen uno de los principales instrumentos con que cuenta el gobierno para materializar su programa de gobierno y expresar cuáles son sus prioridades y sellos específicos. Por esta razón, consideramos de gran relevancia que se considere integrar en ellas durante los próximos años líneas de financiamiento específicas a través de las cuales se concrete el compromiso de fortalecimiento de la educación pública y se apoye decididamente a las instituciones estatales.

En este sentido, tenemos a bien proponer lo siguiente:

a) Creación de un Fondo de Estabilización de Universidades en situación de mayor complejidad

De acuerdo con los análisis realizados por el CUECH, existe un grupo de universidades estatales (entre 4 y 6 según los indicadores que se analicen) que presenta indicadores financieros de riesgo, derivados principalmente de una tendencia estructural hacia la baja en la matrícula. Asimismo, estas instituciones



presentan una fragilidad financiera que se arrastra por varios años, la que se vio fuertemente incrementada por la crisis financiera derivada de la pandemia del Covid-19.

Este conjunto de universidades requiere de manera urgente un incremento extraordinario de los recursos públicos basales que reciben, de forma tal de poder estabilizar sus gastos, sanear sus deudas, y enfrentar su desarrollo con un equilibrio financiero del que actualmente carecen.

Esta inyección adicional de recursos no se puede realizar con las actuales líneas presupuestarias, dado que ellas no permiten asignar recursos a un subconjunto de las universidades estatales, sino que están pensados para la totalidad. Asimismo, la mayor parte de los modelos de distribución de recursos entre las 18 universidades públicas se basan en indicadores de tamaño, complejidad y resultados, con lo cual se replica la lógica de apoyo a las instituciones más exitosas, en desmedro de aquellas que -por diversos factores- reciben menos aportes públicos y por ende cuentan con menos recursos para enfrentar sus gastos.

Consideramos esencial que el Estado apoye a sus universidades más débiles, permitiéndoles dar cumplimiento a los fines y funciones que, por mandato legal, tienen, en las condiciones más adecuadas posibles.

b) Crecimiento de los aportes basales a través de un incremento sustantivo de la línea de Aporte Institucional para Universidades Estatales (AIUE) y revisión de su metodología de distribución.

El AIUE constituye un aporte basal propio de las universidades estatales, creado por la ley 21.094, y cuyo monto se define anualmente a través de la ley de presupuestos.

Si bien se reconoce y valora el incremento en 10 mil millones que este fondo tiene en el presupuesto para 2023, consideramos que un crecimiento más significativo puede dar señales claras de una nueva orientación de la política pública en el sentido de avanzar hacia un financiamiento basal que asegure estabilidad a las universidades estatales.

Adicionalmente, el mecanismo de distribución del AIUE considera indicadores que favorecen el tamaño y complejidad de las universidades estatales, perjudicando a las instituciones que presentan un menor nivel de desarrollo. En la actualidad el AIUE presenta una dispersión que va entre \$1.300 a \$10.800 millones, existiendo 5



universidades que se encuentran por debajo de los \$2.000 millones anuales de asignación. Por esta razón, es necesario revisar los criterios de distribución de este fondo, de manera que se incorporen elementos que permitan dar una mayor equidad en su asignación. Estos cambios no requieren modificaciones legales y por ende son de resorte exclusivo del Ejecutivo.

c) Establecimiento de una línea presupuestaria permanente para el financiamiento de las carreras de pedagogía.

Tal como se señaló anteriormente, la situación de las carreras de pedagogía es crítica y la posibilidad de obtener resultados en el corto plazo, en orden a revertir la tendencia de baja de matrícula son menores. Atendido ello, **es necesario contar con un financiamiento basal específico para apoyar el financiamiento de las carreras de pedagogía en las universidades estatales.** Tal como existen desde hace algunos años recursos para financiar actividades de interés nacional, asociados básicamente al arte y la cultura, es necesario incorporar una línea presupuestaria que sobre la base de criterios objetivos, como el número de estudiantes, las áreas del conocimiento impartidas, etc., asigne recursos entre las universidades estatales que imparten pedagogías a lo largo del país, subsidiando aquella parte de los costos que no se logra cubrir por medio de los aranceles de las carreras.

d) Universidades de zonas extremas

Las Universidades estatales ubicadas en Regiones extremas, enfrentan una situación de mayor gravedad porque el Estado las ha “discriminado”, al dejarlas fuera del financiamiento de la “asignación de zona” y tener un mecanismo específico para las universidades en el pago del “bono de zonas extremas”; en el primer caso son las universidades que con su presupuesto estructural financian la asignación (el porcentaje depende de la capacidad financiera de la institución) y respecto del bono, se les asigna un monto anual que se divide por el número de funcionarios, lo que provoca disminuciones en el tiempo, dado el crecimiento de las universidades o el efecto de nuevas legislaciones, generando inequidad con los funcionarios públicos de las otras instituciones de las regiones extremas.

En este contexto, las Universidades requieren hoy dos soluciones:

i.- **Que el Estado se haga cargo progresivamente del costo de la asignación de zona** que beneficia a sus funcionarios, y que actualmente las Universidades pagan con



cargo a sus presupuestos sin aporte estatal. El monto total anual que corresponde cubrir por este concepto alcanza los \$16 mil millones, y se propone que se establezca un monto inicial de \$6.000 millones, que crecerá progresivamente en los próximos 4 años, de forma tal de alcanzar el 100% en el presupuesto de 2027.

ii.- **Equiparar la forma de pago del Bono de Zonas Extremas, a lo que se aplica para el resto del sector público**, en el cual el bono es un monto definido en la ley de presupuesto por funcionario, y no un monto global fijo independiente del número de funcionarios, terminando así con un factor de discriminación entre instituciones del Estado. El costo total de esta medida asciende aproximadamente a \$3.700 millones de pesos anuales. Asimismo, es necesario incorporar a la Universidad de Aysén dentro de los beneficiarios de este bono, dado que hasta la fecha sus trabajadores no lo perciben.

3.- Preocupaciones y propuestas de largo plazo

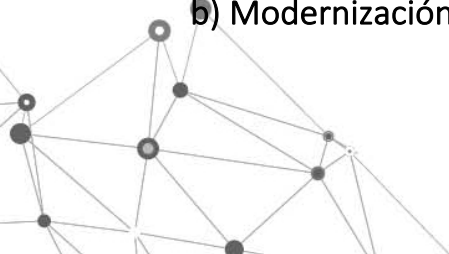
a) Cambio del modelo de financiamiento de la educación superior

Si bien todo lo señalado anteriormente, puede contribuir de manera significativa a una mejoría de la situación crítica que enfrentan hoy las universidades estatales, ninguna de las propuestas tiene en sí misma la capacidad de resolver los problemas que ellas enfrentan en el largo plazo. La dependencia del financiamiento asociado a los estudiantes y la necesidad de competir en condiciones de desventaja condiciona las posibilidades de desarrollo futuro de estas universidades y las condena a la irrelevancia o incluso a su desaparición.

En este escenario, resulta esencial reafirmar la convicción del actual gobierno de trabajar en una propuesta de cambio en el modelo de financiamiento de la educación superior, que sobre la base de compromisos de desempeño y planes de desarrollo claros se comprometa a financiar a través de fondos basales el funcionamiento de las instituciones estatales de este nivel.

Las universidades estatales nos encontramos comprometidas con ese objetivo, y nos ponemos a disposición del gobierno para trabajar de manera conjunta en la mejor propuesta posible.

b) Modernización de la legislación aplicada a las universidades del Estado



Resulta evidente que los altos costos de transacción que actualmente afectan a las universidades estatales no sólo tienen que ver con las formas en que éstas se financian sino también con el conjunto de normas que se les aplican en diversos ámbitos de la gestión las cuales suponen que se vea fuertemente limitada su capacidad de dar respuestas oportunas a los desafíos que actualmente tiene la educación superior en nuestro país. Es por ello que resulta urgente una profunda revisión del marco legal y reglamentario actualmente vigente en esta materia de forma de tal de lograr que este compatibilice de forma más armónica los necesarios controles y estándares de transparencia a que debe estar sometido el uso de recursos públicos con el logro de los objetivos propios de instituciones de educación complejas como son las universidades.

Agradeciendo de antemano la atención que se dará a estas propuestas y en la confianza de que el trabajo conjunto permitirá el logro de un objetivo relacionado con el bien superior de nuestro país como lo es el del fortalecimiento de la educación pública, se despide atentamente de usted

OSVALDO CORRALES JORQUERA
Presidente
Consortio de Universidades del
Estado

ROSA DEVES ALESSANDRI
Vicepresidenta
Consortio de Universidades del
Estado

MARISOL DURAN SANTIS

ALBERTO MARTINEZ QUEZADA

Directora
Consortio de Universidades del
Estado

Director
Consortio de Universidades del
Estado

OSCAR GARRIDO ALVAREZ
Director
Consortio de Universidades del Estado

