



**Consejo Asesor de la
Estrategia de Desarrollo
para la Educación Superior**
SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Diagnóstico de nudos críticos del sistema de educación superior en Chile

Noviembre de 2025

Consejo Asesor de la Estrategia de Desarrollo para la Educación Superior

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	CICLO DE TRABAJO.....	4
3.	EJE TRAYECTORIAS FORMATIVAS Y PROCESOS ACADÉMICOS	7
4.	EJE ASOCIATIVIDAD PARA EL DESARROLLO DEL CONOCIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y LA INTERNACIONALIZACIÓN.....	11
5.	EJE ARTICULACIÓN CON ENTORNOS Y DINAMIZACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	16
6.	EJE ARQUITECTURA Y GOBERNANZA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	21

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene el diagnóstico de los nudos críticos de la educación superior chilena, propuesto por el Consejo Asesor a partir de los ejes temáticos definidos para la Estrategia. Este diagnóstico se desarrolló mediante un ciclo de trabajo que incluyó sesiones plenarias, trabajo en comisiones, audiencias con personas expertas y múltiples instancias de consolidación y síntesis entre las coordinaciones y la secretaría ejecutiva del Consejo.

El diagnóstico se desarrolló a partir de la identificación y caracterización de nudos críticos que obstaculizan el desempeño y proyección del sistema de educación superior en cuatro ejes temáticos: trayectorias formativas y procesos académicos; asociatividad para el desarrollo del conocimiento, la innovación y la internacionalización; articulación con entornos y dinamización del desarrollo sostenible; y arquitectura y gobernanza del sistema de educación superior.

El diagnóstico comienza valorando los avances alcanzados por el país en la construcción de una institucionalidad y la consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad en educación superior, así como los progresos en cobertura, acceso, regulación, calidad e información, financiamiento institucional y estudiantil, productividad científica, innovación y vinculación con el medio. No obstante, se identifican también nudos críticos que restringen el desempeño del sector y limitan sus capacidades de adaptación y proyección frente a los desafíos de futuro.

El primer apartado del documento describe el ciclo de trabajo que dio lugar a la propuesta de nudos críticos. Posteriormente, se presenta la lista de nudos organizados según los ejes temáticos. Cada nudo incluye un enunciado general y una breve fundamentación que explica su relevancia, así como consideraciones relativas a su magnitud y nivel de criticidad en el sector.

2. CICLO DE TRABAJO

El ciclo de trabajo para la elaboración del diagnóstico se inició con la entrega de antecedentes e insumos por parte de la secretaría ejecutiva, a través de la *Agenda de modernización de la educación superior chilena para un desarrollo humano y productivo sostenible* (2024), que reúne el programa de iniciativas impulsadas por la Subsecretaría de Educación Superior, y del *Documento marco* (2024), en el cual se precisan los alcances del mandato del Consejo Asesor y se detallan los ejes propuestos para el desarrollo de la Estrategia. Paralelamente, la secretaría ejecutiva puso a disposición del Consejo un documento de *Evidencias* (2025) con antecedentes empíricos sobre el sistema de educación superior chileno y las tendencias recientes de su evolución.

Tabla 1. Ciclo de sesiones para el desarrollo del diagnóstico

Sesión	Fecha	Modalidad	Agenda
Plenaria	13/11/2024	Presencial	Presentación del Consejo Asesor y constitución de comisiones de trabajo.
Comisiones	12/12/2024	Híbrida	Delimitación del marco del diagnóstico, identificación de antecedentes y evidencias, y definición de mapa de actorías y referentes claves para la discusión.
Comisiones	09/01/2025	Híbrida	Delimitación del marco del diagnóstico, identificación de antecedentes y evidencias, y definición de mapa de actorías y referentes claves para la discusión.
Plenaria	23/01/2025	Presencial	Presentación de nudos críticos del diagnóstico por parte de coordinadores y trabajo de intercambio y puestas en común de los diagnósticos por eje
Comisiones	20/03/2025	Híbrida	Acuerdos para el diagnóstico por eje, discusión de síntesis de nudos.
Plenaria	10/04/2025	Presencial	Consolidación de propuestas de diagnóstico en las comisiones, exposición de avances y convergencias de consejos de estrategias relacionados y diálogo sobre el desafío de una estrategia y propuesta metodológica.
Coordinación	07/05/2025	Híbrida	Armonización y consolidación de las formulaciones de nudos críticos propuestas por los ejes, identificación de complementariedades y formalización de diferencias.
Comisiones	08/05/2025 15/05/2025	Híbrida	Validación de la propuesta armonizada de diagnóstico para asegurar coherencia, relevancia y completitud de los nudos críticos.

Para la elaboración del diagnóstico, el Consejo se organizó en comisiones alineadas con los cuatro ejes temáticos definidos en el *Documento marco* de la Estrategia: trayectorias formativas y procesos académicos; asociatividad para el desarrollo del conocimiento, la innovación y la internacionalización; articulación con entornos y dinamización del desarrollo sostenible; y arquitectura y gobernanza del sistema de educación superior. El trabajo de las comisiones se inició con la identificación de los campos de análisis asociados a

cada eje, los cuales reúnen los elementos analíticos derivados de su definición y considerados pertinentes por las y los consejeros para la construcción del diagnóstico.

De los campos de análisis se derivó un conjunto de temas y subtemas que permitió organizar la identificación de los nudos críticos de cada eje. En esta metodología, un nudo crítico se entiende como un enunciado que expresa un juicio, compartido o consensuado por las comisiones, respecto de una situación o condición específica de la educación superior considerada fundamental para el desarrollo del sistema. La elaboración de estos nudos se orientó por los principios establecidos en la Ley N°21.091, sobre Educación Superior (2018)¹. Los nudos pueden incorporar uno o más problemas específicos que configuran una situación crítica para el avance del sistema, manifestada en un contexto definido y objetivable, y respaldada por evidencia.

En la sesión plenaria de enero de 2025 se presentaron y discutieron colectivamente los avances del trabajo de las comisiones. Durante la sesión, cada comisión expuso al pleno del Consejo sus propuestas de nudos críticos por eje, tras lo cual se desarrolló una instancia de retroalimentación general y específica. Asimismo, se efectuaron revisiones cruzadas entre comisiones con el fin de identificar posibles complementos, superposiciones o redundancias en los nudos críticos propuestos. Finalmente, las y los consejeros contaron con una pauta para formular comentarios escritos respecto de los nudos de cada eje.

A partir de los comentarios e insumos entregados por las comisiones, la secretaría ejecutiva elaboró una propuesta de síntesis de nudos críticos, sustentada en criterios de necesidad y suficiencia de los problemas identificados. El criterio de necesidad permitió evaluar la relevancia y pertinencia de cada nudo para el desarrollo de ámbitos estratégicos de la educación superior. Por su parte, el criterio de suficiencia buscó asegurar que los nudos fueran exhaustivos en la cobertura de los campos problemáticos discutidos, manteniendo un nivel adecuado de abstracción en su formulación.

La retroalimentación entregada a las comisiones permitió ajustar y profundizar los nudos críticos, tanto en su formulación como en su fundamentación. Las versiones revisadas fueron compiladas por el equipo de coordinación y posteriormente examinadas por las y los consejeros, tanto mediante trabajo asincrónico como en la sesión plenaria de abril de 2025.

La armonización y revisión de los nudos reformulados se realizó en una sesión de trabajo entre las coordinaciones y la secretaría ejecutiva del Consejo, con el propósito de consolidar una versión que, manteniendo los contenidos y redacciones aportados por las comisiones, asegurara coherencia interna y

¹ Los principios que orientan al sistema de educación superior son: (a) la autonomía de las instituciones educativas y sus proyectos institucionales; (b) la calidad y búsqueda de la excelencia, colocando en el centro a los estudiantes y sus aprendizajes; (c) la cooperación y colaboración entre los subsistemas y sus instituciones; (d) la diversidad de proyectos educativos institucionales; (e) la promoción de la inclusión y la eliminación y prohibición de todas las formas de discriminación arbitraria; (f) el respeto y la libertad académica; (g) la participación de todos sus estamentos en su quehacer institucional; (h) la pertinencia de la contribución de las instituciones al desarrollo, de conformidad con sus fines; (i) el respeto y promoción de los derechos humanos; (j) la transparencia y la rendición de cuentas; (k) la promoción de trayectorias formativas y articulación de los estudios para el desarrollo armónico y eficiente del proceso formativo; (l) el acceso al conocimiento; y (m) el compromiso cívico (Ley N°21.091, art. 2).

una estructura común. Finalmente, se compilaron las versiones revisadas para concluir la fase de diagnóstico e iniciar la etapa de formulación de la Estrategia.

3. EJE TRAYECTORIAS FORMATIVAS Y PROCESOS ACADÉMICOS

El eje aborda los desafíos relacionados a las formas en que el sistema de educación superior puede asegurar procesos de enseñanza y aprendizaje pertinentes, equitativos, de calidad y orientados al bienestar de las personas que ingresan o reingresan al sistema, reconociendo a la vez la diversidad de los perfiles estudiantiles.

Nudo crítico 1. La educación superior chilena presenta una oferta formativa con importantes niveles de rigidez, con una parte relevante de programas y carreras con limitada pertinencia y conexión con las necesidades formativas y de desarrollo sostenible del país y sus regiones.

Aunque algunas instituciones han desarrollado mayores niveles de adaptabilidad y articulación, la educación superior continúa presentando limitaciones relevantes para responder de forma pertinente y efectiva a la diversidad de las trayectorias formativas y a las necesidades de aprendizaje que surgen en diversas etapas de la vida de las personas, debido a las nuevas demandas del mercado laboral, los desafíos territoriales, la formación ciudadana y los retos relacionados con los cambios tecnológicos y socioambientales. Estas deficiencias obstaculizan la fluidez y el reconocimiento efectivo de las trayectorias formativas, generando una fragmentación en las políticas educativas orientadas al aprendizaje a lo largo de la vida.

Fundamentación

La educación superior chilena presenta una estructura de títulos y grados (vigente desde 1990) y un diseño de la oferta formativa que responde con limitaciones a la multiplicidad de trayectorias, dada las actuales demandas de formación a lo largo de la vida y a la diversificación de su estudiantado. Al mismo tiempo, la evidencia muestra que, pese a los esfuerzos realizados por parte de diversas instituciones de educación superior (IES), aún persisten dificultades en el ajuste de los programas y competencias dispuestas en los planes formativos a las demandas y necesidades sociolaborales, así como a los desafíos territoriales del país.

Entre las causas específicas asociadas a las limitaciones de la estructura actual, es posible advertir que esta posee una excesiva y dispersa oferta de credenciales, títulos y grados, situación que afecta la legibilidad, la articulación, el reconocimiento internacional y la toma de decisiones por parte del estudiantado. Así, la escasa articulación vertical (desde el nivel secundario hasta el postgrado), horizontal (entre educación formal y no formal), entre distintas ofertas (la del sistema de educación superior, la de ChileValora, la de SENCE, entre otros) y entre tipos de enseñanza (técnico-profesional y universitaria), reduce las posibilidades de movilidad para quienes transitan o desean transitar hacia la educación superior o desde ella. Esto se ve agravado por las escasas oportunidades que ofrece el sistema para el reconocimiento de aprendizajes previos y oportunidades para la formación continua. Finalmente, se identifican inequidades en los itinerarios de especialización, particularmente para quienes obtienen credenciales en el subsistema técnico-profesional que no cuentan con desarrollo hacia maestrías pertinentes a las necesidades del país, así como acceder a procesos que permitan la continuidad efectiva y eficiente con carreras profesionales.

A nivel de los planes de estudio de pregrado, se observa en una parte relevante de las IES una tendencia a la especialización disciplinar temprana, en detrimento de una formación general y básica. Esta situación limita las capacidades de los programas y carreras de alinearse con las necesidades emergentes del país, del mundo laboral, de los territorios y del desarrollo social en su conjunto.

Por último, estas limitaciones persisten debido a la ausencia de consensos y definiciones nacionales en torno a los procesos de actualización y profundización del marco de cualificaciones existente y marcos de referencias contemporáneos (p.e., de habilidades verdes o digitales), que permitan identificar cuáles son las experiencias formativas mínimas pertinentes que la educación superior debe garantizar para abordar los actuales desafíos del desarrollo de los territorios y de sus ciudadanos.

Nudo crítico 2. La educación superior chilena requiere fortalecer mecanismos que permitan subsanar las inequidades en el acceso, permanencia y egreso, tanto en el pregrado como en el postgrado.

En las últimas décadas, el sistema de educación superior ha realizado importantes avances en materia de ampliación de la cobertura a segmentos de población previamente excluidos de la formación terciaria y en el desarrollo y consolidación de sistemas de acceso inclusivo. No obstante, la educación superior presenta aún importantes desafíos en esta materia. En el sistema de educación superior se producen y reproducen inequidades estructurales de la sociedad chilena y del sistema escolar, que se expresan en la segmentación y estratificación social en el acceso, permanencia y egreso desde una perspectiva de equidad e inclusión, tanto en el pregrado como en el postgrado.

Fundamentación

El sistema escolar —a pesar de sus ajustes y reformas— sigue organizándose como un sistema con importantes niveles de desigualdad socioeconómica, territorial y cultural. Por otra parte, las inequidades la sociedad chilena —expresadas en las dimensiones de territorio, clase social, género, discapacidad y origen étnico, entre otras— se mantienen. Ambos aspectos inciden en que no se ha logrado disminuir satisfactoriamente las brechas en la educación superior, las que se manifiestan en desigualdades en el acceso, trayectorias y resultados académicos de las personas y entre instituciones.

Asimismo, la diversificación de los perfiles estudiantiles en el pregrado, pero también de manera creciente en el postgrado —cuya matrícula total creció en un 21% entre 2015 y 2025—, ha generado nuevas demandas a las instituciones para garantizar una educación superior inclusiva. Esto requiere el potenciamiento de los mecanismos de acceso y soporte para la permanencia y el logro académico implementados por las IES, que consideren la diversidad del estudiantado y la heterogeneidad de contextos y proyectos de vida, promoviendo una transición más coherente entre la enseñanza secundaria y la educación superior; mejores apoyos para la alternancia entre estudios y trabajo; mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos y de flexibilidad, entre otros. Las instituciones educativas, por su parte, poseen desiguales recursos y capacidades para implementar dispositivos de apoyo robustos para acompañar las trayectorias formativas

de sus estudiantes. Finalmente, existe un apoyo limitado para la permanencia del estudiantado en la educación superior, lo que dificulta abordar los altos niveles de deserción que afectan al sistema y que constituyen un problema transversal de la educación superior del país.

Nudo crítico 3. La educación superior y parte importante de las instituciones que la componen han restado relevancia a la docencia, su desarrollo y actualización permanente, así como a la articulación de esta con las otras funciones de la educación superior.

El sistema de educación superior y muchas de las instituciones que lo componen han restado relevancia a la docencia y su desarrollo permanente en el quehacer institucional y en los procesos académicos, desprendiéndola además de la articulación con las funciones de investigación y vinculación con el medio. Esto se traduce en baja profundidad y efectividad de los procesos formativos y, en ocasiones, una pérdida del sentido del quehacer docente. Lo anterior redundo en una desactualización y falta de profundidad de los conocimientos y habilidades de parte relevante de las y los estudiantes, requeridas para responder de forma pertinente a las demandas presentes y futuras de la sociedad, del territorio y el mercado laboral.

Fundamentación

La valoración institucional y académica al ejercicio de la docencia y la innovación en el desarrollo de estrategias de enseñanza y aprendizaje ha dejado de ser el foco principal de la educación superior. Mientras en el subsistema universitario se ha experimentado un desplazamiento de la centralidad de la docencia hacia la investigación, en el subsistema técnico-profesional, donde la docencia mantiene relevancia, se requiere balancear mejor la complementariedad entre funciones académicas, evitando subordinar la función formativa a otros objetivos institucionales. En ambos casos, estos desafíos se evidencian en la priorización estratégica y asignación de recursos, tanto de la política pública como de las propias instituciones y sus docentes; partiendo de la base de que todas las funciones misionales (investigación, innovación y creación, docencia, vinculación con el medio) son relevantes, necesarias y debiesen articularse entre sí.

Este desplazamiento y falta de centralidad se evidencia en la alta desigualdad de las condiciones de enseñanza y aprendizaje y del desarrollo de la experiencia estudiantil en general; en la desactualización de criterios y estándares que promuevan una docencia efectiva y capaz de adaptarse a un entorno cambiante y en constante evolución; en una heterogeneidad de políticas institucionales de actualización y acompañamiento, así como de dispositivos de soporte para desarrollar una docencia de calidad, innovadora, actualizada y pertinente; en un sistema de incentivos y fondos que no privilegia una focalización en la docencia, especialmente en el ámbito universitario; y en la distancia existente entre los instrumentos de desarrollo, evaluación y progresión académica de las IES y las necesidades del país y sus regiones.

Nudo crítico 4. La educación superior tiene importantes desafíos para promover el bienestar estudiantil, reconocer la heterogeneidad de experiencias formativas y garantizar una experiencia estudiantil integral.

La masificación y complejización del sistema de educación superior ha permitido una heterogeneidad de experiencias formativas; sin embargo, la participación en los procesos formativos, tanto a nivel de los procesos docentes y de los sistemas y dispositivos de apoyo estudiantil, tienen una consideración solo parcial del bienestar de las y los estudiantes y sus proyectos de vida, a pesar de que la evidencia muestra que este es un elemento central en la enseñanza, el aprendizaje y la convivencia al interior de las instituciones.

Fundamentación

La complejización del sistema ha producido una heterogeneidad de experiencias educativas, las que demandan a las IES adaptarse a nuevos contextos, siendo el desarrollo socioemocional, el bienestar y la convivencia en las comunidades educativas un desafío relevante en los últimos años. La actual realidad y diversidad estudiantil requieren potenciar los dispositivos institucionales de apoyo existentes (académico, social y de salud mental), promover la creación de una cultura del bienestar dentro de las IES y potenciar espacios de articulación con servicios nacionales especializados (de salud, de desarrollo social, de cuidados, entre otros).

Actualmente, las IES presentan capacidades desiguales para promover el bienestar integral y adaptar sus procesos formativos a la heterogeneidad de trayectorias, responsabilidades y proyectos de vida del estudiantado contemporáneo. Asimismo, se requiere potenciar los dispositivos institucionales para promover la convivencia bajo lógicas de corresponsabilidad, respeto mutuo y no discriminación (por género, etnia, religión u orientación sexual), así como fortalecer los protocolos y sistemas de alerta establecidos en las últimas décadas en parte importantes de las IES.

La incorporación del bienestar, la convivencia y de la diversidad de proyectos de vida de los y las estudiantes como elementos transversales del sistema de educación superior implica, también, la incorporación de una concepción más rica e integral de la experiencia formativa en la educación superior, que integre las distintas trayectorias, los diversos sentidos que se le entrega a la educación y las distintas realidades que tienen los y las estudiantes. Finalmente, la incorporación del bienestar en el proceso de desarrollo de la educación superior implica repensar la experiencia estudiantil, promoviendo no solo espacios de participación y desarrollo que expandan las concepciones tradicionales de la formación terciaria, sino que incorporen los saberes, experiencias y vivencias que las y los estudiantes tienen en espacios que no se encuentran en el sistema de educación superior.

4. EJE ASOCIATIVIDAD PARA EL DESARROLLO DEL CONOCIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y LA INTERNACIONALIZACIÓN

El eje aborda los desafíos en la generación de modelos de asociatividad, transversales al sistema de educación superior y entre sus instituciones, para la generación de conocimiento de frontera, la innovación y la internacionalización. En este ámbito se busca, además, establecer sinergias entre el Sistema de Educación Superior y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI).

Nudo crítico 5. La educación superior requiere de una institucionalidad robusta que permita fortalecer el vínculo de la generación de conocimiento con las necesidades de la sociedad, del sector productivo y del desarrollo sostenible del país y sus regiones.

En las últimas dos décadas, Chile ha experimentado un crecimiento importante en el número de investigadores y en las capacidades de generación de conocimiento, consolidando una comunidad científica con altos niveles de productividad científica y reconocimiento internacional por su calidad. Sin embargo, persiste como uno de los desafíos fundamentales del sistema de educación superior la articulación efectiva de estas capacidades de producción de ciencia y tecnología con los prioridades y requerimientos del desarrollo sostenible a nivel nacional y regional.

Fundamentación

El modelo de desarrollo de conocimiento en la educación superior tiende a promover formas segmentadas de producción de conocimiento, orientadas principalmente por la lógica de la excelencia individual y sostenidas en métricas de productividad académica restringidas. Este enfoque limita el potencial de vinculación y transferencia del conocimiento más allá del ámbito académico. Si bien distintas IES han desarrollado iniciativas articuladas con el Sistema CTCI —a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, Corfo y otras agencias—, en la práctica prevalece una brecha significativa entre la generación de conocimiento académico y su impacto en los entornos sociales y productivos.

Esta brecha se ve reforzada por la inercia de los instrumentos e iniciativas de política pública, que en general no priorizan formas de colaboración orientadas a la investigación, el desarrollo, la transferencia tecnológica y la innovación. Al mismo tiempo, los instrumentos públicos de financiamiento estimulan solo de manera marginal la asociatividad en el trabajo científico en torno a prioridades compartidas entre diversos actores —nacionales e internacionales, públicos y privados—. A ello se suma que los modelos convencionales de producción científica continúan sustentándose en criterios estrechos y excluyentes de validación del conocimiento, al reconocer casi exclusivamente los artículos científicos y las patentes como resultados de la investigación y la innovación. Esta lógica desconoce la diversidad de formas de producción y circulación de saberes, y contribuye a invisibilizar los conocimientos situados y sus aportes al desarrollo.

Del mismo modo, la articulación entre la generación de conocimiento e innovación y la docencia y vinculación con el medio en las IES continúa siendo limitada. Esta situación afecta especialmente el

reconocimiento del conocimiento generado en las áreas de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales, y subutiliza las capacidades de la educación técnico profesional en el desempeño de su función misional para desarrollar y transferir del conocimiento a la docencia.

Nudo crítico 6. El sistema de educación superior no reconoce plenamente el rol estratégico de los programas de doctorado nacionales para la generación de conocimiento, la formación de capacidades y el desarrollo sostenible del país.

El desarrollo del postgrado, especialmente doctorados, aunque también en cierta medida los programas de magíster, es central para la generación de conocimiento en todas las áreas del saber y para su impacto al desarrollo nacional. Sin embargo, la ausencia de una política pública orientada al fortalecimiento de los doctorados nacionales constituye una debilidad del sistema, por lo que se requiere generar incentivos para una mayor articulación entre programas, su vinculación con el pregrado y el sector productivo, y su proyección internacional. Contar con una política de Estado en esta materia es fundamental para formar personas altamente calificadas, potenciar las capacidades científicas y tecnológicas del país y fortalecer su competitividad y desarrollo sostenible.

Fundamentación

Los programas de doctorado ocupan una posición estratégica dentro del sistema educación superior, pues no solo forman a personas altamente calificadas, sino que también contribuyen a la generación de conocimiento avanzado, la atracción de recursos para la investigación y el desarrollo de actividades de circulación del saber a nivel nacional e internacional. Los doctorados animan la vida científica, intelectual, cultural y creativa del país, a través de una dinámica abierta de interrelaciones con el medio en el que se desarrollan.

En general, las políticas públicas en educación superior han considerado solo de manera parcial las múltiples funciones de los doctorados en la producción y circulación del conocimiento, especialmente al definir su rol dentro del Sistema Nacional de CTI.

Una mirada al postgrado desde esta perspectiva —entendiéndolo como un componente esencial para el desarrollo del país— debiera orientar el diseño de las políticas y de esquemas de financiamiento que consideren mecanismos de inserción laboral y académica para personas altamente calificadas, tanto en el país como en el extranjero. De lo contrario, se corre el riesgo de mantener políticas públicas parciales o ineficaces, con efectos como la fuga de cerebros, la precarización laboral y la pérdida de capacidades científicas y tecnológicas estratégicas para el desarrollo nacional.

Nudo crítico 7. El subsistema técnico-profesional mantiene una débil articulación con el sector productivo y el ecosistema de innovación, lo que restringe su potencial transformador en el desarrollo del país.

El desarrollo de la innovación en el subsistema técnico-profesional tiene como principal nudo crítico la débil articulación con el sector productivo y el ecosistema de innovación. Superar esta brecha requiere no solo políticas públicas específicas y recursos sostenidos, sino también un cambio cultural dentro de las instituciones TP, que les permita transitar desde una lógica centrada en la empleabilidad inmediata hacia una formación orientada a la solución de problemas productivos y sociales mediante la innovación. La incorporación efectiva de los técnicos y técnicas profesionales en los procesos de transformación productiva y tecnológica es indispensable para avanzar hacia un modelo de desarrollo más inclusivo, descentralizado y sostenible.

Fundamentación

La innovación se ha consolidado como un motor clave para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible en las sociedades contemporáneas. En este contexto, la formación técnico profesional juega un papel esencial al formar capital humano especializado capaz de aportar a los procesos productivos, tecnológicos y sociales de un país. Sin embargo, en Chile, el subsistema TP enfrenta importantes desafíos para insertarse de manera activa en el ecosistema de innovación nacional.

Históricamente, el subsistema TP ha estado enfocado en la formación para la empleabilidad inmediata, priorizando el desarrollo de competencias operativas por sobre las capacidades para la innovación y la resolución de problemas complejos. Si bien esta orientación ha permitido ampliar la cobertura y diversificar la oferta formativa, persisten dificultades para que los egresados se inserten en sectores productivos dinámicos y de alta demanda tecnológica. Uno de los factores determinantes en esta situación es la escasa vinculación estructurada entre las instituciones TP y el sector productivo, especialmente en las regiones y sectores estratégicos para el desarrollo territorial. Muchas empresas, particularmente pequeñas y medianas, no cuentan con mecanismos estables de colaboración con centros de formación técnica o institutos profesionales, lo que dificulta la actualización permanente de los perfiles de egreso y reduce las oportunidades para que docentes y estudiantes participen en procesos de innovación aplicada.

A esta situación se suma la débil inserción del subsistema TP en el ecosistema nacional de innovación, históricamente concentrado en universidades y grandes empresas. Si bien se han producido avances relevantes, como la reciente creación de los CFT Estatales y los programas de fortalecimiento institucional, la participación de las instituciones TP en proyectos de I+D, transferencia tecnológica y emprendimiento innovador sigue siendo marginal. Diversos instrumentos de política pública han buscado fortalecer la vinculación con el entorno productivo y fomentar la innovación aplicada, pero los resultados han sido limitados debido a restricciones presupuestarias, una escasa cultura de innovación institucional y la ausencia de incentivos adecuados para la participación de docentes y estudiantes en estos procesos.

Nudo crítico 8. El desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas en el país presenta niveles importantes de desigualdad territorial.

El esquema y organización de las políticas de ciencia y tecnología en Chile ha tendido a mantener formas centralizadas del desarrollo de capacidades a nivel territorial. Si bien en la última década ha habido cambios y ajustes para avanzar en materia de descentralización, el esquema actual reproduce las pautas históricas. Ello redundaría en la insuficiente conexión de estas capacidades con las necesidades a nivel regional, lo que afecta el desarrollo de la institucionalidad de ciencia y tecnología, la formación de comunidades científicas y la consolidación de redes de colaboración territorial.

Fundamentación

A nivel regional se experimentan tensiones, conflictos y controversias, propios del tipo de desarrollo y niveles de desindustrialización del país, y el conocimiento disponible no logra aportar a la resolución de estos problemas, pues no existen incentivos y prioridades sostenidas de política para ello. Esto profundiza las brechas estructurales del sistema de educación superior y dificulta el desarrollo de un sistema abierto, dinámico e inclusivo que vincule formación, investigación e innovación, desarrollo tecnológico, en coherencia con las dinámicas territoriales, sociales y productivas del país.

Al mismo tiempo, existen barreras de movilidad de investigadores y son limitados los incentivos para compartir equipamiento científico entre distintas instituciones de manera temporal o definitiva, por razones académicas, pero también por falta de servicios en ciertas zonas del país (salud, educación, entre otros.). Junto a ello, en los instrumentos actuales de política pública (financiamientos y apoyos a la investigación) no se reconocen especificidades y requerimientos locales para la puesta en práctica de la investigación científica, tanto en procesos de investigación como en dimensiones logística de su instalación. Finalmente, no existen métricas que logren evidenciar la heterogeneidad de agendas y formas de vinculación de las capacidades científicas y tecnológicas a las especificidades regionales.

Nudo crítico 9. Chile carece de una política de internacionalización que articule la educación superior con el Sistema Nacional de CTI y responda prioridades estratégicas nacionales y regionales.

La internacionalización de la investigación y el conocimiento en Chile carece de una coordinación política e institucional de largo plazo, lo que genera restricciones tanto en la definición de una visión estratégica compartida como en la distribución de capacidades institucionales. Aunque existen instrumentos de financiamiento y participación en redes globales y en la región latinoamericana, estos esfuerzos se concentran en un número acotado de instituciones consolidadas del centro del país, lo que acentúa las brechas territoriales y limita el impacto sistémico de los procesos de internacionalización.

Fundamentación

La ausencia de una política nacional de internacionalización que articule la educación superior con el Sistema Nacional de CTCI debilita la capacidad del país para insertarse de manera coordinada y proactiva en los circuitos globales de producción y circulación del conocimiento. Al mismo tiempo, la escasa integración de las instituciones del subsistema técnico-profesional y de regiones en redes internacionales, junto con la falta de formación en diplomacia científica y relacionamiento estratégico, restringe las oportunidades de colaboración global, la transferencia tecnológica y la generación de valor público a partir del conocimiento.

5. EJE ARTICULACIÓN CON ENTORNOS Y DINAMIZACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El eje aborda los desafíos para fortalecer la vinculación de la educación superior con sus distintos entornos productivos, sociales, culturales y públicos, con el fin de mejorar la pertinencia de sus funciones misionales y contribuir al desarrollo sostenible del país y sus regiones, desde una perspectiva estratégica y de largo plazo.

Nudo crítico 10. La vinculación con el medio que desarrollan las instituciones de educación superior presenta limitaciones para contribuir a los desafíos y oportunidades territoriales, sociales y culturales del país y sus regiones.

Esto se expresa en la débil valoración de las funciones de la vinculación con el medio (VcM) asociadas al involucramiento territorial, la extensión y la formación ciudadana, dimensiones fundamentales para consolidar una sociedad comprometida con el desarrollo sostenible, la democracia y la justicia territorial. Esta desvinculación afecta la capacidad del sistema para contribuir de manera efectiva a la reducción de desigualdades y al fortalecimiento de las comunidades locales.

Fundamentación

A pesar de los avances en cobertura, diversificación y complejidad de la educación superior chilena, persiste una débil integración de las funciones de vinculación territorial, extensión y formación ciudadana al conjunto del sistema. Esta limitación es especialmente patente en instituciones regionales y técnico-profesionales, las que enfrentan barreras normativas, presupuestarias y de cultura institucional que dificultan su despliegue como agentes del desarrollo sostenible.

En muchas regiones del país, históricamente periféricas en términos de inversión pública y articulación estatal, las IES podrían constituirse en plataformas estratégicas para la equidad territorial, al aportar capacidades técnicas, conocimiento situado, acceso a bienes culturales y formación para la participación ciudadana. Sin embargo, el modelo vigente de financiamiento y evaluación institucional, centrado en indicadores de productividad académica tradicionales, desincentiva la dedicación a las tareas de vinculación con el medio, especialmente cuando estas no se traducen en resultados medibles en publicaciones o ingresos.

La VcM, concebida como un proceso bidireccional y significativo de interacción con el entorno, sigue siendo comprendida en muchas instituciones como una actividad marginal o extracurricular, con escasa incidencia en la toma de decisiones y en la formación curricular. Esta visión desaprovecha el potencial transformador de las IES, al debilitar la generación de conocimiento pertinente y prospectivo y limitar su contribución al fortalecimiento del tejido comunitario. Los programas de asistencia técnica, apoyo a gobiernos locales, cooperación con organizaciones comunitarias o impulso a la innovación social suelen carecer de articulación sistémica, continuidad en el tiempo y mecanismos de reconocimiento institucional. Esto no solo debilita el

aporte de las IES al desarrollo regional, sino que también limita el avance de agendas colaborativas orientadas a los territorios y sus actores sociales.

En paralelo, la formación ciudadana y ética —fundamental en contextos de polarización, desafección política y crisis de legitimidad— aparece fragmentada o ausente en los planes de estudio de muchas IES, dificultando la formación de sujetos críticos, capaces de participar en procesos democráticos y comprometidos con la producción de valor público. Este déficit institucional se vuelve especialmente relevante frente a los desafíos del desarrollo territorial, entendido como un proceso integral, multidimensional y colaborativo que busca mejorar la calidad de vida de las personas a través del aprovechamiento sostenible de capacidades endógenas y de articulación entre actores públicos, privados, sociales y académicos. Avanzar en esta dirección requiere reconocer las desigualdades históricas entre regiones, profundizar la descentralización y promover nuevas formas de gobernanza participativa que posicionen a las IES como agentes articuladores del cambio.

Nudo crítico 11. El sistema de educación superior mantiene brechas en su articulación con los entornos laborales y el mundo del trabajo, afectando la pertinencia de la formación y la adaptación frente a las transformaciones del empleo.

Persisten brechas significativas en la articulación del sistema de educación superior con sus entornos laborales, tanto productivos como de servicios, y con el mundo del trabajo en general, lo que afectan la pertinencia de la formación impartida. El incremento cuantitativo y cualitativo de credenciales educativas en la fuerza de trabajo no se ha traducido en un aumento proporcional en la productividad del trabajo ni en una mayor complejidad de los empleos. Además, las nuevas formas de trabajo y competencias para la economía del conocimiento siguen siendo marginales en una parte importante de los planes formativos. Este escenario no sólo compromete las trayectorias educativas de las personas, sino que además produce circuitos de sobrecualificación y profundiza nuevas formas de segmentación social.

Fundamentación

La oferta formativa en Chile evidencia un creciente desacople respecto de la estructura y dinámica de la matriz productiva nacional, la cual ha permanecido relativamente estable en su baja demanda de trabajo calificado. Esta desconexión vuelve persistente la concentración del empleo en ocupaciones simples o de baja complejidad, lo que podría estar generando un segmento excedente de egresadas y egresados con escasa inserción en el mercado laboral formal o en posiciones acordes con su nivel de formación. Al mismo tiempo, nuevas formas de trabajo asociadas a la economía digital, el trabajo por plataformas o los servicios intensivos en conocimiento permanecen ajenos a parte significativa de la oferta formativa actual, lo que debilita la capacidad de adaptación del sistema frente a las transformaciones estructurales del empleo y del trabajo.

Este escenario tensiona fuertemente la promesa de la educación superior como vehículo de movilidad social ascendente, especialmente cuando la obtención de credenciales no se traduce en trayectorias laborales estables, bien remuneradas o acordes a las expectativas generadas.

Asimismo, la alta especialización temprana del estudiante y la focalización evidente en muchos planes de estudio en la transmisión de saberes disciplinares, sin un desarrollo suficiente de competencias genéricas y habilidades transversales necesarias para aprendizajes continuos a lo largo de la vida, limitan el desarrollo integral de capacidades aplicadas y dificultan el desempeño en entornos laborales complejos, colaborativos y cambiantes. A ello se suma la escasa articulación entre niveles formativos —técnico, profesional y de postgrado— y los ecosistemas de innovación y demandas emergentes de la industria, lo que reduce la capacidad del sistema para responder de modo pertinente a fenómenos como la automatización, la transición ecológica o la obsolescencia acelerada de ocupaciones.

Finalmente, persisten debilidades institucionales para facilitar trayectorias flexibles, capaces de conciliar estudio y trabajo en las diversas etapas de la vida. Esto limita no solo la empleabilidad inicial del estudiantado, sino que también la posibilidad de procesos efectivos de reconversión, actualización (*upskilling*) y cambio de área (*reskilling*), necesarios ante el dinamismo de los entornos tecno-productivos. Se evidencian brechas de articulación entre la educación superior y las oportunidades efectivas de desarrollo laboral, particularmente en la incorporación de mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos, formación modular, programas híbridos y vínculos con actores sectoriales y territoriales que estimulen la retroalimentación continua entre formación y trabajo.

Nudo crítico 12. La educación superior contribuye de forma limitada a la complejización de la economía y a la creación de nuevos espacios de desarrollo productivo, social y ambiental.

Persisten brechas en la adquisición de habilidades transversales, en las capacidades de innovación de todo tipo de empresas y en la creación y desarrollo de empresas de base científico-tecnológica (EBCT). Estas limitaciones restringen la capacidad del conocimiento generado en el sistema de educación superior para traducirse en soluciones a los desafíos sociales, productivos y ambientales, dificultando así la complejización de la economía y la creación de nuevas industrias. El desacople entre una oferta formativa creciente y la limitada complejidad de la matriz productiva nacional compromete la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, basado en innovación, conocimiento y diversificación productiva.

Fundamentación

El potencial innovador de Chile se encuentra restringido por un conjunto de brechas que, en su interacción recíproca, limitan la capacidad de las IES para traducir el conocimiento que generan en soluciones concretas a los desafíos sociales, productivos y ambientales. Esto impide avanzar hacia una economía compleja, basada en el conocimiento e integrada territorialmente, en línea con los principios del desarrollo sostenible.

Un primer ámbito crítico radica en la escasa integración entre los procesos formativos y las dinámicas productivas. La falta de incentivos efectivos, tanto en IES como en empresas, para implementar modelos de

formación en contextos laborales —como el aprendizaje dual o las prácticas extendidas— contribuye a mantener una brecha que es especialmente aguda en el caso de las pequeñas y medianas empresas, que enfrentan dificultades para acceder a mecanismos de formación, asistencia técnica o vinculación para la innovación.

Además, la formación sigue concentrándose en contenidos disciplinares, con baja incorporación sistemática de habilidades transversales clave como el pensamiento crítico, el trabajo colaborativo, la creatividad, la resolución de problemas complejos y la alfabetización digital. Esta debilidad limita la capacidad que tenemos como país para responder a procesos globales como la automatización, la transición verde, la transformación digital y la irrupción de la Inteligencia Artificial, así como para generar innovación social en territorios aislados o menos favorecidos.

En tercer lugar, se constata una brecha estructural en las capacidades de innovación del sector productivo, especialmente en las empresas de menor tamaño. Chile exhibe una baja tasa de inversión en I+D, con una participación limitada del sector privado y una articulación insuficiente entre universidades y empresas. Esta situación se ve agravada por la baja densidad de trabajadores del conocimiento, así como por rigideces normativas que dificultan la movilidad de profesionales entre sectores.

Finalmente, la creación y escalamiento de EBCT enfrenta múltiples barreras, entre ellas la falta de incentivos adecuados en etapas tempranas, una infraestructura y capacidades multidisciplinarias insuficientes, el desarrollo limitado de capacidades de transferencia tecnológica y marcos regulatorios poco habilitantes. En conjunto, estos factores restringen la capacidad del sistema de educación superior para impulsar procesos de diversificación productiva y generación de empleo basado en conocimiento.

Nudo crítico 13. El sistema de educación superior carece un ecosistema de datos integrado y gobernado de manera interoperable, lo que dificulta la toma de decisiones informada, el análisis prospectivo, el aprendizaje institucional y la mejora continua.

Aunque el sistema de educación superior cuenta con múltiples fuentes de información acerca de sus estudiantes, instituciones, oferta formativa y el mundo del trabajo, estas no siempre son accesibles ni se encuentran armonizadas o actualizadas, lo que dificulta el cruce eficaz de datos y su uso como herramienta para la articulación de las IES con sus entornos. Esta fragmentación limita la disponibilidad de evidencia oportuna para la gestión del sistema, así como para la toma de decisiones informada de los estudiantes en sus trayectorias y opciones formativas. Además, reduce la capacidad de las instituciones, las agencias reguladoras y la política pública para planificar con base en evidencia, lo que restringe la generación de análisis prospectivos, el aprendizaje institucional y la mejora continua.

Fundamentación

El sistema de educación superior chileno ha logrado avances relevantes en la provisión y transparencia de datos institucionales y de la oferta formativa. Plataformas como el Servicio de Información de Educación Superior (SIES), Índices del Consejo Nacional de Educación, así como diversas iniciativas de la Comisión

Nacional de Acreditación y la Superintendencia de Educación Superior, entregan información valiosa sobre oferta académica, indicadores institucionales, procesos de aseguramiento de la calidad y trayectorias formativas. Asimismo, SIES, mediante la plataforma MiFuturo.cl, proporciona datos descriptivos sobre empleabilidad e ingresos laborales de personas tituladas, lo que constituye una herramienta orientadora clave para estudiantes y familias.

No obstante, estos esfuerzos presentan limitaciones de integración, interoperabilidad, actualización y cobertura que afectan negativamente el uso de los datos disponibles como herramienta eficaz para la gestión, la toma de decisiones y la construcción de políticas basadas en evidencia. La ausencia de una gobernanza coordinada para el ecosistema de datos reduce la trazabilidad y afecta la accesibilidad por parte de usuarios y de instituciones educativas, gobiernos regionales, estudiantes, empleadores y comunidades territoriales.

A pesar de la existencia de una institucionalidad incipiente orientada a enfrentar estos desafíos, se advierten limitaciones de alcance, participación y articulación con otros sistemas de información –por ejemplo, con los datos del sistema integrado de prospección del mercado laboral–. Esta fragmentación y falta de articulación del ecosistema de datos e información limita no solo el monitoreo y evaluación del sistema, sino también el desarrollo de una inteligencia prospectiva capaz de anticipar escenarios de cambio en la demanda por habilidades, orientar la planificación y facilitar procesos de aprendizaje continuo y de reconversión laboral.

6. EJE ARQUITECTURA Y GOBERNANZA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El eje aborda los desafíos asociados a la gestión del sistema de educación superior en su conjunto, incluyendo su diseño o arquitectura institucional, la gobernanza, los incentivos, la regulación y el financiamiento. Los nudos críticos identificados evidencian que la evolución del sistema, atendida su arquitectura y gobernanza actuales, limita el desarrollo pleno de las instituciones y restringe su aporte al país y a las personas. Se abordan aspectos que limitan el aprovechamiento de las capacidades alojadas en las IES y su funcionamiento coordinado para lograr de forma efectiva y eficiente el logro de objetivos estratégicos. Los nudos se dirigen a consolidar un sistema coherente y articulado internamente en sus propósitos, agencias e instituciones; a propender hacia una regulación e incentivos eficaces y eficientes, que se vinculen con metas de desarrollo del país; y a replantear un esquema de financiamiento que sea sostenible en el tiempo para asumir adecuadamente estos desafíos.

Nudo crítico 14. La actual arquitectura del sistema de educación superior no favorece la articulación de una visión conjunta y estratégica, lo que afecta negativamente su gobernanza.

El sistema de educación superior presenta una arquitectura institucional fragmentada, con múltiples instancias de regulación, financiamiento y aseguramiento de calidad que operan con escasa coordinación estratégica, generando superposición de funciones, duplicación de esfuerzos e ineficiencias en la gestión del sistema. Esta fragmentación, agudizada además por incentivos que privilegian la competencia institucional por sobre la colaboración, limita la capacidad del Estado para alinear políticas públicas, establecer prioridades compartidas y articular la educación superior con otros sectores estratégicos del desarrollo nacional, debilitando la gobernanza efectiva hacia objetivos de largo plazo.

Fundamentación

La existencia de diversas instancias de gobernanza, carentes de una articulación clara entre ellas y de una estrategia compartida, ha dado lugar a una superposición de funciones, una duplicación de esfuerzos y a ineficiencias en la gestión del sistema de educación superior. Esta dispersión de funciones y atribuciones ha limitado la capacidad del Estado para alinear sus políticas públicas, establecer prioridades comunes y responder de manera integrada a los desafíos del sector. A su vez, la falta de visión sistémica afecta negativamente la capacidad de articular la educación superior con ámbitos estratégicos del desarrollo, como son los polos regionales de conocimiento o los ecosistemas de ciencia, tecnología, conocimiento e innovación, en tanto espacios de oportunidad que genera la Ley N° 21.105 (2018).

La arquitectura del sistema de educación superior se estructura sobre la diversidad de instituciones y propósitos que la componen. Sin embargo, la tendencia a la competencia entre instituciones resulta en atomización y limita la generación de espacios colaborativos. Si bien se han llevado a cabo experiencias interesantes de colaboración interinstitucional (por ejemplo, desde CORFO), se requiere de orientaciones e iniciativas sostenibles que permitan alcanzar un adecuado equilibrio entre competencia y colaboración para abordar desafíos estratégicos del crecimiento y desarrollo del país y sus regiones.

Por otro lado, a nivel de las IES, predominan modelos de gobernanza centrados en procesos —en vez de resultados o productos— y en intereses institucionales particulares —en lugar de vincularse directamente con intereses públicos y del medio. En efecto, los gobiernos corporativos no han sido sistemáticos en incluir la participación de actores relevantes del medio (*stakeholders*), que permitan fortalecer el vínculo de la educación superior con impactos sociales y productivos.

Para el caso de las instituciones estatales, distribuidas a lo largo del territorio, no se cuenta con una orientación estratégica clara que permita potenciar su desarrollo sinérgico y aporte al país.

Nudo crítico 15. Los marcos regulatorios e incentivos del sistema limitan la diversidad institucional, la innovación y la gestión estratégica, restringiendo su capacidad de adaptación a contextos cambiantes.

El actual marco regulatorio de la educación superior en Chile —incluyendo los procesos de aseguramiento de la calidad y los mecanismos de financiamiento— ha generado una estructura de incentivos que tiende a homogeneizar el sistema, dificultando la diferenciación institucional y limitando la innovación educativa. Como resultado, se sobrecargan las instituciones y se restringe su capacidad de respuesta estratégica, especialmente en un contexto de transformación social y tecnológica.

Fundamentación

Por un lado, se incentiva que las instituciones avancen hacia un modelo de institución compleja para acceder a mayores niveles de acreditación —y con ello, a mayores recursos— sin que dicha complejidad esté necesariamente vinculada con propósitos estratégicos relacionados con su misión institucional o con las necesidades de desarrollo del país. Esto resulta problemático, puesto que la complejidad no necesariamente es sinónimo de calidad, implica altos costos de sostenimiento y no es evidente que sea deseable que todas las instituciones adopten ese modelo.

Por el otro, la gestión de las instituciones estatales, incluyendo universidades y centros de formación técnica, se ve particularmente afectada por su propio marco regulatorio, dada su consideración como servicios públicos y las consiguientes restricciones normativas que enfrentan.

A pesar de los sustantivos avances logrados en materia de regulación y calidad en las últimas décadas, hoy se observa una creciente inercia estructural. Ciertamente, los avances en materia regulatoria, alcanzados través de las leyes N° 21.091, N° 21.094, N° 20.129 y N° 20.910, entre otras, han permitido establecer y elevar los estándares mínimos de calidad, superando el estadio anterior de desregulación que afectaba dramáticamente al sistema, y con ello, al desarrollo del país. La regulación y el aseguramiento de la calidad ha cumplido un rol fundamental en el funcionamiento y desarrollo del sistema, pero, al mismo tiempo, junto con estos avances, se han generado nuevos riesgos derivados del exceso de homogeneización, burocratización, respuesta mecánica a incentivos y cumplimiento formal de indicadores, junto con una

pérdida de capacidad de innovación institucional: las instituciones tienden a replicar los mismos modelos y a orientarse hacia los mismos indicadores.

Este diseño institucional favorece la verticalidad (acercarse más al modelo ideal de institución compleja) por sobre la horizontalidad (responder de manera más pertinente a la misión y las necesidades que se detectan en el entorno). Así, el sistema tiende hacia una lógica de *isomorfismo institucional*. Bajo la presión regulatoria y de legitimidad, las instituciones replican entonces estructuras, lenguajes y prácticas que buscan adecuarse al patrón dominante de la política pública. El resultado es una estandarización que inhibe la innovación y la diversidad del sistema, y vuelve difícil la subsistencia de proyectos educativos especializados en áreas del conocimiento, funciones específicas, como la docencia o la VcM, o que no aspiran, por este mismo carácter, a la complejización institucional.

El marco normativo vigente y las recientes regulaciones puestas en marcha en el sistema aún no se han evaluado, pero se observa que los incentivos actuales, centrados en el cumplimiento de estándares e indicadores para acceder a recursos y acreditación, tienden a sobre regular la actividad institucional. Esto podría estar generando sobrecarga académica y administrativa, en la medida que la regulación y el logro en los parámetros evaluados se transforman en fines en sí mismos.

En el marco descrito, las IES tienden a reorganizar su quehacer en función de los incentivos explícitos establecidos por la regulación, especialmente aquellos que se traducen en recursos o legitimidad institucional. Esta cultura, junto con su carácter reactivo y centrado en el cumplimiento de estándares formales (cumplimiento de procesos y acumulación de evidencias), podría limitar el logro de resultados valiosos en formación, investigación e impacto sobre la sociedad.

En este contexto, el aseguramiento de la calidad corre el riesgo de ser desvirtuado, al vincularse de manera directa con el financiamiento público (en específico, mediante los aranceles regulados y de referencia) en función de los años de acreditación obtenidos por una institución. En efecto, la vinculación entre acreditación y financiamiento es una práctica necesaria, tal como también existe en otros países, pero que, en el caso chileno, al vincular años de acreditación con financiamiento, se pierde el objetivo original de la acreditación como mecanismo de autoevaluación y mejora continua.

La regulación es fundamental para el logro de niveles generales de calidad en el sistema de educación superior, pero hoy corre el riesgo de rigidizarlo, orientarlo al cumplimiento formal más que al propósito, y perder capacidades para responder de manera diversa, adaptativa y flexible a las necesidades sociales, culturales y productivas emergentes del país.

Las instituciones estatales, por su parte, enfrentan importantes obstáculos adicionales. Su funcionamiento está regido por normas de derecho público que limitan su flexibilidad en la gestión financiera y administrativa. Esta situación genera sobrecostos, lentitud en la toma de decisiones y desigualdad de condiciones de funcionamiento entre las diversas IES, afectando directamente su capacidad para cumplir el rol público que la ley les asigna.

Nudo crítico 16. El esquema de financiamiento del sistema de educación superior resulta limitado para abordar de manera estratégica y sostenible los desafíos de su desarrollo de largo plazo.

El esquema de financiamiento de la educación superior chilena, que descansa fuertemente sobre el financiamiento de la matrícula vía pago de aranceles y subsidio a la demanda, presenta limitaciones estructurales para el desarrollo sistémico de largo plazo. Este marco de financiamiento ha determinado la dinámica de expansión de la educación superior hasta la actual etapa de universalización en el acceso a la formación profesional y de pregrado. Sin embargo, hoy limita el desarrollo del sistema en su conjunto, afectando la sostenibilidad de algunas instituciones, especialmente en regiones.

Entre sus efectos negativos destacan la dependencia de la competencia para la atracción de estudiantes —por sobre el aseguramiento de la pertinencia—, la limitación del espacio para el financiamiento de otras funciones de la educación superior (postgrado, investigación y vinculación) y la falta de acoplamiento del mecanismo de financiamiento a objetivos de desarrollo estratégico.

Fundamentación

Por una parte, el financiamiento construido fuertemente sobre la base de subsidios a la demanda a estudiantes de pregrado no sólo financia la docencia, sino que también financia indirectamente otras funciones misionales de la educación superior: investigación, creación e innovación; VcM y gestión institucional. De esta manera, aunque el subsidio a la demanda no es un mecanismo perjudicial por sí mismo, en la medida que la formación de pregrado es la principal función de la educación superior, especialmente en un contexto de acceso universal, su peso se ha vuelto excesivo como mecanismo de financiamiento para un sistema complejo.

Por otra parte, el subsidio vía la política de Gratuidad, que ha significado un beneficio social sustancial para estudiantes de menores recursos —pertenecientes a los seis primeros deciles—, también ha implicado un gran aumento de los recursos fiscales invertidos en financiamiento estudiantil, lo que vuelve difícil atraer más recursos públicos al financiamiento del sistema. Así, sobre la base de una estructura de títulos y grados que encarece el costo de la formación de pregrado por su rigidez y extensión, y procesos de transición demográfica hacia menor población en edad para la educación superior —conducentes a constreñir la expansión de la matrícula— se debe revisar la sostenibilidad de los mecanismos de financiamiento, así como replantear su capacidad de orientarse al logro de objetivos estratégicos del país.

El sistema de educación superior no es el mismo que hace cuarenta o treinta años. En la actualidad, y cómo se desprende de la aplicación de la Ley N° 21.091, las IES cumplen funciones aparte de la formación técnica, profesional y de pregrado, avanzando hacia la formación de postgrado y desarrollando investigación, creación, innovación, junto con VcM. De esta manera, un esquema de financiamiento concentrado fundamentalmente en la función de docencia puede constituir una severa limitación de las posibilidades de desarrollo del sistema en una perspectiva de complejidad, tal cómo se exige de acuerdo con el marco regulatorio —para optar a los mayores niveles de acreditación y financiamiento.

A su turno, existe una falta de continuidad en los instrumentos de financiamiento para la investigación y el postgrado, que permitan asegurar su desarrollo integrado y sinérgico entre sucesivas convocatorias, con lo que se presenta el riesgo de incentivar el aumento de aranceles de pregrado para que las instituciones puedan desarrollar la complejidad de funciones que el sistema requiere.

Los instrumentos de financiamiento directo a las instituciones —disponibles para instituciones estatales y privadas creadas antes de 1981— están basados en inercias históricas que reproducen inequidades entre instituciones y entre subsistemas (universitario y técnico-profesional). De esta manera, se requieren mecanismos de financiamiento de la oferta que no sólo se basen en razones históricas, sino que también se orienten a la consecución de objetivos estratégicos.

En el caso de los centros de formación técnica estatales está pendiente la implementación de una política de fortalecimiento, lo que se vuelve prioritario en la medida que estas instituciones enfrentan limitaciones a su sostenibilidad financiera.

La excesiva dependencia del financiamiento de la educación superior con respecto a la matrícula de pregrado limita las posibilidades para la formación en ámbitos estratégicos, o pertinentes al desarrollo regional (como, por ejemplo, pedagogías de base científica), pero con menor demanda, especialmente en regiones con menor población.

En tanto, el funcionamiento del crédito con aval del Estado (CAE), en particular de su mecanismo de recuperación, se ha vuelto insostenible, pues no sólo ha agudizado el problema del endeudamiento estudiantil —a través del incremento de la mora de deudores— sino que también ha acarreado un significativo drenaje adicional de fondos públicos.

Por último, la Ley N° 21.091 institucionalizó la educación gratuita para estudiantes de los seis primeros deciles de ingresos que se matriculan en IES que cumplen con los requisitos establecidos en la misma ley. De esta manera, la política de Gratuidad ha permitido asegurar el acceso a la educación superior como derecho para este importante grupo de estudiantes meritorios (569.858 estudiantes de pregrado han recibido el beneficio de gratuidad durante el año 2024, correspondientes a 51,7% de la matrícula de la matrícula de estudiantes de programas de pregrado presencial del sistema y al 66% de la matrícula de las instituciones adscritas a gratuidad). Pero al reemplazar los recursos privados con el financiamiento público de los estudiantes más vulnerables, la gratuidad no agregó recursos adicionales al sistema. De esta manera, la política de gratuidad también ha implicado un alto costo público que limita el margen de financiamiento en el sistema. Al financiar carreras que, como se ha planteado, son largas e inflexibles y para un número creciente de instituciones, ha dejado un espacio prácticamente nulo para incrementar y diversificar el financiamiento público de la educación superior.

De este modo, considerando las tendencias de ralentización del crecimiento de la matrícula del pregrado, como consecuencia del cambio demográfico y el envejecimiento poblacional del país, y las diferentes prioridades de gasto público, se estima que los flujos de recursos públicos hacia las nuevas tareas que se le exigen al sistema podrían verse constreñidos en el mediano y largo plazo, afectando el funcionamiento del

sistema de educación superior. Ello hace urgente la evaluación de los mecanismos de financiamiento actuales, avanzando hacia mecanismos más robustos e integrados de financiamiento, incluyendo mecanismos de financiamiento de la oferta y con orientación estratégica.