

En lo principal: Aporta antecedentes. **En el otrosí:** Acompaña documentos.

H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Jorge Grunberg Pilowsky, Fiscal Nacional Económico, en representación de la **Fiscalía Nacional Económica** (en adelante, “**FNE**” o “**Fiscalía**”), en autos caratulados “Consulta de Universidad Finis Terrae y otras sobre Resoluciones Exentas N°887 y 3.263 de la Subsecretaría de Educación Superior”, RoI NC N°553-2025, al H. Tribunal respetuosamente digo:

Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 N°2 y 31 N°1 del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2004, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°211 de 1973 (en adelante, “**DL 211**”), y dentro de plazo, la Fiscalía aporta los antecedentes de hecho, de derecho y económicos que a continuación se expondrán.

1. Con fecha 17 de octubre de 2025, el H. Tribunal recibió una consulta (en adelante, “**Consulta**”) formulada por Universidad Finis Terrae, Universidad de Las Américas, Universidad Autónoma de Chile, Universidad Central de Chile, Universidad Bernardo O’Higgins, Universidad Mayor y Universidad Santo Tomás (en adelante, todas conjuntamente “**Consultantes**”), con el objeto de que se pronuncie sobre la compatibilidad con las normas de defensa de la libre competencia de la Resolución Exenta N°887, de fecha 26 de febrero de 2025, que establece bases técnicas para el cálculo del arancel regulado, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación, en el marco del financiamiento institucional para la gratuidad, año académico 2026 (en adelante, “**Resolución Exenta N°887**” o “**Bases Técnicas**”), y de la Resolución Exenta N°3.263, de fecha 23 de abril de 2025, que determina los aranceles regulados, los derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación para las instituciones de educación superior adscritas al financiamiento institucional para la gratuidad, año académico 2026 (en adelante, “**Resolución Exenta N°3.263**” y ambas conjuntamente “**Resoluciones Aranceles 2026**”), ambas de la Subsecretaría de Educación Superior (en adelante, “**Subsecretaría**”).

2. De manera complementaria, en la misma presentación las Consultantes solicitaron al H. Tribunal ejercer las facultades de recomendación normativa establecidas en el artículo 18 N°4 del DL 211, a fin de que proponga la dictación de una ley que modifique el Título V de la Ley N°21.091, de 2018, sobre Educación Superior (en adelante, “**Ley de Educación**”).

Superior”), en aquellos aspectos que resulten necesarios para fomentar la competencia en el mercado de educación superior.

3. Con fecha 6 de noviembre de 2025, el H. Tribunal dio curso a la solicitud únicamente en lo relativo a la iniciación del procedimiento de consulta contemplado en el artículo 31 del DL 211, sin perjuicio de la posibilidad de efectuar recomendaciones de modificación normativa en relación con el objeto de la Consulta, en caso de estimarlo necesario. Asimismo, ofició a la Subsecretaría, a la Superintendencia de Educación Superior (en adelante, **“Superintendencia”**) y a esta Fiscalía, a fin de que aportaran antecedentes¹.

4. Con el objeto de ejercer las facultades establecidas en el artículo 39 del DL 211 y para recabar los antecedentes necesarios para la elaboración del presente informe, esta Fiscalía resolvió instruir investigación con fecha 12 de noviembre de 2025, bajo el Rol N°2827-25 FNE.

5. Esta presentación se estructura de la siguiente forma:

I. ANTECEDENTES Y MATERIA SOMETIDA A CONSULTA	3
A. Las Resoluciones Aranceles 2026	3
B. Aspectos generales de la Consulta	4
II. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	7
A. Regulación y descripción general.....	7
B. Actores relevantes del Sistema de Educación Superior	10
1) Entidades Públicas	10
2) Consejos y otros organismos.....	13
3) Instituciones de Educación Superior: subsistema universitario	14
C. Financiamiento del Sistema de Educación Superior.....	16
1) Generalidades	16
2) Política de Gratuidad	19
III. ANÁLISIS DE COMPETENCIA.....	28
A. Consideraciones previas	28
1) Políticas públicas y libre competencia.....	28
2) Subsistema universitario: caracterización y condiciones de competencia.....	29
3) Fuentes de información utilizadas por esta FNE	35
4) Descripción general de la metodología empleada por la Subsecretaría.....	36
B. Análisis de las materias consultadas.....	38
1) Determinación del costo total por estudiantes a través de los años	38

¹ Copia fiel de esta resolución fue ingresada a esta FNE con fecha 11 de noviembre de 2025, mediante el Ord. N°111, del H. Tribunal, de la misma fecha.

2) Truncamiento de costos a nivel de ingresos por aranceles.....	42
3) Tratamiento de costos de infraestructura.....	47
4) Reemplazo de valores atípicos o winsorizing.....	57
5) Primera conformación de grupos de carrera.....	68
6) Transformación lineal por macrogrupo.....	73
7) Impacto del Preíndice de Agrupación.....	79
8) Tamaño de la institución.....	86
9) Complejidad institucional.....	93
10) Duplicación de criterios.....	101
11) Incertidumbre al fijar los aranceles de manera relativa entre universidades	104
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	106
A. Aspectos procedimentales e institucionales.....	107
B. Aspectos metodológicos y sus efectos en la dinámica competitiva.....	108
C. Recomendaciones.....	111

I. ANTECEDENTES Y MATERIA SOMETIDA A CONSULTA

A. Las Resoluciones Aranceles 2026

6. Sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante respecto de la regulación de la educación superior y su financiamiento, y con el fin de precisar desde un inicio el objeto y alcance de este aporte de antecedentes respecto de las Resoluciones Aranceles 2026 que son materia del presente procedimiento, en lo que sigue se examinará el contexto en que dichas resoluciones fueron dictadas por la Subsecretaría.

7. La Resolución Exenta N°887 y la Resolución Exenta N°3.263 constituyen los actos administrativos mediante los cuales se establecen, respectivamente, las bases técnicas y los valores regulados del tercer y último proceso regulatorio de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Educación Superior, que en su Título V consagra el financiamiento institucional para la gratuidad (en adelante también, “**Política de Gratuidad**”).

8. En este sentido, dichas resoluciones culminan la implementación progresiva del régimen de regulación permanente contemplado en la Ley de Educación Superior, iniciado a fines del 2022 con el primer proceso regulatorio, cuyos valores comenzaron a regir a partir del año académico 2024. En particular, las Resoluciones Aranceles 2026 se enmarcan dentro del proceso de determinación de valores regulados de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación para la totalidad de las carreras de las instituciones de educación superior (en adelante, “**IES**”) adscritas a la

Política de Gratuidad que no habían sido reguladas en el primer ni en el segundo proceso y que, por tanto, aún no se encontraban incorporadas al referido régimen de regulación permanente.

9. La relevancia de las Resoluciones Aranceles 2026 no solo radica en que completan la implementación del régimen de regulación permanente, sino también en que amplían su cobertura a un conjunto de carreras que representa aproximadamente el 60% de la matrícula total de programas presenciales de pregrado, considerando que el primer y segundo proceso abarcaron únicamente el 4,1% y 36,3%, respectivamente². Asimismo, cabe indicar que los valores regulados por las Resoluciones Aranceles 2026 tienen una vigencia de cinco años, rigiendo durante el periodo 2026-2030.

10. Se hace presente que, si bien los actos administrativos objeto de la Consulta regulan tanto los valores de aranceles como los derechos básicos de matrícula y cobros por titulación de carreras o programas de estudios impartidos por universidades, institutos profesionales (en adelante, “IP”) y centros de formación técnica (en adelante, “CFT”), esta presentación se circunscribe exclusivamente al análisis de los valores regulados de aranceles de carreras universitarias. Ello, por cuanto las observaciones expuestas por las Consultantes recaen solo sobre la determinación de dichos valores por parte de la Subsecretaría. En consecuencia, no se aborda el subsistema de educación técnico profesional ni la determinación de aranceles de carreras impartidas por IP o CFT.

11. Sobre la base de lo expuesto, a continuación se desarrollan los principales planteamientos formulados por las Consultantes junto con la identificación de aquellos aspectos de las Resoluciones Aranceles 2026 que, a su juicio, generarían riesgos para la competencia, los que posteriormente serán analizados por esta Fiscalía en la sección III del presente informe.

B. Aspectos generales de la Consulta

12. Tal como se indicó, las Consultantes – todas universidades privadas reconocidas por el Estado y adscritas a la Política de Gratuidad – solicitaron al H. Tribunal que se pronuncie acerca de la compatibilidad de las Resoluciones Aranceles 2026 con la normativa de libre competencia, por cuanto, en su opinión, dichas resoluciones generarían una eventual discriminación arbitraria de carácter excluyente en el mercado de educación superior.

² Véase respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025, p. 4.

13. En particular, las Consultantes sostienen que el mercado relevante que debe considerar el H. Tribunal corresponde al subsistema de educación universitaria, el cual, de conformidad con la Ley de Educación Superior, se encuentra integrado por las universidades estatales creadas por ley, las universidades no estatales pertenecientes al Consejo de Rectores y las universidades privadas reconocidas por el Estado.

14. Previo a identificar y explicar los elementos de las Resoluciones Aranceles 2026 que generarían riesgos para la competencia, la Consulta examina la normativa sectorial relativa al financiamiento de la educación superior, con especial énfasis en la regulación de la Política de Gratuidad, desde su incorporación inicial mediante una glosa en la Ley N°20.882, de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2016, hasta su consagración normativa en 2018 con la promulgación de la Ley de Educación Superior. Posteriormente, se refiere a los procesos de determinación de valores de aranceles, llevados a cabo por la Subsecretaría hasta la fecha, deteniéndose particularmente en el tercer proceso del régimen permanente, cuyo resultado son las resoluciones objeto del procedimiento.

15. En relación con los riesgos anticompetitivos que, según las Consultantes, generarían las Resoluciones Aranceles 2026, estas sostienen que su origen se encuentra en la metodología y los criterios empleados por la Subsecretaría en su elaboración, los cuales habrían sido definidos en ejercicio de su discrecionalidad. Al respecto señalan que, conforme a la Ley de Educación Superior, corresponde a la Subsecretaría definir los grupos de carreras y la metodología para el cálculo de los aranceles regulados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 de dicha normativa, que exige que tales aranceles reflejen el costo de los recursos necesarios y razonables para impartir una carrera.

16. En este contexto, las Consultantes identifican una serie de elementos y/o distorsiones presentes en las Resoluciones Aranceles 2026 que, según sostienen, provocarían que los aranceles regulados no se basen en costos, generando una discriminación arbitraria excluyente, remitiéndose para su explicación a lo desarrollado en el informe económico “Aranceles universitarios regulados: un primer acercamiento desde la libre competencia”, elaborado por Butelmann Consultores y acompañado a la Consulta (en adelante, “**Informe Butelmann**”). Sin perjuicio de que dichos aspectos serán desarrollados en detalle en la sección III, a continuación se indican de manera meramente enunciativa:

- a. En la primera conformación de grupos de carreras, estas no se agrupan por similitud de costos, según ordena el artículo 88 de la Ley de Educación Superior.
- b. En la segunda etapa o “agrupación”, el costo promedio de cada macrogrupo de carreras se somete a una transformación lineal que aplica variables arbitrarias, que

no reflejan necesariamente los costos efectivos de impartir las carreras: (i) tamaño de la institución; (ii) oferta programas de doctorado acreditado; y (iii) años considerados para la estimación final de los costos totales por carrera. Lo anterior generaría incertidumbre al fijar aranceles de manera relativa entre universidades y daría cuenta de una duplicación de criterios.

- c. La Subsecretaría implementó ajustes arbitrarios como supuestos estructurales de la metodología para el cálculo de aranceles: (i) truncamiento de costos al nivel de ingresos por aranceles; y (ii) reemplazo de valores atípicos o *winsorizing*.
- d. La Subsecretaría aplicó la metodología para el cálculo de aranceles generando sesgos e incertidumbre en relación con los procesos regulatorios previos: (i) cambios en la valorización de la infraestructura; y (ii) ajuste proporcional del valor de la infraestructura según relación entre alumnos de pregrado y postgrado.

17. En cuanto a los efectos directos e indirectos generados por las Resoluciones Aranceles 2026 en los mercados afectados, la Consulta sostiene que las universidades privadas han experimentado una reducción de sus aranceles regulados y, dada su mayor dependencia de estos ingresos, se verían obligadas a ajustar su oferta. Dichos ajustes podrían materializarse en la reducción de vacantes de ciertas carreras, el aumento de los puntajes de corte, cierre de programas o la disminución de su calidad, afectando con ello la competencia de dichas carreras.

18. Si bien podría producirse un aumento de vacantes en aquellas carreras cuyos aranceles no se redujeron o en que dicha disminución fue menor, la Consulta indica que las distintas carreras no constituyen sustitutos entre sí. Añade que otros ajustes, tales como el aumento de aranceles o la expansión de la oferta orientada a estudiantes sin gratuidad, tampoco resultarían viables, atendida la presión competitiva ejercida por universidades privadas no adscritas a la Política de Gratuidad y las restricciones al crecimiento de matrícula. Estos efectos, finalmente, podrían verse intensificados en mercados regionales con menor grado de competencia y generar impactos de largo plazo en la provisión de servicios profesionales.

19. Las Consultantes concluyen su presentación proponiendo al H. Tribunal la fijación de una serie de condiciones en las Resoluciones Aranceles 2026, referidas a las materias indicadas en el párrafo 16 precedente.

II. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

20. Con el objeto de encuadrar jurídicamente la presente Consulta, en este apartado se expondrá la normativa relevante aplicable al Sistema de Educación Superior, con especial énfasis en los aspectos regulatorios e institucionales vinculados a su financiamiento y, en particular, a la Política de Gratuidad.

21. Se hace presente que esta sección ha sido elaborada sobre la base de lo descrito en el informe final del Estudio de Mercado sobre Educación Superior (EM09-2024) elaborado por la División de Estudios de Mercado de esta Fiscalía (en adelante, “**Estudio Educación Superior FNE**”)³, el cual contiene una descripción más detallada de la regulación del sistema, y que se acompaña en el otrosí.

A. Regulación y descripción general

22. De conformidad con la normativa sectorial, la educación superior se define como “*aquella que tiene por objeto la preparación y formación del estudiante en un nivel avanzado en las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnológicas, y en el campo profesional y técnico*”⁴. Asimismo, dicha regulación establece que, para su ingreso, se requiere contar con licencia de educación media, y que la educación superior comprende distintos niveles de programas formativos, a partir de los cuales es posible obtener títulos de técnico de nivel superior, títulos profesionales, grados académicos o títulos universitarios o sus equivalentes⁵.

23. Si bien el Sistema de Educación Superior se encuentra regulado por diversos cuerpos normativos, destaca la Ley de Educación Superior como su principal marco regulatorio. Dicha normativa, vigente desde 2018, tuvo por objetivos consolidar el sistema de educación superior, mejorar el aseguramiento de la calidad y fortalecer el financiamiento público, la educación superior estatal y la formación técnico profesional⁶. En particular, entre las medidas implementadas por esta ley se encuentran la creación de la Subsecretaría y la Superintendencia; el establecimiento de nuevos Sistemas de Aseguramiento de la Calidad

³ Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2026/01/EM092024FNE_Informe_Final_VF.pdf [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

⁴ Artículo 21 del Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 2010, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005 (en adelante, “**Ley General de Educación**”).

⁵ Ibid.

⁶ Historia de la Ley N°21.091, p. 10-12. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/71163/1/documento_3930_1693876259212.pdf [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

y de Acceso a la Educación Superior; la consagración de la Política de Gratuidad; y la creación del Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional.

24. En cuanto a los principios que rigen la educación superior, cabe señalar, en primer lugar, que el artículo 1 de la Ley de Educación Superior la reconoce como un derecho, cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, sin discriminaciones arbitrarias, y que debe servir al interés general de la sociedad. Asimismo, conforme a este artículo, la educación superior cumple un rol social crucial, orientado a la generación y desarrollo del conocimiento, enfocándose en la vinculación con la comunidad a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento, además del fomento de la cultura y de la formación integral y ética de las personas.

25. En segundo término, el artículo 2 de la misma ley consagra los principios que inspiran el Sistema de Educación Superior, entre los que se encuentran la autonomía, la calidad, la cooperación y colaboración, la diversidad de proyectos educativos, la inclusión, la libertad académica, la participación, la pertinencia, el respeto y promoción de los derechos humanos, la transparencia, la articulación de trayectorias formativas y el acceso al conocimiento. En su conjunto, estos principios buscan consolidar el sistema, otorgándole coherencia y sentido⁷.

26. Otro aspecto relevante para la descripción del Sistema de Educación Superior es su composición. En este contexto, cabe señalar que se trata de un sistema de provisión mixta, estructurado en dos subsistemas: el universitario y el técnico profesional. El subsistema universitario incluye las universidades estatales establecidas por ley, las universidades no estatales que forman parte del Consejo de Rectores y las universidades privadas reconocidas por el Estado. El subsistema técnico profesional, por su parte, lo integran los CFT estatales, IP y los CFT privados reconocidos por el Estado. Asimismo, forman parte del Sistema de Educación Superior las instituciones de formación de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad⁸.

27. A diciembre de 2025, el Sistema de Educación Superior registra 57 universidades, 43 CFT y 30 IP con reconocimiento oficial vigente por parte del Estado⁹.

⁷ Historia de la Ley N°21.091, pp. 10-12.

⁸ Inciso 2° del artículo 4 de la Ley de Educación Superior. Las instituciones de formación de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad se encuentran señaladas en la letra d) del artículo 52 de la Ley General de Educación.

⁹ Véase: <https://www.mifuturo.cl/instituciones-de-educacion-superior-en-chile/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

28. En cuanto al ingreso a la educación superior, tal como se indicó, la Ley de Educación Superior creó el Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación (en adelante, “**Sistema de Acceso**”), el cual establece los procesos e instrumentos para la postulación y admisión a las IES adscritas. Su adscripción es voluntaria, con excepción de las IES que participan de la Política de Gratuidad. A la fecha 26 CFT, 17 IP y 47 universidades se encuentran adscritos a dicho sistema¹⁰. El Sistema de Acceso opera a través de una plataforma electrónica única, cuya administración corresponde a la Subsecretaría.

29. Las IES adscritas deben cumplir con las reglas generales de admisión determinadas para cada subsistema, sin perjuicio de que pueden establecer mecanismos especiales. Entre los beneficios del Sistema de Acceso destacan un proceso centralizado y transparente, que puede fomentar la equidad y aumentar la visibilidad de las instituciones ante los estudiantes.

30. Los procesos de admisión difieren si se trata del subsistema universitario o técnico profesional. En el primero, los estudiantes deben rendir exámenes estandarizados (actualmente la Prueba de Acceso a la Educación Superior) y con sus resultados, junto a otros antecedentes como el promedio de notas de la educación media y el ranking de notas, los estudiantes postulan a las universidades a través de la plataforma electrónica del Sistema de Acceso. Este proceso se desarrolla, por lo general, hacia finales de cada año, tras lo cual se publican los resultados y los postulantes seleccionados deben matricularse en las universidades y carreras donde han sido aceptados, usualmente a inicios del año siguiente¹¹. Por su parte, el proceso de admisión al subsistema técnico profesional es más flexible. El requisito mínimo es la licenciatura de enseñanza media, sin perjuicio de que se podrían solicitar otros instrumentos de acceso¹².

31. Tras la admisión, los estudiantes se matriculan y comienzan a cursar las asignaturas, que pueden incluir clases teóricas, prácticas, laboratorios, talleres y, en algunos casos, prácticas profesionales o pasantías. La duración de las carreras varía y depende de las definiciones legales de los títulos y grados oficialmente reconocidos¹³. Una

¹⁰ Véase: <https://acceso.mineduc.cl/sistema-de-acceso/sistema/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

¹¹ Cabe señalar que existen vías de acceso especiales para ciertos grupos de estudiantes y sistemas de ingreso propio en algunas universidades, que pueden incluir entrevistas o pruebas específicas. Véase: <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/sistema-de-acceso-la-educacion-superior> [Fecha de última consulta: 6 de marzo de 2026].

¹² Como, por ejemplo, notas de enseñanza media, procesos de reconocimiento de aprendizajes previos o experiencia laboral. Véase: <https://acceso.mineduc.cl/portal-admision-subsistema-tecnico-profesional/> [Fecha de última consulta: 6 de marzo de 2026].

¹³ Las definiciones legales de los títulos y grados oficialmente reconocidos se encuentran en el artículo 54 de la Ley General de Educación.

vez cumplidos los requisitos académicos, los estudiantes egresan y reciben su certificado de título. Para ciertas profesiones, los egresados deben rendir exámenes o cumplir requisitos adicionales para obtener una licencia para ejercer la profesión legalmente.

B. Actores relevantes del Sistema de Educación Superior

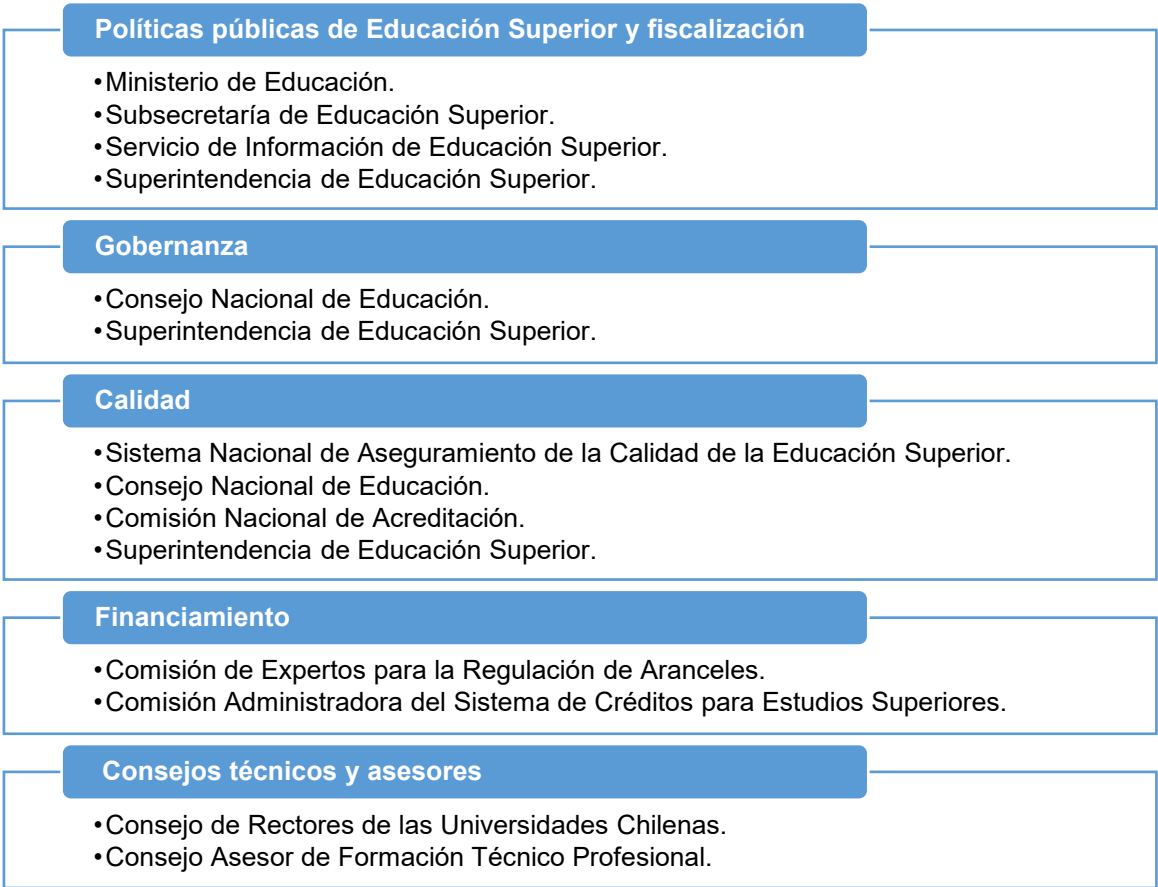
32. El Sistema de Educación Superior se encuentra integrado por los siguientes actores: (i) organismos de la Administración del Estado, vinculados a la generación de políticas públicas en materia de educación superior, la regulación y fiscalización de su gobernanza, el aseguramiento de la calidad y la regulación de mecanismos de financiamiento; (ii) consejos técnicos y asesores que auxilian en la formación e implementación de las políticas públicas; y (iii) IES integrantes del sistema.

33. A continuación, se identificará a cada uno de ellos, profundizando solo en aquellos que resultan relevantes para los efectos del presente informe.

1) Entidades Públicas

34. La Figura N°1 a continuación esquematiza los órganos públicos que participan del Sistema de Educación Superior, de acuerdo con sus respectivas funciones.

Figura N°1: Organismos de la Administración del Estado que participan del Sistema de Educación Superior



Fuente: Estudio Educación Superior FNE, p. 45.

35. Para efectos de esta presentación, revisten especial relevancia los organismos a cargo del diseño de las políticas públicas en materia de educación superior, así como de su fiscalización y financiamiento, los cuales se detallan a continuación.

- a. **Ministerio de Educación:** corresponde a la Secretaría del Estado encargada de dirigir y promover el desarrollo de la educación en todos sus niveles y modalidades, con especial énfasis en asegurar calidad y equidad en el sistema educativo¹⁴. En el ámbito de la educación superior, el Ministro de Educación colabora con la Subsecretaría.
- b. **Subsecretaría de Educación Superior:** organismo a cargo de colaborar directamente con el Ministro de Educación en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas y programas para la educación superior, especialmente en materias destinadas a su desarrollo, promoción, internacionalización y mejoramiento continuo, tanto en el subsistema universitario como en el técnico profesional. Su liderazgo recae en el Subsecretario de Educación

¹⁴ Artículo 1 de la Ley N°18.956, de 1990, que reestructura el Ministerio de Educación Pública.

Superior, quien preside sus actividades y decisiones¹⁵. Sus funciones están establecidas en el artículo 8 de la Ley de Educación Superior, entre las que se encuentran la propuesta de estrategias y políticas para el desarrollo de la educación superior y la formación técnico profesional; la promoción de acceso, inclusión y titulación oportuna de los estudiantes; la gestión de recursos públicos; y la administración del reconocimiento oficial de las IES. Además, en relación con el financiamiento institucional para la gratuidad, la Subsecretaría ejerce una serie de funciones y atribuciones, tales como resolver las solicitudes de las IES que desean acceder a este financiamiento y determinar los valores regulados de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación.

- c. **Superintendencia de Educación Superior**: servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación. Tiene por objeto fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a las IES, así como verificar que estas destinen sus recursos a los fines que les son propios, de acuerdo con la ley¹⁶.

- d. **Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles (en adelante, “CERA” o “Comisión”)**: es el órgano colegiado encargado de aprobar o modificar las bases técnicas para el cálculo de los valores de aranceles regulados, derechos básicos de matrícula y cobros por titulación presentados por la Subsecretaría, en el marco de la Política de Gratuidad. Además, evalúa y aprueba estos valores conforme a las bases técnicas vigentes, proporciona asesoría técnica al Ministerio de Educación y cumple con otras funciones establecidas por ley. La CERA está compuesta por siete profesionales, seleccionados por el Consejo de Alta Dirección Pública mediante un proceso de concurso público. Los integrantes tienen un periodo de servicio de seis años, con posibilidad de reelección¹⁷. Si bien estos no tienen el carácter de personal de la Administración del Estado, les resultan aplicables determinadas normas propias de los funcionarios públicos¹⁸.

¹⁵ Artículo 7 de la Ley de Educación Superior.

¹⁶ Artículo 19 de la Ley de Educación Superior.

¹⁷ Artículo 96 de la Ley de Educación Superior.

¹⁸ Esto es: (i) el Título III del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2000, del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; (ii) capítulo 1° del Título II de la Ley N°20.880, de 2015, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses; y (iii) Título V del libro III del Código Penal. Véase artículo 101 de la Ley de Educación Superior.

2) Consejos y otros organismos

36. En el Sistema de Educación Superior participan dos consejos: el Consejo de Rectores de Chile (en adelante, “**CRUCH**”) y el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional, siendo relevante para el presente informe únicamente el primero.

37. El CRUCH es una entidad colegiada y autónoma con personalidad jurídica de derecho público, creada por la Ley N°11.575. Le corresponde asesorar y formular propuestas al Ministerio de Educación en las políticas públicas en materia de educación superior, conforme a su estatuto orgánico.

38. El CRUCH es dirigido por el Ministro de Educación, quien actúa como su presidente y representante legal¹⁹, y está compuesto por 30 rectores de universidades estatales y no estatales, conforme se indica en la Tabla N°1. La Ley de Educación Superior establece en su artículo 6 los requisitos que deben cumplir las universidades reconocidas por el Estado para integrarse al CRUCH, los que incluyen, entre otros, requisitos de acreditación, puntajes promedio mínimos de postulación de sus estudiantes, forma de gobierno que contemple participación de estudiantes y académicos, y contar con a lo menos una carrera académica.

39. Las funciones del CRUCH se apoyan en el trabajo de diversas comisiones, permanentes o especiales, que asesoran en temas específicos. Su operación diaria es llevada a cabo por la Secretaría General, que coordina un equipo multidisciplinario y está liderada por un Secretario General, quien también cumple funciones administrativas y de fe pública²⁰.

40. Como se explicará más adelante, algunas de las universidades miembros del CRUCH son las únicas IES que reciben aportes fiscales directos²¹ y acceso al Fondo Solidario de Crédito Universitario desde 1994²²⁻²³.

¹⁹ Artículo 4 del Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1986, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del estatuto orgánico del Consejo de Rectores (en adelante, “**Estatuto CRUCH**”).

²⁰ Artículos 7 y 6 del Estatuto CRUCH.

²¹ Artículo 2 del Decreto con Fuerza de Ley N°4, de 1981, que fija normas sobre financiamiento de las universidades (en adelante, “**DFL Financiamiento Universidades**”).

²² Artículo 70 de la Ley N°18.591, de 1987, de normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal.

²³ En el caso de las universidades no estatales del CRUCH, esto es solo respecto de aquellas pertenecientes a la Red de Universidades Públicas no Estatales “G9”, que excluye a las instituciones Universidad Alberto Hurtado, Universidad Diego Portales y Universidad de Los Andes.

Tabla N°1: Universidades miembros del CRUCH

Universidades Estatales	Universidades No Estatales
1. Universidad Arturo Prat 2. Universidad de Antofagasta 3. Universidad de Atacama 4. Universidad de Aysén 5. Universidad de Chile 6. Universidad de la Frontera 7. Universidad de la Serena 8. Universidad de Los Lagos 9. Universidad de Magallanes 10. Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación 11. Universidad de Santiago de Chile 12. Universidad de Talca 13. Universidad de Tarapacá 14. Universidad de Valparaíso 15. Universidad del Bío-Bío 16. Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación 17. Universidad Tecnológica Metropolitana 18. Universidad de O'Higgins	1. Pontificia Universidad Católica de Chile 2. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 3. Universidad Austral de Chile 4. Universidad Católica de la Santísima Concepción 5. Universidad Católica de Temuco 6. Universidad Católica del Maule 7. Universidad Católica del Norte 8. Universidad de Concepción 9. Universidad Técnica Federico Santa María 10. Universidad Alberto Hurtado 11. Universidad Diego Portales 12. Universidad de los Andes

Fuente: Estudio Educación Superior FNE, pp. 53-54.

3) **Instituciones de Educación Superior: subsistema universitario**

41. Como se indicó, el Sistema de Educación Superior está compuesto de dos subsistemas: el universitario y el técnico profesional. Las IES que integran cada subsistema pueden otorgar distintos tipos de títulos y grados, lo que, a su vez, delimita el tipo de carrera que pueden impartir. En la Tabla N°2 se encuentra un resumen de los tipos de IES perteneciente a cada subsistema y los títulos y grados que pueden otorgar²⁴.

Tabla N°2: Distribución de títulos y grados otorgados por las IES

Subsistema	IES	Títulos y grados
Técnico profesional	CFT	Título de Técnico de Nivel Superior: otorgado a quienes completan un programa de al menos 1.600 clases o 4 semestres, que proporciona la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional.
		Título de Técnico de Nivel Superior: en áreas relacionadas a sus títulos profesionales.
	IP	Títulos Profesionales que no requieren licenciatura: formación general y científica para un adecuado desempeño profesional.

²⁴ Artículo 54 de la Ley General de Educación.

Universitario	Universidades	Títulos Profesionales y Técnico de Nivel Superior²⁵: incluyéndose aquellos que requieren el grado de licenciado previo.
		Grados Académicos: 1. <u>Licenciado</u> : programa que cubre todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento. 2. <u>Magíster</u> : requiere licenciatura o título equivalente y profundiza en una o más disciplinas. 3. <u>Doctor</u> : requiere licenciatura o magíster y una tesis con investigación original.

Fuente: Estudio Educación Superior FNE, pp. 55-56.

42. En lo que sigue, se describe únicamente el subsistema universitario, sobre el cual recae el objeto de la Consulta.
43. La Ley de Educación Superior en su artículo 3 define a las universidades como “(...) *instituciones de educación superior cuya misión es cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales*”. Conforme a la regulación, las universidades pueden otorgar toda clase de títulos y grados, que incluyen títulos de técnico superior, títulos profesionales sin licenciatura, y grados de licenciado, magíster o doctor.
44. Como se indicó previamente, este subsistema lo integran las universidades estatales creadas por ley, las universidades no estatales pertenecientes al CRUCH, y las universidades privadas reconocidas por el Estado, existiendo a diciembre de 2025 un total de 57 universidades. Sin perjuicio de lo anterior, es posible clasificar a las universidades conforme a diversos otros criterios.
45. Primero, las universidades pueden clasificarse utilizando criterios históricos. Por un lado, están las 8 “universidades tradicionales”, establecidas antes de 1981 y de la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 1981, que fija normas sobre universidades. Estas son todas miembros del CRUCH e incluyen a la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica del Norte, Universidad de Concepción, Universidad de Santiago de Chile (anteriormente denominada Universidad Técnica del Estado) y la Universidad Técnica Federico Santa María.
46. En segundo lugar, las universidades pueden clasificarse en estatales y no estatales. Las universidades estatales son 18 y se agrupan en el Consorcio de Universidades del

²⁵ Dictamen de Contraloría General de la República N°031748N95, de fecha 6 de octubre de 1995.

Estado de Chile, también denominado “CUECH”, formando todas parte del CRUCH. A su vez, existe un total de 39 universidades no estatales, de las cuales 12 forman parte del CRUCH y 15 de la Corporación de Universidades Privadas o “CUP”²⁶.

47. Las universidades también pueden clasificarse por su pertenencia al CRUCH, en cuanto órgano consultivo reconocido en la Ley N°11.575. De las 57 universidades, 30 forman parte del CRUCH, incluyendo a las 18 estatales y 12 no estatales, como se indica en la Tabla N°1 anterior.

48. Finalmente, dentro del grupo de las universidades privadas, se encuentran aquellas pertenecientes a la Red de Universidades Públicas no Estatales “G9”, que agrupa a las universidades privadas tradicionales del CRUCH y que corresponden a la Pontificia Universidad Católica de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Concepción, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica del Norte, Universidad Católica del Maule, Universidad Católica de la Santísima Concepción y la Universidad Católica de Temuco.

C. Financiamiento del Sistema de Educación Superior

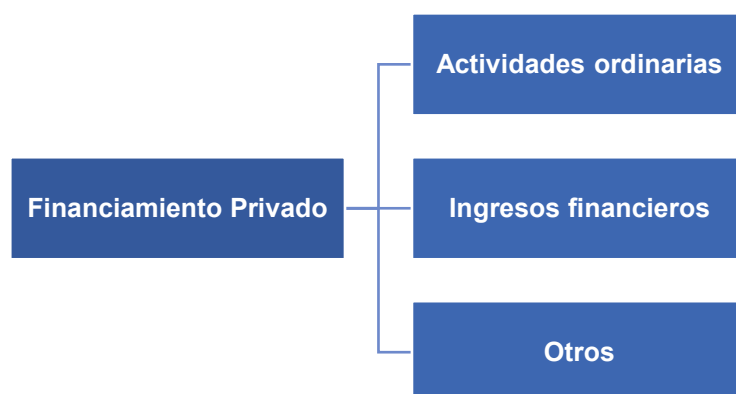
1) Generalidades

49. El financiamiento de la educación superior puede categorizarse de distintas maneras. En primer lugar, puede ser de carácter público (fiscal) cuando proviene del Estado, o privado, cuando tiene su origen en fuentes distintas al Estado.

50. Dentro de los mecanismos de financiamiento de carácter privado se incluyen: (i) los ingresos por actividades ordinarias, tales como aranceles no regulados de pregrado, cursos y programas de postgrado y extensión, prestaciones de servicios, asesorías e investigaciones; (ii) ingresos financieros, tales como renta de inversiones; y (iii) otros ingresos, por ejemplo, donaciones y arriendos.

²⁶ Las que corresponden a Universidad UNIACC, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Universidad Adventista de Chile, Universidad Autónoma de Chile, Universidad Bernardo O’Higgins, Universidad Católica Silva Henríquez, Universidad Central, Universidad de Las Américas, Universidad de Viña del Mar, Universidad del Alba, Universidad Finis Terrae, Universidad Gabriela Mistral, Universidad Miguel de Cervantes, Universidad Santo Tomás y Universidad SEK. Véase: <https://www.cupchile.cl/universidades-asociadas/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

Figura N°2: Tipos de financiamiento privado



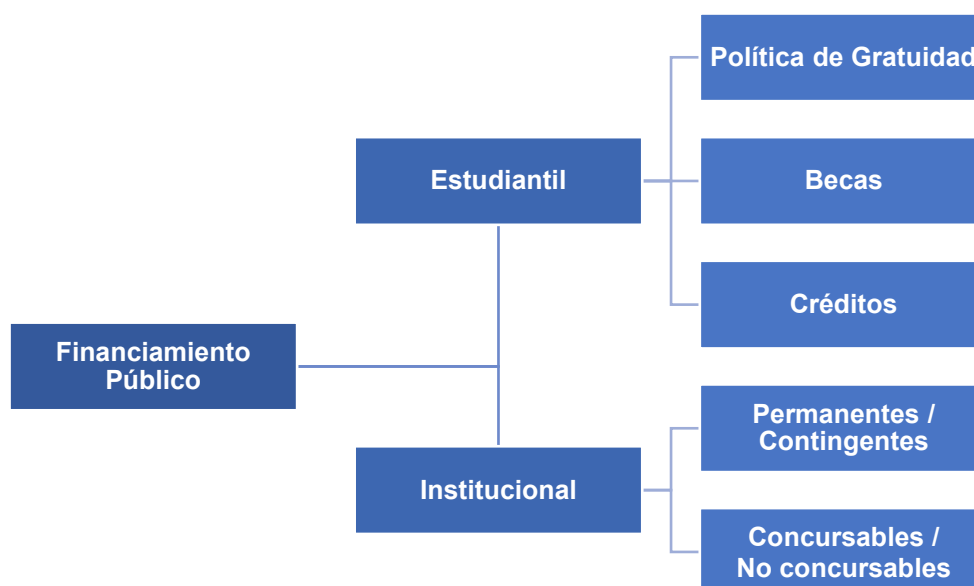
Fuente: Elaboración propia²⁷.

51. A su turno, el financiamiento público puede ser estudiantil o institucional. El primero corresponde a recursos públicos que cubren la matrícula y/o el arancel del estudiante, configurándose como un subsidio a la demanda, e incluye becas, créditos y la Política de Gratuidad. El financiamiento institucional, por su parte, se refiere a los fondos públicos destinados directamente a las IES, constituyendo un subsidio a la oferta.

52. Este último puede clasificarse conforme a dos criterios adicionales. En primer lugar, puede corresponder a fondos permanentes, es decir, asignados anualmente en virtud de una ley que los contempla, o a fondos contingentes, entendidos como asignaciones realizadas en virtud de un evento o coyuntura específica. Por otra parte, puede tratarse de financiamiento concursable o no concursable, dependiendo de si los fondos se adjudican mediante un proceso de postulación por parte de las IES y conforme a criterios objetivos, o si se asignan directamente a determinadas instituciones sobre la base de otros criterios o consideraciones.

²⁷ En base a información de la Superintendencia y Estados Financieros de las universidades. Véase: https://www.sesuperior.cl/es_cl/registros/ [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

Figura N°3: Categorías de financiamiento público



Fuente: Elaboración propia.

53. Para los efectos del presente informe, resulta especialmente relevante la Política de Gratuidad como mecanismo de financiamiento estudiantil, la cual será abordada en la sección siguiente. No obstante, atendidas las referencias que a su respecto se efectuarán en el apartado de análisis competitivo, a continuación se presenta una breve descripción de los principales mecanismos de financiamiento institucional, todos provenientes del Ministerio de Educación:

- a. **Aporte Fiscal Directo o “AFD”²⁸**: es el principal instrumento de financiamiento basal que el Estado proporciona, mediante aportes fiscales, a las universidades del CRUCH existentes al 31 de diciembre de 1981, de las instituciones que de ellas se derivaren y de las creadas por ley²⁹. El AFD es de libre disponibilidad y se asigna en un 95% según criterios históricos, manteniendo la proporción con que se distribuyeron los fondos en el año 1988, mientras que el 5% restante se distribuye en función de indicadores de desempeño anuales, como la matrícula estudiantil, la cantidad de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de alta calidad.
- b. **Aporte Institucional a Universidades Estatales o “AIUE”³⁰**: tiene el objetivo de financiar, de forma permanente, a las universidades estatales para el

²⁸ La legislación vigente que regula esta asignación incluye el DFL Financiamiento Universidades, y el Decreto N°128, de 1991, del Ministerio de Educación, que aprueba el reglamento que fija el procedimiento para asignar el 5% del AFD establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N°4, de 1980.

²⁹ Artículo 1 del DFL Financiamiento Universidades.

³⁰ Señalado en el artículo 56 de la Ley N°21.094 sobre Universidades Estatales.

cumplimiento de sus fines. Los montos son determinados anualmente por la Ley de Presupuestos del Sector Público, y su distribución se basa en criterios objetivos definidos por un decreto del Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda. El AIUE incluye los recursos del Convenio Marco de Universidades Estatales, establecido en la Ley N°20.882.

- c. **Plan Fortalecimiento de Universidades Estatales o “PFUE”**³¹: también dirigido exclusivamente a universidades estatales, es un programa de financiamiento con una duración de diez años, cuyo objeto es apoyar el desarrollo institucional de estas IES.
- d. **Fondo Basal por Desempeño**: es asignado a las universidades privadas tradicionales creadas de forma previa a 1981. La norma que lo regula³² categoriza a las instituciones en tres grupos, según sus programas de doctorado acreditados y sus publicaciones: universidades con énfasis en docencia, investigación y doctorado; universidades con énfasis en docencia e investigación focalizada; y universidades con énfasis en docencia. Cada categoría cuenta con indicadores específicos. Los recursos se distribuyen anualmente según una fórmula que considera los indicadores del año anterior y los cambios registrados en los dos años previos. Las universidades deben gestionar estos indicadores, proporcionar documentación para auditoría y comprometerse con metas de resultados a través de un convenio con el Ministerio de Educación.

2) Política de Gratuidad

a) Introducción

54. Como se indicó, la Ley de Educación consagró la Política de Gratuidad, la cual, desde 2016 y hasta la promulgación de dicha ley, fue incorporada mediante una glosa dentro de la Ley de Presupuestos del Sector Público. Su objetivo es *“aliviar la carga financiera de las familias para que sus hijos accedan a la educación superior, y mediante ello, potenciar sus capacidades y aumentar en forma duradera sus posibilidades de mayor bienestar, confianza y seguridad en el futuro”*³³. Concretamente, corresponde a una

³¹ Párrafo 2 de la Ley N°21.094 sobre Universidades Estatales.

³² Esto es, el Decreto N°127 de 2019, que modifica Decreto N°40, de 2015, del Ministerio de Educación, que establece forma y condiciones de asignación de los recursos basal por desempeño universidades art. 1° DFL (ED.) N°4, de 1981, y fija su texto refundido.

³³ Historia de la Ley N°21.091, p. 11.

iniciativa del Estado destinada a financiar la totalidad de la matrícula y el arancel a estudiantes que pertenecen a familias del 60% más vulnerable de la población en IES que cumplan con ciertos requisitos legales³⁴. A 2026, se encuentran adscritos a la Política de Gratuidad 38 universidades, 7 IP y 23 CFT³⁵.

55. La Política de Gratuidad se encuentra regulada en el Título V de la Ley de Educación Superior y en el Decreto N°333, de 2021, que aprueba Reglamento del Financiamiento Institucional para la Gratuidad (en adelante, “**Reglamento Política de Gratuidad**”). Esta última norma regula, entre otras materias, los requisitos que deben cumplir las IES para acceder a este financiamiento, las inhabilidades para recibirlo, obligaciones de reporte de información por parte de las IES, así como la postulación al beneficio, su mantención y término.

56. Para acceder al beneficio de la gratuidad, el estudiante debe cumplir con los siguientes requisitos³⁶: (i) ser chileno, extranjero con permanencia definitiva o con residencia y enseñanza media completa en Chile; (ii) no poseer título profesional o grado de licenciatura³⁷; (iii) estar matriculado en alguna de las carreras de pregrado con modalidad presencial de alguna de las instituciones adscritas a la Política de Gratuidad. En caso de estudiantes de cursos superiores, podrán acogerse al beneficio quienes no hayan excedido la duración formal de la carrera; y (iv) acreditar la condición socioeconómica que la ley disponga, esto es, estudiantes que provengan de hogares pertenecientes a los seis primeros deciles de menores ingresos de la población del país³⁸.

57. La Política de Gratuidad es incompatible con las becas de educación superior, teniendo prioridad sobre estas en el proceso de asignación de beneficios efectuado por la Subsecretaría, salvo las excepciones establecidas en la ley.

³⁴ Para acceder a la Política de Gratuidad, las IES deben cumplir con los requisitos definidos en el Reglamento Política de Gratuidad, como tener acreditación avanzada o de excelencia, ser entidades sin fines de lucro o de derecho público, estar adscritas al Sistema de Acceso a las IES, y aplicar políticas de acceso equitativo. Existen excepciones y normativas específicas para CFT e IP, así como diferenciaciones para IES estatales.

³⁵ Véase:

https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/gratuidad#references_tabs_field_asociar_subproceso_tab1 [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

³⁶ Artículo 103 de la Ley de Educación Superior.

³⁷ Quienes tengan un título técnico de nivel superior solo podrán acceder a la Política de Gratuidad si se matriculan en una carrera conducente a un título profesional (con o sin licenciatura). Adicionalmente, los y las estudiantes de licenciatura podrán acceder a esta política si eligen un programa conducente a un título de profesor o profesora, pero solo se otorgará el beneficio por la duración del plan de estudios, el que no puede exceder los cuatro semestres.

³⁸ Artículo 10 del Reglamento Política de Gratuidad.

58. Para efectos de otorgar la gratuidad y resguardar los recursos fiscales, se contemplaron dos mecanismos de regulación: (i) límites máximos a la matrícula, definidos sobre la base de criterios de acreditación institucional, el tipo de institución, así como la cobertura regional; y (ii) regulación de aranceles de las carreras de las IES adscritas a la Política de Gratuidad. Este último mecanismo será explicado en la siguiente sección.

59. En cuanto a los límites máximos a la expansión de la matrícula, estos son definidos por el Ministerio de Educación con el objeto de controlar la cantidad de beneficiarios y, en consecuencia, el gasto público. Dichos límites se traducen en topes a las nuevas vacantes que las IES adscritas a esta política pueden ofrecer anualmente.

60. Este mecanismo se encuentra contemplado en el párrafo 4° del Título V de la Ley de Educación Superior, particularmente, en el artículo 102, que dispone: *“La Subsecretaría mediante resolución, que deberá llevar la firma del Ministro de Hacienda, determinará las vacantes máximas de estudiantes de primer año para instituciones de educación superior que reciban el financiamiento institucional para la gratuidad, para aquellas carreras o programas de estudio señalados en el artículo 104. La resolución deberá dictarse a más tardar el 30 de abril y regirá por el plazo de tres años, contado desde el año siguiente a su dictación”*. Adicionalmente, según establece la misma norma, dicha resolución deberá considerar: (i) los niveles y años de acreditación institucional; (ii) el tipo de institución ya sea universidad, IP o CFT; y (iii) la cobertura regional de la educación superior.

61. De esta forma, con fecha 1 de abril de 2024, la Subsecretaría dictó la Resolución Exenta N°3.430³⁹, que determina las vacantes máximas de estudiantes de primer año para las IES que reciban el financiamiento institucional para la gratuidad, para aquellas carreras o programas de estudios señalados en el artículo 104 de la Ley N°21.091.

62. Es pertinente destacar que, si bien existen límites a las vacantes máximas que cada institución puede determinar para sus programas, no existen restricciones para su reducción, ya sea parcial o total.

³⁹ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1203028> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

b) Regulación de aranceles

1. Descripción general

63. En el marco de la Ley de Educación Superior, el proceso de regulación de aranceles se lleva a cabo mediante un procedimiento participativo, liderado por la Subsecretaría, y supervisado y aprobado por la CERA, quien funciona como su contraparte técnica en las distintas etapas del proceso regulatorio.

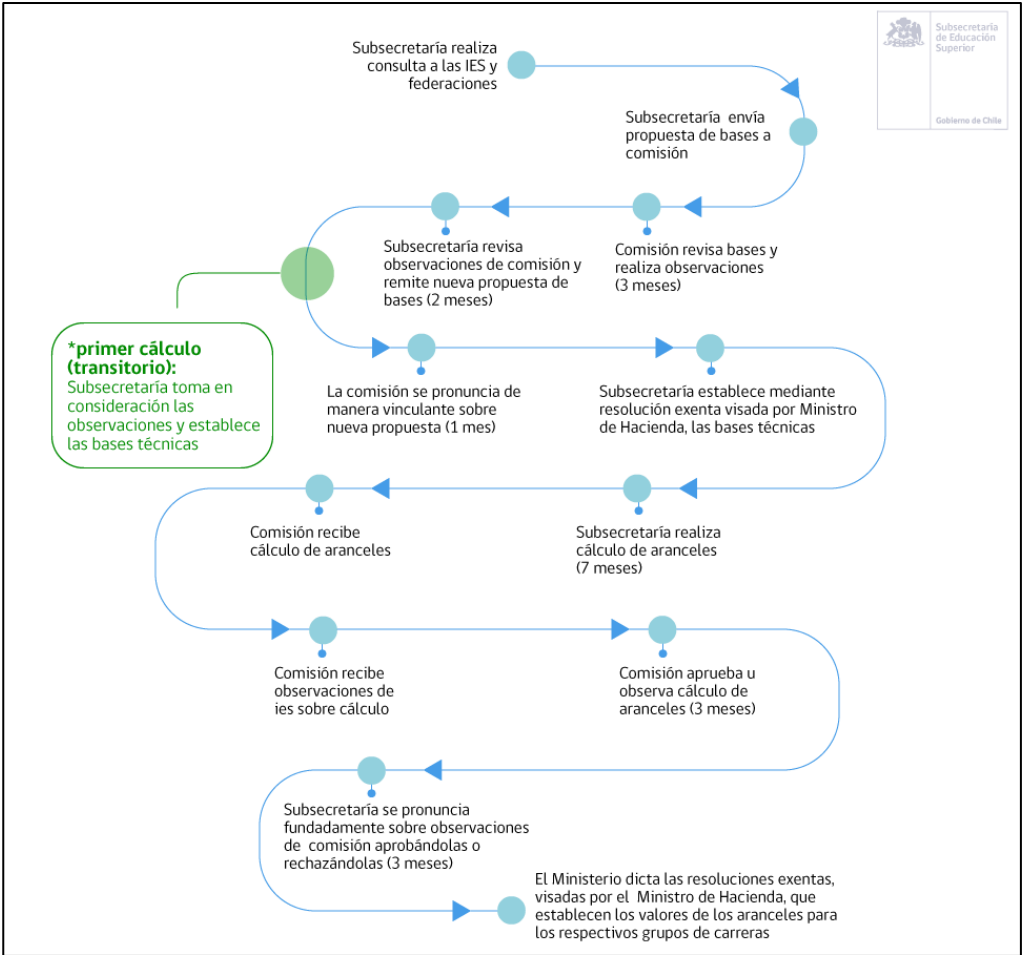
64. Las etapas de este proceso incluyen una consulta a las IES, seguida de varias interacciones entre la Subsecretaría y la CERA. De conformidad a la Subsecretaría, este procedimiento reglado contempla tres etapas principales, cada una asociada a un producto⁴⁰:

- 1) Bases Técnicas: resolución exenta de la Subsecretaría, visada por el Ministerio de Hacienda, que debe dar cuenta del mecanismo de elaboración de grupos de carreras, las hipótesis, procedimientos, metodologías y criterios de cálculo, conforme a los cuales se determinarán los valores regulados.
- 2) Informe de cálculo: da cuenta de la aplicación de la metodología establecida en las bases técnicas, explicitando la determinación de los valores regulados y registrando la memoria de los cálculos realizados para establecer dichos montos.
- 3) Valores Regulados: montos de aranceles, derechos básicos de matrícula y costos de titulación, establecidos a partir de la metodología fijada en las bases técnicas y su aplicación reflejada en el informe de cálculo. Deben publicarse mediante una o más resoluciones exentas del Ministerio de Educación, visadas por el Ministerio de Hacienda, emitidas en abril del año anterior al cual dichos valores serán aplicados.

65. La Figura N°4 presenta un diagrama de flujo del procedimiento de regulación de aranceles establecido en los artículos 91 y 92 de la Ley de Educación Superior, en el que se identifican sus tres etapas principales.

⁴⁰ Véase respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025, p. 2-3.

Figura N°4: Procedimiento de regulación de aranceles



Fuente: Subsecretaría⁴¹.

66. De conformidad con el artículo 89 de la Ley de Educación Superior, los aranceles regulados deben reflejar el costo de los recursos materiales y humanos que sean necesarios y razonables, de acuerdo con lo establecido en las respectivas bases técnicas, para impartir una carrera o programa de estudios. Además, dichos aranceles deberán considerar tanto los costos anuales directos e indirectos como el costo anualizado de las inversiones en infraestructura, tales como laboratorios, servicios, edificios y uso de dependencias.

67. Ahora bien, la regulación de aranceles en el marco de la Política de Gratuidad ha sido un proceso gradual, revisado y corregido, en el que es posible distinguir dos etapas: (i)

⁴¹ Véase: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/acerca-de-la-comision/proceso-de-regulacion-de-aranceles/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

un primer proceso -fallido- entre los años 2019 y 2022⁴²⁻⁴³; y (ii) la implementación progresiva del régimen permanente de la Política de Gratuidad entre los años 2023-2025⁴⁴.

68. A su vez, la etapa de implementación progresiva del régimen permanente de la Política de Gratuidad comprende tres procesos. Para efectos de esta presentación, resulta relevante el tercer y último de ellos, por cuanto en dicho proceso se dictaron las Resoluciones Aranceles 2026, que constituyen el objeto de la Consulta, el cual se describirá con mayor detalle en el apartado siguiente.

2. Tercer proceso de implementación permanente de la Política de Gratuidad: dictación de las Resoluciones Aranceles 2026

69. Como se adelantó, el tercer proceso regulatorio culmina la implementación del régimen permanente de la Política de Gratuidad, ampliando su cobertura a todas aquellas carreras de las IES adscritas que no habían sido reguladas en el primer ni en el segundo proceso. Así, considerando lo expuesto previamente sobre las etapas del procedimiento de regulación de aranceles y según la información reportada por la Subsecretaría, la CERA y las IES⁴⁵, esta Fiscalía pudo identificar que dicho proceso se desarrolló de la siguiente manera.

70. El proceso inició en julio del año 2024 con una primera etapa de consulta liderada por la Subsecretaría, la cual contempló tres instancias: (i) ronda de reuniones de trabajo con las IES y organismos coordinadores⁴⁶, realizadas entre los meses de julio y agosto de

⁴² Esta etapa se refiere a la dictación, por parte de la Subsecretaría, de la Resolución Exenta N°6.687 de 2019, que aprobó las primeras bases técnicas para la determinación de los aranceles regulados, seguida de la Resolución Exenta N°1.742 de 2021, que fijó los primeros valores regulados. Ambas resoluciones fueron impugnadas mediante reclamos de ilegalidad, lo que llevó a la Contraloría General de la República a ordenar su ajuste. Como resultado, se dictó la Resolución Exenta N°1.376 de 2022, que modificó las disposiciones anteriores y fijó un nuevo texto refundido de las bases técnicas.

⁴³ Esta etapa, por su parte, se refiere al proceso de observación e invalidación de la Resolución Exenta N°1.376 mediante la Resolución Exenta N°5.660 de 2022, la cual, además ordenó la elaboración de nuevas bases técnicas ajustadas al marco normativo.

⁴⁴ Véase respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025, p. 4.

⁴⁵ Véase respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025; respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 30 de enero de 2026; y declaraciones de universidades en el marco de la investigación Rol N°2728-25 FNE.

⁴⁶ De conformidad a información entregada por la Subsecretaría, las reuniones se desarrollaron con el CRUCH, la CUP, el Consejo de Institutos y Centros de Formación Técnica Acreditados (en adelante, "Vertebral") y la Red de Centros de Formación Técnica Estatales de Chile. De igual forma se sostuvieron reuniones con la Universidad Mayor, el Centro de Formación Técnica Lota Arauco y el Centro de Formación Técnica de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Véase respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025.

2024; (ii) solicitud de antecedentes a IES para proceso de levantamiento de información sobre costos e infraestructura, mediante el Oficio Ord. N°10.179, de fecha 24 de julio de 2024; y (iii) envío de borrador de bases técnicas a IES mediante el Oficio Ord. N°14.026, de fecha 8 de octubre de 2024, a fin de recibir comentarios y sugerencias hasta el 7 de noviembre de 2024. En esta primera etapa participaron, ya sea directamente o a través de agrupaciones, un total de 36 IES⁴⁷⁻⁴⁸.

71. Posteriormente, con fecha 10 de diciembre de 2024, y mediante el Oficio Ord. N°17.229, la Subsecretaría envió a la CERA la primera propuesta de bases técnicas para el cálculo de los valores de aranceles regulados, la cual fue observada por dicho órgano técnico mediante un documento remitido a la Subsecretaría con fecha 16 de enero de 2025.

72. Considerando las observaciones efectuadas, la Subsecretaría remitió a la CERA, mediante el Oficio Ord. N°872, de fecha 31 de enero de 2025, la segunda propuesta de bases técnicas. A su vez, la CERA realizó sus observaciones a dicha propuesta con fecha 26 de febrero de 2025.

73. Luego, en esa misma fecha, la Subsecretaría dictó la Resolución Exenta N°887, que establece las bases técnicas definitivas. Asimismo, el 12 de marzo de 2025, mediante los Oficios Ord. N°1.853 y N°1.854 envió a la CERA y a las IES, respectivamente, el informe de cálculo. Las IES tuvieron plazo hasta el 14 de abril de 2025 para enviar sus apreciaciones a la CERA.

74. Durante esta etapa, las IES dispusieron de un “computador isla” fijo en las dependencias de la Subsecretaría, el cual contenía las bases de datos anonimizadas y los códigos de programación necesarios para replicar los cálculos realizados en el informe de cálculo⁴⁹. Consultadas algunas universidades sobre esta instancia de participación,

El CRUCH por su parte, reportó haber desarrollado siete reuniones con la Subsecretaría antes del envío de la primera propuesta de bases técnicas y una más luego de dicho envío. Véase respuesta del CRUCH a Oficio Ord. N°199-26 FNE, de fecha 2 de febrero de 2026.

⁴⁷ Véase respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025.

⁴⁸ Cabe señalar, que algunas universidades reportaron que las reuniones realizadas en esta etapa con la Subsecretaría tuvieron solo el carácter de informativas. Véase declaraciones de universidades en el marco de la investigación Rol N°2728-25 FNE.

⁴⁹ 18 IES agendaron sesiones de trabajo en el computador, a saber: Universidad de Chile; IP DUOC UC; Pontificia Universidad Católica de Chile; Universidad de La Serena; Centro de Formación Técnica e Instituto Profesional INACAP (en tres oportunidades); Universidad de Concepción; Universidad de Valparaíso (en dos oportunidades); Centro de Formación Técnica San Agustín de Talca; Universidad de La Frontera; Universidad Central de Chile; Centro de Formación Técnica, Instituto Profesional y Universidad Santo Tomás (en dos oportunidades); Universidad Católica del Maule; Universidad de Las Américas; Universidad Alberto Hurtado y Universidad Técnica Federico Santa María. Véase respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025, p. 13 y Resolución Exenta N°3.263, p. 5.

señalaron que esta no habría permitido, en los hechos, verificar o validar adecuadamente el trabajo desarrollado por la Subsecretaría⁵⁰.

75. Posteriormente, con fecha 15 de abril del mismo año, 7 IES y agrupaciones de instituciones⁵¹ asistieron a una instancia de exposición de sus apreciaciones ante la CERA.

76. Con fecha 22 de abril de 2025, la CERA remitió a la Subsecretaría un documento de observaciones al informe de cálculo, y finalmente el día siguiente esta última autoridad dictó la Resolución Exenta N°3.263 que determina los aranceles regulados.

77. La Figura N°5 a continuación resume los distintos hitos previamente descritos que conformaron este tercer proceso.

⁵⁰ Véase declaraciones de universidades en el marco de la investigación Rol N°2728-25 FNE.

⁵¹ Correspondientes a Instituto Profesional INACAP, IP DUOC UC, la CUP, la Universidad Santo Tomás, la Pontificia Universidad Católica de Chile, Vertebral y la Universidad Católica del Maule. Véase respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 30 de enero de 2026.

En opinión de cuatro representantes de universidades que declararon ante esta FNE, esta instancia constituyó una mera formalidad en el proceso. Véase declaraciones de universidades en el marco de la investigación Rol 2728-25 FNE.

Figura N°5: Línea de tiempo hitos del tercer proceso regulatorio



Fuente: Elaboración propia en base a información reportada por la Subsecretaría y la CERA⁵².

⁵² Véase respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025, y respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 30 de enero de 2026.

III. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

A. Consideraciones previas

78. Previo al examen de los aspectos de las Resoluciones Aranceles 2026 que, a juicio de las Consultantes, generarían riesgos para la competencia, resulta necesario por una parte, delimitar adecuadamente el marco de análisis de esta Fiscalía frente a actuaciones de órganos de la Administración del Estado que materializan objetivos de política pública, como ocurre con dichas resoluciones y, por otra, caracterizar el mercado en el que estas inciden.

79. De igual forma, se explicarán las fuentes de información utilizadas por esta Fiscalía para el análisis de las materias consultadas, así como una descripción de la metodología empleada por la Subsecretaría para la determinación de los aranceles regulados, con el objeto de facilitar la comprensión del análisis posterior respecto de dichas materias.

1) Políticas públicas y libre competencia

80. Tal como ha señalado el H. Tribunal en casos previos⁵³, para determinar si un acto de autoridad impide, restringe o entorpece la libre competencia, o tiende a producir tales efectos, resulta necesario ponderar los intereses de política pública sectorial involucrada con la protección a la libre competencia. Ello, atendido que las autoridades públicas, mediante sus actuaciones, persiguen fines de bien común que pueden incorporar objetivos de política pública distintos de la libre competencia, siendo exigible, en tal contexto, únicamente la mantención de condiciones mínimas de rivalidad⁵⁴.

81. En este mismo sentido, el H. Tribunal ha precisado que el estándar aplicable a dicho examen, así como las eventuales recomendaciones que de él se deriven, no apuntan a la determinación de reglas óptimas desde una perspectiva de eficiencia para ser incorporadas en el respectivo acto de autoridad, sino a un objetivo más acotado, consistente en evitar la concreción de riesgos anticompetitivos⁵⁵.

82. A la luz de lo expuesto, y en línea con el análisis desarrollado por esta Fiscalía en casos previos⁵⁶, el examen que sigue se limita a dilucidar si las Resoluciones Aranceles 2026 afectan o no de modo relevante la dinámica competitiva del mercado.

⁵³ Véase Sentencia N°138/2014, c. 14°; Resolución N°61/2020, c. 6; y Resolución N°71/2022, c. 47.

⁵⁴ Véase Sentencia N°138/2014, c. 16°.

⁵⁵ Véase Resolución N°79/2023, párrafo 120; e Informe N°31/2023, c. 5.

⁵⁶ A modo de ejemplo, véase aporte de antecedentes de esta FNE en el Rol ERN-27-2021, folio 103.

2) Subsistema universitario: caracterización y condiciones de competencia

83. En primer lugar, cabe señalar que, atendidas las consideraciones que se expondrán y concluirán *infra* respecto de los supuestos riesgos y/o distorsiones derivadas de las Resoluciones Aranceles 2026, esta Fiscalía estima que no resulta necesario definir mercados relevantes a nivel de carreras o programas y sus ámbitos territoriales específicos, por tres razones concomitantes:

- a) Por el lado de los oferentes, incluso con anterioridad a la regulación de aranceles se observaba flexibilidad interna en el financiamiento de distintas carreras y programas, con independencia de sus respectivos ingresos y costos. En ese contexto, los aranceles históricos tendían a reflejar condiciones de demanda, expectativas de empleabilidad, prestigio institucional y otras variables distintas del costo⁵⁷.
- b) Tanto las Bases Técnicas como el informe de cálculo de los aranceles regulados 2026, reconocen la posibilidad y ocurrencia de programas subfinanciados y de otros sobrefinanciados respecto de sus costos reportados, considerando la posibilidad de subsidios cruzados entre programas⁵⁸.
- c) Por el lado de la demanda, los estudiantes beneficiados por la Política de Gratuidad no incorporan la variable precio en la formación de preferencias, aspecto que se desarrolla en el Estudio Educación Superior FNE⁵⁹. Los postulantes no tienen visibilidad respecto de si los programas o carreras seleccionados logran o no financiar sus costos mediante los aranceles regulados.

84. En consecuencia, la existencia de mayor o menor cercanía competitiva de sustitutos respecto de un programa o carrera específicos, así como las participaciones que las distintas universidades exhiban en un subconjunto de programas que sean sustitutos entre sí, no inciden en el análisis de los efectos que puedan generar las Resoluciones Aranceles 2026, pues éstos ocurrirían a un nivel más agregado.

85. Con todo, y con el objeto de enmarcar adecuadamente el análisis que se desarrolla más adelante, resulta pertinente caracterizar de manera general el subsistema universitario en lo que respecta a la Consulta, aspecto que ha sido abordado extensamente en el Estudio

⁵⁷ Véase observaciones de IES a borradores de bases técnicas en primer y segundo proceso regulatorio, en respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025.

Véase también declaraciones de universidades en el marco de la investigación Rol N°2728-25 FNE.

⁵⁸ Véase Resolución Exenta N°887, pp. 19-20 y Tabla N°56 del informe de cálculo.

⁵⁹ Véase Estudio Educación Superior FNE, pp. 154 y siguientes.

Educación Superior FNE, del cual se reproducen a continuación, en lo pertinente, algunas de sus conclusiones.

86. El subsistema universitario se compone de universidades que prestan servicios educacionales, consistentes, en lo que interesa a la Consulta, en carreras o programas de pregrado, ya sea profesionales o técnicas de nivel superior⁶⁰. Como se indicó previamente, a diciembre de 2025 existían en Chile un total de 57 universidades; sin embargo, solo 53 de ellas cuentan con oferta académica para el año 2026⁶¹. En este contexto, estas últimas se distribuyen con sus sedes en las distintas regiones del país, según se trate de universidades estatales, universidades pertenecientes al G9 o privadas no pertenecientes al G9, conforme al siguiente detalle.

Tabla N°3: Distribución regional subsistema universitario año académico 2026

Región	Universidades			
	Estatales	G9	Privadas	Total
Arica y Parinacota	2	0	2	4
Tarapacá	2	0	3	5
Antofagasta	2	1	4	7
Atacama	1	0	2	3
Coquimbo	1	1	6	8
Valparaíso	2	2	7	11
Metropolitana	8	3	24	35
Lib. Gral. B. O'Higgins	2	0	2	4
Maule	1	1	3	5
Ñuble	1	2	3	6
Biobío	1	4	7	12
La Araucanía	2	2	5	9
Los Ríos	0	1	3	4
Los Lagos	1	1	4	6
Aysén	2	1	1	4
Magallanes	1	0	1	2
Nacional	18	9	26	53

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría⁶².

⁶⁰ Para más información, véase: <https://www.mifuturo.cl/universidades/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

⁶¹ Véase Servicio de Información de Educación Superior (en adelante, “SIES”), Base de Oferta Académica 2026, disponible en: <https://www.mifuturo.cl/bases-de-datos-de-oferta-academica/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

⁶² Véase archivo “00. Memoria de Cálculo - Evolución oferta académica”.

87. En cuanto a la evolución de carreras ofrecidas por las universidades durante el periodo 2007-2023, las universidades privadas lideraron este proceso en relación con las demás IES durante la primera mitad del periodo, alcanzando su máximo en 2011 con cerca de 3.500 combinaciones únicas de carrera por institución y sede. Con todo, a partir de ese punto se observa una estabilización e incluso una leve contracción en su oferta, lo que podría reflejar un proceso de ajuste. En contraste, las universidades estatales han mantenido una oferta estable en el tiempo, de alrededor de 1.000 combinaciones únicas de carrera por institución y sede⁶³.

88. Desde la perspectiva de la matrícula, cabe señalar que la matrícula total de educación superior de pregrado en el año 2025 alcanzó 1.327.344 estudiantes, de las cuales un 55,1% se concentra en universidades, lo que equivale a un total de 731.981 matrículas. Esta cifra constituye el nivel más alto registrado para este tipo de IES y representa un crecimiento de 3,7% respecto del año 2024. Al interior del subsistema universitario, el mayor incremento se observa en las universidades privadas, con un alza de 4,9%, seguidas por las universidades estatales con un 2,8%, y por las universidades no estatales pertenecientes al CRUCH, con un 2,6%⁶⁴.

89. La matrícula 2025 de primer año de pregrado en universidades durante 2025, por su parte, alcanzó un total de 159.122 alumnos, registrando un aumento de 3,7% en comparación con el año 2024⁶⁵.

90. Con respecto a las vacantes de primer semestre en pregrado, en 2026 las universidades privadas no pertenecientes al G9 concentraron la mayor proporción de la oferta, alcanzando el 57% del total, mientras que las estatales representaron el 24% y las pertenecientes al G9 el 19%. En cuanto a su evolución, entre 2023 y 2026 el total de dichas vacantes registró un aumento acumulado de 7%, pasando de 184.526 a 198.039. Este comportamiento se observó de manera relativamente homogénea entre tipos de universidades. Las universidades del G9 aumentaron sus vacantes en 9%, mientras que las estatales lo hicieron en 6% y las privadas no pertenecientes al G9 en 7% en el mismo periodo (Figura N°6). Asimismo, para el año 2025 se registró una tasa de llenado del 84% de las vacantes totales de primer año en pregrado para el primer semestre, calculada como el cociente entre matrículas efectivas y vacantes ofertadas⁶⁶.

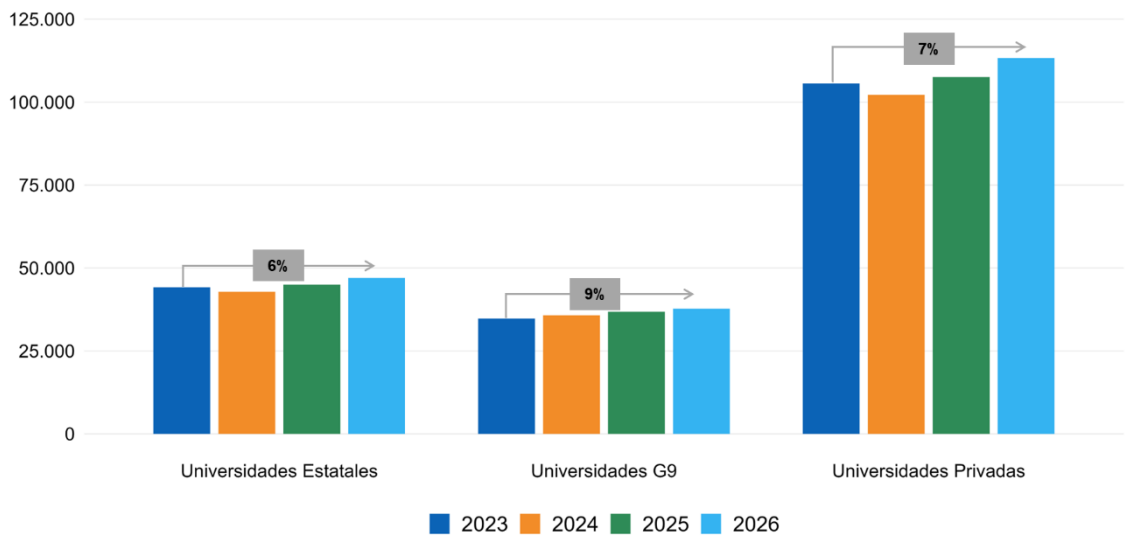
⁶³ Estudio Educación Superior FNE, p. 104-105.

⁶⁴ Véase “Informe 2025: Matrícula en Educación Superior en Chile”, de la Subsecretaría, p. 13. Disponible en: [https://mifuturo.cl/wp-content/uploads/2025/07/Informe - Matricula Educacion Superior SIES 2025.pdf](https://mifuturo.cl/wp-content/uploads/2025/07/Informe_Matricula_Educacion_Superior_SIES_2025.pdf) [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

⁶⁵ Ibid., p. 14.

⁶⁶ Véase archivo “00. Memoria de Cálculo - Evolución oferta académica”.

Figura N°6: Evolución de vacantes de pregrado según tipo de universidad⁶⁷



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría⁶⁸.

91. Por otro lado, en cuanto a la evolución de las vacantes de carreras de universidades adscritas a la Política de Gratuidad⁶⁹, la Tabla N°4 presenta el número total de vacantes ofertadas en cada proceso de regulación, distinguiendo entre instituciones adscritas y no adscritas, así como por tipo de universidad, para el período 2023 a 2026. Los resultados muestran que, en las carreras reguladas en el segundo y tercer proceso, las vacantes totales aumentaron entre el año previo a la regulación definitiva (2024 y 2025, respectivamente) y 2026, independientemente de la adscripción de las instituciones a la Política de Gratuidad. En contraste, para las carreras reguladas en el primer proceso, entre el año anterior a la entrada en regulación (2023) y 2026 se observa un incremento de vacantes en las universidades estatales y del G9 -todas adscritas a la gratuidad-, mientras que en las universidades privadas se registra una disminución, sin distinción respecto de su adscripción. Asimismo, los crecimientos interanuales evidencian una evolución heterogénea según la cohorte de carreras, el tipo de universidad y la antigüedad en el proceso de regulación.

⁶⁷ Corresponde al número de cupos que está ofertando la institución para el primer semestre del año correspondiente.

⁶⁸ Véase archivo “00. Memoria de Cálculo - Evolución oferta académica”.

⁶⁹ Todas las universidades que actualmente se encuentran adscritas a la Política de Gratuidad ya estaban adscritas al inicio de la implementación del régimen permanente. Véase: respuestas de universidades a Oficio Circ. Ord. N°1-26 FNE, de fecha 6 de enero de 2026 e información de la Subsecretaría, disponible en: <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/noticias/alumnos-vulnerables-de-12-planteles-tecnicos-accederan-la-gratuidad-en-2017> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

Tabla N°4: Vacantes totales en carreras reguladas según proceso de implementación del régimen permanente de la Política de Gratuidad

Primer proceso					
	Tipo	2023	2024	2025	2026
Adscritas a Gratuidad	Estatales	1.153	1.071	1.104	1.233
	G9	827	847	867	937
	Privadas	2.005	2.022	1.963	1.835
No adscritas a Gratuidad	Privadas	3.261	2.821	2.373	2.780
Segundo proceso					
	Tipo	2023	2024	2025	2026
Adscritas a Gratuidad	Estatales	17.485	16.992	17.597	18.428
	G9	12.066	12.471	13.032	13.648
	Privadas	17.416	17.649	18.564	19.354
No adscritas a Gratuidad	Privadas	23.338	20.355	21.677	23.834
Tercer proceso					
	Tipo	2023	2024	2025	2026
Adscritas a Gratuidad	Estatales	25.530	24.798	26.294	27.373
	G9	21.843	22.397	22.928	23.128
	Privadas	25.514	25.974	28.126	28.519
No adscritas a Gratuidad	Privadas	34.088	33.401	34.873	36.970

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría⁷⁰.

92. La evolución de los ingresos por aranceles permite, asimismo, dimensionar el tamaño y la magnitud económica del subsistema universitario. En este sentido, esta Fiscalía identificó que, entre los años 2013 y 2022, los ingresos totales por aranceles han aumentado, mostrando una tendencia al alza tanto en universidades privadas como estatales. En particular, las universidades privadas concentran consistentemente la mayor proporción de ingresos, superando en 2021 los \$2,58 billones, cifra que representa el nivel más alto del periodo analizado⁷¹.

93. Por otro lado, en lo que respecta a la incidencia de los recursos propios de los estudiantes de pregrado (aranceles y matrículas directas) y de la Política de Gratuidad como fuentes de ingreso, se observa que, para el año 2023, estos presentan distintos niveles de relevancia según el tipo de universidad. En el caso de las universidades privadas, los recursos propios de los estudiantes constituyen la principal fuente de ingreso, representando un 34,8%, mientras que la Política de Gratuidad, representa un 14,8%. Para las universidades no estatales pertenecientes al CRUCH, por su parte, los recursos propios alcanzan un 15,6% de los ingresos totales en 2023, y la Política de Gratuidad un 21,3%. Finalmente, en el caso de las universidades estatales, los recursos propios de pregrado representan un 8,6% de sus ingresos totales en dicho año, mientras que la Política de

⁷⁰ Véase archivo “00. Memoria de Cálculo – CAD- Evolución oferta académica”.

⁷¹ Estudio Educación Superior FNE, p. 103.

Gratuidad alcanza un 25,7%⁷². Cabe señalar que, en este periodo, y para estos dos últimos tipos de universidades, la principal fuente de ingresos es la categoría “Otros”⁷³.

94. Ahora bien, respecto de las dinámicas competitivas territoriales, las universidades muestran mayores niveles de movilidad interregional que el subsistema de IP/CFT, lo que permite inferir una competencia más extendida territorialmente⁷⁴.

95. Lo anterior fue confirmado por las universidades adscritas a la Política de Gratuidad en el marco de las diligencias investigativas realizadas para la elaboración del presente informe. En términos generales, dichas instituciones señalaron que la competencia se desarrolla dentro del subsistema universitario, con un alcance predominantemente regional, sin perjuicio de la existencia de ciertas instituciones y programas cuyo ámbito sería de carácter nacional. Asimismo, las estrategias de atracción de postulantes que declaran presentan un enfoque mayoritariamente regional, en función de la ubicación de sus sedes⁷⁵.

96. Sumado a lo anterior, esta Fiscalía observó que las carreras o programas académicos constituyen bienes diferenciados, principalmente en atención a su malla curricular y a la calidad docente⁷⁶. Asimismo, se identificaron grados de sustitución entre programas; mientras algunos son percibidos como sustitutos cercanos, otros se consideran alternativas no comparables. A su vez, se advierte que no todos los programas enfrentan el mismo nivel de presión competitiva⁷⁷, aspecto que fue refrendado por las universidades, las cuales identificaron, además, como un factor competitivo relevante, la existencia de programas o carreras coincidentes⁷⁸.

97. En cuanto a la concentración del subsistema universitario, esta Fiscalía observa, en primer término, niveles de concentración menores en polos económicos de alta concentración poblacional como las regiones Metropolitana, de Valparaíso o del Biobío, en comparación con regiones aisladas como las de Arica y Parinacota, Atacama o Magallanes.

⁷² Véase Estudio 2024 “Salud Financiera: Ingresos y perfiles de riesgo en la educación chilena”, de la Superintendencia, pp. 38 y siguientes. Disponible en: <https://www.sesuperior.cl/wp-content/uploads/2025/01/Estudio-Salud-Financiera-2024-20250115.pdf> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

⁷³ Con un 27,2% de los ingresos totales para las universidades no estatales pertenecientes al CRUCH y un 26,2% para las universidades estatales. Estos ingresos se refieren a aquellos asociados a fuentes que incluyen donaciones, prestación de servicios, investigación e ingresos no operacionales. Véase Estudio 2024 “Salud Financiera: Ingresos y perfiles de riesgo en la educación chilena”, de la Superintendencia, pp. 40 y siguientes.

⁷⁴ Estudio Educación Superior FNE, p. 126.

⁷⁵ Véase declaraciones de universidades en el marco de la investigación Rol N°2728-25 FNE y respuestas de universidades a Oficio Circ. Ord. N°1-26 FNE, de fecha 6 de enero de 2026.

⁷⁶ Estudio Educación Superior FNE, p. 108.

⁷⁷ Ibid., p. 132.

⁷⁸ Véase respuestas de universidades a Oficio Circ. Ord. N°1-26 FNE, de fecha 6 de enero de 2026.

Lo anterior se explicaría, en gran medida, por la menor oferta de universidades en dichas regiones, así como por los mayores costos de relocalización⁷⁹.

98. Otro aspecto relevante identificado por esta Fiscalía dice relación con aquellos elementos del servicio educacional de pregrado entregado por las universidades que determinan su calidad, tanto a nivel de carrera como de institución. En el caso de las carreras, los atributos más frecuentemente considerados en su elección, en orden de relevancia, son la vocación, las aptitudes para el área, empleabilidad, la amplitud del campo laboral y la expectativa salarial⁸⁰. Por su parte, respecto de la institución, los atributos más frecuentes, también en orden de importancia, corresponden a los años de acreditación, el valor del arancel, el prestigio, la inserción laboral, la ubicación de la sede, el nivel de los profesores y el horario⁸¹.

99. Por último, cabe indicar que algunos de los atributos de calidad identificados a nivel institucional también fueron mencionados por ciertas universidades como factores competitivos relevantes⁸².

3) Fuentes de información utilizadas por esta FNE

100. Pervio al desarrollo del análisis efectuado por esta Fiscalía respecto de las materias consultadas, se estima pertinente realizar ciertas prevenciones relativas a las principales fuentes de información utilizadas, las cuales fueron remitidas por la Subsecretaría. En particular, dichas prevenciones se refieren a aspectos metodológicos, de alcance y de consistencia de los antecedentes proporcionados, los que deben ser considerados al momento de interpretar los resultados del análisis realizado.

101. En primer lugar, cabe señalar que en respuesta al Oficio Ord. N°2247-25 FNE, la Subsecretaría envió a esta Fiscalía, entre otros antecedentes relativos a la determinación de los valores regulados de aranceles, la versión publicada del informe de cálculo de los aranceles 2026⁸³ junto con el código de programación mediante el cual se habría efectuado dicho cálculo, señalando que este era análogo al que estuvo disponible para las IES en el “computador isla”⁸⁴. No obstante, en su examen, esta Fiscalía advirtió que dicho código no

⁷⁹ Estudio Educación Superior FNE, p. 135.

⁸⁰ Ibid., p. 155.

⁸¹ Ibid., p. 157.

⁸² Véase respuestas de universidades a Oficio Circ. Ord. N°1-26 FNE, de fecha 6 de enero de 2026.

⁸³ Disponible en: https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2025/04/Informe-de-Calculo-Aranceles-Regulados-2026_compressed.pdf [Fecha de última consulta: 6 de marzo de 2026].

⁸⁴ Véase respuesta de Subsecretaría a Oficio Ord. N°2247-25 FNE, de fecha 27 de noviembre de 2025, p. 13.

permitía replicar los resultados contenidos en el informe de cálculo publicado, el cual, además, fue citado en la Consulta y en el Informe Butelmann.

102. En atención a lo anterior, se tomó contacto con la Subsecretaría respecto de algunas de las inconsistencias detectadas entre ambos documentos, principalmente en el contenido de la Tablas N°56 y N°57 del informe, tras lo cual fueron remitidas nuevas versiones de este (esta vez denominado “Informe de Cálculo Aranceles Regulados 2026-post obs CERA”) y del respectivo código y su planilla de cálculo. Sin embargo, su revisión permitió constatar que dichos antecedentes también presentaban inconsistencias respecto de las versiones que estuvieron disponibles para las IES en el tercer proceso de determinación de aranceles.

103. Posteriormente, luego de comunicaciones y de una reunión explicativa, esta Fiscalía solicitó mediante los Oficios Ord. N°206-26 FNE y N°228-26 FNE, las versiones definitivas del informe de cálculo y de los archivos utilizados para el cálculo de los aranceles regulados. Dichos antecedentes fueron remitidos por la Subsecretaría mediante el Ord. N°6/870, sin perjuicio de ello, se identificaron nuevas discrepancias en el código de programación, el cual fue remitido nuevamente en una versión corregida.

104. En atención a lo anterior, tanto el análisis que se desarrolla a continuación como las referencias al informe de cálculo deben entenderse efectuados sobre la base del informe de cálculo remitido mediante el Ord. N°6/870 (en adelante, “**Informe de Cálculo Febrero 2026**”), así como del último código de programación recibido con fecha 12 de febrero de 2026.

4) Descripción general de la metodología empleada por la Subsecretaría

105. La metodología utilizada por la Subsecretaría para el cálculo de los aranceles regulados puede resumirse en cinco etapas sucesivas. En primer lugar, se estiman los costos totales por estudiante, definidos como la suma de los costos anuales directos e indirectos y los costos anualizados de las inversiones en infraestructura requeridos para impartir una carrera o programa de pregrado. Estos costos se calculan a partir de la información reportada por las IES y son objeto de diversos ajustes metodológicos y depuraciones estadísticas, orientados a asegurar consistencia contable, reducir la incidencia de valores atípicos y mitigar problemas de asimetrías de información⁸⁵.

106. En segundo lugar, las carreras y programas se agrupan en macrogrupos, definidos en función del tipo de programa, la estructura curricular y los costos por estudiante observados a nivel de carrera, con el objeto de conformar conjuntos lo más homogéneos

⁸⁵ Bases Técnicas, pp. 3-31.

posibles en términos de estructura de costos. Para ser considerados válidamente conformados, los macrogrupos deben cumplir con un umbral mínimo de 25 carreras impartidas por al menos cuatro IES⁸⁶.

107. En tercer lugar, para cada macrogrupo se calculan los estadísticos descriptivos de los costos totales por estudiante, en particular la media y la desviación estándar, los cuales caracterizan la distribución de costos al interior de cada grupo y constituyen la base de referencia para el cálculo del arancel regulado⁸⁷.

108. En cuarto lugar, se construye para cada carrera un preíndice de agrupación (en adelante, “**PIA**”), que sintetiza el efecto de un conjunto de características institucionales y del programa, tales como tamaño y complejidad académica, asociadas a diferencias estructurales de costos entre carreras pertenecientes a un mismo macrogrupo. Este preíndice es posteriormente linealizado, dando origen a un índice de agrupación (en adelante, “**IA**”), con el fin de ajustar los aranceles en función de la dispersión de los costos por estudiante observada en cada macrogrupo, asegurando, a su vez, que el rango de valores resultante cubra, como mínimo, los costos informados por el 50% de las carreras del respectivo macrogrupo⁸⁸.

109. Finalmente, el arancel regulado de cada carrera se determina combinando la media de costos del macrogrupo con un ajuste proporcional, calculado como el producto entre el índice de agrupación y la desviación estándar del macrogrupo correspondiente, de acuerdo con la siguiente ecuación⁸⁹⁻⁹⁰.

Ecuación N°1: Fórmula de cálculo del arancel regulado

$$AR_{cg} = X_G + (IA_{ci} * \sigma_G)$$

Fuente: Bases Técnicas, p 46.

⁸⁶ Bases Técnicas, p. 32-44.

⁸⁷ Ibid., p. 44.

⁸⁸ Ibid., p. 44-48.

⁸⁹ Ibid., p. 46.

⁹⁰ El arancel regulado (AR) de una carrera "c" perteneciente al grupo "g" se calcula en función del IA de la carrera, dado un valor promedio "X" y una desviación estándar "σ" del costo total por estudiante del respectivo macrogrupo "G" al cual pertenece la carrera.

B. Análisis de las materias consultadas

1) Determinación del costo total por estudiantes a través de los años

110. La sección 2.6 de las Bases Técnicas indica los criterios considerados respecto de los años de levantamiento de costos a utilizar para la determinación del costo total por estudiante. De acuerdo con la Subsecretaría, se estima un promedio ponderado de las variables de interés que asigne un mayor ponderador a los datos más recientes disponibles, atendiendo una recomendación formulada previamente por la CERA⁹¹.

111. En particular, la sugerencia de la CERA -recogida por la Subsecretaría para el proceso 2026- indica “(...) *reducir el número de años [del levantamiento] o bien incluir algún factor que ponderase con mayor significancia los valores más recientes*”⁹². Cabe señalar que dicha sugerencia forma parte de las observaciones realizadas por la CERA en el proceso para la determinación de valores regulados del año 2019, en el cual se utilizaron datos de los últimos 5 años disponibles a la época, ya que según la CERA una serie temporal de dicha extensión podría generar riesgos de subestimar los costos reales presentes de las instituciones⁹³.

112. En lo que respecta al proceso de determinación de los aranceles regulados 2026, la CERA también formuló una observación relativa a las ponderaciones aplicadas a los costos totales de los últimos años. Al respecto, señaló que, si bien se entiende que la metodología contemplada en las Bases Técnicas tiene por objeto evitar variaciones abruptas en la fijación de aranceles⁹⁴, esta “*recomienda revisar dicha metodología, ya sea para aumentar la comparabilidad interanual de las cifras o para considerar una mayor ponderación del último año*”⁹⁵. Por otra parte, con el objeto de evitar confusiones asociadas a los efectos de la inflación, la CERA también recomendó utilizar la Unidad de Fomento (en adelante “UF”) como base de cálculo⁹⁶.

⁹¹ Bases Técnicas, p. 31.

⁹² CERA. Informe con observaciones sobre informe de cálculo, de conformidad a las bases técnicas vigentes, de los valores de los aranceles regulados, de los derechos de matrícula y de los cobros por concepto de titulación o graduación, de fecha 19 de abril de 2022 (en adelante, “**Observaciones Informe de Cálculo**”), p. 12. Disponible: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2023/04/Informe-Observaciones-al-Informe-de-Ca%CC%81culo-CERA.pdf> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

⁹³ Observaciones Informe de Cálculo, p. 12.

⁹⁴ Observaciones Informe de Cálculo, p. 13.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

113. Por otro lado, de las declaraciones recabadas por esta Fiscalía, en relación con la idoneidad de la metodología aplicada por la Subsecretaría, se desprende que la utilización de una ventana temporal de tres años permite suavizar la evolución de los costos y reducir los incentivos a comportamientos estratégicos por parte de las IES. Asimismo, se destacó la solidez metodológica de asignar una mayor ponderación al último año de la serie⁹⁷.

114. Por último, esta Fiscalía también consultó a la CERA por la incorporación de sus observaciones al Informe de Cálculo, indicando que *“las observaciones de la CERA al Informe de Cálculo no son vinculantes para la Subsecretaría. Por otra parte, a la Comisión no le corresponde emitir un pronunciamiento en cuanto a si sus observaciones fueron incorporadas satisfactoriamente en ambas Resoluciones”*⁹⁸.

115. En lo que respecta a la metodología de cálculo contemplada en las Bases Técnicas, estas disponen que, tratándose de aquellas carreras respecto de las cuales exista información correspondiente a los tres levantamientos de costos efectuados en los años 2021, 2022 y 2023, se aplicará una ponderación de 20%, 30% y 50% a los costos asociados, respectivamente⁹⁹. Asimismo, establecen que, en aquellos casos en que únicamente se cuente con información correspondiente a dos años, se aplicará una ponderación de 60% al año más reciente disponible y de 40% al año inmediatamente precedente¹⁰⁰. Finalmente, respecto de aquellas carreras para las cuales solo exista información correspondiente a un único año, el costo por estudiante considerado será aquel informado para dicho año¹⁰¹.

116. Conforme a lo anterior, y según se detalla en el Informe de Cálculo Febrero 2026, la base de datos unificada considera un total de 6.983 carreras, de las cuales un 68,48% cuenta con información de costos correspondiente a los años 2021, 2022 y 2023. Asimismo, se indica que 1.117 carreras disponen de información para solo dos años, mientras que 1.084 cuentan únicamente con antecedentes de costos para un único año, según detalla la Tabla N°5.

⁹⁷ Declaraciones en el marco de la investigación Rol N°2728-25 FNE.

⁹⁸ Véase respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 30 de enero de 2026.

⁹⁹ Bases Técnicas, p. 31.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

Tabla N°5: Número de carreras en base unificada PES, según años de información

Información disponible	N°	%
Sólo 2021	205	2,93%
Sólo 2022	118	1,68%
Sólo 2023	761	10,89%
2021 y 2022	252	3,60%
2021 y 2023	63	0,90%
2022 y 2023	802	11,48%
2021, 2022, 2023	4.782	68,48%
Total base unificada	6.983	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁰².

117. Ahora bien, al considerar exclusivamente a las universidades, la Tabla N°6 muestra que el 76,24% de las carreras del subsistema universitario cuenta con información de costos correspondiente a los años 2021, 2022 y 2023, y que no existen carreras que dispongan únicamente de información para los años 2021 y/o 2022. Ello da cuenta de una mayor disponibilidad y actualización de información en el subsistema universitario, en comparación con las carreras impartidas por los IP y los CFT.

Tabla N°6: Número de carreras impartidas por universidades, según años de información

Información disponible	N°	%
Solo 2021	0	0%
Solo 2022	0	0%
Solo 2023	350	13,16%
2021 y 2022	0	0%
2021 y 2023	34	1,28%
2022 y 2023	248	9,32%
2021, 2022 y 2023	2.028	76,24%
Total	2.660	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁰³.

118. La metodología aplicada por la Subsecretaría es cuestionada por las Consultantes, indicando que se utiliza información con un gran nivel de desfase, todo lo cual lleva a que *“la real estructura de costos de las Universidades está completamente desactualizada y muy probable subestimada, sobre todo en materia de inversiones e infraestructura”*¹⁰⁴. Asimismo, el Informe Butelmann señala que la metodología se basa en promedios ponderados de costos históricos que no reflejan adecuadamente la estructura de costos vigente de las universidades¹⁰⁵.

¹⁰² Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 29.

¹⁰³ Véase archivo “01. Memoria de Cálculo - Años considerados - A”.

¹⁰⁴ Consulta, p. 76.

¹⁰⁵ Informe Butelmann, p. 51.

119. En primer lugar, respecto de la posible desactualización de los costos utilizados en el proceso 2026, especialmente en inversiones e infraestructura, como señalan las Consultantes, la Tabla N°7 muestra los montos de activos totales para el periodo entre 2021 y 2024 de los distintos grupos de universidades que se encuentran adscritas a la Política de Gratuidad.

Tabla N°7: Activos totales de universidad adscritas a la Política de Gratuidad, en miles de millones de pesos

Universidades	2021	2022	2023	2024
Universidades Privadas	994	1.163	1.265	1.380
Universidades Estatales	2.974	3.268	3.500	3.581
Universidades G9	2.577	2.791	2.789	3.008
Total	6.545	7.222	7.554	7.969

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia¹⁰⁶.

120. Sin perjuicio de que los activos totales de las universidades incluyen activos que no se encuentran directamente vinculados al pregrado, la Tabla N°7 permite observar que, a nivel agregado, el subsistema universitario realiza inversiones de manera sostenida en el tiempo. A modo de ejemplo, en el caso de las universidades privadas, entre 2021 y 2022 los activos aumentaron en un 17%, mientras que entre 2023 y 2024 dicho incremento alcanzó un 9%. Lo anterior permite advertir que la metodología de la Subsecretaría, al considerar costos correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023, podría encontrarse desactualizada, en la medida en que los aranceles fijados para el año 2026 no reconocerían las inversiones efectuadas durante los años 2024 y 2025.

121. Por otro lado, con el objeto de dimensionar el impacto de utilizar información de costos correspondiente a los años 2021, 2022 y 2023, según se ha descrito previamente, se realizó un análisis de sensibilidad en el cual se replicó la metodología aplicada por la Subsecretaría y se estimaron los aranceles promedio por universidad bajo un escenario contrafactual en el que se consideran exclusivamente los costos del año 2023.

122. En la Tabla N°8 se presenta la variación del ajuste según tipo de universidad. De dicho cuadro se desprende que, en promedio, todas las universidades habrían percibido un arancel mayor en el evento de haberse utilizado exclusivamente los costos del 2023. En particular, las universidades del G9 habrían recibido un arancel superior en un 5,2%, las universidades estatales en un 5,0% y las universidades privadas en un 4,3%¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Información disponible en: https://www.sesuperior.cl/es_cl/registros/ [Fecha de última consulta: 6 de marzo de 2026]. Véase archivo “01. Memoria de Cálculo - Años considerados - B”.

¹⁰⁷ Para un análisis desagregado por universidad, véase Tabla Anexo N°4.

Tabla N°8: Comparación de aranceles promedio ponderados por matrícula por tipo de universidad: cálculo Subsecretaría y escenario sólo costos del 2023

Tipo universidad	Variación
Universidades Estatales	5,0%
Universidades G9	5,2%
Universidades Privadas	4,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría ¹⁰⁸.

123. En mérito de los antecedentes analizados, a juicio de esta Fiscalía, el desfase temporal entre los años utilizados para el cálculo de los costos y el año para el cual se determinan los aranceles regulados podría implicar una subestimación de los costos de infraestructura, en la medida en que existiría evidencia contable de que el subsistema universitario realiza inversiones de manera recurrente, aunque no homogénea, a lo largo del tiempo.

124. Sin perjuicio de lo anterior, aun cuando la metodología aplicada determina aranceles inferiores en comparación con una metodología alternativa que utiliza exclusivamente el levantamiento de costos correspondiente al año más reciente, dicho ejercicio contrafactual no evidencia efectos que beneficien o perjudiquen de manera significativa, sistemática o diferenciada a un grupo determinado de universidades, tal como se aprecia en la Tabla N°8.

125. En consecuencia, esta Fiscalía concluye que la metodología utilizada por la Subsecretaría, en lo relativo a los años considerados para la determinación de los costos totales por estudiante, no materializaría una discriminación arbitraria respecto de ningún grupo de universidades. No obstante, se recomienda avanzar hacia un proceso de levantamiento de costos más expedito, que permita reducir la brecha temporal existente entre el año objeto de regulación y la información disponible para dicho efecto.

2) Truncamiento de costos a nivel de ingresos por aranceles

126. La sección 2.3.2 de las Bases Técnicas establece el procedimiento de auditoría realizado por la Subsecretaría, cuyo objetivo es verificar la validez y confiabilidad de los costos reportados por las IES. De acuerdo con la Subsecretaría, dicho control se fundamenta en la existencia de asimetrías de información entre el regulador y las instituciones, así como en la necesidad de mitigar riesgos de sobre reporte de costos asociados a la expectativa de mayores transferencias de recursos públicos¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Véase archivos “00. Memoria de Cálculo - Réplica aranceles regulados” y “01. Memoria de Cálculo - Años considerados - A”.

¹⁰⁹ Bases Técnicas, p. 19.

127. Para estos efectos, se define como variable de control el total de ingresos por aranceles de cada institución para el mismo año del reporte, utilizando preferentemente la información contenida en la Ficha Estandarizada Codificada Única de Situación Financiera (en adelante, “**FECU**”) y, en su defecto, los Estados Financieros auditados¹¹⁰. En aquellos casos en que no exista información financiera disponible en estas fuentes, los ingresos por aranceles se estiman a partir de los aranceles reales y el total de estudiantes con matrícula en el año del reporte. La Subsecretaría utiliza el total de ingresos por aranceles de cada institución incluyendo tanto los de pregrado como de posgrado, reconociendo la posible existencia de subsidios cruzados entre ambos y tomando en cuenta que la omisión de los ingresos por esta última vía podría inducir a sesgos en la estimación¹¹¹.

128. Cabe destacar que la auditoría se aplica exclusivamente sobre los costos directos e indirectos asociados al pregrado reportado, excluyendo los costos de infraestructura y los convenios asistenciales docentes, los cuales son objeto de procedimientos de revisión específicos. Además, la variable de control debe ser ajustada para aquellas instituciones que no hayan reportado la totalidad de sus carreras. De este modo, dicha variable es multiplicada por la proporción entre el total de estudiantes con gratuidad en las carreras informadas por cada IES en el reporte de la Plataforma de Educación Superior (en adelante, “**PES**”), y el total de estudiantes con gratuidad en el año en reporte de la institución de acuerdo con la información consignada en la base de datos de beneficios estudiantiles¹¹².

129. Una vez establecida la variable de control, esta se contrasta con la suma total de los costos reportados por la institución. Cuando los costos totales informados superan los ingresos por aranceles, los ítems de costos para todas las carreras son ajustados en una proporción equivalente a aquella que permita que la razón entre costos reportados e ingresos por aranceles se ajuste al valor 1¹¹³.

130. Las Consultantes cuestionan la metodología empleada por la Subsecretaría. En particular, si bien reconocen que las IES pueden tener incentivos a sobre reportar costos, argumentan que el proceso 2026 aplica recortes y ajustes a la baja particularmente intensos sin una justificación suficiente sobre la magnitud real de dicho problema¹¹⁴.

¹¹⁰ Véase: Superintendencia. Registros – Estados Financieros IES – Resumen Financiero 2023. Disponible en: https://www.sesuperior.cl/es_cl/registros/ [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

¹¹¹ Bases Técnicas, pp. 19-20.

¹¹² Bases Técnicas, pp. 19-20.

¹¹³ Ibid., p. 20.

¹¹⁴ Consulta, p. 70.

131. Según las Consultantes, el supuesto que los costos no pueden exceder los ingresos por aranceles subestima los costos efectivos y distorsiona el arancel regulado a la baja¹¹⁵. Además, dado que las universidades estatales y del G9 reciben transferencias basales significativas -a las que las universidades privadas no acceden-, estos ajustes profundizan las asimetrías estructurales de financiamiento, recortando de manera arbitraria los principales ingresos de las universidades privadas¹¹⁶.

132. En consecuencia, según argumentan, lo que se presenta como una corrección técnica frente a eventuales asimetrías de información termina configurando una discriminación arbitraria exclusoria, con efectos potencialmente adversos para la competencia en el mercado de educación superior¹¹⁷.

133. De las 38 universidades que reportaron costos de carrera, sede e institución en la plataforma PES, 18 informaron sumas totales superiores a sus ingresos por aranceles de pregrado y postgrado y, por ende, la Subsecretaría les aplicó el truncamiento de costos. En otras palabras, los costos reportados fueron ajustados para el 47% de las universidades. Como se observa en la Tabla N°9, para una institución el ajuste fue mayor a 70%, mientras que para cuatro fue de entre un 25 y 50%. Para el resto de las universidades, el ajuste fue menor a 25%¹¹⁸.

Tabla N°9: Ratio de ajuste y variación por truncamiento en universidades con mayor disminución

N°	Universidad	Tipo	Ratio Ajuste	Disminución (%)
1	[Confidencial]	Universidad Estatal	3,621	72%
2	[Confidencial]	Universidad Estatal	1,911	48%
3	[Confidencial]	Universidad Estatal	1,629	39%
4	[Confidencial]	Universidad Estatal	1,524	34%
5	[Confidencial]	Universidad Estatal	1,399	29%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹¹⁹.

134. En la Tabla N°10 se muestra la distribución del ajuste según tipo de universidad. Se observa que de las 18 universidades a las que se les modificaron sus costos, 13 son estatales, 4 son privadas pertenecientes al G9 y solo 1 es privada no perteneciente al G9.

¹¹⁵ Consulta, p. 71.

¹¹⁶ Ibid., p. 71.

¹¹⁷ Ibid., p. 71.

¹¹⁸ Véase Tabla Anexo N°5.

¹¹⁹ Véase archivo “02. Memoria de Cálculo - Truncamiento de Costos - A”.

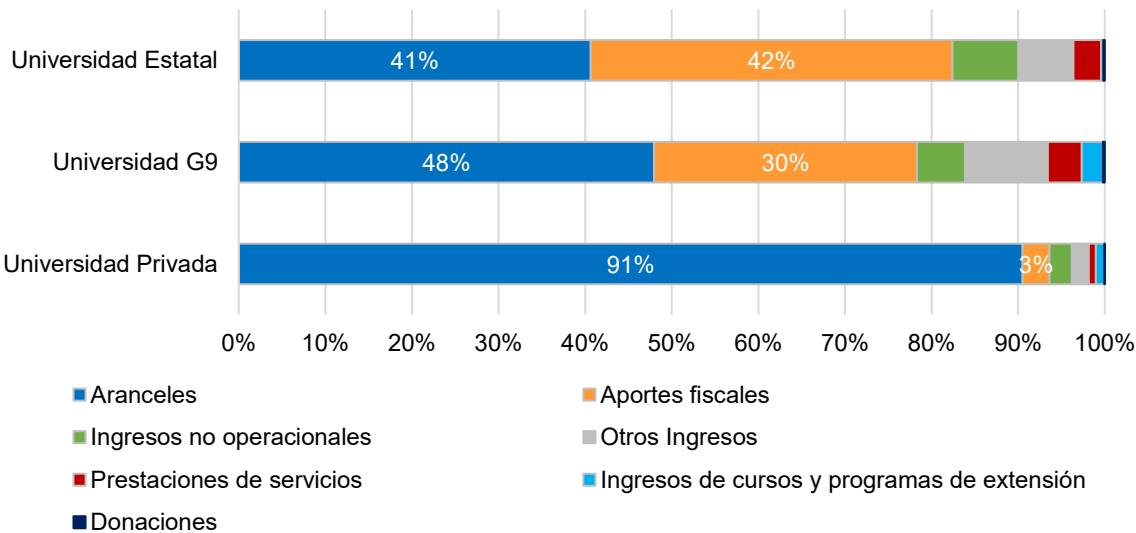
Tabla N°10: Distribución del ajuste por truncamiento según tipo de universidad

Tipo	N° Total	N° Ajustadas
Universidades Estatales	18	13
Universidades G9	9	4
Universidades Privadas	11	1
Total	38	18

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹²⁰.

135. La Figura N°7 presenta la distribución de los ingresos de las universidades según su tipo. Se observa que, en el caso de las universidades privadas, los aranceles constituyeron en promedio más del 90% de los ingresos en 2023. En contraste, esta proporción fue considerablemente menor en las universidades estatales y en las del G9, alcanzando un 41% y un 48%, respectivamente. Asimismo, se evidencia que los aportes fiscales representan una fuente relevante de ingresos para estos dos últimos grupos, explicando el 42% de los ingresos en las universidades estatales y el 30% en las universidades del G9¹²¹.

Figura N°7: Distribución de los ingresos de las universidades según tipo (% 2023)¹²²⁻¹²³



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia¹²⁴.

136. Al consultarle esta Fiscalía a la CERA si estimaba que la metodología de truncamiento reflejaba adecuadamente los costos reales de provisión de las carreras universitarias -considerando que el financiamiento de algunas de ellas proviene en una

¹²⁰ Véase archivo “02. Memoria de Cálculo - Truncamiento de Costos - A”.

¹²¹ Para un análisis desagregado por universidad, véase Figura Anexo N°1.

¹²² Los ingresos por arancel incluyen pregrado y postgrado.

¹²³ Los ingresos no operacionales incluyen renta de inversiones, venta de bienes, dividendos, arriendos, entre otros.

¹²⁴ Véase archivo “02. Memoria de Cálculo - Distribución de ingresos universidades”.

proporción significativa de fuentes distintas a los aranceles-, esta señaló que “[a] la Comisión no le corresponde pronunciarse sobre la pertinencia de la estructura de financiamiento de las Universidades, sino respecto de la metodología para la determinación de los costos necesarios y razonables para impartir una carrera o programa de estudios. No obstante lo anterior, la CERA ha observado la calidad y alta heterogeneidad de los reportes de costos realizados por las IES, lo que hace necesario aplicar ajustes metodológicos para evitar distorsiones”¹²⁵.

137. Por último, con el objetivo de dimensionar el impacto del truncamiento de costos sobre los aranceles regulados finales, se realizó un análisis de sensibilidad en el cual se replicó el cálculo efectuado por la Subsecretaría y se estimaron los aranceles promedio ponderados por matrícula para cada universidad bajo un escenario contrafactual en el que no se hubiese aplicado el supuesto de truncamiento¹²⁶. Según se observa en la Tabla N°11, en ausencia de truncamiento los aranceles habrían sido más elevados para todos los tipos de universidades. En efecto, en términos relativos, las variaciones asociadas al truncamiento resultan similares entre los distintos tipos de instituciones: en el caso de las universidades del G9, el incremento promedio simple alcanza un 6%; en las universidades estatales, un 5%; y en las universidades privadas, un 4%¹²⁷.

Tabla N°11: Comparación de aranceles promedio ponderados por matrícula por tipo de universidad: escenarios con y sin truncamiento

Tipo Universidad	Promedio variación
Universidades G9	6%
Universidades Estatales	5%
Universidades Privadas	4%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹²⁸.

138. El análisis realizado permite concluir que, si bien el truncamiento de los costos a nivel de los ingresos por aranceles genera efectos heterogéneos sobre los costos reportados por las universidades, en la práctica su impacto sobre los aranceles regulados resulta similar entre los distintos tipos de instituciones. En particular, dicho mecanismo afecta de manera negativa a todas las universidades adscritas a la Política de Gratuidad.

¹²⁵ Véase respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26, de fecha 30 de enero de 2026, pp. 6-7.

¹²⁶ Para este ejercicio de sensibilización y los siguientes, el cálculo se hizo dejando todos los demás supuestos constantes, incluidos los límites de linealización descritos en la sección 3.3 de las Bases Técnicas. Véase: Bases Técnicas, p. 46.

¹²⁷ Para un análisis desagregado por universidad, véase Tabla Anexo N°6.

¹²⁸ Véase archivos “00. Memoria de Cálculo - Réplica aranceles regulados” y “02. Memoria de Cálculo - Truncamiento de costos - B”.

139. Asimismo, se constata una marcada heterogeneidad en la estructura de ingresos de las universidades, observándose que una proporción relevante de los ingresos de las universidades estatales y del G9 proviene de fuentes distintas a los aranceles. Como fue mencionado en la sección II.C.1), dichas universidades son las que reciben AFD que constituye el principal instrumento de financiamiento basal que proporciona el Estado. Según lo señalado por la Subsecretaría, el AFD corresponde a un financiamiento de libre disposición y no se encuentra sujeto a un régimen especial de rendición¹²⁹. Por lo tanto, dado que estos ingresos pueden destinarse al financiamiento del pregrado, sería recomendable revisar este supuesto metodológico, tal como ya se ha hecho respecto de los ingresos por programas de postgrado.

3) Tratamiento de costos de infraestructura

Bases Técnicas

140. La sección 2.4 de las Bases Técnicas establece el procedimiento para el cálculo de los costos anualizados de inversión en infraestructura por estudiante de cada carrera.

141. El procedimiento se inicia con la consolidación y depuración de la información reportada por las instituciones, para luego determinar una variable homogénea del costo promedio por metro cuadrado para cada ítem de infraestructura, común a todas las IES¹³⁰. Para ello, el valor anual de arriendo de cada propiedad se determina en función de su régimen de tenencia: en los casos de arriendo o *leasing* se utiliza el valor reportado por la institución, mientras que en los casos de propiedad u otras formas de tenencia se imputa un canon comercial equivalente al 8% de la tasación informada. Adicionalmente, se establece un tope máximo equivalente al 11% del avalúo fiscal de los inmuebles asociados a cada institución. Cuando la suma de los valores de arriendo supera dicho umbral, se aplica un ajuste proporcional mediante una ratio de control a cada ítem reportado y se descartan únicamente el valor máximo y mínimo reportado para cada ítem. Una vez realizados estos ajustes, se estiman los valores promedio de arriendo por metro cuadrado para cada ítem de infraestructura¹³¹.

142. Según la Subsecretaría, la utilización de los guarismos del 11% del avalúo fiscal y el 8% del avalúo comercial se fundamenta en la historia de la Ley N°20.845 de Inclusión Escolar, respecto de sostenedores de establecimientos de educación básica y media. En

¹²⁹ Véase respuesta de la Subsecretaría al Oficio Ord. N°137-26 FNE, de 21 de enero de 2026.

¹³⁰ En el levantamiento de costos 2023 considera los siguientes ítems de infraestructura: (1) salas de clases, oficinas, baños y pasillos; (2) auditorios; (3) laboratorios; (4) talleres; (5) casinos y cafeterías; (6) áreas verdes y de esparcimiento; y, (7) bibliotecas. Véase: Bases Técnicas 2026, p. 15, tabla 3.

¹³¹ Bases Técnicas, pp. 26-27.

efecto, su incorporación en las Bases Técnicas se justificaría por su coherencia con la prohibición del lucro y con el objetivo de la regulación económica de cubrir exclusivamente los costos medios de largo plazo, evitando la generación de rentas económicas¹³².

143. Este enfoque de valorización de la infraestructura representa un cambio relevante respecto del levantamiento de costos 2022, el cual se basaba exclusivamente en información de arriendos. Asimismo, de acuerdo con la Subsecretaría, acoge observaciones formuladas por la CERA en procesos regulatorios de años anteriores, orientadas a reforzar la confiabilidad de la información mediante su contraste con fuentes externas y a la adopción de reglas sistemáticas de valorización aplicables a todo el sistema¹³³.

144. Una vez determinado el costo promedio por metro cuadrado para cada ítem de infraestructura, la Subsecretaría procede a la auditoría de los metrajes reportados en el módulo de infraestructura de carrera. Para ello, se comparan los metros cuadrados informados por las instituciones con la información oficial del SIES. Cuando la ratio entre ambas fuentes supera el valor de 2, los metrajes reportados son ajustados utilizando la información del SIES y redistribuidos entre las carreras según la intensidad de uso declarada por la institución. Asimismo, se corrigen los casos de sobre reporte en que el metraje total informado a nivel de carrera excede el metraje institucional¹³⁴.

145. Con los metrajes validados, se estima el costo de infraestructura por estudiante. Este cálculo se realiza multiplicando el costo promedio por metro cuadrado de cada ítem de infraestructura por los metros cuadrados utilizados por cada carrera y dividiendo el resultado por la matrícula total correspondiente. El valor obtenido se ajusta posteriormente por la proporción de matrícula de pregrado y postgrado a nivel de sede y se convierte de UF a pesos. Según la Subsecretaría, el ajuste por la proporción de pregrado es necesario dado que la infraestructura institucional es compartida por toda la matrícula y la estimación de aranceles regulados debe considerar únicamente la fracción de infraestructura atribuible a los estudiantes de pregrado¹³⁵.

146. Antes de realizar la agregación final, la Subsecretaría señala que las variables por ítem deben ser sometidas a un proceso de corrección de valores atípicos mediante una transformación estadística de Winsor (en adelante, “**winsorizing**”), seleccionándose

¹³² Bases Técnicas, p. 27.

¹³³ Ibid., p. 25.

¹³⁴ Ibid., pp. 27-28.

¹³⁵ Ibid., p. 29.

posteriormente aquella variable cuya distribución resulte más cercana a la normalidad¹³⁶⁻

¹³⁷.

147. Con la suma de los valores per cápita de inversión para cada ítem de infraestructura, corregidos por winsorizing, se construye el costo anualizado de inversión en infraestructura por estudiante, el cual se incorpora, junto con los costos directos e indirectos, en la determinación del costo total por estudiante¹³⁸. Luego de todos los ajustes realizados, este valor constituye, en promedio, el 8% de los costos totales por estudiante de 2023¹³⁹.

Opinión de la CERA

148. En sus primeras observaciones a las Bases Técnicas, la CERA adoptó una mirada crítica a la metodología propuesta por la Subsecretaría para valorizar la infraestructura. En particular, advirtió que el uso predominante del avalúo fiscal como referencia podía subestimar el valor económico real del uso de los activos, dado que dicho indicador no refleja necesariamente precios de mercado. Asimismo, la Comisión observó que no se incorporaron fuentes directas del mercado inmobiliario, pese a tratarse de una recomendación efectuada en procesos regulatorios anteriores. Adicionalmente, la CERA advirtió que el cambio metodológico propuesto podía implicar una reducción relevante del valor reconocido por concepto de infraestructura respecto de ejercicios previos¹⁴⁰.

149. No obstante, en sus segundas observaciones la CERA adoptó una evaluación más favorable de la metodología propuesta. Ello ocurrió aun cuando la Subsecretaría no introdujo modificaciones sustantivas en dicha metodología en las Bases Técnicas definitivas respecto de la versión inicialmente presentada, limitándose a reforzar su fundamentación en la historia de la ley y a explicitar su coherencia con el objetivo definido por la propia CERA, en cuanto a que los aranceles regulados deben permitir eliminar las potenciales rentas económicas del capital¹⁴¹. En efecto, la Comisión reconoció que el procedimiento propuesto constituye una aproximación razonable al costo de oportunidad de la

¹³⁶ La metodología de winsorizing es descrita con mayor detalle en la sección III.B.4) de este informe.

¹³⁷ Bases Técnicas, pp. 29-30.

¹³⁸ Bases Técnicas, p. 30.

¹³⁹ Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría. Véase: Tabla N°23 del Informe de Cálculo Febrero 2026.

¹⁴⁰ CERA. Informe con observaciones sobre el documento titulado: "Documento inicial de Bases Técnicas para la determinación de valores regulados de Aranceles, Derechos Básicos de Matrícula y cobros por concepto de Titulación o Graduación, en instituciones de educación superior adscritas al Financiamiento Institucional para la Gratuidad, aplicables desde el año académico 2026" (en adelante, "**Primeras observaciones a las bases técnicas 2026**"), pp. 13-14. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/acerca-de-la-comision/documentos/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

¹⁴¹ Bases Técnicas, p. 27.

infraestructura, considerando la heterogeneidad existente en los regímenes de tenencia de los activos inmobiliarios¹⁴².

150. Asimismo, destacó que los parámetros centrales del modelo cuentan con respaldo normativo expreso. En particular, la Comisión valoró que el canon del 8% aplicado sobre la tasación comercial y el tope del 11% del avalúo fiscal se encuentren contemplados en la legislación vigente, aunque no directamente aplicable a las IES¹⁴³⁻¹⁴⁴.

151. Sin embargo, cabe señalar que esta valoración de la CERA no coincide plenamente con lo establecido en las Bases Técnicas, pues mientras la Comisión describe el 11% del avalúo fiscal como un proxy aplicable solo cuando no existe tasación comercial, las Bases Técnicas lo imponen como tope máximo para todas las tenencias, incluso cuando sí existe avalúo comercial¹⁴⁵.

Consultantes

152. Las Consultantes sostienen que la metodología utilizada para valorizar la infraestructura presenta falencias que derivan tanto de cambios metodológicos sucesivos como de supuestos restrictivos que no reflejan adecuadamente los costos reales de las instituciones.

153. En primer lugar, se critica la inconsistencia intertemporal del proceso regulatorio. Los aranceles que regirán en 2026 fueron calculados en tres procesos distintos para distintos grupos de programas, cada uno con metodologías y supuestos diferentes. Ello genera una convivencia de aranceles fijados bajo criterios no homogéneos, afectando la coherencia del sistema de valorización de costos y aportando incertidumbre a los regulados. En particular, la metodología ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo: en un inicio se consideraban tanto arriendos como tasaciones del valor de los activos; posteriormente, se

¹⁴² CERA. Pronunciamiento de las observaciones de la comisión de expertos para la regulación de aranceles al documento titulado: "Segunda propuesta de Bases Técnicas para la determinación de valores regulados de Aranceles, Derechos Básicos de Matrícula y cobros por concepto de Titulación o Graduación, en instituciones de educación superior adscritas al Financiamiento Institucional para la Gratuidad, aplicables desde el año académico 2026" (en adelante, "**Segundas observaciones a las bases técnicas 2026**"), p. 6. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/acerca-de-la-comision/documentos/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

¹⁴³ Artículo 4º transitorio de la Ley N°20.845, de Inclusión Escolar.

¹⁴⁴ Segundas observaciones a las bases técnicas 2026, pp. 6-7.

¹⁴⁵ "Pues bien, en las actuales bases técnicas, el Subsecretaria ha avanzado en la dirección correcta al proponer agregar la utilización del avalúo comercial como referencia, lo que es utilizado con cada vez mayor frecuencia en los estados financieros de las IES. En el evento que no exista tasación comercial, utilizar como alternativa el avalúo fiscal, con la conciencia de que probablemente dicho avalúo será frecuentemente inferior al valor comercial. De esta manera, la Subsecretaria propone, para el caso de los que tienen solo avalúo fiscal, como proxy del costo de oportunidad de la infraestructura un total equivalente al 11% del avalúo fiscal [...]". Véase: Segundas observaciones a las bases técnicas 2026, p. 6.

transitó hacia un esquema basado casi exclusivamente en arriendos; y, finalmente, en el proceso actual, para la infraestructura de propiedad de las instituciones, se incorpora un canon comercial equivalente al 8% del valor de tasación, modificando nuevamente los criterios previamente utilizados¹⁴⁶.

154. En esta línea, las Consultantes destacan la caída abrupta del costo de infraestructura estimado por estudiante. Mientras en el proceso anterior dicho costo era de \$576.000 por alumno, en el cálculo para 2026 se reduciría a \$126.000¹⁴⁷.

155. En segundo lugar, las Consultantes cuestionan los recortes aplicados por la Subsecretaría a los costos de infraestructura reportados por las IES. En particular, de acuerdo con los cálculos del Informe Butelmann, el tope máximo fijado en un 11% del avalúo fiscal implica una reducción de entre 29% y 57% del valor del metro cuadrado respecto de lo efectivamente reportado por las instituciones, dependiendo del tipo de espacio. A ello se suma que la autoridad, tras aplicar dicho límite, procede además a eliminar de la muestra los valores mínimos y máximos, profundizando aún más la reducción del valor reconocido por metro cuadrado¹⁴⁸.

156. Según dicho informe, estos recortes -justificados por la autoridad en el temor a que las instituciones inflen sus reportes de costos- carecen de fundamento en un contexto en que la tarificación se realiza a nivel agregado del sistema y no de manera individual. Asimismo, se sostiene que la dispersión de los valores reportados es esperable, considerando que la muestra incluye universidades emplazadas en distintas regiones y comunas, con una amplia heterogeneidad en los valores de los terrenos¹⁴⁹.

157. De manera similar, se cuestiona el ajuste proporcional aplicado por la Subsecretaría para asignar costos de infraestructura al pregrado según la proporción de matrícula de pre y postgrado, señalando que solo sería conceptualmente correcto si los programas de postgrado implicaran un mayor uso efectivo de infraestructura. En cambio, en aquellos casos en que las universidades cuentan con infraestructura exclusiva para postgrados, el ajuste resultaría innecesario e inapropiado¹⁵⁰.

158. El Informe Butelmann señala que, cuando los programas de postgrado utilizan infraestructura compartida con el pregrado, no existe una solución unívoca desde la teoría de la regulación para asignar los costos entre servicios regulados y no regulados,

¹⁴⁶ Consulta, pp. 72-73.

¹⁴⁷ Ibid., p.72.

¹⁴⁸ Informe Butelmann, pp. 45-46.

¹⁴⁹ Ibid., pp. 45-46.

¹⁵⁰ Ibid., p. 46.

generándose una tensión entre evitar que los estudiantes del sistema regulado financien dichos servicios y preservar incentivos para un uso eficiente de la infraestructura. De acuerdo con el informe, el ajuste aplicado por la Subsecretaría debilita aún más la capacidad competitiva de las universidades adscritas a la Política de Gratuidad frente a las universidades privadas no sujetas a dicho régimen. En particular, dado que la regulación de aranceles restringe los ingresos provenientes del pregrado, estas instituciones tendrían racionalmente incentivos a financiar su infraestructura mediante la expansión de la oferta de postgrado; sin embargo, el ajuste señalado reduce significativamente dicho incentivo¹⁵¹.

159. Finalmente, dicho informe advierte que este mecanismo de prorrateo podría afectar negativamente la calidad académica, al restringir el desarrollo de programas de postgrado que facilitan la atracción y retención de docentes de mayor nivel, relevantes para la acreditación institucional¹⁵².

160. Las Consultantes también son críticas del ajuste mediante winsorizing, cuya descripción, cuestionamientos planteados y sus efectos agregados serán abordados en la sección III.B.4) de este informe.

Análisis y efectos de la metodología

161. Para facilitar el análisis de esta materia, los ajustes realizados por la Subsecretaría a los costos de infraestructura que son objeto de crítica por parte de las Consultantes se agruparán en tres categorías:

- (i) Ajustes a los valores de arriendo reportados por las IES, que incluyen: (a) la imputación de un 8% de la tasación informada en los casos de inmuebles en propiedad; (b) la aplicación de un tope máximo equivalente al 11% del avalúo fiscal; y (c) el descarte de los valores máximo y mínimo reportados (en adelante, “**primeros ajustes**”).
- (ii) Ajustes por proporción de matrícula de pregrado a los valores per cápita de inversión en infraestructura calculados para cada ítem (en adelante, “**ajuste proporción de pregrado**”).
- (iii) Corrección de valores extremos, mediante la aplicación de un procedimiento de winsorizing.

162. La siguiente figura presenta los costos anualizados de inversión en infraestructura por estudiante, desagregados a nivel de carrera. Estos se calculan a partir de cuatro conjuntos de datos distintos: (i) valores reportados por las IES que incorporan algunos

¹⁵¹ Informe Butelmann, p. 46-47.

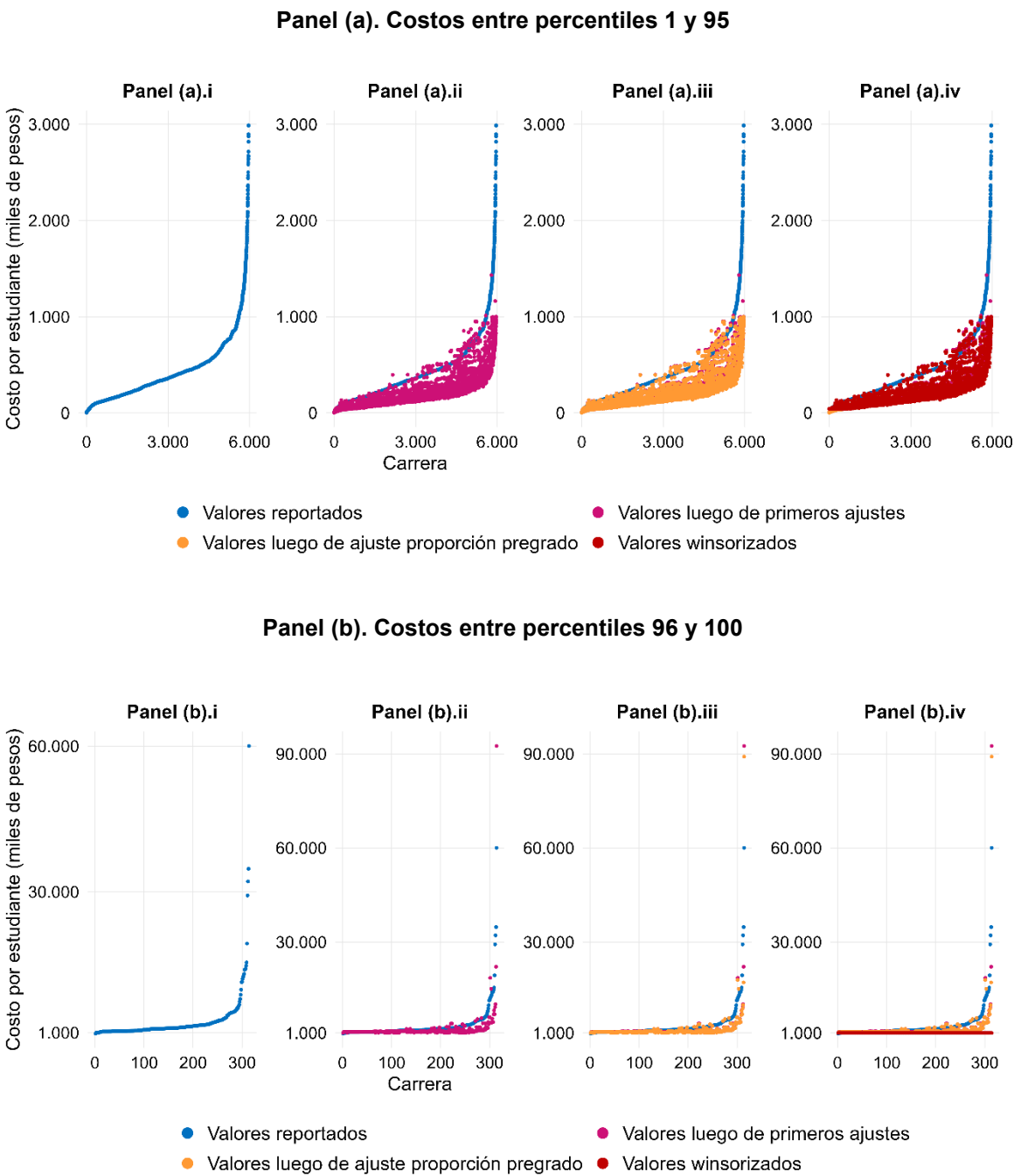
¹⁵² Ibid., p. 47.

ajustes preliminares, distintos de los descritos anteriormente (en adelante, “**valores reportados**”)¹⁵³; (ii) valores con la aplicación de los primeros ajustes; (iii) valores que incluyen los primeros ajustes más el ajuste por proporción de pregrado; y (iv) valores winsorizados, una vez aplicados todos los ajustes. El objetivo del gráfico es ilustrar cómo habrían variado los costos de infraestructura por estudiante en ausencia de ajustes y cuando estos se aplican de manera sucesiva.

163. Dado que el costo promedio por metro cuadrado de cada ítem de infraestructura se calcula considerando el conjunto total de carreras, y que el procedimiento de winsorizing se aplica sobre la distribución completa de dichas carreras, las figuras incluyen los costos correspondientes a la totalidad de las carreras de las IES, con independencia de si estas son impartidas por universidades, CFT o IP. Cada punto representa el costo de una carrera específica según el conjunto de datos considerado. Debido a la alta dispersión observada en los valores, la figura se divide en dos paneles: el panel (a) muestra los costos comprendidos entre los percentiles 1 y 95, mientras que el panel (b) presenta aquellos ubicados entre los percentiles 96 y 100.

¹⁵³ Como, por ejemplo, la detección y exclusión de registros con errores de unidad de medida o información duplicada o inconsistente, descritos en la sección 2.4.1 de las Bases Técnicas, p. 25.

Figura N°8: Costos anualizados de inversión en infraestructura por estudiante bajo diferentes escenarios de ajuste¹⁵⁴



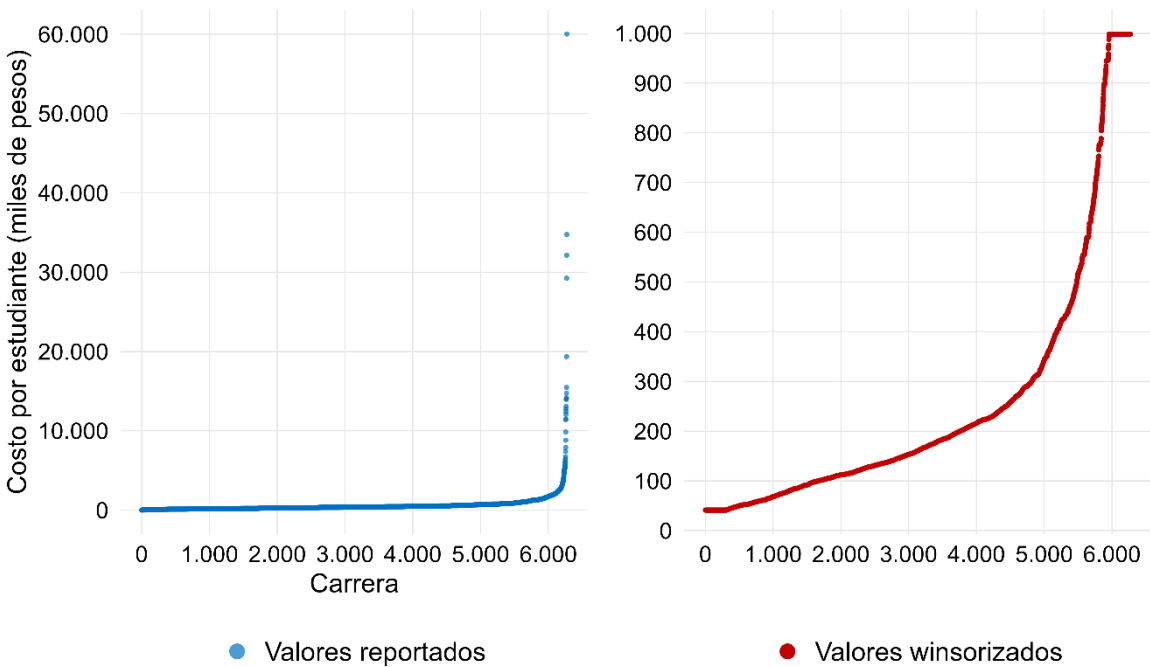
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁵⁵.

¹⁵⁴ La división entre los paneles se realiza según los percentiles de la variable de costos construida con todos los ajustes, excepto el winsorizing (valores luego de ajuste de proporción de pregrado). El panel (a) incluye las carreras con valores menores o iguales al percentil 95 (aproximadamente \$1.000.000), mientras que el panel (b) agrupa aquellas que superan ese umbral. Dado que la clasificación se basa únicamente en esta variable, las demás pueden presentar rangos distintos dentro de cada panel, lo que explica que los ejes se superpongan. Así, en el panel (a) se observan carreras con valores reportados que alcanzan hasta \$3.000.000, aunque sus valores luego de ajuste de proporción de pregrado no superen \$1.000.000.

¹⁵⁵ Véase archivo “03. Memoria de Cálculo - Infraestructura institución - A”.

164. La Figura N°8 muestra que, para la mayoría de las carreras, cada conjunto de modificaciones aplicado reduce los costos de infraestructura per cápita en comparación con los valores que se habrían obtenido utilizando los datos reportados por las IES. Esta disminución se intensifica a medida que se incorporan las distintas etapas de corrección. En efecto, como se observa en la Figura N°9, inicialmente dichos costos per cápita presentan una dispersión significativa, con valores entre \$2.000 y \$60.000.000; sin embargo, tras la aplicación de todos los ajustes, se concentran en rangos de entre \$40.000 y \$1.000.000, aproximadamente.

Figura N°9: Distribución de los costos en infraestructura por estudiante antes y después del winsorizing (ordenados de menor a mayor)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁵⁶.

165. Con el objetivo de dimensionar el impacto de las distintas modificaciones sobre los aranceles regulados finales, se realizaron tres análisis de sensibilidad independientes. En cada uno de ellos se replicó el cálculo efectuado por la Subsecretaría y se estimaron los aranceles promedio ponderados por matrícula¹⁵⁷ para cada universidad, suprimiendo aisladamente uno de los siguientes componentes y manteniendo constantes todos los demás supuestos: (i) los primeros ajustes, (ii) la proporción de estudiantes de pregrado y (iii) el procedimiento de winsorizing. Cada uno de los resultados obtenidos se comparó con

¹⁵⁶ Véase archivo “03. Memoria de Cálculo - Infraestructura institución - A”.

¹⁵⁷ Para todas las universidades se utilizó la matrícula de estudiantes beneficiarios de gratuidad correspondiente a 2023. La única excepción fue la Universidad de las Américas, que se incorporó a la Política de Gratuidad en 2024; en su caso, se consideró la matrícula total de estudiantes del año 2023. Véase: respuesta de la Universidad de las Américas a Oficio Circ. Ord. N°1-26 FNE, de fecha 23 de enero de 2026.

los aranceles regulados finales. La Tabla N°12 presenta el efecto de cada grupo de ajustes sobre los aranceles promedio por tipo de universidad¹⁵⁸⁻¹⁵⁹.

166. Los resultados muestran que los primeros ajustes no generan efectos sobre los aranceles regulados, mientras que la corrección por la proporción de pregrado presenta un impacto mínimo y prácticamente uniforme entre los distintos tipos de universidades. El cambio más relevante se observa al aplicar el procedimiento de winsorizing. Esto es coincidente con lo observado en la Figura N°8, donde se evidencia que el winsorizing recorta prácticamente la totalidad de los costos por carrera previamente ajustados -excepto el límite inferior del 5%, que se ajusta al alza- neutralizando así el efecto de los ajustes iniciales.

167. Además, la magnitud del efecto del winsorizing difiere según el tipo de universidad. En particular, en ausencia de este recorte, las universidades del G9 habrían recibido aranceles 4,6% más altos, mientras que las universidades estatales habrían registrado un aumento de 1,6%. En contraste, las universidades privadas habrían percibido aranceles levemente menores, con una reducción de 0,2%.

Tabla N°12: Comparación aranceles promedio ponderado por matrícula por tipo de universidad: escenario Subsecretaría y escenarios sin ajustes en costos de infraestructura

Tipo IES	Promedio variación		
	Primeros ajustes	Ajuste proporción de pregrado	Winsorizing
Universidades G9	0,0%	0,2%	4,6%
Universidades Estatales	0,0%	0,1%	1,6%
Universidades Privadas	0,0%	0,1%	-0,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Como se señaló en la sección III.B.2), todos los ejercicios de sensibilidad desarrollados en este informe se realizaron manteniendo constantes el resto de los supuestos del modelo, incluidos los límites de linealización definidos en la sección 3.3 de las Bases (Véase Bases Técnicas, p. 46). No obstante, como se mostrará más adelante, la conformación de los macrogrupos depende de los costos utilizados en el proceso de agrupación. En consecuencia, al modificarse dichos costos, también se altera la definición de los macrogrupos resultantes. Dado que los límites de linealización se encuentran definidos de manera estática en el código, algunos de los nuevos macrogrupos generados bajo estos escenarios alternativos no cuentan con límites de linealización asociados. Esto implica que, en el presente ejercicio de sensibilidad de winsorizing, no es posible determinar los aranceles correspondientes al nuevo macrogrupo “Área profesional matemáticas y estadísticas” asociado a 22 carreras. Asimismo, en dos carreras los aranceles estimados resultan negativos, lo que constituye un resultado inconsistente desde el punto de vista metodológico. Estas limitaciones asociadas a la replicación del código de la Subsecretaría serán abordadas en mayor detalle en la sección III.B.4) del presente informe.

¹⁵⁹ Para un análisis desagregado por universidad, véase Tabla Anexo N°7.

¹⁶⁰ Véase archivos “00. Memoria de Cálculo - Réplica aranceles regulados”, “03. Memoria de Cálculo - Infraestructura institución - B”, “03. Memoria de Cálculo - Infraestructura institución - C” y “03. Memoria de Cálculo - Infraestructura institución - D”.

Conclusiones

168. El análisis realizado permite concluir que los primeros ajustes¹⁶¹ y la corrección por proporción de pregrado aplicados por la Subsecretaría a los valores de infraestructura reportados por las IES no generan -por sí solos- efectos materialmente relevantes en los resultados de aranceles regulados ni diferencias anticompetitivas entre las distintas instituciones de educación superior.

169. Por otra parte, se concluye que las correcciones mediante winsorizing tienen efectos de distinta magnitud, que van desde una reducción de 10,9% a un incremento de 3,4% en el resultado de los aranceles regulados promedio por universidad¹⁶². El ejercicio de sensibilidad indica que, de existir instituciones relativamente “favorecidas” por la metodología, estas corresponderían principalmente a universidades privadas fuera del G9.

170. Es importante señalar que la metodología utilizada -al establecer una variable homogénea del costo promedio por metro cuadrado común para todas las instituciones- no considera las variaciones regionales y comunales en el valor y uso del suelo ni las características particulares de distintos tipos de carreras, y tampoco se ha observado ni justificado que deba tener una distribución normal. Por ende, este parámetro debería ser objeto de revisión por parte de la Subsecretaría, como se aborda en la sección siguiente.

4) Reemplazo de valores atípicos o winsorizing

Bases Técnicas

171. En las secciones 2.3.4 y 2.4.5 de las Bases Técnicas, la Subsecretaría define el criterio para el tratamiento de valores atípicos (*outliers*) aplicable a los costos directos e indirectos por estudiante y a los costos de inversión en infraestructura por estudiante, previamente estimados en secciones anteriores. Para estos efectos, se aplica winsorizing, que consiste en reemplazar los valores que se ubican fuera de determinados límites inferior y superior de la distribución por los valores inmediatamente adyacentes¹⁶³⁻¹⁶⁴.

¹⁶¹ Esto es: (a) la imputación de un 8% de la tasación informada en los casos de inmuebles en propiedad; (b) la aplicación de un tope máximo equivalente al 11% del avalúo fiscal; y (c) el descarte de los valores máximo y mínimo reportados.

¹⁶² Véase: Tabla Anexo N°7.

¹⁶³ Bases Técnicas, p. 23.

¹⁶⁴ Dixon, W. J., & Tukey, J. W. (1968). *Approximate Behavior of the Distribution of Winsorized t (Trimming/Winsorization 2)*. *Technometrics*, 10(1), 83–98. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1266226> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

172. Este procedimiento se aplica sobre los costos expresados en términos per cápita, una vez que estos han sido sometidos a procesos previos de auditoría, ajuste y recorte. Entre dichos procesos se incluyen, por una parte, el truncamiento de los costos directos e indirectos en función de los ingresos por aranceles y, por otra, los diversos ajustes metodológicos introducidos en el tratamiento de los costos de infraestructura, cuyos efectos fueron analizados en las secciones III.B.2) y III.B.3), respectivamente, del presente informe¹⁶⁵.

173. La Subsecretaría no define un único punto de aplicación de la metodología, sino que evalúa de manera separada y no secuencial distintas alternativas de winsorizing, aplicadas en diferentes etapas del proceso de agregación de los costos, así como distintos rangos de percentiles¹⁶⁶.

174. En el caso de los costos directos e indirectos por estudiante, se analizan cuatro momentos posibles de corrección: (i) a nivel de ítems individuales; (ii) sobre costos agregados a nivel de carrera y sede; (iii) sobre el costo total por estudiante; y, (iv) sobre el costo total por estudiante dentro de cada macrogrupo de carreras. Para cada alternativa se consideran dos límites de winsorizing: los percentiles 1 y 99 de la distribución, y los percentiles 5 y 95. De este modo, se generan un conjunto de ocho variables candidatas¹⁶⁷.

175. De manera análoga, y como fue discutido en la sección III.B.3), para la estimación del costo de inversión en infraestructura por estudiante se evalúan distintas instancias de aplicación del procedimiento de corrección de *outliers*, ya sea sobre cada ítem de infraestructura antes de su agregación, sobre el costo total de infraestructura por estudiante, o sobre dicho costo al interior de cada macrogrupo de carreras, considerando igualmente los rangos percentiles 1 a 99 y 5 a 95¹⁶⁸.

176. La selección de la variable final, tanto para los costos directos e indirectos como para los costos de infraestructura, se realiza comparando la distribución de las distintas variables de costos totales por estudiante, resultantes de cada alternativa de winsorizing, con una distribución normal teórica. Para cada una de estas variables se construye un índice de distancia a la normalidad, calculado a partir de sus coeficientes de asimetría y curtosis. La estimación utilizada corresponde a aquella alternativa cuya distribución presenta la menor distancia a los parámetros de normalidad¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Bases Técnicas, pp. 23, 29 y 30.

¹⁶⁶ Ibid., pp. 24 y 30.

¹⁶⁷ Ibid., p. 24.

¹⁶⁸ Ibid., p. 30.

¹⁶⁹ Ibid., pp. 24 y 30.

177. De acuerdo con el Informe de Cálculo Febrero 2026 de la Subsecretaría, las alternativas finalmente seleccionadas correspondieron al winsorizing aplicado sobre el costo total por estudiante, utilizando límites de los percentiles 5 y 95, en ambos tipos de costos¹⁷⁰.

Opinión de la CERA

178. En el proceso regulatorio 2025, el primer borrador de las bases técnicas no contemplaba la alternativa de winsorizing de los costos directos e indirectos a nivel de macrogrupo. En ese contexto, en sus primeras observaciones, la CERA recomendó efectuar un único proceso de winsorizing al interior de cada grupo de carreras definido en la segunda etapa de agrupación, con el objetivo de eliminar los valores atípicos en el nivel específico en que se determinan las tarifas reguladas¹⁷¹. En respuesta a dicha observación, la Subsecretaría incorporó en las bases técnicas definitivas el winsorizing a nivel de macrogrupo como una alternativa adicional a las originalmente propuestas¹⁷² -alternativa que, como se mencionó, se mantiene en las Bases Técnicas del proceso regulatorio vigente-, tras lo cual la CERA, en sus segundas observaciones, manifestó su conformidad con la metodología finalmente adoptada¹⁷³.

179. En el proceso regulatorio 2026, la CERA no formuló observaciones al procedimiento de winsorizing en sus primeras ni en sus segundas observaciones a las Bases Técnicas¹⁷⁴, dado que el winsorizing a nivel de macrogrupo, como se mencionó, se mantiene como una alternativa entre las propuestas¹⁷⁵. Asimismo, en sus observaciones al Informe de Cálculo Febrero 2026, la Comisión no efectuó recomendaciones sobre la metodología empleada, limitándose a sugerir la verificación de la correcta aplicación de los percentiles al interior de cada macrogrupo y la revisión detallada de determinadas tablas del referido informe¹⁷⁶.

¹⁷⁰ Informe de Cálculo Febrero 2026, pp. 19 y 27.

¹⁷¹ CERA 2025. Informe con observaciones sobre el documento titulado: “Bases Técnicas para la determinación de valores regulados de Aranceles, Derechos Básicos de Matrícula y cobros por concepto de Titulación o Graduación, en instituciones de educación superior adscritas al Financiamiento Institucional para la Gratuidad”, p. 12. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/acerca-de-la-comision/documentos/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

¹⁷² Resolución Exenta N°1.481, de 2 de febrero de 2024, del Ministerio de Educación (en adelante “**Resolución Exenta N°1.481**”), pp. 4-5.

¹⁷³ CERA 2025. Pronunciamiento de la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles a la segunda propuesta de bases técnicas para la determinación de valores regulados para el año 2025, p. 6. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/acerca-de-la-comision/documentos/> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

¹⁷⁴ Véase Primeras observaciones a las bases técnicas 2026 y Segundas observaciones a las bases técnicas 2026.

¹⁷⁵ Resolución Exenta N°1.481, p. 4.

¹⁷⁶ Observaciones Informe de Cálculo, p. 12.

180. Sin perjuicio de lo anterior, al consultarle esta Fiscalía a la CERA su opinión sobre la metodología del winsorizing, esta señaló que *“aun cuando esta materia no fue observada en el proceso de regulación de aranceles 2026, la CERA ha recomendado que la metodología avance hacia un análisis individualizado de los casos atípicos, evaluando la razonabilidad de cada dato extremo en su contexto institucional, antes de ajustar o excluir valores. De este modo, se pueden distinguir errores de reporte y costos elevados, pero legítimos”*¹⁷⁷.

Consultantes

181. De acuerdo con las Consultantes, el winsorizing no resulta adecuado cuando las distribuciones presentan asimetrías significativas y alta curtosis¹⁷⁸. En efecto, según el Informe Butelmann, en distribuciones muy asimétricas -como los costos de las IES- la metodología distorsiona los verdaderos costos y penaliza a instituciones con costos lejanos a alguna medida de tendencia central pero justificados en base a insumos efectivamente utilizados para la producción. Asimismo, señala dicho informe que la Subsecretaría no justifica por qué sería necesario que la distribución de los costos se aproxime a una normal para efectos de tarificación¹⁷⁹.

182. En el Informe Butelmann se establece que lo que entregaría resultados más cercanos a la realidad sería segmentar adecuadamente antes de aplicar el winsorizing, tal como propuso la CERA en el proceso regulatorio 2025. Para ello, los segmentos deberían reflejar efectivamente la similitud en la estructura de los costos, de conformidad con el principio legal de agrupar carreras con estructuras de costos comparables, evitando aplicar ajustes estadísticos sobre conjuntos heterogéneos¹⁸⁰.

183. Asimismo señala que, en caso de que la varianza de los costos reportados responda a diferencias reales en costos, el winsorizing implicaría que el arancel regulado resultante se sitúe por debajo del costo real de provisión. Según las Consultantes, ello generaría un riesgo financiero que podría afectar la oferta y el grado de competencia en el mercado, particularmente en aquellas instituciones más dependientes de los ingresos por aranceles regulados. Adicionalmente, podría afectar negativamente los procesos de acreditación institucional, en la medida que estos exigen demostrar solvencia financiera¹⁸¹.

¹⁷⁷ Respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 30 de enero de 2026, pp. 7-8.

¹⁷⁸ Consulta, p. 70.

¹⁷⁹ Informe Butelmann, pp. 42-44.

¹⁸⁰ Ibid., pp. 42-44.

¹⁸¹ Ibid.

184. Finalmente, las Consultantes sostienen que la metodología introduce una arbitrariedad adicional en el proceso de winsorizing, ya que, al evaluar alternativas sobre distintas métricas de costos, se puede terminar utilizando criterios diferentes para los costos directos e indirectos y para la infraestructura. Ello da lugar a una combinación de costos que no corresponde a ninguna institución observable, resultando en una “universidad ficticia” que no guarda relación con los costos reales de ofrecer un programa académico¹⁸².

Análisis y efectos de la metodología

185. En la siguiente figura se presentan los costos totales por estudiante¹⁸³, a nivel de carrera, calculados a partir de tres conjuntos de datos: (i) valores reportados por las IES con revisiones preliminares efectuadas por la Subsecretaría¹⁸⁴, distintas de los ajustes descritos en detalle en las secciones III.B.2) y III.B.3) de este informe; (ii) valores ajustados antes del proceso de winsorizing, tras aplicar los ajustes descritos en detalle en las secciones III.B.2) y III.B.3) de este informe¹⁸⁵; y (iii) valores winsorizados, una vez aplicados todos los ajustes previos. El objetivo del gráfico es mostrar cómo habrían cambiado los costos totales por estudiante en ausencia de ajustes, o si solo se hubieran aplicado algunos de ellos. Cada punto representa el costo correspondiente a una carrera específica según cada conjunto de datos. Dada la alta dispersión de los datos, la figura se divide en tres paneles: el panel (a) muestra los costos entre los percentiles 1 y 4; el panel (b) presenta los costos entre los percentiles 5 y 95; y el panel (c) presenta los costos entre los percentiles 96 y 100.

186. La Figura N°10 muestra que, en la mayoría de las carreras, los ajustes aplicados antes del winsorizing reducen los costos totales por estudiante en comparación con los valores reportados originalmente por las IES. Este patrón ya había sido señalado en secciones anteriores. Asimismo, la figura evidencia que el winsorizing, conforme a su metodología, incrementa los valores en la cola inferior y reduce aquellos en la cola superior. En conjunto, y como se observa en la Figura N°11, tanto los primeros ajustes como el winsorizing contribuyen a disminuir la dispersión de los costos. En efecto, los costos por estudiante reportados originalmente mostraban una dispersión amplia, entre

¹⁸² Informe Butelmann, pp. 42-44.

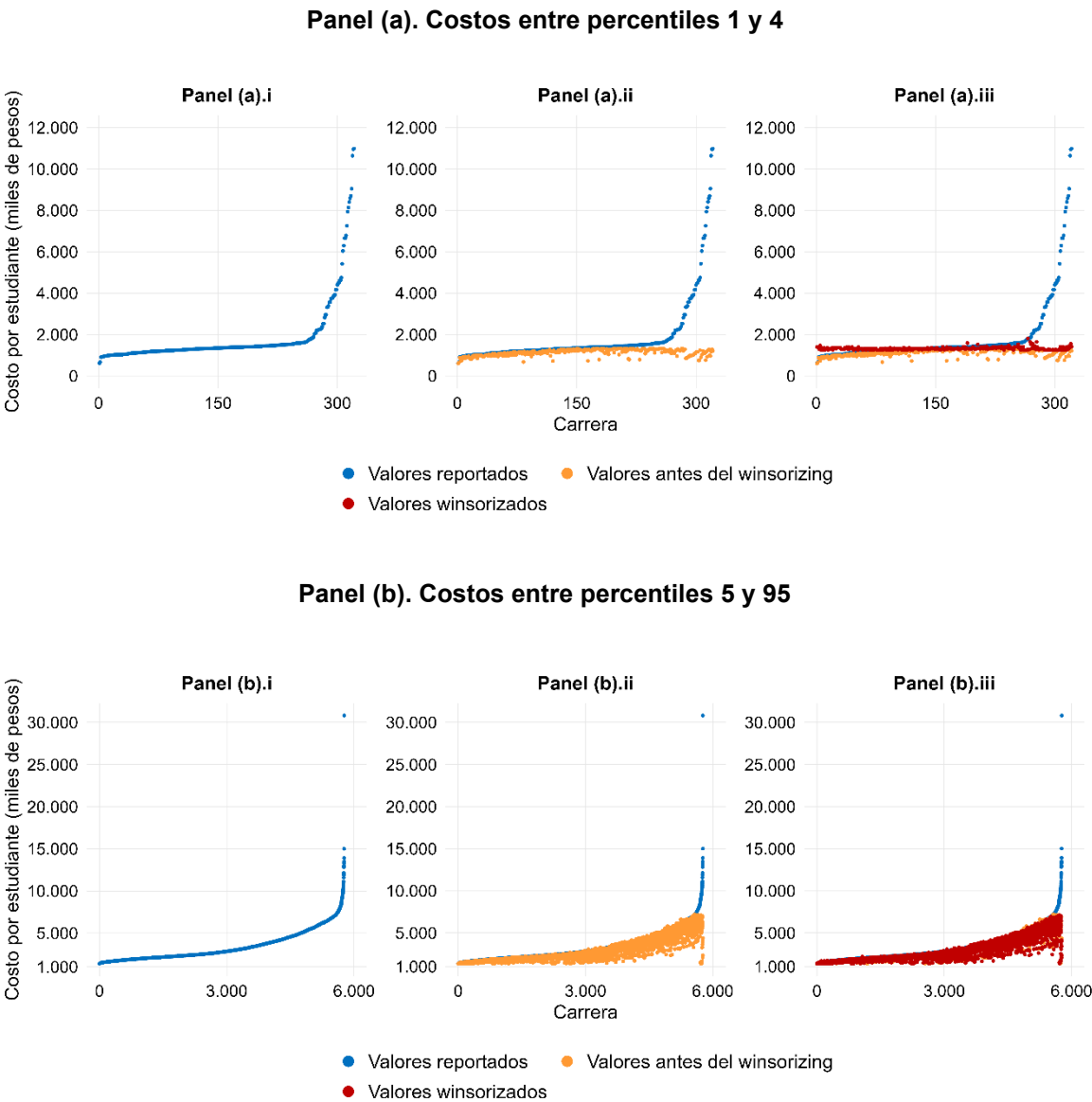
¹⁸³ Resultantes de la suma de los costos directos e indirectos por estudiante y de los costos de inversión en infraestructura por estudiante.

¹⁸⁴ Como, por ejemplo, la exclusión de carreras no elegibles o sin reporte de información; la revisión y corrección de inconsistencias en las unidades de medida; y el ajuste de costos a nivel de sede según matrícula, descritos en las secciones 2.3.1, 2.3.2 y 2.4.1 de las Bases Técnicas. Véase: Bases Técnicas 2026, pp. 17-19, 21-22 y 25.

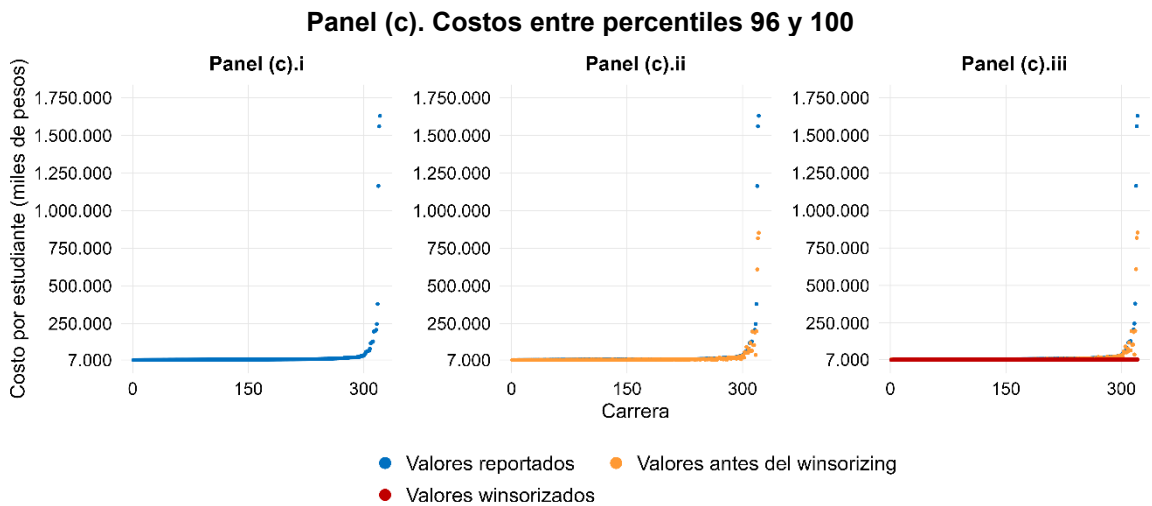
¹⁸⁵ Esto es, el truncamiento a nivel de ingresos por arancel en el caso de los costos directos e indirectos; y, en el caso de los costos de infraestructura, la imputación de un 8% de la tasación informada en los casos de inmuebles en propiedad, la aplicación del tope del 11% del avalúo fiscal, el descarte de valores mínimos y máximos, y el ajuste según la proporción de matrícula de pregrado.

aproximadamente \$600.000 y \$1.600.000.000. Después de los ajustes previos al winsorizing, ese rango se reduce a valores cercanos a \$600.000 y \$900.000.000. Finalmente, tras aplicar el winsorizing, los costos se concentran en un intervalo considerablemente más acotado, entre cerca de \$1.000.000 y \$8.000.000.

Figura N°10: Costos totales por estudiante bajo diferentes escenarios de ajuste¹⁸⁶

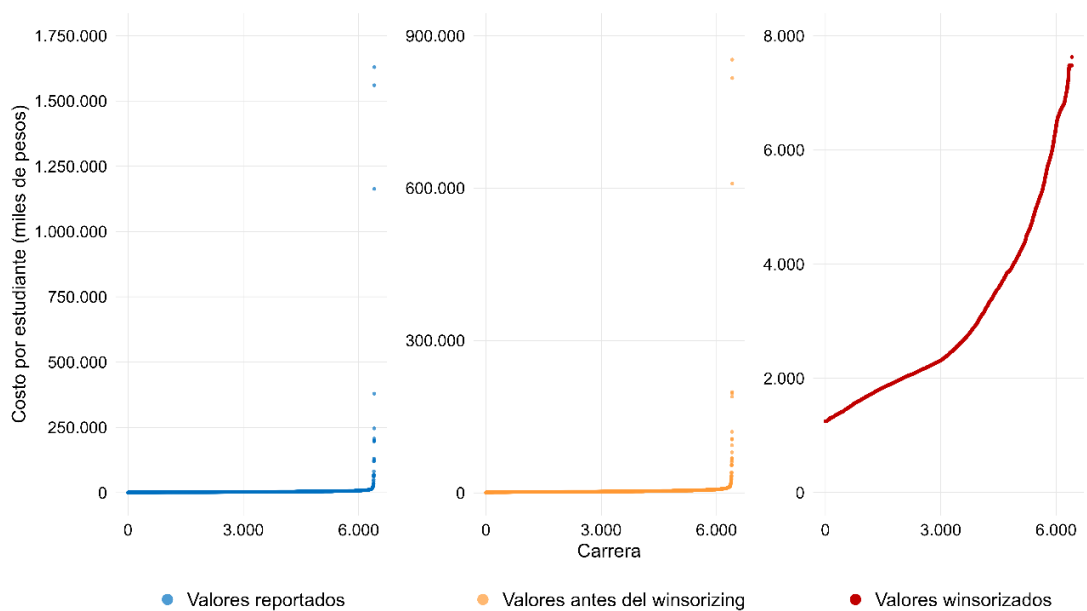


¹⁸⁶ La división entre los paneles se realiza según los percentiles de la variable de costos construida con todos los ajustes, excepto el winsorizing (valores antes del winsorizing). El panel (a) incluye las carreras bajo el percentil 5 (aproximadamente \$1.300.000), el panel (b) aquellas entre los percentiles 5 y 95 (hasta aproximadamente \$7.200.000), y el panel (c) las que superan dicho umbral. Dado que la clasificación se basa únicamente en esta variable, las demás pueden presentar rangos distintos dentro de cada panel, lo que explica la superposición de los ejes. Por ejemplo, en el panel (a) se observan carreras con valores reportados superiores a \$10.000.000, aunque sus costos antes del winsorizing no excedan \$1.300.000.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁸⁷.

Figura N°11: Distribución de los costos totales por estudiante bajo diferentes escenarios de ajuste (ordenados de menor a mayor)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁸⁸.

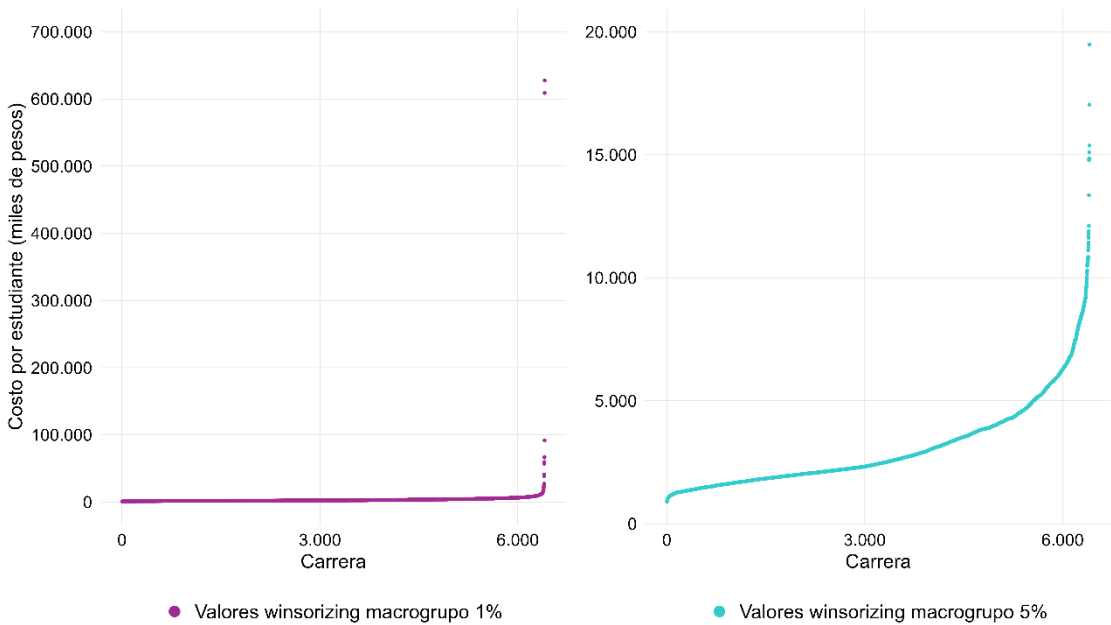
187. Como segundo análisis, con el propósito de dimensionar el impacto de las distintas alternativas de winsorizing sobre los costos totales por estudiante y considerando las recomendaciones formuladas por la CERA para el proceso regulatorio 2025, se estimaron los costos por estudiante resultantes de aplicar dicha metodología a los costos directos e indirectos y de infraestructura a nivel de macrogrupos, utilizando límites de 1% y 5%. Para la determinación del costo total por estudiante, se sumaron los costos directos e indirectos y de infraestructura, aplicando el winsorizing al 1% y, en un ejercicio independiente, al 5%.

¹⁸⁷ Véase archivo “04. Memoria de Cálculo - Winsorizing - A”.

¹⁸⁸ Véase archivo “04. Memoria de Cálculo - Winsorizing - A”.

188. La Figura N°12 muestra que la distribución de los costos totales por estudiante varía significativamente al aplicar las diferentes alternativas de winsorizing. En particular, con el winsorizing por macrogrupo al 1% para ambos conjuntos de costos, la dispersión final se ubica aproximadamente entre \$800.000 y \$600.000.000 por estudiante. En cambio, al aplicar un límite de 5%, la distribución se reduce en torno a \$900.000 y \$20.000.000. Estos resultados se contrastan con la alternativa de winsorizing utilizada por la Subsecretaría que, como se observó en la Figura N°11, presenta una dispersión considerablemente menor.

Figura N°12: Distribución de los costos totales por estudiante con winsorizing por macrogrupo (ordenados de menor a mayor)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁸⁹.

189. En relación con el efecto del winsorizing sobre los aranceles regulados finales, esta Fiscalía deja constancia de que no fue posible replicar el ejercicio de cálculo de aranceles descrito en las secciones precedentes. En particular, no fue factible determinar en qué magnitud habrían variado los aranceles promedio ponderados por universidad en un escenario contrafactual en el que no se aplicara la metodología de winsorizing, manteniéndose constantes todos los demás supuestos del modelo. Ello se explica porque el código provisto por la Subsecretaría incorpora parámetros definidos de manera estática, lo que da lugar a resultados inconsistentes al intentar reproducir los aranceles finales bajo algunos supuestos metodológicos alternativos.

190. En efecto, de acuerdo con lo establecido en las Bases Técnicas, para el cálculo del IA utilizado en la determinación de los aranceles finales resulta necesario definir límites de linealización, los cuales deben fijarse considerando las características de la distribución de

¹⁸⁹ Véase archivo "04. Memoria de Cálculo - Winsorizing - A".

los costos totales por estudiante en el macrogrupo respectivo. Esta metodología se describe en detalle en la sección III.B.6) del presente informe, donde, además, se señala que dichos límites son incorporados directamente en el código de cálculo, sin que se proporcione una descripción pormenorizada del procedimiento seguido para su determinación.

191. Asimismo, tal como se expone en la sección III.B.5), una de las variables empleadas en la conformación de los macrogrupos de carrera corresponde precisamente a los costos totales por estudiante. En este contexto, dado que el ejercicio de sensibilización sustituye los costos totales por estudiante utilizados por la Subsecretaría en la definición de macrogrupos por costos totales sin winsorizing, manteniendo inalterados los demás elementos del modelo, el código genera una nueva configuración de macrogrupos de carrera. Como consecuencia de lo anterior, por una parte, se generan nuevos macrogrupos para los cuales no existen límites de linealización previamente definidos y, por otra, se identifican macrogrupos originalmente definidos por la Subsecretaría cuyos límites conducen a la obtención de aranceles negativos o indeterminados para un número significativo de carreras, resultado que carece de validez metodológica.

192. Como ejercicio alternativo, la Tabla N°13 presenta una comparación de las medias de los costos totales por estudiante correspondientes a aquellos macrogrupos que resultan definidos bajo ambos conjuntos de costos, esto es, utilizando costos con y sin winsorizing y manteniendo constantes todos los demás supuestos del modelo¹⁹⁰. Se observa que, en 13 de los 15 macrogrupos que permanecen definidos para las carreras impartidas por universidades, el costo total promedio por estudiante habría sido mayor en ausencia de dicho recorte, como sería esperable. En particular, el efecto fluctúa entre un aumento de 0,8% y 41,6% en los casos en que la media se incrementa tras el ejercicio de sensibilización, mientras que en los macrogrupos en que el costo promedio disminuye, la variación alcanza solo un -0,2%.

¹⁹⁰ Para las carreras impartidas por universidades, los macrogrupos definidos originalmente por la Subsecretaría que, al emplear los costos totales por estudiante sin winsorizing, dejan de quedar definidos son: “Profesional Ciencias Biológicas y Afines + Medio Ambiente”, “Profesional Humanidades + Artes y Humanidades sin mayor definición”, “Profesional Veterinaria + Pesca” y “Profesional Salud - 2”. Por su parte, al utilizar los nuevos costos, se generaron cuatro nuevos macrogrupos no definidos originalmente.

Tabla N°13: Media de los costos totales por estudiante: escenarios con y sin winsorizing
(miles de pesos)

Macrogrupo	Con winsorizing	Sin winsorizing	Variación (%)
Técnico-Profesional ÁREA Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística	2.778	3.933	41,6%
Técnico-Profesional ÁREA Administración de Empresas y Derecho	2.311	3.024	30,9%
Profesional Artes + Idiomas	4.996	6.216	24,4%
Profesional Ciencias Físicas + Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadísticas sin mayor definición	5.435	6.186	13,8%
Profesional Agricultura + Silvicultura	4.980	5.639	13,2%
Técnico Profesional ÁREA Agricultura, Silvicultura, Pesca y Veterinaria	2.320	2.624	13,1%
Profesional Salud – 1	4.307	4.704	9,2%
Profesional Ingeniería y Profesiones Afines	4.490	4.799	6,9%
Técnico-Profesional Ingeniería y Profesiones Afines	2.426	2.478	2,1%
Profesional Arquitectura y Construcción	4.251	4.336	2,0%
Profesional Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC)	3.947	3.983	0,9%
Técnico-Profesional Servicios personales + Servicios de Transportes	2.420	2.440	0,9%
Profesional Derecho	3.405	3.430	0,8%
Técnico-Profesional ÁREA Artes y Humanidades	2.390	2.385	-0,2%
Técnico-Profesional Salud	2.064	2.061	-0,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁹¹.

193. El efecto agregado de las modificaciones de costos realizadas por la Subsecretaría -incluidas las revisadas en las secciones relativas al truncamiento y al tratamiento de los costos de infraestructura, además de las incorporadas en esta sección- se presenta en la Tabla N°14. En ella se comparan los valores reportados por las IES, ya con algunas revisiones preliminares efectuadas por la Subsecretaría¹⁹², con los montos resultantes después de aplicar el conjunto completo de ajustes introducidos.

¹⁹¹ Véase archivos “00. Memoria de Cálculo - Réplica aranceles regulados” y “04. Memoria de Cálculo - Winsorizing - B”.

¹⁹² Como las que fueron mencionadas anteriormente: la exclusión de carreras no elegibles o sin reporte de información; la revisión y corrección de inconsistencias en las unidades de medida; y el ajuste de costos a nivel de sede según matrícula, descritos en las secciones 2.3.1, 2.3.2 y 2.4.1 de las Bases Técnicas. Véase: Bases Técnicas 2026, pp. 17-19, 21-22 y 25.

194. Los resultados muestran que, tras implementar todas estas modificaciones, la media del costo total por estudiante se reduce en un 36%, mientras que la desviación estándar disminuye de 32.807 a 1.591. Considerando ambos efectos, es plausible que estas variaciones conduzcan a una reducción de los aranceles regulados para prácticamente todas las carreras y todas las IES y, al mismo tiempo, una menor dispersión en dichos valores, de acuerdo con lo que sería esperable dada la metodología aplicada.

Tabla N°14: Impacto de los ajustes metodológicos en el costo total por estudiante

Estadística	Valores reportados	Valores finales	Variación (%)
Media	4.767	3.052	-36%
Desviación estándar	32.807	1.591	-95%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría¹⁹³.

Conclusiones

195. Del análisis realizado se concluye, en primer término, que los costos reportados por las instituciones de educación superior exhiben una heterogeneidad significativa, con presencia de posibles valores extremos (*outliers*) que podrían afectar los resultados de la metodología. Este diagnóstico respalda la pertinencia de ciertos ajustes efectuados por la Subsecretaría, orientados a mitigar potenciales problemas derivados de asimetrías de información, sin perjuicio de la necesidad de identificar si esos valores extremos corresponden a errores de reporte o a costos reales, tal como fue indicado por la CERA¹⁹⁴.

196. En segundo lugar, se verificó que el efecto del winsorizing difiere de manera marcada según la alternativa empleada, lo que se traduce en distribuciones de costos sustantivamente distintas, que inciden luego en la conformación de macrogrupos. En consecuencia, se considera necesario evaluar con mayor detalle la elección metodológica de usar la aproximación a la normal como criterio para la selección de la alternativa final, explicitando los supuestos involucrados y reportando la sensibilidad de los resultados frente a especificaciones alternativas.

197. De igual modo, se constató que la aplicación del winsorizing introduce variaciones relevantes en las medias de los costos totales por estudiante a nivel de macrogrupo. En este contexto, se recomienda revisar el supuesto metodológico que sustenta su uso, considerando que los costos reportados ya han sido objeto de procesos previos de ajuste y depuración. Ello, sin perjuicio de que dicho procedimiento puede entenderse como un mecanismo coherente con lo dispuesto en la Ley de Educación Superior, en cuanto el

¹⁹³ Véase archivo “04. Memoria de Cálculo - Winsorizing - A”.

¹⁹⁴ Respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 30 de enero de 2026, pp. 7-8.

arancel regulado debe dar cuenta de costos que sean necesarios y razonables para la provisión del servicio educativo, criterios que no necesariamente se reflejan de manera directa en los costos efectivamente informados.

198. Finalmente, se sugiere que el código utilizado en los cálculos preserve la replicabilidad, evitando la incorporación de parámetros predefinidos que restrinjan su ejecución correcta bajo escenarios alternativos.

5) Primera conformación de grupos de carrera

199. El artículo 88 de la Ley de Educación Superior establece que *“los valores de los aranceles regulados se determinarán en razón a “grupos de carreras” definidos por la Subsecretaría, los que corresponderán a conjuntos de carreras o programas de estudios que tengan estructuras de costo similares entre sí. Para ello, la Subsecretaría deberá considerar, al menos, los recursos que se requieran para impartirlas en razón de su estructura curricular, si se trata de carreras o programas de estudios profesionales o técnicos de nivel superior, los niveles, años y dimensiones de acreditación institucional con que cuentan las instituciones que las imparten, el tamaño de estas últimas y la región en que se imparten”*¹⁹⁵.

200. En la sección 3.2 de las Bases Técnicas la Subsecretaría establece una primera etapa de agrupación basada en cuatro pasos, cuyo propósito es establecer “macrogrupos” de carreras que presenten estructuras de costos similares, evitando una atomización excesiva que impida el uso de herramientas estadísticas y que, además, cumpla el principio legal de fijación de aranceles por grupos. El procedimiento se aplica sobre la base de datos de costos refundidos, luego de aplicar a los costos reportados todos los ajustes mencionados en secciones anteriores¹⁹⁶.

201. El paso inicial consiste en la división del universo de carreras en dos grandes categorías según el tipo de título o grado otorgado: carreras técnico-profesionales y carreras profesionales. Luego, dentro de cada una de estas categorías, se conforman macrogrupos empleando como criterio principal la estructura curricular, para ello se utiliza la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (en adelante, “CINE-F”) de la UNESCO¹⁹⁷. De acuerdo con la Subsecretaría, la conformación de grupos debe evitar una atomización excesiva, ya que grupos demasiado pequeños impiden un análisis estadístico

¹⁹⁵ De conformidad a lo indicado en la historia de la Ley de Educación Superior, los factores indicados en esta norma que debe considerar la Subsecretaría son para la definición de los “grupos de carrera”. Véase Historia de la Ley N°21.091, p. 1560.

¹⁹⁶ Bases Técnicas, p. 42.

¹⁹⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

válido y contravendrían la ley al derivar en fijación de precios individuales en vez de aranceles por grupos con costos similares. En coherencia con ello, se define que un macrogrupo se considera como exitosamente conformado cuando reúne al menos 25 carreras impartidas por un mínimo de cuatro instituciones de educación superior¹⁹⁸.

202. El tercer paso consiste en reagrupar los macrogrupos previamente definidos que no cumplan con los umbrales mínimos de tamaño. Para ello, se compara el costo total promedio por estudiante del grupo insuficiente con los promedios de los macrogrupos exitosamente conformados dentro de la misma área CINE-F y se reasignan las carreras al macrogrupo cuya medida de costos resulte más cercana. Si aun así persistieran grupos con tamaño insuficiente, el ejercicio se extiende a la totalidad de los macrogrupos del mismo tipo de título o grado, manteniendo siempre el criterio de mínima diferencia de costos¹⁹⁹.

203. Por último, una vez conformados los macrogrupos, se evalúa su homogeneidad interna. Para aquellos casos en que se detecte una heterogeneidad excesiva, se contempla un procedimiento de subdivisión basado en el análisis de Z-scores²⁰⁰ del costo total por estudiante, calculados a nivel de áreas de carrera genéricas SIES dentro de cada macrogrupo. La subdivisión procede cuando se identifica un salto relevante entre medianas de Z-scores²⁰¹ y los nuevos grupos cumplen con los umbrales mínimos de tamaño²⁰². De acuerdo con el Informe de Cálculo Febrero 2026, para las carreras profesionales, la conformación final comprende 21 macrogrupos exitosamente constituidos²⁰³.

Opinión de la CERA

204. En sus observaciones iniciales a las Bases Técnicas, la CERA formuló tres comentarios respecto de la metodología de la primera etapa de conformación de grupos de carrera. En primer lugar, cuestionó si el criterio definido por la Subsecretaría para considerar un macrogrupo como exitoso -que en la primera propuesta correspondía a un mínimo de 20 carreras impartidas por al menos 4 instituciones de educación superior- permitía contar con un volumen de información suficiente para la aplicación de medidas de tendencia central. En segundo término, recomendó evaluar el uso de técnicas de clusterización alternativas al método basado en Z-scores. Finalmente, sugirió realizar una revisión minuciosa de las carreras que integran las áreas de carrera genéricas SIES, variable

¹⁹⁸ Bases Técnicas, pp. 42-43.

¹⁹⁹ Ibid., pp. 42-43.

²⁰⁰ Medida estadística que indica cuántas desviaciones estándar está un dato por encima o por debajo de la media de su distribución.

²⁰¹ La Subsecretaría establece como salto relevante cuando la diferencia es igual o superior a 0,75.

²⁰² Bases Técnicas, pp. 43-44.

²⁰³ Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 46.

propuesta para la reagrupación final de carreras, advirtiendo que estas categorías pueden incorporar, en algunos casos, programas que no resultan plenamente comparables debido a problemas de registro²⁰⁴.

205. En atención a dichas observaciones, la Subsecretaría efectuó una serie de análisis y ajustes a su propuesta original. En primer lugar, comparó la metodología basada en Z-scores con un algoritmo alternativo de clusterización, concluyendo que este último no permitía conformar grupos que cumplieran simultáneamente con umbrales mínimos de tamaño ni con criterios de coherencia curricular y de costos. En virtud de estos resultados, se optó por mantener el enfoque originalmente propuesto. Adicionalmente, se introdujeron modificaciones al procedimiento, entre ellas, la incorporación de una iteración adicional de reagrupación en aquellos casos en que persistieran macrogrupos con tamaño insuficiente, el aumento del umbral mínimo de carreras para efectos de subdivisión y la explicitación de un criterio cuantitativo más exigente para la identificación de saltos relevantes en los Z-scores. Finalmente, respecto del uso de las áreas de carrera genéricas, la Subsecretaría señaló que esta materia sería abordada de manera explícita en el Informe de Cálculo Febrero 2026 en los casos en que dicha variable sea efectivamente utilizada²⁰⁵.

206. Finalmente, la Comisión manifestó su conformidad general con los ajustes introducidos por la Subsecretaría, formulando, no obstante, precisiones relevantes para su correcta aplicación. En particular, señaló que el criterio general respecto del número mínimo de carreras y de instituciones por macrogrupo debe fijarse en 25 y 4, respectivamente, admitiendo solo de manera excepcional -y debidamente justificada- la utilización de un umbral mínimo de 20 carreras y 4 instituciones. Asimismo, recomendó que el umbral definido en la metodología de Z-scores opere como un insumo analítico y no como un criterio automático de asignación, exigiendo que las decisiones finales de subdivisión y reasignación de carreras sean debidamente fundamentadas en el Informe de Cálculo Febrero 2026. Finalmente, indicó la necesidad de que la segunda propuesta de Bases Técnicas especifique de manera explícita el costo medio utilizado en las etapas de reagrupamiento²⁰⁶.

Consultantes

207. En cuanto a las Consultantes, el Informe Butelmann cuestiona la metodología propuesta por la Subsecretaría. En primer lugar, sostiene que las carreras no fueron agrupadas conforme a su similitud en costos, como exige la Ley, sino en función de la

²⁰⁴ Primeras observaciones a las Bases Técnicas 2026, pp. 16-17.

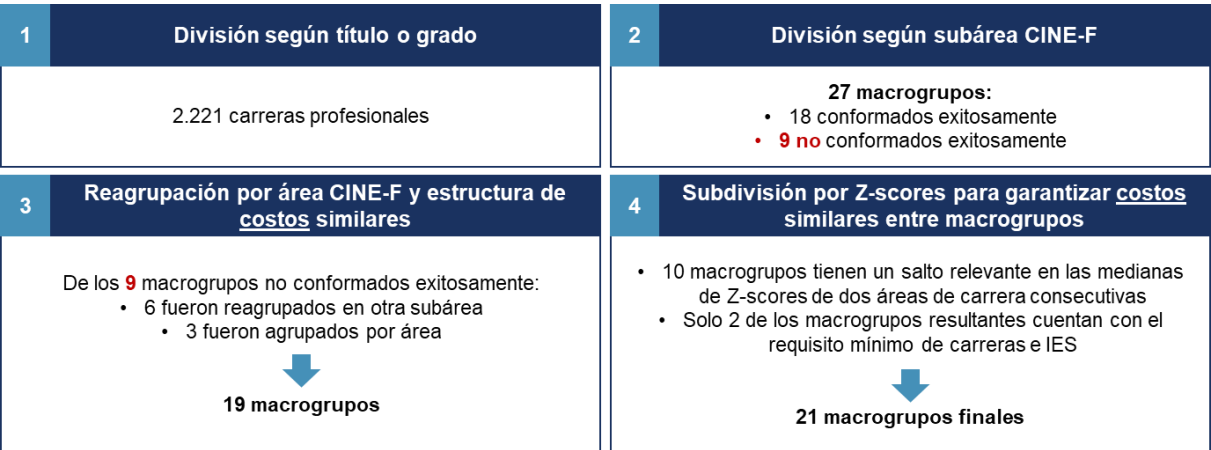
²⁰⁵ Segundas observaciones a las Bases Técnicas 2026, pp. 9-12.

²⁰⁶ Ibid., pp. 11-12.

clasificación CINE-F, la cual responde a un criterio de afinidad temática. Asimismo, señala que, si bien se contempla un procedimiento adicional de subdivisión de los macrogrupos según costos, dicha etapa se realiza con posterioridad a los procesos de ajuste y winsorizing de los costos reportados, lo que impediría reflejar adecuadamente la dispersión real de costos al interior de cada macrogrupo. Finalmente, indica que, aun cuando inicialmente se identificaron diez macrogrupos que requerían subdivisión por presentar una alta dispersión de costos, solo dos de ellos fueron efectivamente subdivididos, dado que los restantes no cumplían con el requisito mínimo de número de carreras e instituciones²⁰⁷.

Análisis y efectos de la metodología

Figura N°13: Aplicación de la metodología de conformación de macrogrupos a las carreras profesionales



Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Cálculo Febrero 2026²⁰⁸.

208. En la Figura N°13 se presenta un esquema que resume la aplicación de los pasos de la metodología efectuada por la Subsecretaría al universo de carreras profesionales, según el Informe de Cálculo Febrero 2026:

- (i) en el primer paso se identifican 2.221 carreras profesionales a partir de la segmentación por tipo de título o grado;
- (ii) en el segundo paso estas carreras se agrupan en 27 macrogrupos según su área CINE-F, de los cuales 9 no cumplen con los umbrales mínimos de número de carreras y/o IES;
- (iii) en el tercer paso dichos macrogrupos son reagrupados según su área CINE-F y la similitud de sus estructuras de costos, resultando 6 reagrupaciones a nivel de subárea y 3 a nivel de área, con un total de 19 macrogrupos (la reagrupación de los macrogrupos “silvicultura” y “pesca”, pertenecientes al área CINE-F “agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria” se ilustra en la Figura N°14); y,

²⁰⁷ Informe Butelmann, pp. 37-38.

²⁰⁸ Informe de Cálculo Febrero 2026, pp. 39-46.

- (iv) en el cuarto paso se evalúa la homogeneidad interna de los 19 macrogrupos, identificándose que 10 presentan saltos relevantes en las medianas de los Z-scores del costo total por estudiante, aunque solo 2 cumplen con los requisitos mínimos de tamaño y son efectivamente subdivididos, resultando finalmente 21 macrogrupos de carreras profesionales. En la Tabla N°15 se muestran los estadísticos que fundamentan la subdivisión del macrogrupo “salud” en dos: uno que agrupa la totalidad de las carreras genéricas, con excepción de medicina y odontología, y otro conformado exclusivamente por estas últimas.

Figura N°14: Ejemplo de reagrupación por área CINE-F y estructura de costos similares

Nivel Carrera	Área	Macrogrupo inicial	Cumple con criterio min. carreras y/o IES	Promedio costo macrogrupo (M CLP)										
Profesional	Agricultura, Silvicultura, Pesca y Veterinaria	Agricultura	Sí	4.952	Silvicultura: <table><tr><th>Macrogrupo alternativo</th><th>Diferencia promedio costos</th><td rowspan="3">Nuevo macrogrupo: Agricultura + Silvicultura</td></tr><tr><td>Agricultura</td><td>263</td></tr><tr><td>Veterinaria</td><td>877</td></tr></table>			Macrogrupo alternativo	Diferencia promedio costos	Nuevo macrogrupo: Agricultura + Silvicultura	Agricultura	263	Veterinaria	877
Macrogrupo alternativo	Diferencia promedio costos	Nuevo macrogrupo: Agricultura + Silvicultura												
Agricultura	263													
Veterinaria	877													
Profesional	Agricultura, Silvicultura, Pesca y Veterinaria	Silvicultura	No	5.215										
Profesional	Agricultura, Silvicultura, Pesca y Veterinaria	Pesca	No	4.510	Pesca: <table><tr><th>Macrogrupo alternativo</th><th>Diferencia promedio costos</th><td rowspan="3">Nuevo macrogrupo: Veterinaria + Pesca</td></tr><tr><td>Agricultura</td><td>-442</td></tr><tr><td>Veterinaria</td><td>172</td></tr></table>			Macrogrupo alternativo	Diferencia promedio costos	Nuevo macrogrupo: Veterinaria + Pesca	Agricultura	-442	Veterinaria	172
Macrogrupo alternativo	Diferencia promedio costos	Nuevo macrogrupo: Veterinaria + Pesca												
Agricultura	-442													
Veterinaria	172													
Profesional	Agricultura, Silvicultura, Pesca y Veterinaria	Veterinaria	Sí	4.338										

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Cálculo Febrero 2026²⁰⁹.

Tabla N°15: Ejemplo de subdivisión por Z-scores

Área carrera genérica	Costos pc M\$			Z-score		N Carreras	Dif.
	Promedio macrogrupo	SD macrogrupo	Promedio carrera genérica	Promedio	Mediana		
Odontología	4.509	1.174	5.949	1,226	1,736	16	--
Medicina	4.509	1.174	6.172	1,415	1,523	24	0,21
Bachillerato y/o Licenciatura en Salud	4.509	1.174	5.422	0,772	0,777	2	0,74
Fonoaudiología	4.509	1.174	4.705	0,167	0,014	37	0,75
Obstetricia y Puericultura	4.509	1.174	4.528	0,016	-0,003	21	0,04
Química y Farmacia	4.509	1.174	4.594	0,072	-0,004	17	0,01
Tecnología Médica	4.509	1.174	4.441	-0,057	-0,135	31	0,09
Enfermería	4.509	1.174	4.216	-0,249	-0,420	61	0,29
Nutrición y Dietética	4.509	1.174	4.225	-0,241	-0,479	47	0,06
Kinesiología	4.509	1.174	4.142	-0,312	-0,501	58	0,02
Terapia Ocupacional	4.509	1.174	4.049	-3,911	-0,519	42	0,02

Fuente: Tabla N°45 de Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 45.

209. De la revisión de la metodología, es posible concluir que, si bien la Subsecretaría utiliza las subdivisiones por título o grado y por área CINE-F como primeros criterios de agrupación, los macrogrupos finales son definidos mediante la distribución de los costos por estudiante de las carreras que lo conforman, considerando límites mínimos de carreras e IES por macrogrupo. En efecto, como se ilustró, dos de los cuatro pasos contemplados en la metodología de agrupación se basan en costos.

²⁰⁹ Tablas 40 y 41 de Informe de Cálculo Febrero 2026, pp. 41-42.

210. Más aún, según se mencionó al inicio de esta sección, el artículo 88 de la Ley de Educación Superior establece que, para la conformación de grupos de carrera, *“la Subsecretaría deberá considerar, al menos, los recursos que se requieran para impartirlas en razón de su estructura curricular, si se trata de carreras o programas de estudios profesionales o técnicos de nivel superior, [...]”* (énfasis añadido). Además, de acuerdo con lo revisado, la CERA no ha emitido observaciones en cuanto a la clasificación CINE-F empleada en las actuales Bases Técnicas y ha afirmado que *“considera que su aplicación resulta coherente con el mandato legal”*²¹⁰. Por último, en el marco de las tomas de declaración efectuadas durante la investigación, se señaló que la agrupación por título o grado y área CINE-F resulta razonable desde una perspectiva económica.

211. Por otra parte, respecto del requisito mínimo de número de carreras e instituciones para considerar un macrogrupo como exitosamente conformado, cabe señalar que -tal como se revisó- la propia CERA, al analizar la primera propuesta de Bases Técnicas, solicitó a la Subsecretaría revisar dicho criterio, por cuanto no resultaba claro que el umbral inicial -que contemplaba un menor número de carreras- permitiera conformar grupos con un volumen de información suficiente para aplicar medidas de tendencia central en el marco del método de fijación de aranceles regulados. En respuesta a dicha observación, la Subsecretaría incrementó el umbral mínimo de carreras requerido.

212. No obstante lo anterior, y sin desconocer el fundamento técnico general de contar con un número suficiente de observaciones, esta Fiscalía estima necesario recomendar a la Subsecretaría justificar de manera más explícita los criterios para la elección del valor específico del umbral fijado, a fin de dar mayor transparencia y robustez a la definición metodológica adoptada, pues se observa que el mismo Informe de Cálculo Febrero 2026 identifica que 14 de los 30 macrogrupos finales tienen estructuras de costos significativamente heterogéneas (niveles de z-score mayor o igual a 0,75), y que no fueron subdivididos por la aplicación de estos umbrales²¹¹.

6) Transformación lineal por macrogrupo

213. La sección 3.3 de las Bases Técnicas describe la metodología utilizada por la Subsecretaría para el cálculo final del arancel regulado, el cual utiliza estadísticos descriptivos de los macrogrupos, como costo promedio y la desviación, así como también el cálculo del IA, el cual se basa en una transformación lineal de los puntajes obtenidos en el PIA, según fue descrito en la Ecuación N°1.

²¹⁰ Respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 30 de enero de 2026, p. 8.

²¹¹ Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 44-46.

214. Respeto del cálculo del IA, las Bases Técnicas indican a través de “este proceso de linealización es posible construir grupos de carreras “g”, que constituyen diferentes puntos discretos a lo largo de la distribución de costos del respectivo macrogrupo “G”. La distancia de estos puntos es proporcional a la dispersión de los costos totales por estudiante en cada uno de ellos”²¹².

215. El proceso de linealización requiere el cálculo de la pendiente y del término independiente, los cuales se determinan a partir de dos puntos pertenecientes a la recta. En relación con el eje “x”, dichos puntos se obtienen a partir de los valores mínimo y máximo observados del PIA en las carreras profesionales, que pueden variar entre 1 y 8, respectivamente²¹³. Por su parte, respecto del eje “y”, los puntos se definen mediante el establecimiento de límites. A continuación, se presenta el desglose y el cálculo de la fórmula utilizada para determinar el IA de cada carrera perteneciente a un macrogrupo específico.

Ecuación N°2: Fórmula desagregada del índice de agrupación

$$IA_{ci} = (PIA_{ci} * m_G) + n_G = (PIA_{ci} * \left[\frac{y_{2G} - y_{1G}}{x_{2G} - x_{1G}} \right]) + (y_{2G} - \left[\frac{y_{2G} - y_{1G}}{x_{2G} - x_{1G}} \right] * x_{2G})$$

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²¹⁴.

216. En cuanto a la determinación de las variables y_{1G} e y_{2G} , según lo indicado en las Bases Técnicas, “los límites del eje Y serán definidos tomando en consideración las características de la distribución de los costos totales por estudiante en el macrogrupo respectivo, no obstante, en cualquier caso, estos límites deben abarcar como mínimo los costos por estudiante informados por el 50% de las carreras que conforman el respectivo macrogrupo”²¹⁵.

217. Conforme a ello, la Tabla N°16, muestra los límites y las coberturas de la transformación lineal aplicadas en el Informe de Cálculo para las carreras profesionales de sus respectivos macrogrupos.

²¹² Bases Técnicas, p. 46.

²¹³ Ibid., p. 66.

²¹⁴ Ibid., p. 46. En base a estos parámetros, se calcula para cada carrera “c” impartida por una institución “i” su respectivo IA de acuerdo con la fórmula descrita en la Ecuación 2, considerando tanto el PIA, y la pendiente “m” y término independiente “n” de la ecuación de la recta correspondiente al macrogrupo “G”. Por otro lado, las variables X_1 y X_2 corresponden a los valores mínimos y máximos del PIA. Finalmente, Y_1 e Y_2 corresponden a los límites de la distribución por macrogrupo.

²¹⁵ Ibid.

Tabla N°16: Parámetros y coberturas de transformación lineal por macrogrupo

Macrogrupos	Límites		N° Carreras según límites			% Carreras cubiertas (entre min. y max.)
	Mínimo	Máximo	Bajo el mínimo	Entre mínimo y máximo	Sobre el máximo	
Profesional Agricultura + Silvicultura	-1,0	1,0	6	18	7	58%
Profesional Arquitectura y Construcción	-1,0	1,5	12	62	5	79%
Profesional Artes + Idiomas	-1,3	0,9	19	77	40	78%
Profesional Ciencias Biológicas y Afines + Medio Ambiente	-1,3	1,0	5	31	4	57%
Profesional Ciencias Físicas + Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadísticas sin mayor definición	-1,0	1,5	13	50	3	78%
Profesional Derecho	-0,4	1,4	31	43	7	64%
Profesional Humanidades + Artes y Humanidades sin mayor definición	-1,5	1,0	2	30	6	76%
Profesional Ingeniería y Profesiones Afines	-0,7	1,3	74	182	30	84%
Profesional Salud	-1,3	1,3	13	265	38	90%
Profesional Salud_2	-1,5	1,5	4	36	0	59%
Profesional Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC)	-0,7	1,0	17	39	10	83%
Profesional Veterinaria + Pesca	-1,0	1,4	1	25	4	53%
Total Carreras Profesionales	--	--	197	858	154	71%

Fuente: Tabla N°56 del Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 55.

218. Si bien las Consultantes no realizan observaciones directas a la metodología utilizada por la Subsecretaría para determinar los límites del eje “y”, en lo que refiere a la condición de que al menos el 50% de las carreras cubran sus costos, el Informe Butelmann señala que no es posible determinar en qué medida dicha condición se cumple, debido a la *“falta de transparencia del proceso, que no permite verificar ningún cálculo”*²¹⁶.

219. Por su parte, para la CERA, la linealización constituyó un aspecto central y reiterado en sus observaciones, en la medida que dicho procedimiento incide directamente en la forma en que se determinan los aranceles regulados. Asimismo, indicó que *“el objetivo de realizar esta linealización es conformar, de manera lo más representativa posible, conjuntos de carreras o programas que posean estructuras de costos y características similares entre sí, respetando y reflejando la mayor o menor heterogeneidad de los respectivos macrogrupos expresada en la curva de distribución de costos”*²¹⁷. Las observaciones formuladas por la CERA en relación con la determinación de los límites del eje “y” se sintetizan a continuación en la Tabla N°17.

²¹⁶ Informe Butelmann, p. 40.

²¹⁷ Segundas observaciones a las bases técnicas de 2026, p.13.

Tabla N°17: Observaciones CERA transformación lineal

Documento	Observaciones
Primeras observaciones a las bases técnicas 2026, p. 17.	<i>“Grupos de carreras y determinación de aranceles regulados se define el índice de agrupación (IA) que permite la linealización del PIA, siendo el único criterio para la selección del IA que la linealización debe, al menos, cubrir el 50% de las carreras de cada macrogrupo. Para la Comisión, con el fin de establecer un criterio ex-ante de los IA para cada macrogrupo recomienda incorporar la condición de que su selección será simétrica al valor mínimo seleccionado”.</i>
Segundas observaciones a las bases técnicas 2026, p. 13.	<i>“[l]a implementación de la metodología de la transformación lineal puede ser considerada compleja de comprender y anticipar por parte de las IES. En este entendido, se solicita explicar mejor la fórmula, usando ejemplos y casos particulares, por ejemplo, de distribución normal y asimétrica”. (..) [s]e solicita que en el informe de cálculo se dé cuenta de las distribuciones de cada uno de los macrogrupos regulados, y se fundamenten los límites escogidos para la linealización de cada uno, considerando al menos algún parámetro de la distribución de costos medios del macrogrupo”</i>
Observaciones al informe de cálculo 2026, p. 12.	<i>“Para mejorar la comprensión de la selección de los límites, se recomienda explicitar también los criterios definidos para los respectivos subsistemas y macrogrupos, así como fundamentar técnicamente la justificación de la diferencia en el criterio aplicado entre ambos subsistemas. Se recomienda, para procesos futuros, se sugiere evaluar alternativas metodológicas al mecanismo de transformación lineal”.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la CERA.

220. Por último, la Subsecretaría, en la Resolución Exenta N°3.263, profundiza en la determinación de los límites del eje “y”, señalando que con el objeto de evitar la introducción de sesgos sistemáticos en la determinación de los límites, se resguardó -para cada macrogrupo- que la proporción de casos no cubiertos no se concentrara ni por debajo de los límites mínimos -lo que implicaría un sesgo al alza al excluir costos más bajos- ni por sobre los límites máximos, lo que reflejaría un sesgo a la baja al excluir los costos más elevados²¹⁸.

221. Al analizar los límites mínimos y máximos, así como los porcentajes de cobertura presentados en la Tabla N°16, es posible observar una elevada heterogeneidad en ambas dimensiones. Por una parte, los límites no son simétricos entre los valores positivos y negativos y, además, presentan niveles diferenciados según macrogrupo. Por otra parte, en lo que respecta a los porcentajes de cobertura, si bien la condición de suficiencia definida por la Subsecretaría corresponde a un 50%, los resultados evidencian una amplia dispersión, con valores que oscilan entre un 53% y un 90%.

222. En la misma línea, en opinión de esta Fiscalía, el criterio de cobertura del 50% de las carreras por macrogrupo carecería de consistencia tanto con el mandato legal de financiar los costos necesarios y razonables como con la propia metodología aplicada, la cual ya contempla ajustes previos sobre los costos reportados. En efecto, el costo por

²¹⁸ Resolución Exenta N°3.263, p. 6.

carrera utilizado para calcular dicho porcentaje -el cual también utilizado para la determinación de los límites del eje “y”- ya ha experimentado una serie de recortes, truncamientos y winsorizing sobre la información original. En consecuencia, aquellas carreras cuyos costos se apartan significativamente de la distribución ya han sido objeto de los correspondientes ajustes metodológicos, lo que permite descartar que su inclusión implique el financiamiento de eventuales ineficiencias en materia de costos. De este modo, la metodología propuesta podría dejar sin cobertura de costos a hasta un 50% de las carreras por macrogrupo, aun cuando dichas carreras ya han sido objeto de recortes relevantes en sus costos reportados.

223. Por otro lado, en opinión de esta Fiscalía, la heterogeneidad observada en los límites del eje “y” no resulta, en sí misma, inapropiada desde un punto de vista económico o estadístico, en la medida que puede reflejar diferencias reales en las distribuciones de costos entre macrogrupos. Sin embargo, cuando dicha heterogeneidad se considera en conjunto con la dispersión observada en los porcentajes de cobertura, ello sugiere la aplicación de criterios que no parecen responder a una lógica metodológica homogénea, lo que podría estar dando lugar a tratamientos diferenciados cuya fundamentación estadística no resulta plenamente evidente ni verificable.

224. En virtud de los antecedentes revisados y los análisis realizados por esta Fiscalía, es posible señalar que no se advierte la existencia de un criterio ni de una metodología homogénea, con adecuado sustento técnico, para la determinación de los límites del eje “y” de cada macrogrupo.

225. Al respecto, esta Fiscalía consultó a la Subsecretaría acerca de los criterios metodológicos utilizados para el establecimiento de los límites del eje “y”, la cual respondió que *“en cuanto a la definición de los límites del eje “Y” en cada macrogrupo, las Bases Técnicas confieren dicha atribución a la apreciación técnica de la Subsecretaría respecto de la información recolectada y analizada, aunque sujeta a criterios metodológicos mínimos establecidos en la página 46 de las Bases”*²¹⁹, “[...] y los contrapesos técnicos establecidos para ello”²²⁰.

226. Asimismo, indicó la Subsecretaría como uno de los objetivos explícitos de la linealización es el “contribuir a que el nuevo régimen regulatorio resguarde cierta gradualidad entre el régimen transitorio y el nuevo régimen permanente al no abarcar valores extremos que puedan encontrarse en segmentos de la curva de distribución de

²¹⁹ Respuesta de la Subsecretaría a Oficios Ord. N°206-26 FNE y N°228-26 FNE, de fecha 6 de febrero de 2026.

²²⁰ Ibid.

costos”²²¹, y que “la definición de límites se ha enmarcado dentro del principio de responsabilidad fiscal que debe guiar toda política de financiamiento estatal”²²².

227. A juicio de esta Fiscalía, la respuesta de la Subsecretaría respecto de los criterios utilizados para la determinación de los límites del eje “y” da cuenta de que, además de consideraciones estadísticas asociadas a la distribución de los costos totales por macrogrupo, se incorporaron criterios de política pública que no se encuentran directamente vinculados con una determinación de aranceles regulados estrictamente basada en costos. En particular, se alude a consideraciones relativas a la gradualidad entre los distintos regímenes de tarificación, así como a restricciones presupuestarias asociadas al principio de responsabilidad fiscal.

228. Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que la definición de límites mayores o menores afectarían de manera homogénea el cálculo del arancel regulado de todas las carreras pertenecientes al respectivo macrogrupo, lo cual dificultaría que modificaciones de dichos límites puedan estar orientadas a beneficiar o perjudicar de forma selectiva o arbitraria a determinados grupos de universidades.

229. En conclusión, a juicio de esta Fiscalía, la metodología de transformación lineal aplicada por macrogrupo, y en particular el cálculo del IA mediante el establecimiento de límites, no presenta un enfoque metodológico suficientemente robusto ni homogéneo entre los distintos macrogrupos, tal como fue observado por la CERA durante el proceso de regulación de aranceles 2026. Asimismo, incorpora consideraciones de política pública que no resultan plenamente transparentes ni en la formulación metodológica ni en las iteraciones de cálculo implementadas a través del código, en la medida en que dichas consideraciones se encuentran integradas directamente en este²²³, sin una explicitación metodológica clara y accesible para las instituciones de educación superior ni para la propia CERA, y sin un debido sustento técnico-económico.

230. En base a lo anterior, se recomienda avanzar hacia una metodología robusta para la determinación de los límites del eje “y”, que incorpore criterios técnico-económicos objetivos y verificables, así como el establecimiento de supuestos y criterios homogéneos entre macrogrupos, con el fin de asegurar coherencia metodológica, comparabilidad de resultados y transparencia en el proceso regulatorio.

²²¹ Respuesta de la Subsecretaría a Oficios Ord. N°206-26 FNE y N°228-26 FNE, de fecha 6 de febrero de 2026.

²²² Ibid.

²²³ Cabe hacer presente que el código utilizado por la Subsecretaría para el cálculo de los aranceles regulados posee los límites del “y” incluidos de manera manual. Véase código “ArancelesRegulados_2026” entre las líneas 4.422 y 4.461.

7) Impacto del Preíndice de Agrupación

231. Las Bases Técnicas, en su sección 3.3, describen la metodología aplicada en la segunda etapa de agrupación para la determinación de los aranceles regulados. En esta se incorporan variables de agrupación que no fueron consideradas en la primera fase, las cuales se utilizan para calcular el PIA. A cada una de estas variables se le asigna un puntaje, de acuerdo con las características propias de las IES y de las carreras. En particular, para el subsistema universitario, las categorías y sus respectivos valores se presentan en la Tabla N°18.

Tabla N°18: Variables y puntajes PIA del subsistema universitario

Variable de agrupación	Categorías posibles	Puntaje
Niveles / años de acreditación	4 años o asimiladas	1
	5 años	2
	6 años	3
	7 años	4
Dimensiones de acreditación institucional	No acreditada en investigación	0
	Acreditada en investigación	1
Tamaño	Normal (N° de estudiante inferior o igual al P90 de matrícula; o Universidad que no es la de mayor matrícula en su región)	0
	Grande (N° de estudiante superior al p90; o Universidad de mayor matrícula en su región con presencia en un máximo de 2 regiones)	0,5
Región	Carrera e IES radicadas en región no extrema	0
	Carrera o IES radicadas en región extrema	0,5
	Carrera e IES radicadas en región extrema	1
Jornada	Vespertina	0
	Diurna	0,5
Acreditación de doctorados	Proporción igual o menor al p50	0
	Proporción mayor al p50 y menor al p90	0,5
	Proporción mayor al p90	1

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría ²²⁴.

232. Conforme a la Tabla N°18, para el subsistema universitario, el PIA corresponde a la suma de los puntajes obtenidos en cada una de las variables de agrupación, tomando un valor mínimo de 1 y un valor máximo de 7.

²²⁴ Bases Técnicas, pp. 44-45.

233. El impacto del PIA en los aranceles regulados ha sido materia de observación en la presente Consulta. En particular, el Informe Butelmann señala que la metodología del PIA distorsiona los incentivos al interior de las instituciones, ya que carreras con costos similares dentro de una misma universidad pueden recibir premios o castigos distintos en sus aranceles, dependiendo de la varianza de costos del macrogrupo al que pertenecen. En opinión de la Consultora, *“incluso dentro de cada institución, la regulación definitiva cambia los precios relativos entre carreras de distintas áreas, dando incentivos no relacionados a sus reales costos ni menos a la demanda de los estudiantes. Lo que corrobora que los aranceles no están basados en costos, ni siquiera en esos costos ficticios que surgen de los ajustes injustificados que se aplican”*²²⁵.

234. Adicionalmente, el Informe Butelmann indica que el mecanismo de asignación de premios y castigos se basa en una ecuación que no preservaría la correspondencia entre los costos efectivos y los indicadores institucionales al interior de una misma universidad, pudiendo incluso derivar en que instituciones con bajos costos y altos niveles de acreditación reciban aranceles determinados a partir de los costos de otras instituciones de mayor costo²²⁶.

235. Conforme a dichas observaciones, concluye el Informe Butelmann que las universidades de alto IA tienen asegurados altos aranceles, aun cuando dicho indicador no tenga relación alguna con los costos de dictar cada carrera²²⁷ el sistema se encontraría diseñado para beneficiar a las universidades estatales y privadas tradicionales y reducir el arancel de gratuidad a pagar a las instituciones privadas de menor trayectoria²²⁸, configurándose, por lo tanto, en opinión de las Consultantes una discriminación arbitraria en contra de estas últimas instituciones²²⁹.

236. Respecto de la opinión de la CERA sobre el impacto del PIA, dicha Comisión no se pronunció de manera general acerca de su metodología ni de sus efectos globales en lo que respecta al proceso de determinación de aranceles 2026, sino que concentró sus observaciones en criterios específicos del PIA, tales como el tamaño institucional y las dimensiones de la acreditación institucional.

237. En atención a las observaciones descritas precedentemente, esta Fiscalía realizó un análisis del impacto que el PIA tiene sobre el arancel regulado del conjunto de carreras pertenecientes a un mismo macrogrupo. En este contexto, y considerando las variables y

²²⁵ Informe Butelmann, p. 40.

²²⁶ Ibid., p. 40.

²²⁷ Ibid., p. 41.

²²⁸ Ibid., p. 41.

²²⁹ Consulta, p.77.

fórmulas establecidas en la Sección 3.3 de las Bases Técnicas para el cálculo del IA -las que contemplan el costo medio y la desviación estándar del macrogrupo, así como los límites del eje “y” utilizados para el cálculo de la pendiente en el proceso de linealización que se revisó en la sección III.B.6)- la Tabla N°19 presenta el efecto económico de este indicador, esto es, el incremento en el arancel regulado que recibe cada universidad cuando su PIA aumenta en 0,5 puntos, para una carrera determinada.

Tabla N°19: Impacto en los aranceles regulados por cada 0,5 puntos del PIA

Macrogrupo	Miles de pesos de 2025
Profesional Derecho	134
Profesional Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC)	165
Profesional Ciencias Biológicas y Afines + Medio Ambiente	188
Profesional Arquitectura y Construcción	203
Profesional Ingeniería y Profesiones Afines	210
Profesional Salud	246
Profesional Salud 2	247
Profesional Agricultura + Silvicultura	250
Profesional Humanidades + Artes y Humanidades sin mayor definición	253
Profesional Ciencias Físicas + Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadísticas sin mayor definición	258
Profesional Veterinaria + Pesca	290
Profesional Artes + Idiomas	297

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²³⁰.

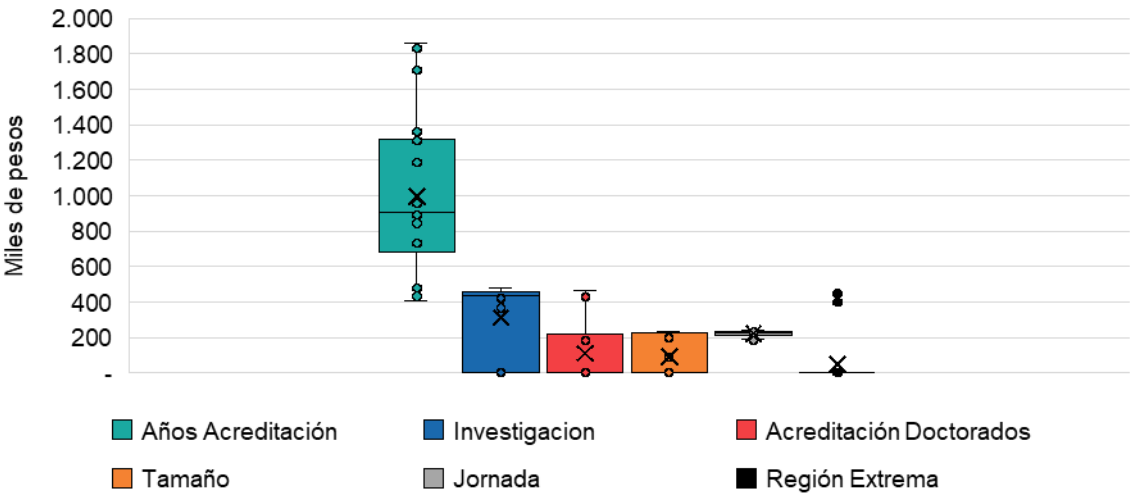
238. A modo de ejemplo, en el caso de la carrera de Agronomía, perteneciente al macrogrupo “Profesional Agricultura y Silvicultura”, una universidad con cinco años de acreditación, equivalentes a 2 puntos de PIA, experimentaría un incremento en el arancel regulado de \$1.000.000 por alumno, correspondiente a cuatro veces el valor indicado en la Tabla N°19²³¹. En tanto, una universidad con seis años de acreditación obtendría 3 puntos de PIA, equivalente a un aumento en arancel regulado de \$1.500.000 por alumno.

239. Ahora bien, en cuanto al impacto de las distintas variables de agrupación que componen el PIA, la Figura N°15 presenta la dispersión de los montos promedio que recibe cada universidad por concepto de los distintos criterios del PIA, medidos en miles de pesos por estudiante.

²³⁰ Véase archivo “0007. Memoria de Cálculo - Efectos Arancel PIA”.

²³¹ El factor 4 resulta de dividir los 2 puntos de PIA -equivalentes a cinco años de acreditación- por incrementos de 0,5 puntos de PIA (esto es, 2 / 0,5).

Figura N°15: Distribución de los montos del PIA por estudiante según variables de agrupación, en miles de pesos



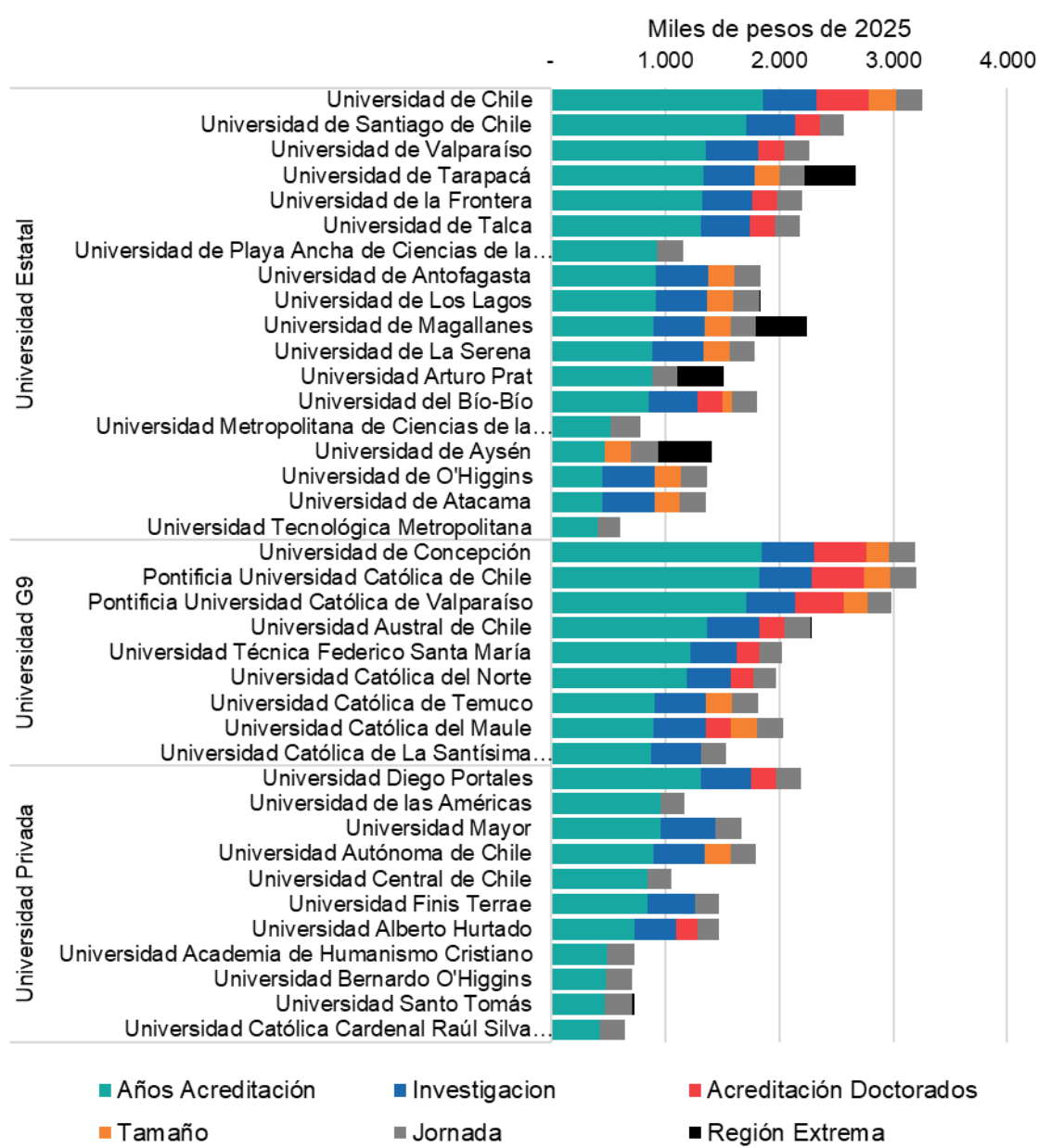
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²³².

240. De la Figura N°15 se observa que la variable “Años de Acreditación” presenta la mayor dispersión entre las universidades, con un aporte promedio que fluctúa entre \$405.000 y \$1.860.000 por estudiante. En un segundo grupo se ubican las variables “Investigación”, “Acreditación de Doctorados” y “Tamaño”, las cuales registran valores mínimos cercanos a \$0 en algunas universidades y máximos de aproximadamente \$479.000, \$465.000 y \$235.000, respectivamente. Finalmente, las variables “Jornada” y “Región Extrema” conforman un tercer grupo caracterizado por una baja dispersión. En el caso de “Jornada”, el aporte promedio alcanza aproximadamente \$221.000, mientras que en “Región Extrema” la mayoría de las universidades recibe montos cercanos a \$0, con excepción de cuatro instituciones que perciben aproximadamente entre \$399.000 y \$470.000 por estudiante.

241. Por otro lado, en términos agregados, la Figura N°16 muestra el monto que recibe cada universidad por estudiante adscrito a la Política de Gratuidad, desagregado según las distintas variables que componen el PIA.

²³² Véase archivo “07. Memoria de Cálculo - Efectos Arancel PIA”.

Figura N°16: Montos del PIA por estudiante, según variables de agrupación por universidades, en miles de pesos



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²³³.

242. De la Figura N°16 se desprende el impacto económico del PIA sobre los ingresos percibidos por concepto de Arancel Regulado. En promedio, dichos ingresos fluctúan aproximadamente entre \$607.000 y \$3.225.000 por estudiante, dependiendo de la universidad y la carrera. Asimismo, la Figura N°16 permite apreciar el impacto relativo de cada una de las variables del PIA en el total de los ingresos por aranceles regulados, destacando “Años de Acreditación” como la variable de mayor incidencia, seguido por “Investigación” y “Acreditación de Doctorados”, precisamente las tres con mayor correlación entre sí, como se explicará infra en la sección III.B.10). Finalmente, la Tabla N°20 presenta

²³³ Véase archivo “0007. Memoria de Cálculo - Efectos Arancel PIA”.

el aporte promedio al Arancel Regulado por estudiante de cada una de las variables de agrupación que componen el PIA, desagregado por grupo de universidades.

Tabla N°20: Monto promedio aportado por el PIA al Arancel Regulado por estudiante, por grupo de universidades, en miles de pesos

Tipo Universidad	Años Acreditación	Investigación	Acreditación Doctorados	Tamaño	Jornada	Región Extrema	Total PIA
Universidad Estatal	973	323	87	119	225	98	1.825
Universidad G9	1.316	438	244	121	218	0	2.338
Universidad Privada	768	196	37	20	218	2	1.240

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²³⁴.

243. Con todo, con el objeto de determinar el impacto que podría generar el PIA en la fijación de los aranceles regulados, esta Fiscalía analizó el origen metodológico de cada componente del Arancel Regulado por universidad, distinguiendo entre los montos provenientes de las variables asociadas al componente PIA y aquellos vinculados al costo medio del macrogrupo, el cual, para efectos del presente informe, se denominará “Base”²³⁵. Los resultados de este análisis se presentan en la Tabla N°21²³⁶.

Tabla N°21: Componentes Arancel Regulado promedio por tipo de universidad, en miles de pesos

Tipo Universidad	Base			PIA			Arancel Total		
	Promedio	Min	Max	Promedio	Min	Max	Promedio	Min	Max
Universidad Estatal	3.187 (64%)	2.728	3.409	1.825 (36%)	607	3.255	5.012	3.508	6.539
Universidad G9	3.286 (58%)	3.066	3.490	2.338 (42%)	1.532	3.202	5.624	4.855	6.511
Universidad Privada	2.986 (71%)	2.798	3.252	1.240 (29%)	645	2.195	4.226	3.500	5.447
Total	3.152 (64%)	2.728	3.490	1.778 (36%)	607	3.255	4.930	3.500	6.539

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²³⁷.

244. La Tabla N°21 permite mostrar, en términos de un Arancel Regulado promedio por grupo de universidades, qué proporción del arancel proviene del componente PIA y qué proporción corresponde al cálculo del costo medio de los respectivos macrogrupos. En lo

²³⁴ Véase archivo “0007. Memoria de Cálculo - Efectos Arancel PIA”.

²³⁵ El componente “Base” se calcula a partir de la sustracción del arancel regulado con el monto proveniente de las variables de agrupación del PIA.

²³⁶ Para un análisis desagregado por universidad, véase Figura Anexo N°3.

²³⁷ Véase archivo “07. Memoria de Cálculo - Efectos Arancel PIA”.

que respecta al componente Base, no se observan diferencias significativas entre universidades, las que responden únicamente a la distribución de matrículas entre las distintas carreras. A modo de ejemplo, el valor promedio del componente Base asciende a \$3.152.000, con valores mínimo y máximo de \$2.728.000 y \$3.490.000, respectivamente. En contraste, los montos asociados al PIA presentan diferencias significativas entre universidades. Por este concepto, el valor promedio alcanza \$1.778.000, con valores mínimo y máximo de \$607.000 y \$3.255.000, respectivamente, como se observa en la Figura Anexo N°2.

245. Ahora bien, una vez realizados los análisis económicos y estadísticos relativos al impacto del PIA en los aranceles regulados, y considerando asimismo las observaciones formuladas por las Consultantes sobre esta materia, a través del Informe Butelmann -en particular, aquella según la cual la metodología se encontraría diseñada para beneficiar a las universidades estatales y privadas tradicionales, generando una discriminación arbitraria en perjuicio de las universidades privadas-, esta Fiscalía estima, a la luz de los antecedentes y análisis previamente expuestos, que es posible arribar a las siguientes conclusiones.

246. En primer lugar, cabe indicar que el artículo 88 de la Ley de Educación Superior señala que “la Subsecretaría deberá considerar, al menos, los recursos que se requieran para impartirlas en razón de su estructura curricular, si se trata de carreras o programas de estudios profesionales o técnicos de nivel superior, los niveles, años y dimensiones de acreditación institucional con que cuentan las instituciones que las imparten, el tamaño de estas últimas y la región en que se imparten”.

247. En vista de lo anterior, es posible concluir que al menos las variables “Años de Acreditación”, “Investigación”, “Tamaño” y “Región Extrema”, se encontrarían directamente relacionadas con el mandato legal, las cuales representan 5.5 puntos del máximo de 7 puntos del PIA para carreras profesionales.

248. Sin perjuicio de lo anterior, esta Fiscalía considera recomendable robustecer la metodología, en particular respecto de la ponderación de cada una de las variables que componen el PIA, así como de la definición de índices continuos o segmentos intermedios dentro de cada variable, que permitan reflejar adecuadamente la dispersión existente entre las distintas universidades respecto de cada criterio señalado en el artículo citado.

249. En segundo lugar, cabe señalar que el principal atributo diferenciador de los montos recibidos por concepto de PIA corresponde a la variable “Años de Acreditación”. A juicio de esta Fiscalía, tal como se indicó anteriormente, además de encontrarse directamente vinculada al mandato legal, dicha variable constituye un parámetro de carácter absoluto. En

otras palabras, el puntaje se asigna en función del cumplimiento de criterios previamente establecidos y no en relación con la posición de una institución respecto de otras. Por esta razón, todas las universidades tienen la posibilidad de alcanzar el puntaje máximo o de implementar las acciones necesarias para mejorar su acreditación en futuros procesos, lo que reduce significativamente la probabilidad de un comportamiento arbitrario en perjuicio de un grupo específico de universidades.

250. En tercer lugar, al analizar los componentes del arancel regulado segmentados en “Base” y “PIA”, tal como se presentan en la Tabla N°21, se observa que la metodología de cálculo, y en particular el PIA, funciona como un atributo diferenciador que premia a las universidades en función de las características propias de cada institución y de sus programas académicos. Dicho atributo diferenciador, a juicio de esta Fiscalía se sustenta metodológicamente, ya que, por el otro lado, se encuentra el componente “Base”, el cual opera en la práctica como una estimación del costo medio de impartir una carrera universitaria, parámetro que resulta más uniforme e independiente de las particularidades de cada casa de estudios, según muestra la Tabla N°21, sin perjuicio de las recomendaciones metodológicas indicadas en las secciones previas.

251. Finalmente, al analizar los valores de los aranceles regulados promedio de las universidades -detallados en la Figura Anexo N°3- es posible considerar que, por una parte, el Arancel Regulado promedio de las universidades privadas alcanza los \$4.226.000, cifra que resulta superior al Arancel Regulado promedio de tres universidades estatales. Asimismo, al considerar el promedio de las cinco universidades privadas con los aranceles regulados más altos, este se ubica por encima del promedio de ocho universidades estatales. Finalmente, la universidad privada con el mayor Arancel Regulado presenta un valor superior al de once universidades estatales y al de cuatro instituciones pertenecientes al G9.

252. A continuación, se revisarán los restantes componentes específicos del PIA que fueron objeto de críticas por las Consultantes.

8) Tamaño de la institución

253. Como se señaló, el artículo 88 de la Ley de Educación Superior dispone que, para la determinación de los aranceles regulados, la Subsecretaría deberá considerar, entre otros elementos, el tamaño de las IES y la región en que se imparten las respectivas carreras o programas de estudio.

254. Asimismo, las Bases Técnicas incorporan, en el PIA aplicable tanto a las instituciones del subsistema técnico-profesional como al universitario, una variable

denominada “Tamaño” destinada a capturar distintos niveles de IES en función de su tamaño.

255. En línea con lo anterior, y con base en la información de costos correspondiente al año 2023, para evaluar la manera de incorporar este criterio en la metodología de cálculo de aranceles, la Subsecretaría realizó un análisis de las correlaciones observadas entre matrícula y costos promedio por estudiante, identificando comportamientos diferenciados según subsistema. A nivel agregado, para las carreras impartidas por instituciones del subsistema técnico-profesional, observó una correlación negativa entre matrícula y costos por estudiante de -0,107, mientras que en el caso de aquellas impartidas por universidades dicha correlación fue positiva, alcanzando un valor de 0,05²³⁸.

256. Estos antecedentes, a juicio de la Subsecretaría, respaldan la conveniencia de otorgar un tratamiento diferenciado al tamaño institucional por subsistema, así como también la presencia de economías de escala en el subsistema técnico-profesional y de deseconomías de escala en el subsistema universitario²³⁹.

257. En el caso particular del subsistema universitario, las Bases Técnicas clasifican como tamaño “grande” a las IES que cumplan alguna de las siguientes dos hipótesis, siendo las restantes clasificadas como instituciones de tamaño “normal”²⁴⁰:

- a) Contar con un número de estudiantes matriculados en pregrado a nivel nacional mayor al percentil 90 del total de las universidades adscritas a la Política de Gratuidad.
- b) Cumplir, copulativamente, las siguientes dos condiciones:
 - i. Ser la universidad con el mayor número de estudiantes matriculados en pregrado en la respectiva región, y
 - ii. Contar con sedes ubicadas en no más de dos regiones del país.

258. Finalmente, las Bases Técnicas consideran que, para efectos de la segunda etapa de agrupación, se aplicará este factor del índice únicamente a las carreras impartidas en la región donde la institución calificada como de tamaño “grande” cumpla la condición establecida en el numeral b) i. En consecuencia, el valor adicional del preíndice se aplica solo a las carreras dictadas en la región en la que la universidad tenga la mayor matrícula del subsistema universitario, sin extenderse a sus sedes en otras regiones.

²³⁸ Bases Técnicas, p.36.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ Ibid., p.34.

259. Aplicada la metodología anteriormente descrita según se detalla en el Informe de Cálculo Febrero 2026, en el subsistema universitario 16 IES fueron clasificadas como de tamaño “grande”, correspondientes a tres instituciones ubicadas sobre el percentil 90 y a trece universidades que, teniendo presencia en una o dos regiones, presentan la mayor matrícula en al menos una de ellas²⁴¹. En estos últimos casos, la clasificación de tamaño “grande” se aplica exclusivamente a las carreras impartidas en la región donde se cumple dicho criterio, lo que ocurre en cinco instituciones, las cuales son consideradas “grandes” en una región y “normales” en la otra²⁴². En total, el 36,9% de las carreras consideradas en el proceso 2026 son impartidas por IES calificadas como “grandes”.

Tabla N°22: Categoría de tamaño según matrícula de pregrado, para carreras impartidas por universidades

Grupo tamaño	N° carreras	N° IES
Normal	1.708	27
Grande	998	16
Total	2.706	38

Fuente: Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 35.

260. Al respecto, las Consultantes señalan que, al analizar las instituciones bonificadas por su clasificación como “grandes”, nueve son estatales y cuatro pertenecientes al G9²⁴³. Asimismo, indican que *“no existe explicación de la razón por la cual no es posible considerar a instituciones que presentan la más alta matrícula en una región, si es que tienen Sedes en 3 o más regiones”*²⁴⁴. De esta manera, en opinión de las Consultantes, pese a la ampliación del criterio respecto a los procesos de regulación anteriores, este continúa perjudicando a las universidades privadas, configurando una discriminación arbitraria exclusoria²⁴⁵.

261. Por otro lado, indican las Consultantes que no tuvieron acceso al análisis de economías de escala presentado por la Subsecretaría a la CERA en el proceso 2026 y, según lo indicado por el Informe Butelmann, *“al no realizar una estimación apropiada de economías de escala y confiar en simples correlaciones lleva a conclusiones erróneas, clasificando así a universidades en categoría de Grandes -atribuyéndoles deseconomías*

²⁴¹ Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 35.

²⁴² Ibid.

²⁴³ Consulta, p.90.

²⁴⁴ Ibid., p.75.

²⁴⁵ Ibid., p. 90.

de escala- y en categoría de Normal a otras universidades, aun cuando poseen el mismo costo por estudiante”²⁴⁶.

262. En vista de lo anterior, las Consultantes señalan que, pese a la ampliación del criterio, este continúa perjudicando a las universidades privadas, configurando una discriminación arbitraria de carácter exclusoria²⁴⁷. En consecuencia, proponen modificar la definición de “Tamaño de la institución” contenida en las Bases Técnicas y eliminar la bonificación asociada, al considerar que no existirían deseconomías de escala vinculadas a dicho criterio²⁴⁸.

Opinión de la CERA

263. Las observaciones de la CERA respecto de la variable tamaño fueron recurrentes, tanto durante el proceso de regulación arancelaria 2026 como en los anteriores, las cuales son resumidas en la Tabla N°23.

Tabla N°23: Observaciones CERA variable Tamaño

Documento	Observaciones
Primeras observaciones a las bases técnicas 2026, p. 14.	Dado que este criterio fue controvertido en el proceso regulatorio anterior, la CERA recomienda profundizar el análisis de las economías de escala en las instituciones de educación superior chilenas, considerando la literatura existente.
Segundas observaciones a las bases técnicas 2026, p. 8.	En respuesta a la CERA, la Subsecretaría incorporó en un anexo un análisis econométrico de economías de escala, basado en la literatura de economía de la educación. <i>“El análisis efectuado encuentra economías de escala para ambos subsistemas, sin embargo, se confirman las asimetrías en el orden de magnitud para cada subsistema. Para el caso de los CFT-IP las economías de escala son notorias, mientras que para las universidades son más bien modestas, cercanas a cero. Este análisis se considera un avance en el modelamiento del tamaño de las instituciones, sin embargo, sus resultados se entienden como preliminares”.</i>
Observaciones al informe de cálculo 2026, pp. 11-12.	<i>“Se recomienda avanzar hacia una clasificación gradual y no binaria, basada en un índice compuesto que considere múltiples dimensiones del tamaño institucional. Para respaldar técnicamente este importante aspecto de la regulación de aranceles, se recomienda la licitación de un estudio especializado, orientado a analizar estadísticamente las economías de escala en ambos subsistemas. Este estudio deberá generar evidencia empírica robusta, reforzando así la legitimidad del nuevo cálculo”.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la CERA.

264. Consultada la CERA por las eventuales debilidades sobre este punto de la metodología, que la llevaron a solicitar un estudio para respaldar técnicamente la existencia

²⁴⁶ Informe Butelmann, p.49.

²⁴⁷ Consulta, p.73.

²⁴⁸ Ibid., p. 91.

de deseconomías de escala, esta respondió a la FNE que *“no identificó debilidades ni realizó cuestionamientos a la metodología utilizada por la Subsecretaría. Sin embargo, considerando que esta ha sido una materia discutida en los procesos de regulación, se recomendó profundizar el análisis para procesos futuros”*²⁴⁹. Asimismo, la CERA indicó a esta Fiscalía que *“desconoce si la Subsecretaría ha avanzado en la realización de dicho estudio, sin embargo, en los Considerandos de la Resolución Exenta 3263 de 2025 ese servicio indica que la observación fue recogida como una materia a evaluar y profundizar”*²⁵⁰.

Análisis y efectos de la metodología

265. En atención a los antecedentes disponibles, a juicio de esta Fiscalía, la información presentada por la Subsecretaría a la CERA no contiene una fundamentación metodológica suficientemente sólida ni replicable que permita aseverar o descartar, con el debido respaldo empírico, la existencia de deseconomías de escala en el subsistema universitario ni su real magnitud.

266. En particular, el análisis desarrollado por la Subsecretaría se sustenta principalmente en la identificación de una correlación positiva entre los costos por estudiante y el tamaño de la matrícula, considerando en conjunto todos los programas de pregrado de ese subsistema, cuyo valor asciende a 0,05.

267. Al respecto, esta Fiscalía estima que una correlación de dicha magnitud, al encontrarse muy próxima a cero, da cuenta de una asociación lineal prácticamente inexistente desde un punto de vista estadístico. Si bien el signo positivo del coeficiente sugiere que ambas variables se mueven en la misma dirección, su reducida magnitud, junto con la ausencia de control por otras variables explicativas, impide atribuirle una relevancia analítica o económica significativa. En consecuencia, el coeficiente de correlación carece de poder explicativo y resulta plenamente compatible con la presencia de ruido estadístico o con una relación meramente espuria, sin constituir evidencia suficiente para sostener la existencia de una relación estadística o económicamente significativa entre las variables analizadas.

268. En ese sentido, la existencia de una correlación positiva podría estar asociada a factores distintos de la presencia de deseconomías de escala, relacionados con características estructurales e institucionales del subsistema universitario. Por consiguiente, no se cuenta con antecedentes suficientes que permitan concluir la existencia

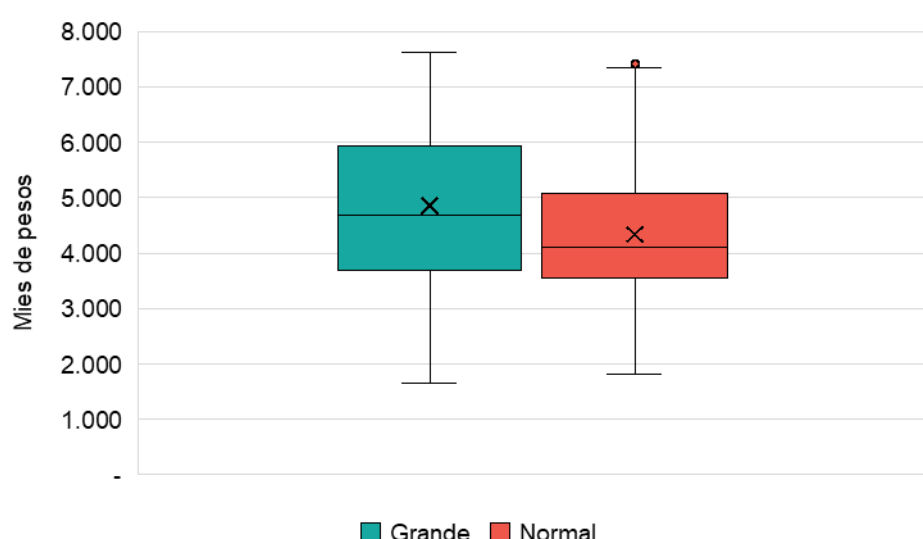
²⁴⁹ Respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 30 de enero de 2026.

²⁵⁰ Ibid.

de deseconomías de escala, en la medida en que los mayores niveles de costos podrían explicarse por diferencias en atributos institucionales, niveles de calidad u otras condiciones relevantes, más que por el número de alumnos de las instituciones.

269. Para analizar los costos de los distintos grupos, en el Figura N°17 se presenta la dispersión de los costos por estudiante calculados por la Subsecretaría de las carreras impartidas por cada universidad en sus respectivas sedes, diferenciando según la clasificación de dichas carreras en el PIA como “normal” o “grande”. La evidencia gráfica sugiere la existencia de leves diferencias en la distribución de los costos por estudiante asociadas al tamaño de la universidad. En particular, las universidades clasificadas como grandes exhiben una mediana de costos más elevada y una distribución que, en términos generales, se concentra en niveles de costos superiores a los observados en el grupo de universidades normales.

Figura N°17: Costos por estudiante según variable “Tamaño”, en miles de pesos



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²⁵¹.

270. Sin perjuicio de lo anterior, se aprecia un grado relevante de solapamiento entre ambas distribuciones, especialmente en los tramos centrales, lo que indica que, si bien se observan diferencias en la tendencia central y en la dispersión de los costos, dichas diferencias no permiten una diferenciación inequívoca entre los grupos. Es más, el 58% de las carreras presentan costos por estudiante que se ubican dentro del tramo central de la distribución correspondiente a las universidades clasificadas como grandes (entre el p25 y el p75), lo que da cuenta de un grado significativo de superposición entre ambos grupos.

²⁵¹ Véase archivo "08. Memoria de Cálculo – Tamaño".

271. En este contexto, la segmentación en dos categorías según tamaño resulta empíricamente defendible desde una perspectiva descriptiva; sin embargo, su pertinencia regulatoria, a juicio de esta Fiscalía, debiera evaluarse a la luz de criterios adicionales y de análisis complementarios.

272. Finalmente, en cuanto al impacto económico de la variable tamaño en los aranceles regulados de cada carrera profesional, la Tabla N°19 presentada *supra* muestra el monto adicional por estudiante que recibe cada universidad por cada 0,5 puntos del PIA, montos que corresponden al beneficio obtenido en cada una de los macrogrupos por ser clasificada como grande y que oscilan entre \$134.000 y \$297.000 por estudiante, pudiendo incluso representar hasta un 7% del arancel regulado²⁵².

273. En virtud de los antecedentes presentados, esta Fiscalía concuerda con las observaciones formuladas por la CERA al Informe de Cálculo Febrero 2026, en cuanto a la necesidad de realizar un estudio específico que examine la presencia de economías de escala en los distintos subsistemas de educación superior, con el objeto de contar con evidencia empírica robusta que respalde adecuadamente los supuestos metodológicos empleados.

274. Asimismo, esta Fiscalía considera que existe una inconsistencia metodológica al considerar deseconomías en base a los costos agregados por universidad, mientras que la asignación de categoría “grande”, se aplica exclusivamente a las carreras impartidas en la región donde se cumple dicho criterio.

275. Por otro lado, en lo que respecta a la condición metodológica para ser considerada “grande” a nivel regional, consistente en no operar en más de dos regiones, según los antecedentes tenidos a la vista por esta Fiscalía, se justificaría únicamente en referencia a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N°21.661, que permite que universidades estatales operen en un máximo de 2 regiones, lo cual *a priori* podría beneficiar a dicho grupo de universidades.

276. No obstante lo anterior, la restricción solo resultó aplicable en dos regiones, lo que impidió que la Universidad Austral de Chile fuera considerada como la institución con mayor matrícula en la Región de Los Ríos, debido a su presencia adicional en las regiones de Aysén y Los Lagos, y que la Universidad Arturo Prat lo fuera en la Región de Tarapacá, por contar con presencia adicional en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, La Araucanía y Metropolitana, por lo que no se materializó una afectación a las Consultantes por esta vía.

²⁵² Véase archivo "08. Memoria de Cálculo – Tamaño".

277. En conclusión, a juicio de esta Fiscalía, los argumentos metodológicos que sustentan tanto la determinación de la existencia de deseconomías de escala en el subsistema universitario como la incorporación de la restricción de birregionalidad carecen de fundamentos técnicos y económicos suficientes que permitan reflejar adecuadamente el tamaño de las universidades en la determinación de sus costos. Dicho lo anterior, y considerando el mandato legal que asigna relevancia al tamaño institucional en la regulación de aranceles, esta Fiscalía recomienda profundizar el análisis en la materia, con el objeto de robustecer metodológicamente el tratamiento del tamaño en dicha regulación, tanto en términos absolutos como respecto de su aplicación a nivel regional.

9) Complejidad institucional

278. Las Bases Técnicas incorporan en el PIA aplicable a las carreras profesionales una variable destinada a dar cuenta de distintos niveles de complejidad de los ambientes formativos, denominada Coeficiente de Acreditación de Doctorados (en adelante, “**CAD**”). Según detalla el documento, el propósito de esta variable es reconocer diferencias asociadas al quehacer institucional, utilizando como referencia la existencia de oferta acreditada de programas de doctorado, entendida como un indicador de mayor complejidad institucional²⁵³.

279. Cabe señalar que la incorporación de esta variable se introdujo por primera vez en el proceso de regulación de aranceles correspondiente al año 2025. En esa oportunidad, la Subsecretaría indicó que, a diferencia del régimen anterior de regulación de aranceles, los nuevos criterios apuntarían hacia una mayor complejidad institucional, tanto en el subsistema universitario como técnico profesional²⁵⁴.

280. A partir de los análisis desarrollados por la Subsecretaría, ésta indicó que “ni los años de acreditación ni la certificación en el área de investigación constituyen, por sí solos, variables que permitan diferenciar distintos niveles de complejidad de los ambientes formativos en los que se insertan las y los estudiantes de pregrado, más aún considerando que la totalidad de las instituciones adscritas a la Gratuidad deberá someterse a un nuevo proceso de acreditación durante el período de vigencia de la regulación arancelaria”²⁵⁵.

281. En este contexto, señala la Subsecretaría que se incorporó una variable adicional destinada a capturar los distintos niveles de complejidad institucional, asociada

²⁵³ Bases Técnicas, p. 40.

²⁵⁴ Resolución Exenta N°1.481, p. 38.

²⁵⁵ Ibid., p. 39.

específicamente a la oferta acreditada de programas de doctorado, que indica estaría reconocida en la literatura como un factor clave de complejidad institucional²⁵⁶.

282. Finalmente, cabe indicar que la incorporación de esta nueva variable de agrupación también fue objeto de pronunciamiento por parte de la CERA, la cual, además de formular observaciones de carácter metodológico respecto de la construcción del CAD, señaló que *“comparte el propósito de compatibilizar el cálculo de los aranceles de las carreras de pregrado con el fomento de trayectorias y actividades institucionales acordes con el sentido misional previsto en el marco normativo de la educación superior chilena, y orientadas a generar incentivos dinámicos en dicha dirección”*²⁵⁷.

283. Sin perjuicio de lo que se señalará en la sección III.B.10) sobre duplicación de criterios, a continuación se describe la aplicación de esta variable y sus efectos respecto de los aranceles finales regulados en el proceso 2026.

284. El cálculo del CAD de una institución corresponde a la proporción de programas doctorales acreditados que esta imparte, respecto del total de doctorados del sistema universitario, considerando la información vigente al 31 de diciembre del año previo a la publicación de los valores regulados²⁵⁸. En el caso de programas impartidos en consorcio, estos se contabilizan de manera proporcional entre las instituciones participantes²⁵⁹. Todo lo anterior, de acuerdo con la siguiente ecuación.

Ecuación N°3: Coeficiente de Acreditación de Doctorados

$$CAD_i = \left(\frac{DoctAcred_i}{TotalDoctorados} \right)$$

Fuente: Bases Técnicas, 40.

285. Una vez calculado este indicador para cada institución, se clasifican en tres categorías según la posición relativa de su institución en la distribución del indicador: (i) universidades ubicadas sobre el percentil 90; (ii) instituciones ubicadas entre el percentil 50

²⁵⁶ Resolución Exenta N°1.481, p. 39.

²⁵⁷ CERA. Informe con observaciones sobre el documento titulado: “Bases Técnicas para la determinación de valores regulados de Aranceles, Derechos Básicos de Matrícula y cobros por concepto de Titulación o Graduación, en instituciones de educación superior adscritas al Financiamiento Institucional para la Gratuidad” (en adelante, **“Primeras observaciones a las bases técnicas 2025”**), p. 14. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2024/08/Observaciones-a-primera-propuesta-de-bases-te%CC%81nicas-2023-2024.pdf> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Primeras observaciones a las bases técnicas 2025, p. 14.

y el percentil 90, inclusive; e (iii) instituciones ubicadas bajo el percentil 50. Conforme a lo anterior, se asignan los siguientes puntajes a las carreras de cada institución:

Tabla N°24: Acreditación de doctorados (carreras profesionales)

Categorías	Puntaje preíndice
Proporción igual o menor al p50	0
Proporción mayor al p50 y menor o igual al p90	0,5
Proporción mayor al p90	1

Fuente: Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 32.

286. Para la delimitación de los percentiles, las Bases Técnicas adoptan como criterio metodológico el asumir que “el percentil muestral de orden 100p por ciento es aquel valor de dato que tiene la propiedad de que al menos el 100p por ciento de los valores de datos son menores o iguales que él y que al menos el 100(1-p) por ciento de los valores de datos son mayores o iguales que él. Si existen dos valores de datos que cumplen las condiciones anteriores, el percentil muestral de orden 100p por ciento se define como la media aritmética de ambos valores de datos”²⁶⁰.

287. Según el Informe de Cálculo Febrero 2026, fueron considerados en total 345 programas de doctorado, impartidos por 40 universidades, de las cuales 35 se encuentran adscritas a la Política de Gratuidad²⁶¹. La Tabla N°25 presenta los principales estadísticos descriptivos del Coeficiente de Acreditación de Doctorados, los cuales permiten identificar los percentiles 50 y 90 utilizados como umbrales para la definición de los grupos en función de esta variable.

Tabla N°25: Estadísticos descriptivos Coeficiente de Acreditación de Doctorados

Promedio	Desv. Est.	p50	p90	Mínimo	Máximo
0,024	0,029	0,014	0,039	0	0,116

Fuente: Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 37.

288. Sobre la base de estos umbrales, las carreras profesionales impartidas por instituciones adscritas a la Política de Gratuidad se agruparon en tres categorías, y las tres universidades que no cuentan con programas de doctorado fueron asignadas al grupo ubicado bajo el percentil 50²⁶².

²⁶⁰ Bases Técnicas, pp.40-41.

²⁶¹ Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 36.

²⁶² Ibid., p. 37.

Tabla N°26: Carreras profesionales según grupo de acreditación de doctorados

CAD	N° carreras	N° IES
Bajo el p50	1.304	23
Entre p50 y p90	585	11
Sobre el p90	332	4
Total	2.221	38

Fuente: Informe de Cálculo Febrero 2026, p. 37.

289. La metodología empleada por la Subsecretaría es cuestionada por las Consultantes, indicando que “el costo por estudiante de universidades clasificadas entre el p50-p75 (sic) y sobre el percentil 90 poseen costos por estudiante similares; con lo cual no se evidencian los mayores costos que la Subsecretaría pretende cubrir”²⁶³.

290. En la misma línea, el Informe Butelmann indica que “una vez más se manifiesta la arbitrariedad con la que se seleccionan los tramos de cada variable para asignar los puntajes de PIA de las universidades, para en último término beneficiar a las universidades tradicionales”²⁶⁴.

291. Asimismo, las Consultantes indican que la incorporación de esta variable contradice el mandato de la Ley de Educación Superior, el cual establece que el arancel regulado debe dar cuenta de los costos necesarios y razonables para impartir una carrera de pregrado, los cuales no guardarían relación con el número de doctorados impartidos por una institución²⁶⁵.

292. Finalmente, las Consultantes sostienen que la incorporación de una variable asociada a los doctorados acreditados por una universidad constituye una discriminación evidente en perjuicio de las universidades privadas, especialmente considerando que la acreditación en investigación ya se encuentra incorporada como uno de los componentes del PIA y que la complejidad institucional se refleja en los años de acreditación incluidos en dicho índice. En consecuencia, proponen eliminar esta variable de la metodología de cálculo de los aranceles regulados²⁶⁶.

293. En cuanto a la opinión de la CERA, ésta también formuló observaciones respecto de la determinación de los percentiles, solicitando a la Subsecretaría detallar la fórmula

²⁶³ Consulta, p. 75.

²⁶⁴ Informe Butelmann, p. 51.

²⁶⁵ Ibid., p. 51.

²⁶⁶ Consulta, p. 91.

utilizada para el cálculo del percentil y corroborar el resultado informado²⁶⁷. Asimismo, la CERA señala que *“ha comprobado que, dependiendo de la fórmula empleada, el valor de dicho percentil puede variar marginalmente, lo cual incide en el resultado”*²⁶⁸. Por último, indica que esta variable es susceptible de mejora, en la medida que existiría margen para perfeccionar el indicador que reconoce el esfuerzo que realizan las IES para mantener estos programas²⁶⁹.

Análisis y efectos de la metodología

294. Conforme a los antecedentes presentados, esta Fiscalía analizó los datos y metodologías empleadas por la Subsecretaría para el cálculo del CAD.

295. En primer lugar, respecto a la idoneidad del indicador para representar las diferencias asociadas al quehacer institucional, así como también el mandato legal de que el arancel regulado debe dar cuenta de los costos necesarios y razonables para impartir una carrera de pregrado, en declaraciones prestadas ante esta Fiscalía se indicó que la cantidad de doctorados que imparte una universidad tiene relación directa con los costos de pregrado, beneficiando así la calidad del pregrado.

296. En segundo lugar, respecto del universo de universidades consideradas para el cálculo de los percentiles, cabe señalar que la Subsecretaría utiliza una base de datos compuesta por 40 universidades, de las cuales 5 no se encuentran adscritas a la Política de Gratuidad. Asimismo, se excluyen del cálculo 3 universidades adscritas a dicha política que no cuentan con oferta de programas de doctorado.

297. La definición del universo utilizado para el cálculo de los percentiles resulta una variable metodológica particularmente relevante, toda vez que dichos percentiles se determinan en función de la posición relativa de cada universidad dentro del conjunto considerado. En este contexto, se advierte una inconsistencia entre el universo empleado para calcular los percentiles y aquel respecto del cual se aplica posteriormente el umbral asociado al CAD.

298. A modo de ejemplo, en el cálculo se incluye una universidad con un CAD igual a cero, que cuenta con un programa de doctorado no acreditado; sin embargo, no se consideran aquellas universidades adscritas a la Política de Gratuidad que no cuentan con programas de doctorado.

²⁶⁷ Observaciones Informe de Cálculo, p. 12.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

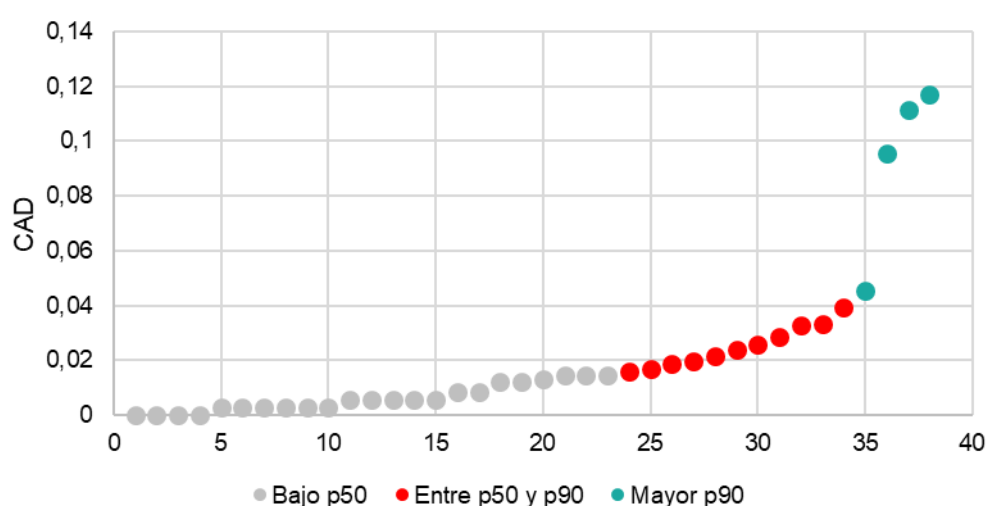
299. Como consecuencia de esta diferencia de universos muestrales, al aplicar el umbral calculado se observa que un 61% de las universidades quedan ubicadas bajo el percentil 50, resultado que evidencia una distorsión en la distribución esperada. Finalmente, de haberse considerado las 3 universidades adscritas a la Política de Gratuidad excluidas del cálculo, los percentiles se habrían ajustado a la baja, dando lugar a conformaciones de grupos distintos a las establecidas en el Informe de Cálculo Febrero 2026.

300. En segundo lugar, respecto de la determinación del umbral para la conformación de los grupos de carrera, y en línea con las observaciones formuladas por la CERA, esta Fiscalía estima que la metodología empleada por la Subsecretaría no fundamenta estadísticamente la elección de los percentiles 90 y 50 como puntos de corte para la definición de dichos umbrales, y que estos tienen efectos en los aranceles resultantes de la aplicación del PIA.

301. En efecto, al analizar los resultados de la aplicación de estos umbrales al CAD de las universidades adscritas a la Política de Gratuidad, se observa una elevada desviación estándar en el grupo correspondiente al percentil 90, lo que da cuenta de una baja homogeneidad interna entre las instituciones que lo conforman.

302. A modo ilustrativo, la Figura N°18 presenta la distribución de las 38 universidades adscritas a la Política de Gratuidad en función de su CAD y del grupo de preíndice al que son asignadas tras la aplicación de los umbrales definidos por la Subsecretaría.

Figura N°18: CAD universidades con Política de Gratuidad



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²⁷⁰.

²⁷⁰ Véase archivo “09. Memoria de Cálculo – CAD”.

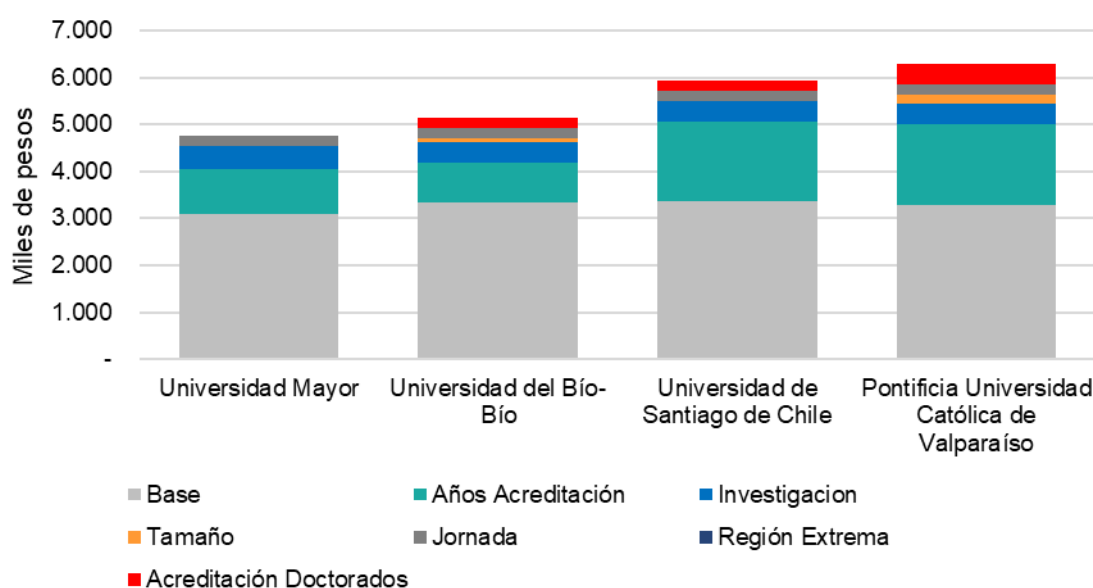
303. Por otro lado, en relación con la metodología empleada para la conformación de los grupos, a juicio de esta Fiscalía, el uso de percentiles por parte de la Subsecretaría no parece ser la opción metodológica más adecuada si el objetivo es capturar de manera fiel las diferencias entre universidades en términos del porcentaje de doctorados acreditados, utilizado como proxy de la complejidad institucional. En particular, la metodología basada en percentiles se sustenta en la posición relativa de las observaciones y no en el grado de similitud efectiva entre ellas, resultando en un indicador que se aleja de referencias de costos necesarios y razonables para impartir programas de pregrado, según los términos del artículo 88 de la Ley de Educación Superior.

304. A mayor abundamiento, el ordenamiento de las instituciones en función de percentiles no guarda una relación directa con los costos reales de impartir las carreras, toda vez que se trata de una medida estrictamente relativa, que depende de la posición de cada universidad dentro de la distribución y no de sus niveles de costos. En consecuencia, variaciones marginales en el indicador, podrían traducirse en cambios discretos y significativos en la asignación del percentil, generando saltos artificiales en la categorización que no responden a diferencias económicamente relevantes en la estructura de costos.

305. A modo de ejemplo, la Figura N°19 presenta los aranceles regulados promedio de las universidades ubicadas en los puntos de intersección entre los tres grupos definidos por la subsecretaría en base al CAD. En particular, la Universidad Mayor corresponde a una de las instituciones con mayor CAD dentro del grupo bajo el percentil 50²⁷¹. La Universidad del Bío-Bío, en tanto, representa a la universidad con menor CAD del grupo comprendido entre los percentiles 50 y 90. Por su parte, la Universidad de Santiago de Chile corresponde a la institución con mayor CAD dentro de dicho grupo intermedio, mientras que la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso se identifica como la universidad con menor CAD del grupo situado sobre el percentil 90.

²⁷¹ Cabe señalar que la Universidad Mayor posee el mismo CAD que la Universidad de Antofagasta y la Universidad de Tarapacá.

Figura N°19: Arancel Regulado y puntos de inflexión del CAD



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²⁷².

306. De la Figura N°19 se desprende que la aplicación del CAD mediante umbrales definidos en base a percentiles genera diferencias significativas en el tratamiento regulatorio entre universidades con características académicas comparables. En efecto, la Universidad Mayor y la Universidad del Bío-Bío cuentan con 5,0 y 5,58 programas de doctorado acreditados, respectivamente. Sin embargo, en la determinación del Arancel Regulado, la Universidad Mayor no percibe ingresos asociados al CAD, mientras que la Universidad del Bío-Bío recibe, en promedio, \$215.000 adicionales por estudiante al aplicar esta variable.

307. Análogamente, en la intersección superior, la Universidad de Santiago de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso presentan 13,5 y 15,6 programas de doctorado acreditados, respectivamente, recibiendo en promedio \$214.000 y \$427.000 adicionales por estudiante. Estas diferencias evidencian la existencia de saltos discretos en los resultados regulatorios que no parecen guardar proporción con las variaciones observadas en los indicadores académicos subyacentes.

308. Finalmente, al analizar la distribución presentada en la Figura N°18, se observa una función mayoritariamente continua, con escasos quiebres o discontinuidades relevantes. En este contexto, restringir el preíndice a solo tres agrupaciones no parecería ser la opción más adecuada para una muestra con estas características.

309. En atención a los antecedentes expuestos, esta Fiscalía estima que la utilización del CAD como variable integrante del PIA presenta debilidades metodológicas relevantes

²⁷² Véase archivo "09. Memoria de Cálculo - Duplicación de criterios- CAD".

cuando su aplicación se estructura mediante tramos definidos en base a percentiles. En particular, este diseño introduce una lógica estrictamente relativa, desvinculada del nivel absoluto del indicador, generando discontinuidades artificiales y resultados regulatorios poco proporcionales a las diferencias efectivas en desempeño académico y estructura de costos.

310. En este contexto, se recomienda emplear directamente sus valores continuos como ponderadores, en lugar de asignarlos a categorías discretas con puntajes predeterminados. Ello permitiría eliminar los saltos discrecionales asociados a los umbrales en base a percentiles, mejorar la coherencia entre el indicador y sus efectos regulatorios, y asegurar que los esfuerzos institucionales orientados a fortalecer la formación doctoral se traduzcan de manera directa, proporcional y predecible en mayores aranceles regulados.

10) Duplicación de criterios

311. El Informe Butelmann presentado por las Consultantes sostiene que, en la construcción del índice PIA, se incorporan variables que duplican criterios y, en consecuencia, amplifican diferencias que no se encontrarían fundadas en estructuras de costos. Según dicho informe, *“se puede predecir que las universidades que reciben el premio por tamaño, también son las con más años de acreditación, acreditadas además en investigación y, por supuesto, las que ofrecen más programas de doctorado. Es decir, se suman variables que, en realidad, son una sola”*²⁷³.

312. La CERA, al ser consultada por esta Fiscalía respecto de dicha crítica, señaló que la Ley de Educación Superior exige expresamente incorporar, en la metodología de conformación de los grupos de carrera, algunas de las variables cuestionadas por las Consultantes. En particular, indicó que el artículo 88 de dicha ley establece que, para determinar los grupos de carrera, deben considerarse el tamaño institucional y los niveles, años y dimensiones de la acreditación. Asimismo, agregó que la facultad de incluir variables adicionales -como la relativa a la oferta de programas de doctorado asociada a la complejidad institucional- habría sido validada por la Contraloría General de la República (en adelante, “CGR”)²⁷⁴.

313. En efecto, según informó la Comisión, en el proceso de determinación de los aranceles aplicables al año académico 2022, la CGR observó que dichas variables debían

²⁷³ Informe Butelmann, p. 51.

²⁷⁴ Respuesta de la CERA a Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 30 de enero de 2026, pp. 11-12.

ser consideradas de manera perentoria²⁷⁵, y en el proceso correspondiente al año académico 2025 habría reconocido la oferta de doctorados como un indicador de complejidad institucional²⁷⁶. Adicionalmente, y de acuerdo con declaraciones recabadas en esta investigación, los criterios mencionados en el Informe Butelmann, aun cuando presentan correlaciones entre sí, medirían dimensiones distintas de las instituciones de educación superior.

314. Finalmente, respecto de la variable referida al número de programas de doctorado acreditados, como se expuso en la sección III.B.9), la Subsecretaría señala que esta permitiría capturar los distintos niveles de complejidad institucional presentes en los ambientes formativos, en la medida en que ni los años de acreditación ni la acreditación en la dimensión de investigación resultan, por sí solos, suficientes para diferenciarlos²⁷⁷.

Análisis y efectos

315. En cuanto a la existencia de correlación entre las variables mencionadas por las Consultantes, la Tabla N°27 presenta el índice de correlación de Pearson para cada par de variables a nivel de universidad, utilizando aquellas empleadas directamente en la construcción del índice PIA, de acuerdo con los valores que la Subsecretaría determinó que cada una de ellas puede adoptar²⁷⁸. De dicha tabla se desprende que, para los pares de variables asociados a la acreditación, existe una correlación positiva, estadísticamente significativa y de magnitud relevante. Destaca en particular la correlación entre las variables años de acreditación y complejidad institucional, cuya magnitud alcanza 0,8 y resulta estadísticamente significativa al 1%.

²⁷⁵ Dictamen N°E147687N21 de la CGR, de fecha 15 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/buscadorpdf/dictamenes/E147687N21/html> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

²⁷⁶ Dictamen N°E583491 de la CGR, de fecha 23 de diciembre de 2024, p. 5. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/buscadorpdf/dictamenes/E583491N24/html> [Fecha última consulta: 6 de marzo de 2026].

²⁷⁷ Bases Técnicas, p. 40.

²⁷⁸ Dado que todas las variables mencionadas por las Consultantes corresponden a información a nivel institucional -con excepción de la variable "Tamaño", que puede variar entre sedes-, para el cálculo de las correlaciones se seleccionó una sola observación por universidad. En el caso particular de la variable "Tamaño", y considerando que las universidades que reciben el premio por tamaño lo obtienen en la región donde concentran su mayor matrícula -con la única excepción de la Universidad del Bío-Bío, cuya mayor matrícula se encuentra en la región del Bío-Bío, pero recibe el premio en la región de Ñuble-, se optó por seleccionar el mayor valor que dicha variable alcanza dentro de cada institución. Véase archivo "08. Memoria de Cálculo - Tamaño" hoja "07 Tabla Dinámica".

Tabla N°27: Correlación entre variables mencionadas por las Consultantes

Variable	Años Acreditación	Acreditación en Investigación	Acreditación Doctorados (Complejidad Institucional)	Tamaño
Años Acreditación		0,5***	0,8***	0,1
Acreditación en investigación			0,6***	0,2
Acreditación Doctorados (Complejidad Institucional)				0,1
Tamaño				
*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1				

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría²⁷⁹.

316. En opinión de esta Fiscalía, las variables años de acreditación y acreditación en investigación, si bien presentan correlaciones estadísticamente significativas entre sí, corresponden a criterios diferenciadores conceptualmente distintos entre las universidades y que inciden de manera diversa en sus respectivas estructuras de costos. Además, su incorporación se encuentra expresamente exigida por la Ley de Educación Superior²⁸⁰. En consecuencia, su utilización conjunta no implica una duplicación de criterios.

317. Por el contrario, la variable “Acreditación Doctorados” no se encuentra expresamente considerada en el artículo 88 de la Ley de Educación Superior y, considerando su elevada correlación con los años de acreditación, se estima necesario fortalecer la justificación de su utilización y pertinencia, particularmente respecto de su vinculación con los costos de impartición de carreras de pregrado. Ello, sin perjuicio de que, tal como lo señaló la CGR, la Subsecretaría se encuentra facultada para definir las variables de la metodología, considerando a lo menos los criterios mínimos del artículo 88 de la Ley de Educación Superior y pudiendo añadir otros que contribuyan a diferenciar las carreras conforme a su estructura de costos, siempre que dicha atribución se ejerza de manera fundada²⁸¹.

²⁷⁹ Véase archivo “10. Memoria de Cálculo - Duplicación de criterios”.

²⁸⁰ Ley de Educación Superior, artículo 88.

²⁸¹ Dictamen N°E583491 de la CGR, de fecha 23 de diciembre de 2024, p. 5.

11) Incertidumbre al fijar los aranceles de manera relativa entre universidades

318. Las Bases Técnicas, en la sección 3.3, describen la metodología aplicada en la segunda etapa de agrupación para la determinación de los aranceles regulados, así como también incorporan variables de agrupación que no fueron consideradas en la primera fase, las cuales se utilizan para calcular el PIA²⁸², como ya se describió en las secciones precedentes.

319. Al respecto, las Consultantes han señalado posibles efectos económicos anticompetitivos respecto de la *“incertidumbre innecesaria al fijar los aranceles de manera relativa entre Universidades”*²⁸³. En particular, las Consultantes sostienen que la fijación de los aranceles considera variables de agrupación utilizadas en el cálculo del PIA de carácter relativo, tales como el tamaño -medido en función de la matrícula total de pregrado- y la acreditación de programas de doctorado, evaluada en relación con el conjunto del sistema universitario²⁸⁴.

320. En la misma línea, el Informe Butelmann indica, a modo de ejemplo, que una universidad que actualmente recibe el premio por tamaño podría ver reducido su arancel en procesos regulatorios futuros, pese a no modificar su estrategia institucional ni sus costos por estudiante, si otras universidades aumentan su matrícula o se incorporan al sistema instituciones de mayor tamaño, desplazándola bajo el percentil 90²⁸⁵. Por otro parte indica que, en ausencia de cambios en la composición de universidades adscritas a la Política de Gratuidad, *“las universidades tradicionales tienen asegurado su premio por tamaño, ya que todas las universidades sujetas a la gratuidad pueden crecer como máximo un 2% de su matrícula, lo que las dejará para siempre entre las más grandes”*²⁸⁶.

321. Asimismo, señala el Informe Butelmann que este efecto “se agudiza con el método de aplicación del PIA, ya que no sólo los aranceles se diferencian por variables que son relativas, sino que tal como se aplica la metodología de la linealización del índice de agrupación, si es que una carrera dentro de un macrogrupo quedara bajo del promedio del índice de ese macrogrupo, les descuentan su arancel en función de la heterogeneidad de los costos del macrogrupo. Lo anterior, implica que variables que no se medían en forma

²⁸² Bases Técnicas, p.44-45.

²⁸³ Consulta, p. 77.

²⁸⁴ Ibid., p. 77.

²⁸⁵ Informe Butelmann, p. 51.

²⁸⁶ Ibid., p. 52.

relativa al sistema terminan siendo ponderadas de forma relativa generando incertidumbre sobre los ingresos a futuro y la conveniencia de estar adscrito a la Política de Gratuidad”²⁸⁷.

322. En cuanto a las observaciones de la CERA respecto a la utilización de variables de agrupación con carácter relativas, esta no se refirió de manera explícita a esta materia. Sin embargo, tanto en sus observaciones para la variable de agrupación “Tamaño” y “Acreditación de programas de doctorados” realizó recomendaciones vinculadas a una mejora metodológica.

323. En particular, para la variable “Tamaño” indicó que “se recomienda avanzar hacia una clasificación gradual y no binaria, basada en un índice compuesto que considere múltiples dimensiones del tamaño institucional”²⁸⁸, mientras que el caso de la variable “acreditación de programas de doctorados” indicó que “dependiendo de la fórmula empleada, el valor de dicho percentil puede variar marginalmente, lo cual incide en el resultado. Por otra parte, esta variable se considera susceptible de mejora, toda vez que existe margen para perfeccionar el indicador que reconoce al esfuerzo que realizan las IES para mantener estos programas”²⁸⁹.

324. Con todo, esta Fiscalía analizó las observaciones realizadas por las Consultantes. Desde una perspectiva económica y estadística, una variable de carácter relativo es aquella cuyo valor no se determina en función de atributos absolutos, intrínsecos o propios de cada institución, sino en comparación con el desempeño, posición o distribución del conjunto de actores del sistema. En este tipo de variables, la medición y clasificación dependen de la posición que ocupa cada observación dentro de la distribución muestral, usualmente mediante percentiles, rankings, u otras métricas comparativas.

325. En términos estadísticos, estas variables se construyen a partir de medidas de ordenamiento o posicionamiento, de modo que el valor asignado a una institución puede variar aun cuando sus características propias permanezcan constantes, simplemente como resultado de cambios en el comportamiento del resto del sistema. Así, la pertenencia a una determinada categoría o tramo no depende exclusivamente del desempeño individual, sino del desempeño agregado y de la composición del conjunto de referencia.

326. En opinión de esta Fiscalía, el uso de variables de carácter relativo introduce un componente de incertidumbre regulatoria que no está vinculado a costos, dado que los ingresos futuros de cada institución pasan a depender no sólo de sus propias decisiones

²⁸⁷ Informe Butelmann, p. 52.

²⁸⁸ Observaciones al Informe de Cálculo, p. 11.

²⁸⁹ Ibid., p. 12.

estratégicas, inversiones y niveles de eficiencia, sino también de factores exógenos, tales como la entrada de nuevos actores, la expansión de universidades competidoras o cambios en la composición del sistema. En este contexto, las señales de precios y los incentivos económicos pueden verse debilitados o distorsionados, al no existir una correspondencia directa y estable entre esfuerzo institucional, costos incurridos y remuneración regulatoria.

327. Sin perjuicio de lo anterior, y de acuerdo con el análisis efectuado por esta Fiscalía en las secciones III.B.8) y III.B.9), el uso de variables de agrupación de carácter relativo no configura, por sí sola, ni ha permitido identificar en el caso concreto, la existencia de una discriminación arbitraria de carácter excluyente en perjuicio de las universidades privadas Consultantes.

328. No obstante, desde una perspectiva económica y regulatoria, resulta recomendable avanzar hacia un diseño metodológico que privilegie indicadores de naturaleza más absoluta, continua y predecible, sustentados en umbrales técnicos objetivos y directamente vinculados a los costos necesarios y razonables para dictar las carreras y a estándares verificables de calidad.

329. Finalmente, se estima conveniente reemplazar clasificaciones binarias por esquemas graduales, incorporar mecanismos de estabilización intertemporal y fortalecer la fundamentación técnico-económica de las variables empleadas, con el objeto de reducir la incertidumbre regulatoria, mejorar la alineación de incentivos y reforzar la transparencia y predictibilidad del proceso.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

330. Conforme a lo establecido por el H. Tribunal en la resolución de inicio de este procedimiento, esta Fiscalía analizó la compatibilidad de las Resoluciones Aranceles 2026 con la normativa de libre competencia, así como la posibilidad de efectuar recomendaciones de modificación de las normas legales o reglamentarias pertinentes en relación con el objeto de la Consulta.

331. En atención a lo expuesto, esta Fiscalía evaluó si las materias observadas por las Consultantes en relación con las Resoluciones Aranceles 2026 podrían generar una eventual discriminación arbitraria de carácter excluyente en el mercado de la educación superior. En particular, el análisis de la FNE consideró cada una de las observaciones formuladas a la metodología y a los criterios utilizados por la Subsecretaría en su elaboración, tanto aquellas planteadas por las Consultantes como las contenidas en el Informe Butelmann que, según exponen, no serían basadas en costos y habrían sido definidas sin justificación suficiente en el ámbito de discrecionalidad técnica de la autoridad.

Lo anterior, sin perjuicio de haber identificado también en dicho análisis aspectos generales de procedimiento y metodología que podrían generar riesgos para libre competencia y que pueden ser objeto de recomendaciones de cambios normativos para su mitigación.

332. En suma, del análisis descrito en las secciones anteriores del presente aporte de antecedentes, se desprenden las siguientes conclusiones.

A. Aspectos procedimentales e institucionales

333. En primer lugar, en lo que respecta a los aspectos procedimentales de la Regulación de Aranceles, esta Fiscalía advierte que el proceso correspondiente al año 2026 presenta espacios de mejora en la definición de hitos claros y transparentes, que permitan asegurar una concurrencia y participación equitativa, oportuna, efectiva y debidamente informada tanto de los regulados como de la CERA.

334. En particular, de los antecedentes recabados por esta Fiscalía se desprende que los plazos contemplados para la formulación de observaciones en las distintas etapas del proceso resultan acotados, particularmente respecto de la posibilidad de efectuar una revisión completa y exhaustiva sobre un proceso de regulación complejo y con un alto número de entidades involucradas, lo que se evidencia al examinar las fechas asociadas tanto a las observaciones formuladas por la CERA como a la posterior dictación de las resoluciones por parte de la Subsecretaría, tal como se muestra en la Figura N°5. Asimismo, se ha identificado que existe espacio para promover un acceso más equitativo, oportuno y suficiente a información detallada sobre la metodología para todas las IES, independientemente de su adscripción a una determinada agrupación, en particular con la posibilidad de formular observaciones durante fases previas a la publicación de las Bases Técnicas.

335. En segundo lugar, en lo que respecta al rol de la CERA, y atendido su mandato legal establecido en el artículo 95 de la Ley de Educación Superior, esta Fiscalía destaca que dicho órgano constituye el principal contrapeso técnico dentro del diseño institucional de la Regulación de Aranceles, en cuanto es el único interviniente que debe tener acceso completo y transparente a las bases de datos y al modelo de cálculo, así como también el único actor con la potestad de formular observaciones de carácter vinculante o, directamente, “modificar fundadamente” las Bases Técnicas del proceso.

336. En tal calidad, la CERA cumple una función central tanto en la identificación de oportunidades de mejora o corrección de aspectos metodológicos como en la auditoría de la correcta aplicación de la metodología. En este contexto, resulta recomendable disponer de mayores recursos, plazos e instancias previamente definidas, que permitan a la CERA

ejercer adecuadamente sus funciones y velar por una correcta implementación del proceso regulatorio hasta la publicación de sus resultados.

337. Por último, se hace presente al H. Tribunal que, de conformidad con el artículo 88 de la Ley de Educación Superior, la CERA tiene la facultad de solicitar a la Subsecretaría, en octubre de cada año, fundadamente y de forma excepcional, que adelante el procedimiento de determinación de aranceles regulados para uno o más grupos de carreras.

B. Aspectos metodológicos y sus efectos en la dinámica competitiva

338. En tercer lugar, respecto de las materias observadas por las Consultantes y en el Informe Butelmann sobre los posibles efectos contrarios a la libre competencia de las Resoluciones Aranceles 2026, que podrían generar una eventual discriminación arbitraria de carácter excluyente, el análisis realizado por esta Fiscalía no identificó antecedentes que permitan confirmar que las Bases Técnicas y el cálculo de los aranceles regulados hayan dado lugar a tal tipo de efectos en perjuicio de las universidades privadas Consultantes.

339. En línea con lo anterior, resulta relevante destacar que el mandato legal contenido en la Ley de Educación Superior otorga a la Subsecretaría un amplio margen de actuación para la implementación de la regulación, incluyendo la potestad de diseñar la metodología y formular supuestos en el ejercicio de su discrecionalidad técnica. Asimismo, tal como se expuso en la sección III.B.6), dicho diseño normativo responde a la ponderación de diversos intereses de política pública sectorial, orientados a la consecución de fines de bien común, los que incorporan objetivos distintos de la promoción de la libre competencia. En este contexto, el estándar exigible -desde la perspectiva de la jurisprudencia de este H. Tribunal- consiste en que, en el ejercicio de esa discrecionalidad técnica, se resguarde la mantención de condiciones mínimas de rivalidad, de modo de no reducir injustificadamente la presión competitiva entre los actores del mercado.

340. No obstante, esta Fiscalía ha identificado que tanto la metodología contenida en las Bases Técnicas como su aplicación en el cálculo de los aranceles incorporan decisiones metodológicas con limitado sustento técnico-económico, algunas de ellas reconocidas también por la CERA, que podrían derivar en una sub-remuneración de los costos del subsistema universitario: (i) los sucesivos ajustes y recortes aplicados a los costos reportados, descritos en las secciones III.B.2), III.B.3) y III.B.4); (ii) la exclusión de otras fuentes de financiamiento en el truncamiento de costos, descrita en la sección III.B.2); (iii) el desfase temporal de los años utilizados para el levantamiento de información de costos, analizado en la sección III.B.1); y (iv) la aplicación de la condición de cobertura del 50% de los costos por estudiante sobre bases ya ajustadas, examinada en la sección III.B.6).

341. Tales decisiones metodológicas -incluso aquellas con menor justificación- no generarían una eventual discriminación arbitraria en perjuicio de las universidades privadas Consultantes, pues no se advierte que en su aplicación práctica hayan resultado especialmente desfavorables para ellas ni más favorables para otros grupos de universidades, y tampoco presentan una distribución sesgada en algún sentido, sin perjuicio de que pueden tener otros efectos restrictivos de la competencia, que se describen a continuación.

342. Esta Fiscalía considera que el diseño metodológico tendiente a la normalización de costos medios para proveer programas de pregrado no responde adecuadamente a la natural diferenciación entre IES basada en atributos observables de calidad. Ello, sumado a la eventual sub-remuneración de los costos totales -especialmente cuando se trata de aquellos asociados a inversiones de largo plazo- podría debilitar, en el mediano plazo, el proceso competitivo dentro del subsistema universitario en su principal atributo de diferenciación, esto es, la calidad.

343. En efecto, una estructura de ingresos insuficiente, que no pueda ser compensada con otras fuentes, podría mermar los incentivos económicos necesarios para realizar las inversiones requeridas para mantener o mejorar sus indicadores de calidad, limitando la capacidad de las universidades para desarrollar y sostener elementos diferenciadores en sus programas educativos, especialmente cuando éstos no serían financiados intertemporalmente mediante ingresos provenientes de aranceles regulados.

344. Asimismo, una reacción esperable -e incipientemente observada, como se señala en la sección III.A.2)- es la reducción de vacantes en aquellos programas sub-financiados, cuando no sea viable para la IES suplir ese déficit con ingresos por aranceles de otros programas o de otras fuentes, sin que ello tenga necesariamente una conexión con la demanda -los intereses vocacionales de los alumnos- o con las necesidades del mercado laboral.

345. Como fue señalado en la sección III.B.2), esta Fiscalía no desconoce la necesidad de mitigar los riesgos derivados de las asimetrías de información existentes entre las IES y la Subsecretaría, en particular aquellos que podrían traducirse en la presentación de costos reportados que excedan los reales para la provisión de los programas. Ello resulta coherente con el mandato legal de que los aranceles regulados deben fijarse sobre la base de costos ajustados estrictamente a aquellos necesarios y razonables, los cuales no coincidirán necesariamente con los reportados por las IES. En este sentido, se reconoce que determinadas depuraciones o ajustes son pertinentes para aproximar los costos informados a los parámetros que exige la normativa, siempre que cuenten con una fundamentación técnica suficiente y se apliquen dentro de los límites necesarios para

garantizar la consistencia, comparabilidad y confiabilidad de la información utilizada en el proceso regulatorio.

346. En cuarto lugar, sobre la base de los antecedentes recabados, esta Fiscalía constató la presencia de criterios metodológicos que no se sustentan directamente en consideraciones de costos ni en fundamentos técnico-económicos, sino que responden al resguardo de otros objetivos de política pública, tales como la gradualidad entre procesos y la responsabilidad fiscal. Dichos objetivos no resultan incompatibles con el diseño de la regulación y, a juicio de esta Fiscalía, correspondería que tales consideraciones formen parte explícita de la metodología y sean debidamente informadas a los distintos actores que intervienen en el proceso, con el fin de reforzar su transparencia, legitimidad y previsibilidad.

347. En particular, esta Fiscalía identificó una serie de criterios metodológicos cuya definición no se encuentra sustentada en consideraciones de costos ni en fundamentos técnico-económicos, sino que responden a dichas consideraciones de política pública sectorial y presupuestaria. Entre estos se incluyen: (i) la determinación de los límites del eje “y” descrito en la sección III.B.6); (ii) la ponderación máxima de cada una de las variables de agrupación que conforman el PIA descrito en la sección III.B.7), (iii) la determinación de puntajes intermedios dentro de cada variable de agrupación también mencionada en la sección III.B.7); (iv) el universo de universidades considerado para la determinación del CAD descrito en la sección III.B.9); (v) la existencia de deseconomías de escala en el subsistema universitario descrito en la sección III.B.8; (vi) los umbrales de los percentiles de las variables de agrupación “tamaño” y “acreditación de doctorados” descrito en las secciones III.B.8) y III.B.9) respectivamente, entre otros criterios identificados.

348. Finalmente, en cuanto a la magnitud del impacto que podrían tener las observaciones metodológicas formuladas por esta Fiscalía sobre los montos de los aranceles regulados, cabe destacar lo siguiente.

349. Por un lado, en lo referido a la determinación de los costos medios por macrogrupo, como se expuso en la sección III.B.4), los ajustes introducidos por la Subsecretaría generan una disminución de los costos utilizados para el cálculo de los aranceles en la mayoría de los macrogrupos. En efecto, según lo observado en la Tabla N°14, tras las principales modificaciones consignadas en las Bases Técnicas -descritas en las secciones III.B.2), III.B.3) y III.B.4)- el promedio del costo total por estudiante, insumo central para el cálculo, se reduce en casi un 40%, mientras que su desviación estándar disminuye en más de veinte veces. En conjunto, estos efectos sugieren que dichos ajustes tenderían a disminuir los aranceles regulados para prácticamente todas las carreras y todas las IES, además de traducirse en aranceles más homogéneos entre ellas.

350. Por otro lado, la metodología empleada por la Subsecretaría utiliza el PIA como principal elemento diferenciador entre universidades para la determinación del arancel regulado de cada carrera. Este factor representa un componente significativo de los ingresos totales por concepto de Arancel Regulado, alcanzando en promedio un 36% en el subsistema universitario, según se expone en la Tabla N°21.

351. Al considerar únicamente aquellas variables de agrupación que han sido objeto de observaciones metodológicas en este proceso respecto de los criterios y supuestos utilizados para su determinación y cálculo -esto es, “Tamaño” y “Acreditación de Doctorado”-, en conjunto estas generan diferencias en los aranceles regulados que oscilan entre \$402.000 para las carreras del macrogrupo “Profesional Derecho” y de \$891.000 para las del macrogrupo “Profesional Artes + Idiomas”, respectivamente, con un valor promedio de \$685.000.

352. Esta diferencia promedio de aranceles entre carreras dentro de cada macrogrupo representan aproximadamente un 14% del arancel regulado promedio del subsistema universitario, conforme a la información proporcionada en la Tabla N°21.

353. Todo lo anterior pone de manifiesto la relevancia y el impacto que conlleva la metodología empleada por la Subsecretaría en la determinación de los aranceles regulados, así como, en última instancia, en el nivel de ingresos por concepto de arancel que perciben las universidades adscritas a la Política de Gratuidad.

354. Las consecuencias para el proceso competitivo de la metodología usada para la determinación de los aranceles regulados, como se señaló, corresponden a una reducción de los incentivos a realizar inversiones que permitan mantener o mejorar una diferenciación por calidad entre las universidades adscritas a la Política de Gratuidad y la posible reducción de la oferta de vacantes en carreras sub financiadas, sin relación con las preferencias de los estudiantes o las necesidades del mercado laboral. Estos efectos serán más significativos respecto de aquellas universidades que no cuenten con otras fuentes de ingreso relevantes distintas de los aranceles regulados.

C. Recomendaciones

355. En atención a lo expuesto, y de conformidad con la potestad conferida al H. Tribunal para formular recomendaciones normativas, esta Fiscalía formula las siguientes recomendaciones, orientadas a conjugar de la mejor manera posible los objetivos de política pública sobre educación superior y las restricciones presupuestarias existentes, manteniendo niveles suficientes de rivalidad entre las IES para no afectar innecesariamente

el proceso competitivo, principalmente respecto de los atributos diferenciadores de calidad entre ellas.

356. Para materializar estas recomendaciones, dada la generalidad contenida en el mandato legal, se considera suficiente la modificación del Reglamento sobre Política de Gratuidad o, alternativamente, la dictación de nuevos preceptos de rango reglamentario relativos al financiamiento institucional para la gratuidad, que contemplen, al menos:

- 1) Un procedimiento regulatorio estable, que no sea contingente a las Bases Técnicas de cada proceso y que contenga hitos intermedios definidos, plazos adecuados y mecanismos formales de participación que aseguren a la CERA y a todas las IES un acceso equitativo, oportuno, transparente y suficiente a información detallada sobre la metodología y los cálculos efectuados por la Subsecretaría, a fin de contar con la posibilidad efectiva de identificar errores o deficiencias metodológicas y formular observaciones informadas.
- 2) Un diseño robusto del rol técnico de la CERA, con el objeto de asegurar un adecuado contrapeso metodológico, una revisión exhaustiva del modelo de cálculo y una correcta aplicación de las Bases Técnicas en el cálculo final de los aranceles regulados. Alternativamente, se podrían evaluar otros modelos de comisiones expertas regulatorias, orientadas a la resolución técnica e independiente de discrepancias entre la entidad pública y los agentes regulados, con el beneficio adicional de reducir los costos -en tiempo y recursos- de litigios relacionados con la determinación de los aranceles.
- 3) Un diseño y definiciones metodológicas fundadas para el cálculo de los aranceles regulados, con sustento técnico-económico robusto y validado, que representen adecuadamente los costos considerados y resguarden la coherencia interna del modelo. Dicho diseño, es deseable que contemple, además, la explicitación y fundamentación de los criterios normativos y de política pública que inciden en él, con el fin de reforzar la legitimidad, transparencia y certeza jurídica del proceso. En este punto, se sugiere tener en consideración las observaciones formuladas por esta Fiscalía en la sección III.B, que se encuentran resumidas en la Tabla N°8 del Anexo.

POR TANTO,

AL H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA RESPETUOSAMENTE

PIDO: Tener por evacuado el informe de la Fiscalía Nacional Económica y, en su mérito, por aportados antecedentes en estos autos.

OTROSÍ: Solicito al H. Tribunal tener por acompañados los siguientes documentos de carácter público:

1. Resolución FNE N°50, de fecha 5 de marzo de 2026.
2. Archivo “Anexo Resolución Confidencialidad Rol N°2827-25 FNE.xlsx”, que forma parte integrante de la Resolución FNE N°50, de fecha 5 de marzo de 2026.
3. Archivo PDF “ANEXO INFORME FNE”, elaborado por esta Fiscalía.
4. Archivo PDF “EM092024FNE_Informe_Final_VF”, de enero de 2026, elaborado por esta Fiscalía.
5. Archivo PDF “CERA OFICIO N° 02 DE 2026 - Respuesta a FNE”, enviado a esta Fiscalía por la CERA con fecha 30 de enero de 2026, en respuesta al Oficio Ord. N°136-26 FNE, de fecha 20 de enero de 2026.
6. Archivo PDF “Respuestas SG CRUCH para FNE”, enviado a esta Fiscalía por el CRUCH con fecha 3 de febrero de 2026, en respuesta al Oficio Ord. N°199-26 FNE, de fecha 27 de enero de 2026.
7. Archivo PDF “ADJ.4. Informe de Cálculo actualizado”, enviado a esta Fiscalía por la Subsecretaría con fecha 6 de enero de 2026, en respuesta a los Oficios Ord. N°206-26 FNE y N°228-26 FNE, de fechas 28 y 30 de enero de 2026, respectivamente.
8. Archivo PDF “ORD 1096”, enviado a esta Fiscalía por la Subsecretaría con fecha 13 de febrero de 2026, en respuesta al Oficio Ord. N°137-26 FNE, de fecha 21 de enero de 2026.
9. Archivo R “00. Memoria de Cálculo - Evolución oferta académica”, elaborado por esta Fiscalía.
10. Archivo Excel “02. Memoria de Cálculo - Distribución de ingresos universidades”, elaborado por esta Fiscalía.

Sírvase H. Tribunal: Tenerlos por acompañados.