

# Nudos críticos de la Educación Superior en Chile: Avances, tensiones, retos y desafíos (1975–2025)

*Critical Knots in Chilean Higher Education (1975–2025): Structural Tensions, Normative Shifts, and Policy Pathways Toward the Right to Education*

Michel Valdés-Montecinos<sup>1</sup>; Margarita Briceño-Toledo<sup>2</sup>; Ignacia Chávez Reyes<sup>3</sup>; Julia Oróstegui Beovic<sup>4</sup>.

## RESUMEN

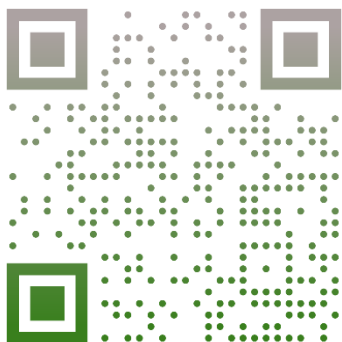
La Educación Superior en Chile debe comprenderse como un derecho social cuya garantía implica la responsabilidad central del Estado para asegurar acceso efectivo, calidad, pertinencia y gobernanza democrática del sistema. Este artículo ofrece una lectura sociocrítica-histórica y de políticas públicas sobre los nudos críticos que han marcado el desarrollo del sistema entre el período comprendido entre los años 1975 y 2025, analizándolos desde el enfoque de derechos, análisis de actores y trayectorias institucionales. A partir de una revisión documental y bibliográfica, se identifican transformaciones estructurales, tensiones normativas y desafíos de gobernanza. Se incorporan además elementos filosóficos y políticos que refuerzan la concepción de la educación como formación integral, crítica y democrática (Luengo, 2004; Polo, 2018; Ortiz-Soriano, 2023). A modo de conclusión, se considera la evolución de las Instituciones de Educación Superior (IES), sus niveles formativos, y los efectos de reformas que han modificado estructuras internas, procesos de acreditación y estatutos institucionales (Briceño y Valdés, 2024). Se abordan también los desafíos derivados de la Agenda 2030 y se propone orientar la agenda pública hacia instrumentos que materialicen el derecho a la Educación Superior fortaleciendo el rol del Estado, la equidad territorial, la calidad con pertinencia y la gobernanza participativa.

**Palabras Clave:** Educación Superior, equidad, calidad educativa, gobernanza institucional, políticas públicas, pertinencia curricular.

## ABSTRACT

Higher education in Chile must be understood as a social right whose guarantee implies the central responsibility of the State to ensure effective access, quality, relevance, and democratic governance of the system. This article offers a sociocritical-historical and public policy reading of the critical issues that have marked the development of the system between 1975 and 2025, analyzing them from the perspective of rights, actor analysis, and institutional trajectories. Based on a documentary and bibliographic review, structural transformations, normative tensions, and governance challenges are identified. Philosophical and political elements are also incorporated that reinforce the conception of education as comprehensive, critical, and democratic training (Luengo, 2004; Polo, 2018; Ortiz-Soriano, 2023). In conclusion, the evolution of higher education institutions (HEIs), their educational levels, and the effects of reforms that have modified internal structures, accreditation processes, and institutional statutes are considered (Briceño and Valdés, 2024). The challenges arising from the 2030 Agenda are also addressed, and it is proposed that the public agenda be oriented toward instruments that materialize the right to higher education by strengthening the role of the state, territorial equity, quality with relevance, and participatory governance.

**Keywords:** Higher education, equity, educational quality, curriculum relevance, institutional governance, public policy.



Fecha de recibido: 05/06/2025  
Fecha de revisado: 04/09/2025  
Fecha de aceptado: 30/11/2025  
Fecha de publicación: 19/12/2025



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

## Cómo referenciar este artículo:

Valdés-Montecinos, M., Briceño-Toledo, M., Chávez Reyes, I., & Oróstegui Beovic, J. (2026) Nudos críticos de la Educación Superior en Chile: Avances, tensiones, retos y desafíos (1975–2025). *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 12(23), 153-172. <https://doi.org/10.29105/rpgyc12.23-383>.

<sup>1</sup> Doctor en Políticas públicas y gestión Educativa Docente, Universidad de Tarapacá, Chile. Email: [mvaldesm@academicos.uta.cl](mailto:mvaldesm@academicos.uta.cl), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1491-9312>.

<sup>2</sup> Doctora en Química, Directora Núcleo de Investigación en Laboratorio Natural en Sistemas Socio-ecológicos de Territorios Ancestrales, académica Química y Farmacia, Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad Arturo Prat, Iquique- Chile. Email: [mbriceno@unap.cl](mailto:mbriceno@unap.cl) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3051-2504>

<sup>3</sup> Magister en educación Docente, Universidad de Tarapacá, Chile. Email: [ignacia.chavez2018@gmail.com](mailto:ignacia.chavez2018@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9068-2022>.

<sup>4</sup> Magister en Gerencia Pública. Docente, Universidad Arturo Prat, Chile. Email: [lizbeovic155@gmail.com](mailto:lizbeovic155@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6002-2808>

## 1.- INTRODUCCIÓN

La Educación Superior en Chile se comprende como un derecho social cuya realización constituye una responsabilidad central del Estado. El marco jurídico nacional, especialmente la Constitución Política de la República de Chile y la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior, establece obligaciones públicas vinculadas a garantizar acceso, calidad, pertinencia y rendición de cuentas (Constitución Política de la República de Chile, 1980; Ley N.º 21.091, 2018). Desde una perspectiva filosófica y política, la educación no puede limitarse a la mera transmisión de conocimientos, sino que debe concebirse como un proceso de formación integral que favorezca el desarrollo reflexivo, crítico y ético del sujeto (Luengo, 2004; Polo, 2018). En este sentido, las Instituciones De Educación Superior (IES) tienen el deber de impactar positivamente en su entorno sectorial y territorial, promoviendo la innovación y la transformación social (Herrera & Suárez, 2021).

El artículo analiza los nudos críticos que han atravesado al sistema de Educación Superior chileno entre 1975 y 2025, entendidos como problemas estructurales que exceden intervenciones parciales y requieren respuestas integradas. Se articula una periodización socio-histórica de las políticas públicas, se identifican tensiones recurrentes, entre masificación y equidad, financiamiento y endeudamiento, calidad y pertinencia, autonomía y responsabilidad pública, y se examina cómo actores estatales y sociales han modelado trayectorias institucionales que condicionan oportunidades y resultados educativos. Además, se reconoce que las transformaciones recientes en gobernanza, estructura y normativa, como la implementación de la Ley N.º 21.094 y la Ley N.º 21.091, han generado nuevos desafíos para las IES, incluyendo la adecuación de estatutos, la incorporación de leyes sobre acoso, inclusión y discapacidad, y la articulación con la Agenda 2030 (Briceño & Valdés, 2024; Tassara & Cecchini, 2016).

A partir de esa base, el artículo ofrece una síntesis analítica de avances, tensiones, retos y desafíos, y propone orientaciones de política pública coherentes con la obligación estatal de garantizar el derecho a la Educación Superior. La estructura del artículo presenta a continuación el marco teórico y conceptual, la revisión documental y metodológica, propuesta de matriz de análisis cualitativo, la periodización histórica con identificación de nudos por periodo, un análisis temático transversal de los nudos críticos, y una sección final de reflexión y recomendaciones de política pública orientadas a reforzar la responsabilidad estatal en la materialización del derecho a la Educación Superior.

## 2.- FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y OPERATIVOS

El análisis parte de comprender los *nudos críticos* como fenómenos estructurales interdependientes que emergen de decisiones reguladoras, lógicas de financiamiento y dinámicas de poder (Brunner, 2024); por decisiones reguladoras y de financiamiento se entienden aquí decisiones del Estado, leyes y decretos, diseños de becas, créditos y subsidios, fórmulas presupuestarias, mecanismos de supervisión y criterios de acreditación, y la distribución de competencias entre niveles de gobierno, que constituyen los insumos que condicionan incentivos y recursos en el sistema (Rodríguez & Holley, 2023).

Desde una perspectiva filosófica, el concepto de educación se vincula con el desarrollo de capacidades intrínsecas del individuo, en diálogo con su entorno social y político. Platón concebía al Estado como una institución educativa, mientras Kant atribuía a los gobernantes la responsabilidad de

asumir los gastos asociados a la formación ciudadana (Ortiz-Soriano, 2023). Esta visión refuerza el enfoque de derechos, que establece criterios normativos para evaluar si las políticas públicas cumplen obligaciones de medios y resultados, privilegiando acceso efectivo, calidad mínima y pertinencia social.

La *teoría de trayectorias institucionales* muestra cómo reformas iniciales generan rigideces que orientan la oferta y financiación a largo plazo. La teoría de actores y redes identifica coaliciones públicas y privadas, movimientos estudiantiles y organismos evaluadores como nodos que negocian recursos y legitimidad (Campos-Martínez *et ál.*, 2022). Las *dinámicas de poder* aluden a las relaciones de influencia que median entre la norma formal y su efecto real, distribución de recursos entre instituciones y regiones, capacidad de lobby e incidencia política de actores, asimetrías técnicas y de información, la tensión Estado-mercado y la fuerza de la movilización social, y explican por qué ciertas decisiones se diseñan o implementan de formas que profundizan o atenúan los nudos (Brunner, 2024).

El marco crítico del mercado evidencia riesgos de mercantilización: segmentación, priorización de programas rentables y erosión de condiciones docentes (Calventus, 2023; Campos-Martínez *et ál.*, 2022). La *perspectiva socio-histórica* conecta reformas con contextos políticos y movilizaciones, permitiendo entender por qué soluciones parciales no resuelven nudos sin intervenciones integradas y sostenibles (Brunner, 2024). El *enfoque de derechos* establece criterios normativos para evaluar si las políticas públicas cumplen obligaciones de medios y resultados, privilegiando acceso efectivo, calidad mínima y pertinencia social (Rodríguez & Holley, 2023). El *marco crítico del mercado* evidencia riesgos de mercantilización: segmentación, priorización de programas rentables y erosión de condiciones docentes (Campos-Martínez *et ál.*, 2022).

Finalmente, se incorpora el *enfoque transdisciplinario* y la ecología de saberes como marcos explicativos complementarios, que promueven una educación inclusiva, crítica y situada en contextos diversos (Nicolescu, 1996; Sousa Santos, 2017; Mignolo, 2003).

## **Conceptos operativos centrales: problemas estructurales y multidimensionales**

La Educación Superior se entiende como la oferta formativa conducente a títulos en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, abordada en sus dimensiones de acceso, procesos formativos y resultados sociales (Rodríguez & Holley, 2023). Desde una perspectiva filosófica, el concepto de educación proviene del verbo latino *educere*, que implica conducir hacia afuera o extraer de dentro hacia fuera, lo que sugiere un proceso de desarrollo integral desde las capacidades intrínsecas del individuo (Luengo, 2004). Esta visión se complementa con el pensamiento de Sócrates, Platón y Kant, quienes conciben la educación como formación ética, reflexiva y responsabilidad estatal (Polo, 2018; Ortiz-Soriano, 2023).

El derecho a la Educación Superior se concibe como una obligación pública del Estado para garantizar condiciones de acceso efectivo, calidad educativa, pertinencia social y mecanismos de rendición de cuentas que permitan hacer exigible ese derecho (Brunner, 2024). En este marco, se reconoce que la educación debe formar ciudadanos capaces de vivir en sociedades complejas, promoviendo habilidades democráticas, respeto y tolerancia (Ortiz-Soriano, 2023; Sánchez & Cepeda, 2023). Es por esto que, según lo antes mencionado, surge el concepto de nudos críticos, los cuales se

definen como problemas estructurales y multidimensionales que no se resuelven con intervenciones aisladas. Para este estudio se operacionalizan en siete dimensiones:

- *Masificación y acceso desigual*: expansión sin mecanismos redistributivos sólidos, que genera segmentación por origen socio-económico (Brunner, 2024; Espinoza, 2017).
- *Financiamiento y endeudamiento*: dependencia de créditos y becas, vulnerabilidad fiscal y lógica de mercado (Donoso-Díaz et al., 2025).
- *Calidad y acreditación*: tensiones entre estándares técnicos y pertinencia curricular, presiones mercantiles y desigualdad institucional (Calventus, 2023; Fernández et al., 2025).
- *Pertinencia curricular*: adecuación de programas a demandas productivas, sociales y territoriales, y su contribución al desarrollo local (Campos-Martínez et al., 2022).
- *Gobernanza y autonomía*: articulación institucional, participación democrática y tensiones normativas en la implementación de estatutos (Briceño & Valdés, 2024).
- *Desigualdad territorial*: concentración de oferta en zonas metropolitanas, brechas regionales y falta de planificación territorial (Donoso-Díaz et al., 2025).
- *Inclusión y sostenibilidad*: incorporación de leyes sobre género, discapacidad y acoso, y vinculación con la Agenda 2030 como desafío estructural (Tassara & Cecchini, 2016; CEPAL, 2016).

Los elementos señalados profundizan las brechas en equidad, que se define como la capacidad del sistema para compensar desventajas de origen socio-económico, género y territorio en acceso y resultados (Rodríguez & Holley, 2023). De igual modo, limitan el desarrollo de trayectorias formativas contextualizadas, es decir, con pertinencia curricular, entendida como la adecuación de los programas formativos a las necesidades locales, productivas y sociales, así como a su capacidad de generar impacto en el desarrollo territorial (Campos-Martínez et al., 2022).

Finalmente, obstaculizan la capacidad de las IES para responder a los desafíos locales y globales y de posicionar el conocimiento como motor de transformación social, bajo la mirada de conceptos como educación permanente, la internacionalización, la gestión del talento y la transferencia de conocimiento como parte de las misiones estratégicas de las IES en el siglo XXI (Valdés-Montecinos & Briceño-Toledo, 2022; Altbach & Knight, 2006; Umaña *et al.*, 2021).

### **3.- MARCO METODOLÓGICO: ANÁLISIS NORMATIVO - HISTÓRICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR**

La metodología combina una revisión documental narrativa con codificación temática y criterios de rigor adaptados a fuentes heterogéneas: legislación y normativa, informes ministeriales y de organismos de evaluación, literatura académica revisada por pares y documentos técnicos relevantes. El estudio adopta un protocolo de búsqueda y selección inspirado en directrices de transparencia para revisiones documentales, registrando estrategias, criterios de inclusión y exclusión, y la matriz de extracción empleada para sistematizar la evidencia.

Las unidades de análisis consideradas en este estudio incluyen leyes y decretos, programas de financiamiento, informes ministeriales, evaluaciones de acreditación, estudios empíricos sobre matrícula, titulación y endeudamiento, documentos de movilización estudiantil, y marcos normativos

recientes como las leyes N.º 21.091 y N.º 21.094 (Brunner, 2024; Rodríguez & Holley, 2023; Briceño & Valdés, 2024). Se incorporan además fuentes vinculadas a la implementación de normativas sobre inclusión, género, acoso laboral y discapacidad, que han exigido ajustes institucionales en las IES (Ortiz-Soriano, 2023; Tassara & Cecchini, 2016). La revisión documental se complementa con el análisis de estructuras internas de gobernanza, estatutos universitarios, procesos de autoevaluación y mecanismos de articulación territorial, en el marco del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES) y la Agenda 2030 (CEPAL, 2016; Fernández et al., 2025).

### **Trayectorias normativas e institucionales de la Educación Superior chilena: metodología para la revisión documental y análisis de nudos críticos (1975–2025)**

En este estudio se llevó a cabo una revisión documental con la cual se busca reunir y sistematizar evidencia normativa, técnica, empírica y filosófica sobre los nudos críticos de la Educación Superior chilena entre 1975 y 2025, desde un enfoque de derechos. Su propósito es construir una base verificable que permita identificar transformaciones normativas, prácticas de financiamiento, mecanismos de aseguramiento de la calidad, dinámicas de movilidad social, pertinencia curricular y gobernanza institucional (Rodríguez & Holley, 2023; Campos-Martínez et al., 2022). Se incorporan además elementos filosóficos y políticos que permiten comprender la educación como proceso formativo integral, en diálogo con la tradición clásica y los marcos contemporáneos de justicia educativa (Luengo, 2004; Polo, 2018; Ortiz-Soriano, 2023). La estrategia de búsqueda incluye fuentes académicas y grises, priorizando repositorios institucionales y bases indexadas como SciELO, *Web of Science* y el Servicio de Información de Educación Superior (SIES). Se consideran documentos legales (leyes, decretos, reglamentos), informes técnicos, literatura revisada por pares, estudios empíricos y documentos institucionales relevantes.

Los criterios de inclusión se centran en pertinencia temática, actualidad, disponibilidad pública y relevancia para el análisis de políticas públicas chilenas (Brunner, 2024; Martínez-Corona & Palacios-Almón, 2019). Se incorporan además fuentes vinculadas a la implementación de nuevas normativas como la Ley N.º 21.091, Ley N.º 21.094, Ley TEA, Ley de acoso sexual y laboral, y el Decreto Supremo N.º 49 sobre la Agenda 2030, que han generado transformaciones estructurales en las IES (Briceño & Valdés, 2024; Tassara & Cecchini, 2016). La codificación se organiza en torno a variables como acceso, equidad, financiamiento, calidad, pertinencia, gobernanza e inclusión, siguiendo una plantilla estandarizada y procedimientos de doble extracción. Se emplea una matriz de sistematización que permite comparar trayectorias institucionales, marcos normativos y mecanismos de implementación, identificando patrones de segmentación, tensiones estructurales y oportunidades de reforma (Rodríguez & Holley, 2023; Orellana Calderón, 2021).

La evaluación de calidad se adapta al tipo de fuente, ponderando confiabilidad, riesgo de sesgo y relevancia contextual. La síntesis se realiza mediante análisis transversal de mecanismos causales, como trayectorias institucionales, incentivos financieros, dinámicas de poder y articulación territorial. Se incorpora además el enfoque de derechos como criterio normativo para identificar brechas entre obligaciones estatales y prácticas observadas (Campos-Martínez *et al.*, 2022; Sánchez, 2019). Este enfoque metodológico permite interpretar los nudos críticos como fenómenos complejos, interdependientes y situados, que requieren respuestas integradas, sostenibles y participativas para materializar el derecho a la Educación Superior en Chile.

## Marco referencial para el análisis y metodología teórico-explicativo

El análisis de los nudos críticos de la Educación Superior chilena se sustenta en un conjunto de marcos teóricos complementarios que permiten comprender su carácter estructural, multidimensional y dinámico. Estos marcos se articulan en torno a cinco ejes: trayectorias institucionales, redes de actores, enfoque de derechos, crítica a la mercantilización y perspectiva socio-histórica. A continuación, se sintetizan los ejes:

- *Teoría de trayectorias institucionales*: Esta perspectiva explica cómo decisiones reguladoras y de financiamiento adoptadas en momentos fundacionales —como las reformas de 1981— generan rigideces e inercias que condicionan los márgenes de acción futuros. Estas trayectorias institucionales configuran canales de incentivos, estructuras de gobernanza y patrones de segmentación que tienden a reproducirse en el tiempo, limitando la eficacia de reformas parciales (Rodríguez & Holley, 2023).
- *Teoría de actores y redes políticas*: Desde esta perspectiva, el sistema de Educación Superior se configura como un campo de disputa entre coaliciones de actores públicos y privados, movimientos estudiantiles, organismos evaluadores, agencias internacionales y mercados financieros. Estas redes negocian recursos, legitimidad y marcos normativos, influyendo en la orientación de las políticas y en la distribución del poder institucional (Campos-Martínez et al., 2022; Ganga-Contreras & Núñez-Mascayano, 2018).
- *Enfoque de derechos*: El enfoque de derechos establece criterios normativos para evaluar las políticas públicas, distinguiendo entre obligaciones de medios (acciones estatales para garantizar condiciones) y obligaciones de resultados (logros efectivos en acceso, calidad y pertinencia). Este marco permite analizar la educación superior como un derecho exigible, no como un bien de consumo, y exige mecanismos de rendición de cuentas, participación democrática y justicia educativa (Brunner, 2024; Ortiz-Soriano, 2023).
- *Crítica a la mercantilización educativa*: Desde una perspectiva crítica, se problematiza la influencia de lógicas de mercado en la configuración del sistema: segmentación institucional, priorización de programas rentables, debilitamiento de la docencia, y erosión del sentido público de la educación. Esta crítica se articula con enfoques decoloniales y transdisciplinarios que cuestionan el modelo neoliberal dominante y proponen una educación centrada en el sujeto, el territorio y la justicia cognitiva (Calventus, 2023; Sousa Santos, 2017; Mignolo, 2003).
- *Perspectiva socio-histórica y global*: Este enfoque permite situar las reformas educativas en contextos políticos, económicos y culturales específicos, reconociendo la influencia de organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial, UNESCO) y de acuerdos globales como la Agenda 2030. La educación superior se concibe como un espacio de formación para la ciudadanía global, la sostenibilidad y la innovación social, en diálogo con los pilares propuestos por Delors (2013) y con los desafíos de la internacionalización (Altbach & Knight, 2006; Valdés-Montecinos & Briceño-Toledo, 2022).

Teniendo en vista lo anterior, la siguiente tabla sintetiza el marco analítico del estudio, integrando tres enfoques complementarios: el institucionalismo histórico para analizar efectos estructurales y resistencias al cambio, una periodización histórica (1975–2025) para identificar continuidades y quiebres, y un análisis transversal de políticas públicas que evalúa críticamente las reformas. En conjunto, se propone un diseño metodológico coherente y escalonado, que avanza desde la abstracción

teórica, pasa por la evidencia histórica y culmina en un análisis crítico aplicado, otorgando solidez analítica y consistencia epistemológica al estudio (Cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1.** *Marco analítico de nudos críticos de la Educación Superior en Chile.*

EVALUACIÓN	ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DESDE EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	PERIODIZACIÓN HISTÓRICA Y NUDOS CRÍTICOS (1975–2025)	ANÁLISIS TRANSVERSAL Y EFECTOS DE LOS NUDOS CRÍTICOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE
DESCRIPCIÓN	Analiza y comprende en términos abstractos los nudos críticos como productos de trayectorias institucionales, reglas formales e informales, incentivos y subjetividades culturales.	Analiza la evolución de los nudos críticos desde una perspectiva temporal, reconociendo tendencia, brechas y desafíos históricos en el desarrollo de los nudos críticos.	Analiza e integra globalmente el análisis multidimensional desde el institucionalismo, a la luz de la evolución histórica de los nudos críticos.
ENFOQUE	Análisis teórico-estructural del estudio	Análisis temporal y evolutiva.	Análisis crítico de políticas públicas. Mirada integradora y evaluativa.

**Fuente:** Elaboración propia de matriz de enfoques metodológicos para el estudio del problema. El presente estudio propone analizar los nudos críticos desde una tres perspectivas y enfoques metodológicos.

**4.- RESULTADOS: ANÁLISIS DE FACTORES CLAVES DESDE ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL**

**Análisis multidimensional desde el institucionalismo histórico**

En el sistema de Educación Superior en Chile se reconocen patrones que explican la resistencia al cambio institucional: la dependencia de trayectorias del modelo de expansión vía mercado, que sigue reproduciendo segmentación y endeudamiento, la brecha entre reglas formales y prácticas reales, que limita el impacto sustantivo de las reformas en gobernanza, calidad e inclusión, y un centralismo pedagógico y organizacional que debilita la pertinencia y la equidad territorial. En conjunto, estos patrones muestran que avanzar hacia un sistema más equitativo y de calidad exige intervenir de manera simultánea los incentivos estructurales y las creencias culturales que sostienen estos equilibrios y brechas institucionales (North, 1993). Estos factores permiten capturar la multidimensionalidad de los nudos críticos, articulando evidencia normativa, técnica y empírica con criterios de justicia educativa, pertinencia territorial y responsabilidad estatal.

En específico, los factores claves y sus indicadores se organizan en siete dimensiones estructurales:

- *Acceso:* matrícula por quintil socio-económico; cobertura bruta y neta; tasas de ingreso por tipo de institución (Rodríguez & Holley, 2023; Espinoza, 2017).
- *Equidad:* brechas de titulación y rendimiento por quintil; disparidades regionales; participación de grupos prioritarios (Campos-Martínez et al., 2022; Donoso-Díaz *et ál.*, 2025).
- *Financiamiento:* gasto público por estudiante; tasa de endeudamiento; composición pública/privado; mecanismos de gratuidad y subsidios (Brunner, 2024; Valdés-Montecinos & Briceño-Toledo, 2022).

- *Calidad*: resultados de acreditación; proporción de planta docente con dedicación académica; tasas de titulación en tiempo; condiciones laborales docentes (Rodríguez & Holley, 2023; Fernández *et ál.*, 2025).
- *Pertinencia*: empleabilidad por área; proyectos de vinculación territorial; evaluación curricular frente a demandas locales; alineación con los ODS (Campos-Martínez *et ál.*, 2022; Altbach & Knight, 2006).
- *Gobernanza*: mecanismos de rendición de cuentas; normas sobre autonomía; participación estudiantil y académica en órganos colegiados; implementación de estatutos (Briceño & Valdés, 2024; Ganga-Contreras & Núñez-Mascayano, 2018).
- *Sostenibilidad e inclusión*: incorporación de leyes TEA, género y acoso; articulación con la Agenda 2030; presencia de protocolos institucionales y estrategias de adaptación (Tassara & Cecchini, 2016; Muñoz *et ál.*, 2023).

A continuación, presentamos una matriz de análisis cualitativo detallado de estos factores claves, desde la mirada histórico-institucionalista (Cuadro N°2):

**Cuadro N°2.** *Análisis institucional de costos, incentivos y factores culturales en la regulación del sistema de educación superior.*

FACTORES CLAVE	DIMENSIÓN ESTRUCTURAL	IMPACTO LEGISLADOR	ESPERADO	COSTOS E INCENTIVOS	FACTOR SUBJETIVO O CULTURAL
ACCESO	<b>MATRÍCULA POR QUINTIL SOCIO-ECONÓMICO</b>	Reducir la segmentación social del acceso, asegurando que el origen socioeconómico no determine las oportunidades educativas. El legislador busca que el sistema actúe como mecanismo de movilidad social, corrigiendo desigualdades heredadas mediante gratuidad, admisión inclusiva y financiamiento público progresivo.		La política introduce mayores costos fiscales y administrativos, pero genera incentivos a la diversificación social de la matrícula y a la retención de estudiantes vulnerables. Enfrenta costos políticos por redistribución de recursos. Reduce incertidumbre para hogares vulnerables, aumenta exigencias para las IES selectivas.	Persiste el modelo meritocrático que asocia calidad con selectividad social. Existen resistencias simbólicas en instituciones de élite y desconfianza sobre la “igualación” de oportunidades.
	<b>COBERTURA BRUTA Y NETA</b>	Ampliar el acceso efectivo a la Educación Superior sin sacrificar equidad ni calidad. La regulación busca pasar de una expansión cuantitativa a una cobertura con inclusión real, evitando sobreendeudamiento y deserción temprana.		Aumenta costos de coordinación y regulación para evitar expansión ineficiente. Incentiva a las IES a mejorar retención y progresión, no solo matrícula. Corrige la trayectoria de crecimiento cuantitativo sin calidad, pero puede reproducir falta de sostenibilidad financiera.	Predomina una cultura de “expansión como éxito”, con débil internalización de la permanencia como indicador de calidad.
	<b>TASAS DE INGRESO POR TIPO DE INSTITUCIÓN</b>	Equilibrar la distribución del acceso entre universidades, IP y CFT, evitando sesgos estructurales que concentran estudiantes vulnerables en ciertos subsistemas. Se apunta a una arquitectura institucional coherente y no jerárquica, con trayectorias formativas articuladas.		Genera costos de rediseño del sistema y de articulación de trayectorias. Incentiva una distribución más equilibrada del estudiantado y reduce la segmentación funcional. Afecta intereses de instituciones que se benefician de jerarquías históricas, como las universidades.	Fuerte jerarquización cultural universidad/IP/CFT. Baja legitimidad simbólica de la educación técnica.
EQUIDAD	<b>BRECHAS DE TITULACIÓN Y RENDIMIENTO POR QUINTIL</b>	Asegurar igualdad de resultados y no solo de acceso. El legislador busca que las políticas compensen desventajas de origen, fortaleciendo apoyos académicos, financiamiento de permanencia y acompañamiento estudiantil.		Implica mayores costos en apoyos académicos y seguimiento, pero incentiva eficiencia formativa y uso efectivo de recursos públicos. Corrige incentivos perversos centrados solo en matrícula.	Modelos que responsabilizan al estudiante del fracaso limitan trayectorias y vinculación.
	<b>DISPARIDADES REGIONALES</b>	Reducir la concentración metropolitana de oportunidades educativas. La regulación apunta a una		Aumenta costos y financiamiento diferenciado. Incentiva a las IES a instalar oferta regional pertinente,	Centralismo arraigado de entidades gubernamentales



	<b>PARTICIPACIÓN DE GRUPOS PRIORITARIOS</b>	planificación territorial del sistema, fortaleciendo oferta pública regional y pertinencia local. Garantizar inclusión efectiva de estudiantes con discapacidad, pueblos originarios, migrantes y otros grupos históricamente excluidos, transformando la inclusión en una obligación institucional exigible, no solo declarativa.	pero enfrenta rendimientos crecientes metropolitanos que refuerzan trayectorias centralistas. Genera costos de adaptación institucional (infraestructura, apoyos, capacitación), pero incentiva inclusión efectiva y cumplimiento normativo. Reduce incertidumbre jurídica al hacer exigible la inclusión.	y prestigio asociado a capitales regionales. Persisten sesgos, paternalismo y baja apropiación de la inclusión como valor institucional.
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE</b>	Reforzar el rol del Estado como garante del derecho a la Educación Superior, avanzando hacia un financiamiento basal suficiente, estable y redistributivo, que reduzca la dependencia del mercado.	Aumenta costos fiscales, pero reduce costos de familias asociados al autofinanciamiento y mercantilización. Incentiva planificación de largo plazo y estabilidad institucional.	Desconfianza histórica en el Estado como financiador eficiente; cultura de competencia por fondos.
	<b>TASA DE ENDEUDAMIENTO</b>	Disminuir y eliminar el endeudamiento como mecanismo estructural de acceso. La regulación busca desactivar la trayectoria del CAE y consolidar un modelo sin deuda bancaria, coherente con el enfoque de derechos.	Redistribuye costos desde individuos al Estado, generando resistencias de actores financieros.	Naturalización del endeudamiento como “inversión individual” en desmedro de inversión social.
	<b>COMPOSICIÓN PÚBLICA/PRIVADO</b>	Reequilibrar el sistema, fortaleciendo la educación pública y regulando el rol del sector privado para evitar incentivos puramente mercantiles que afecten calidad y equidad.	Reequilibra incentivos, reduce lucro de instituciones privadas y fortalece financiamiento público.	Baja legitimidad cultural del mercado educativo desde los años 80.
	<b>MECANISMOS DE GRATUIDAD Y SUBSIDIOS</b>	Transformar la gratuidad en una política estructural y no residual, con criterios de progresividad, sostenibilidad fiscal y exigencias de calidad y rendición de cuentas institucional.	Incrementa costos fiscales, pero reduce incertidumbre para estudiantes y alinea incentivos con permanencia y titulación.	Visión de la gratuidad como beneficio y no como derecho consolidado.
<b>CALIDAD</b>	<b>RESULTADOS DE ACREDITACIÓN; PROPORCIÓN DE PLANTA DOCENTE CON DEDICACIÓN ACADÉMICA</b>	Asegurar estándares mínimos comunes y fortalecer la docencia como función sustantiva. El legislador busca frenar la precarización académica y alinear la acreditación con misiones públicas reales.	Eleva costos de cumplimiento, pero incentiva inversión en docencia y reduce comportamientos oportunistas.	Cultura de acreditación formalista más que sustantiva.
	<b>TASAS DE TITULACIÓN EN TIEMPO</b>	Mejorar la eficiencia formativa del sistema, reduciendo rezagos y deserción, especialmente en estudiantes vulnerables, como indicador de calidad y buen uso de recursos públicos.	Incentiva eficiencia interna y rediseño curricular. Puede generar presiones para bajar exigencias si no se regula adecuadamente.	Normalización del rezago académico y alta duración de carreras como rasgo estructural.
	<b>CONDICIONES LABORALES DOCENTES</b>	Garantizar estabilidad, desarrollo académico y condiciones dignas para el profesorado, entendiendo que la calidad educativa es inseparable de la calidad del trabajo docente.	Aumenta costos laborales, pero incentiva calidad, compromiso y reducción de rotación. Rompe la trayectoria de precarización.	Naturalización de la flexibilidad y subvaloración de la docencia, especialmente en docentes a honorarios.
<b>PERTINENCIA</b>	<b>EMPLEABILIDAD POR ÁREA</b>	Alinear la oferta formativa con necesidades productivas y sociales reales, evitando sobreoferta de carreras sin impacto laboral y fortaleciendo la responsabilidad pública de las IES.	Incentiva ajuste de oferta y cierre de programas no pertinentes. Costos políticos por pérdida de matrícula.	Preferencia social por carreras tradicionales aunque tengan baja empleabilidad.
	<b>PROYECTOS DE VINCULACIÓN TERRITORIAL</b>	Consolidar a las IES como actores de desarrollo regional, reforzando su impacto social y territorial más allá de la formación de capital humano.	Aumenta costos de coordinación, pero incentiva impacto social y legitimidad territorial.	Cultura académica tradicional, poco orientada al territorio.
	<b>EVALUACIÓN CURRICULAR FRENTE A</b>	Promover currículos flexibles y contextualizados, superando modelos homogéneos y centralistas,	Incentiva flexibilidad y adaptación, con altos costos en equipos docentes para implementarlos, capacitarse y utilizar nuevas tecnologías.	Resistencia académica a abandonar currículos tradicionales.

	<b>DEMANDAS LOCALES ALINEACIÓN CON LOS ODS</b>	especialmente en regiones y educación técnico-profesional. Insertar a la Educación Superior en una agenda de desarrollo sostenible, ciudadanía global y responsabilidad intergeneracional, reforzando su rol estratégico más allá del mercado laboral inmediato.	Costos de adaptación estratégica; incentiva legitimidad internacional y coherencia misional.	Percepción de los ODS como retórica externa y altamente ideologizada.
<b>GOBERNANZA</b>	<b>MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	Asegurar transparencia, control social y legitimidad en el uso de recursos públicos, fortaleciendo la confianza en el sistema.	Aumenta costos administrativos con alta burocratización, reduce asimetrías de información. Incentivos apuntan a prestigio y reputación del sistema IES.	Resistencia a la transparencia como control externo.
	<b>NORMAS SOBRE AUTONOMÍA</b>	Reequilibrar autonomía institucional con responsabilidad pública, evitando usos discrecionales que contradigan el interés general.	Reduce discrecionalidad, aumenta costos de cumplimiento, mejora coherencia pública.	Autonomía entendida como independencia absoluta.
	<b>PARTICIPACIÓN ESTUDIANTE Y ACADÉMICA EN ÓRGANOS COLEGIADOS</b>	Democratizar la toma de decisiones, fortaleciendo la gobernanza participativa como componente esencial del derecho a la educación.	Incrementa costos decisionales, pero incentiva legitimidad y cumplimiento.	Cultura jerárquica y tecnocrática, percepción de falta de impacto de real de decisiones colegiadas.
	<b>IMPLEMENTACIÓN DE ESTATUTOS</b>	Asegurar coherencia entre la nueva legalidad y la práctica institucional, evitando estatutos meramente formales sin efecto real en la gobernanza.	Altos costos de implementación en la transición; incentiva coherencia normativa real.	Prácticas informales que neutralizan la norma formal. Debilidades en la gestión basada en datos, procesos y riesgos.
<b>SOSTENIBILIDAD E INCLUSIÓN</b>	<b>INCORPORACIÓN DE LEYES TEA, GÉNERO Y ACOSO</b>	Garantizar entornos educativos seguros, inclusivos y libres de discriminación, transformando derechos en protocolos operativos exigibles.	Costos de implementación, incentivos a entornos seguros y reducción de riesgos legales.	Minimización simbólica de la discriminación. Desconfianza de canales de denuncia, con falta de efectividad de mecanismos y procedimientos.
	<b>ARTICULACIÓN CON LA AGENDA 2030</b>	Integrar la Educación Superior a compromisos internacionales de desarrollo sostenible, inclusión y justicia social.	Incentiva planificación estratégica de largo plazo; costos de alineación. Avances relevantes en políticas de alimentación dirigidas a estudiantes.	Percepción de agenda externa y no vinculante.
	<b>PRESENCIA DE PROTOCOLOS INSTITUCIONALES Y ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN</b>	Fortalecer la capacidad institucional para responder a cambios normativos, sociales y culturales, asegurando sostenibilidad organizacional y cumplimiento efectivo de derechos.	Aumenta costos organizacionales, reduce incertidumbre normativa y riesgos reputacionales.	Cumplimiento formalista sin apropiación real.

**Fuente:** Elaboración propia de matriz de análisis cualitativo generado a partir del cruce de factores clave del sistema de educación superior con el marco de trayectorias institucionales, considerando incentivos, costos de transacción y factores culturales.

El análisis cualitativo presentado muestra que las reformas al sistema de Educación Superior experimentan tensiones y resistencias para transitar de una lógica de mercado hacia un enfoque de derecho social, enfrentando fuertes barreras institucionales e ideológicas para su consecución. Las nuevas reglas generan costos elevados y promueven incentivos hacia la equidad y eficiencia, pero compiten con trayectorias históricas y rendimientos crecientes del modelo mercantil. A nivel cultural, persisten modelos meritocráticos y centralistas junto con prácticas informales que limitan la implementación efectiva de las reformas. El desafío central radica en alinear incentivos, capacidades y

cultura organizacional para superar estos obstáculos y avanzar hacia un sistema más equitativo y sostenible.

### **Periodización histórica y nudos críticos (1975–2025)**

La reforma de 1981, mediante los Decretos con Fuerza de Ley N.º 5 y N.º 24, abrió el sistema a la provisión privada, creó los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica, y regionalizó las universidades estatales. Esta apertura generó una expansión institucional sin mecanismos redistributivos sólidos, consolidando trayectorias de segmentación y debilitamiento de la educación pública (Brunner, 2012; Rodríguez & Holley, 2023).

#### *Nudos críticos del período (Período 1991–2005):*

Masificación, financiamiento centrado en la demanda y segmentación social. La expansión masiva de matrícula se apoyó en becas y créditos, consolidando un modelo de financiamiento centrado en la demanda. El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) favoreció a instituciones que captaban estudiantes con altos puntajes, lo que profundizó la segmentación socio-económica y territorial (Espinoza, 2017; Donoso-Díaz *et ál.*, 2025).

- Masificación inicial sin equidad estructural (Rodríguez & Holley, 2023).
- Incentivos a la provisión privada y lógica de mercado (Evidencias 68, 2025).
- Débil financiamiento basal para instituciones estatales (Gaete & Morales, 2011).
- Fragmentación del sistema y ausencia de planificación territorial (Brunner, 2012).

#### *Nudos críticos del período (Período 2006–2015):*

Movilización social, aseguramiento de la calidad y tensiones reguladoras. Las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011 impulsaron reformas orientadas al aseguramiento de la calidad y la ampliación de beneficios. Se institucionalizó la acreditación, pero persistieron tensiones entre estándares técnicos y pertinencia curricular, así como presiones mercantiles que afectaron la docencia y la misión pública (Campos-Martínez *et al.*, 2022; Calventus, 2023).

- Endeudamiento estructural de estudiantes y vulnerabilidad financiera (Evidencias 68, 2025).
- Segmentación por origen socio-económico en acceso y resultados (Gaete & Morales, 2011).
- Débil articulación entre oferta educativa y demanda laboral regional (Rodríguez & Holley, 2023).
- Ausencia de mecanismos de compensación territorial (Donoso-Díaz *et ál.*, 2025).

#### *Nudos críticos del período (Período 2016–2025):*

Consolidación normativa, gobernanza institucional y desafíos de inclusión. La promulgación de las leyes N.º 21.091 y N.º 21.094 en 2018 redefinió el marco normativo de la Educación Superior, estableciendo nuevas obligaciones estatales, criterios de acreditación y exigencias de gobernanza

participativa. Las IES debieron reformar sus estatutos, incorporar normativas sobre inclusión, acoso y discapacidad, y articular sus funciones con la Agenda 2030 (Briceño & Valdés, 2024; Tassara & Cecchini, 2016).

- Conflicto entre acreditación por estándares y pertinencia territorial (Rodríguez & Holley, 2023).
- Presiones de mercado que erosionan condiciones docentes (Donoso-Díaz *et ál.*, 2025).
- Reformas parciales que no desactivan trayectorias de segmentación (Brunner, 2024).
- Falta de indicadores de impacto social y territorial (Fernández *et ál.*, 2025).
- Tensión entre gratuidad universal y sostenibilidad fiscal (Brunner, 2024).
- Brechas territoriales persistentes y desigualdad en resultados (Donoso-Díaz *et ál.*, 2025).
- Implementación parcial de estatutos y gobernanza participativa (Contraloría General de la República, 2024).
- Articulación débil entre planificación educativa y desarrollo regional (Valdés-Montecinos & Briceño-Toledo, 2022).
- Desafíos organizacionales derivados de la nueva legalidad (Muñoz *et ál.*, 2023).

### **Tensiones de últimas iniciativas modelo chileno: fin al CAE y claves del proyecto FES**

Desde una perspectiva sociohistórica, normativa e institucional, el proyecto de ley que reemplaza el Crédito con Aval del Estado (CAE) por el sistema de Financiamiento Público para la Educación Superior (FES) constituye una inflexión institucional orientada a desactivar una trayectoria regresiva de endeudamiento estudiantil y alta intermediación bancaria. Este giro se sustenta en principios de justicia educativa, sostenibilidad fiscal y bienestar social, y se articula con un enfoque de derechos al redefinir el financiamiento como una obligación estatal y no como una carga individual, tal como ha sido planteado por la institucionalidad nacional (Gobierno de Chile, 2024) y el Ministerio de Educación (2025a). Desde la teoría de actores y redes, el FES puede entenderse como el resultado de presiones sociales acumuladas, particularmente del movimiento estudiantil, que han tensionado la legitimidad del esquema basado en deuda y reconfigurado el rol del Estado como garante de las garantías educativas (Campos-Martínez *et al.*, 2022). En este marco, la iniciativa se inscribe en un ciclo de reforma institucional que busca corregir los efectos estructurales del modelo mercantilizado vigente desde los años 2000, aunque enfrenta resistencias propias de la dependencia de trayectoria y de los intereses asociados al statu quo, tal como advierte José Joaquín Brunner (2024).

Con el objeto de clarificar el alcance y la lógica interna del nuevo sistema de Financiamiento Público para la Educación Superior, a continuación, se presentan las principales propuestas del FES (Ministerio de Educación, 2025b) organizadas en dimensiones clave. Esta sistematización permite comprender el diseño del instrumento no como un conjunto aislado de medidas, sino como un esquema de cambio institucional amplio, orientado a modificar los incentivos estructurales del financiamiento educativo, reducir la dependencia del endeudamiento y reforzar el enfoque de derechos en el acceso y la permanencia en la educación superior, las cuales se sintetizan en los siguientes puntos:

- *Desmercantilización del financiamiento:* El FES elimina el crédito tradicional con intermediación bancaria, garantías e intereses, reemplazándolo por un esquema de financiamiento público sin endeudamiento excesivo.

- *Acceso universal y continuidad educativa:* El sistema garantiza acceso al financiamiento sin requisitos de puntaje ni condición socioeconómica, incluyendo a estudiantes actualmente endeudados con CAE o Fondo Solidario, asegurando continuidad y equidad intergeneracional sin restricciones por cupos.
- *Retribución progresiva y protección del ingreso:* Introduce un mecanismo de retribución contingente al ingreso, donde los aportes posteriores a la titulación se ajustan a la capacidad de pago del beneficiario, con topes porcentuales y plazos definidos, desplazando el riesgo financiero desde el individuo hacia el Estado.
- *Cobertura regulada y permanencia:* Financia el arancel regulado durante la duración formal de la carrera más un año adicional, alineando los incentivos institucionales con la permanencia, la progresión académica y la titulación oportuna.
- *Reorganización y condonación del stock de deuda:* Incorpora un plan de reorganización y condonación total o parcial de deudas educativas previas, cerrando el ciclo del modelo basado en crédito bancario y permitiendo una transición estructural hacia el nuevo esquema de financiamiento público.

Con el propósito de abordar el análisis del FES a partir de las dimensiones clave de acceso y financiamiento, se examinará sus eventuales impactos legislativos, los costos e incentivos proyectados, y las resistencias culturales que podrían incidir en su futura implementación (North, 1993), teniendo presente que el trámite legislativo aun no culmina. El enfoque permite entender el FES no solo como una reforma normativa, sino como un proceso de reconfiguración institucional que tensiona el enfoque de derechos con las trayectorias históricas del modelo mercantil de educación superior en Chile. A continuación, presentamos una matriz de análisis cualitativo aplicado al FES de estos factores claves focalizados, desde la mirada histórico-institucionalista (Cuadro N° 3):

**Cuadro N° 3.** Análisis institucional de costos, incentivos y factores culturales del Proyecto FES.

ACTORES CLAVE	DIMENSIÓN ESTRUCTURAL	IMPACTO ESPERADO LEGISLADOR	COSTOS E INCENTIVOS	FACTOR SUBJETIVO O CULTURAL
ACCESO	MATRÍCULA POR QUINTIL SOCIOECONÓMICO; COBERTURA BRUTA Y NETA; TASAS DE INGRESO POR TIPO DE INSTITUCIÓN	Democratizar el acceso y asegurar continuidad educativa, eliminando barreras socioeconómicas y descomprimiendo la segmentación entre tipos de instituciones. El FES busca que el acceso deje de depender del endeudamiento con los bancos y se consolide como un derecho garantizado por el Estado, con regulación que permite el acceso pese a tener deudas pendientes, sin requisitos de puntaje ni condición socioeconómica.	Aumentan los costos fiscales y de coordinación institucional; se generan incentivos a la diversificación social de la matrícula, a la retención y a la permanencia. Se reduce la incertidumbre para estudiantes y familias, pero se tensionan los incentivos históricos de instituciones financieras y bancarias.	Existe desconfianza cultural y tensión ideológica respecto de modelos de igualdad de oportunidades (igualdad versus mérito) y baja legitimidad simbólica de instituciones financieras de ser parte del sistema de financiamiento de la educación, especialmente respecto del cobro de intereses excesivos.
FINANCIAMIENTO	GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE; TASA DE ENDEUDAMIENTO; COMPOSICIÓN PÚBLICA/PRIVADO; MECANISMOS DE	Desmercantilizar el financiamiento, eliminar la deuda como mecanismo estructural de acceso y reposicionar al Estado como garante del derecho a la educación superior, mediante	Se incrementa el gasto fiscal y los costos de transición, pero se reducen los costos privados y la dependencia bancaria. El nuevo esquema traslada el riesgo financiero desde el individuo al Estado, generando resistencias de actores beneficiados	Se mantiene la naturalización del endeudamiento como “inversión individual” y la desconfianza en el Estado como financiador eficiente. Existe la percepción de injusticia de aquellos

**GRATUIDAD Y  
SUBSIDIOS**

financiamiento público,  
progresivo y sostenible.

por el modelo crediticio y del sector  
financiero.

estudiantes que pagaron sus  
deudas sin apoyo, versus los  
morosos que recibirían el  
beneficio de condonación.

Fuente: Elaboración propia de matriz de análisis cualitativo generado a partir del cruce de factores clave focalizados en las dimensiones de ACCESO y FINANCIAMIENTO del Proyecto de eliminación del CAE y de implementación del nuevo sistema de Financiamiento Público para la Educación Superior (FES) con el marco de trayectorias institucionales, considerando incentivos, costos de transacción y factores culturales

## Entre mercado y derecho social: análisis transversal y efectos de los nudos críticos de la Educación Superior en Chile

La trayectoria de la Educación Superior chilena revela una tensión persistente entre expansión y equidad, autonomía vinculada institucional y regulación estatal, mercado y misión pública. Aunque se han logrado avances en cobertura, institucionalización normativa y mecanismos de aseguramiento de la calidad, los nudos críticos muestran que el derecho a la Educación Superior aún no se materializa plenamente como garantía universal (Brunner, 2024). La masificación del sistema, impulsada por reformas estructurales desde 1981, se produjo sin mecanismos redistributivos sólidos, lo que generó segmentación por origen socio-económico y concentración territorial de oportunidades (Espinoza, 2017). El financiamiento centrado en la demanda y el endeudamiento estudiantil consolidaron trayectorias regresivas que aún afectan la equidad y la sostenibilidad del sistema (Donoso-Díaz et al., 2025).

Las reformas normativas recientes, como las leyes N.º 21.091 y N.º 21.094, han intentado corregir estas distorsiones, pero su implementación ha generado nuevos desafíos organizacionales. La exigencia de estatutos participativos, la incorporación de normativas sobre inclusión, género y acoso, y la articulación con la Agenda 2030 han tensionado las capacidades institucionales, evidenciando la necesidad de fortalecer la gobernanza democrática y la planificación estratégica (Briceño & Valdés, 2024; Muñoz *et al.*, 2023). Desde una perspectiva filosófica, la Educación Superior no puede reducirse a la lógica de la rentabilidad ni a la reproducción técnica de saberes. Debe concebirse como un proceso formativo integral, que promueva el pensamiento crítico, la ciudadanía global y la justicia cognitiva (Luengo, 2004; Sousa Santos, 2017; Mignolo, 2003). Las IES tienen el deber de impactar en sus territorios, contribuir al desarrollo sostenible y formar sujetos reflexivos, inclusivos y comprometidos con la transformación social (Ortiz-Soriano, 2023; Valdés-Montecinos & Briceño-Toledo, 2022).

En este contexto, la responsabilidad estatal ha sido fragmentada, oscilando entre subsidios indirectos y reformas parciales, sin consolidar un sistema articulado, inclusivo y territorialmente equilibrado. La Educación Superior chilena enfrenta el desafío de superar las inercias institucionales, las presiones mercantiles y las brechas normativas para avanzar hacia un modelo que garantice el derecho a aprender, enseñar y transformar desde y para los territorios. La reciente discusión legislativa sobre el reemplazo del CAE por el Financiamiento Público para la Educación Superior (FES) marca un punto de inflexión en la política educativa chilena. Este proyecto reconoce el financiamiento como un derecho y no como una deuda individual, eliminando la participación bancaria y proponiendo un modelo solidario, público y garantista. Su aprobación e implementación permitirían corregir distorsiones estructurales del

sistema, responder a demandas históricas del movimiento estudiantil y avanzar hacia una Educación Superior centrada en el bienestar, la equidad y la justicia educativa (Gobierno de Chile, 2024; Ministerio de Educación, 2025a; Brunner, 2024).

A lo largo de las cuatro etapas históricas (1975-2025), los nudos críticos de la Educación Superior chilena se agrupan en tres grandes dimensiones estructurales: equidad y acceso, financiamiento y sostenibilidad, calidad y pertinencia. A estas se suman dos dimensiones emergentes: gobernanza institucional y transformación normativa, e inclusión y sostenibilidad territorial. A continuación

- *Equidad y acceso:* Desde la apertura del sistema en los años ochenta, la masificación se produjo sin mecanismos redistributivos sólidos, lo que generó segmentación por origen socio-económico y concentración de oportunidades en zonas metropolitanas (Brunner, 2024; Espinoza, 2017). El financiamiento centrado en la demanda -becas y créditos- amplió la cobertura, pero profundizó desigualdades estructurales, especialmente entre estudiantes de liceos públicos y colegios particulares pagados (Donoso-Díaz *et ál.*, 2025). Las políticas de gratuidad han intentado corregir estas brechas, aunque persisten desigualdades territoriales, brechas de titulación y disparidades en empleabilidad regional (Rodríguez & Holley, 2023). La falta de planificación territorial y la débil articulación con estrategias regionales de desarrollo limitan el impacto redistributivo del sistema (Valdés-Montecinos & Briceño-Toledo, 2022).
- *Financiamiento y sostenibilidad:* La lógica de mercado incentivó la expansión privada, debilitando el financiamiento basal público para instituciones estatales. El endeudamiento estudiantil se convirtió en un mecanismo estructural de acceso, generando vulnerabilidad financiera y dependencia de subsidios indirectos como el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que favoreció a instituciones con mayor prestigio social (Brunner, 2024; Espinoza, 2017). Las tensiones entre gratuidad universal y sostenibilidad fiscal siguen sin resolverse plenamente. Se requiere una reforma presupuestaria plurianual que vincule el financiamiento a indicadores de inclusión, calidad y pertinencia territorial (Donoso-Díaz *et ál.*, 2025). Además, se deben revisar los mecanismos de asignación de recursos para evitar efectos regresivos y fortalecer el rol público de las IES.
- *Calidad, pertinencia y regulación:* El sistema de aseguramiento de la calidad ha avanzado en institucionalización, pero enfrenta tensiones entre estándares técnicos homogéneos y la diversidad de misiones institucionales. La acreditación por criterios formales ha convivido con presiones mercantiles que priorizan programas rentables sobre la pertinencia curricular y el impacto social (Calventus, 2023; Fernández *et ál.*, 2025). Las condiciones docentes, la estabilidad contractual y la inversión en formación académica siguen siendo débiles, especialmente en regiones extremas y en instituciones técnicas. Se requiere incorporar indicadores de impacto social, vinculación territorial y condiciones laborales en los procesos de evaluación (Campos-Martínez *et ál.*, 2022; Muñoz *et ál.*, 2023).
- *Gobernanza institucional y transformación normativa:* La implementación de las leyes N.º 21.091 y N.º 21.094 ha generado transformaciones profundas en la gobernanza de las IES. La exigencia de nuevos estatutos participativos, la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINACES) y la redefinición de la CNA han provocado reestructuraciones internas, tensiones organizacionales y desafíos de legitimidad (Briceño & Valdés, 2024; Contraloría General de la República, 2024). La elección de cuerpos colegiados, la jerarquización académica y la articulación normativa entre protocolos de inclusión, género y acoso han evidenciado la necesidad de fortalecer capacidades institucionales, mecanismos

de participación efectiva y marcos de gobernanza contextualizados (Muñoz *et ál.*, 2023; Ganga-Contreras & Núñez-Mascayano, 2018).

- *Inclusión, internacionalización y sostenibilidad territorial*: La incorporación de la Agenda 2030 y el ODS 4 ha abierto nuevas exigencias para las IES, vinculadas a la formación ciudadana, la cooperación internacional, la movilidad académica y la transferencia de conocimiento (UNESCO, 2015; Tassara & Cecchini, 2016). Aunque no existe obligatoriedad formal, muchas instituciones han comenzado a alinear sus actividades con los objetivos globales, promoviendo la innovación y la sustentabilidad. Sin embargo, la inclusión efectiva de estudiantes con discapacidad, pueblos originarios y grupos vulnerables sigue siendo un desafío estructural. Se requiere articular políticas de equidad territorial, formación técnica en sectores estratégicos y planificación educativa al desarrollo local (Donoso-Díaz *et al.*, 2025; Umaña *et ál.*, 2021).

## 6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA EN CHILE

### Implicaciones para el análisis y las recomendaciones

El análisis de los nudos críticos de la Educación Superior chilena exige una aproximación multidimensional que combine evidencia normativa, técnica, empírica y filosófica. La revisión documental realizada permite identificar patrones estructurales que han condicionado el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES), revelando tensiones persistentes entre expansión, equidad, calidad, pertinencia y autonomía (Brunner, 2024; Rodríguez & Holley, 2023). Desde una perspectiva metodológica, se requiere articular datos cuantitativos, como tasas de matrícula, titulación y acreditación, con evidencia cualitativa sobre marcos normativos, debates legislativos, dinámicas organizacionales y demandas sociales. Este enfoque permite capturar la complejidad de los nudos críticos, entendidos como fenómenos interdependientes que no se resuelven con intervenciones aisladas (Martínez-Corona & Palacios-Almón, 2019; Sánchez, 2019).

Las recomendaciones de política pública deben derivarse de criterios normativos basados en el enfoque de derechos, priorizando acciones que reduzcan desigualdades estructurales y fortalezcan la responsabilidad estatal. Esto implica avanzar hacia un financiamiento basal redistributivo, estándares públicos de calidad, gobernanza participativa y planificación territorial de la oferta educativa (Donoso-Díaz *et ál.*, 2025; Briceño & Valdés, 2024). Además, se deben considerar las implicancias de la nueva legalidad vigente, como la Ley N.º 21.094, la Ley N.º 21.091, la Ley TEA y las normativas sobre acoso, que han obligado a las IES a modificar sus estatutos, estructuras internas y protocolos institucionales. Estos procesos han generado tensiones organizacionales que deben ser abordadas con mecanismos de implementación gradual, participación efectiva y articulación normativa (Muñoz *et al.*, 2023; Contraloría General de la República, 2024).

La Agenda 2030 y el ODS 4 también ofrecen un marco orientador para las recomendaciones, promoviendo una educación inclusiva, equitativa y de calidad, con énfasis en la sostenibilidad, la cooperación internacional y la transferencia de conocimiento (UNESCO, 2015; Tassara & Cecchini, 2016). Las IES deben ser reconocidas como actores estratégicos en el desarrollo territorial, la innovación social y la formación ciudadana, lo que exige políticas que fortalezcan su autonomía, misión pública y capacidad de respuesta contextualizada (Altbach & Knight, 2006; Valdés-Montecinos & Briceño-



Toledo, 2022). Finalmente, las recomendaciones técnicas deben incorporar la comprensión de trayectorias institucionales y anticipar resistencias de actores con intereses creados, incluyendo mecanismos de monitoreo, transparencia y retroalimentación. Esto permitirá diseñar políticas sostenibles, legítimas y transformadoras, capaces de materializar el derecho a la Educación Superior en Chile como garantía universal y bien público.

## **Recomendaciones concretas y ejes de trabajo proyectado**

Las recomendaciones propuestas buscan consolidar el derecho a la Educación Superior como garantía universal, fortaleciendo el rol del Estado, la equidad territorial, la calidad con pertinencia y la gobernanza democrática. Se articulan en torno a cinco líneas estratégicas, considerando los avances normativos ya implementados y los desafíos persistentes.

- *Fortalecer el financiamiento basal público:* Aunque se han ampliado los mecanismos de gratuidad y se han creado fondos concursables para instituciones estatales, el financiamiento basal sigue siendo insuficiente y desigual. Se recomienda:
  - Diseñar una reforma presupuestaria plurianual vinculada a indicadores de inclusión, desempeño institucional y pertinencia territorial (Donoso-Díaz *et ál.*, 2025).
  - Establecer un fondo basal de fortalecimiento institucional con criterios redistributivos, priorizando regiones con menor oferta pública y mayor vulnerabilidad socioeconómica (Rodríguez & Holley, 2023).
  - Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas mediante informes públicos de uso de recursos, impacto en docencia, investigación y vinculación territorial (Brunner, 2024).
- *Reformar el sistema de aseguramiento de la calidad:* La Ley N.º 21.091 y la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINACES) han sido avances significativos, pero persisten tensiones entre estándares homogéneos y diversidad institucional. Se propone:
  - Incorporar indicadores de impacto social, pertinencia territorial y condiciones docentes en los procesos de acreditación (Fernández *et ál.*, 2025).
  - Establecer estándares diferenciados según tipo de institución, misión pública y contexto regional (Campos-Martínez *et ál.*, 2022).
  - Fortalecer la CNA con capacidades técnicas y presupuestarias para aplicar nuevos criterios, capacitar pares evaluadores y generar reportes públicos con enfoque social (Briceño & Valdés, 2024).
- *Consolidar la gratuidad como política estructural:* La gratuidad ha avanzado como mecanismo de inclusión, pero requiere sostenibilidad fiscal y garantías normativas. Se recomienda:
  - Incorporar la gratuidad como derecho garantizado en la Ley General de Educación Superior, con criterios de progresividad y equidad territorial (Brunner, 2024).
  - Diseñar un sistema de focalización que considere vulnerabilidad socioeconómica, ruralidad, pertenencia indígena y zonas de rezago (Donoso-Díaz *et al.*, 2025).
  - Condicionar el acceso institucional a gratuidad a estándares mínimos de calidad, acreditación y pertinencia curricular (Calventus, 2023).

- *La transición hacia el FES representa una oportunidad para consolidar un modelo de financiamiento público sin deuda bancaria:* apunta a alcanzar cobertura completa durante los estudios y condonación de deudas previas. Se recomienda:
  - Asegurar la implementación normativa del FES como política estructural, (aprobación del proyecto de ley) incorporando garantías legales que impidan retrocesos ante cambios de gobierno o ciclos económicos adversos (Gob.cl, 2024).
  - Establecer mecanismos de sostenibilidad fiscal que permitan ampliar la cobertura sin comprometer la calidad ni la equidad, incluyendo fuentes complementarias como impuestos progresivos y fondos regionales (Mineduc, 2025).
  - Diseñar un sistema de seguimiento del impacto del FES en inclusión, retención, empleabilidad y bienestar estudiantil, con participación de estudiantes, académicos y gobiernos locales (Donoso-Díaz *et ál.*, 2025).
- *Planificar territorialmente la oferta educativa:* La expansión institucional ha sido desigual y concentrada en zonas metropolitanas. Se propone:
  - Crear Consejos Regionales de Educación Superior con participación de gobiernos locales, instituciones educativas y sociedad civil, para definir planes quinquenales de desarrollo de la oferta (Valdés-Montecinos & Briceño-Toledo, 2022).
  - Establecer incentivos fiscales y presupuestarios para instituciones que desarrollen programas pertinentes en zonas extremas o rurales (Donoso-Díaz *et ál.*, 2025).
  - Implementar una plataforma nacional de datos georreferenciados sobre oferta educativa, demanda laboral y resultados por región (CEPAL, 2016).
- *Articular inclusión, sostenibilidad e internacionalización:* Las IES han comenzado a incorporar normativas sobre inclusión, género, discapacidad y acoso, así como acciones vinculadas a la Agenda 2030. Se recomienda:
  - Alinear los estatutos institucionales con las nuevas normativas, asegurando participación efectiva y coherencia normativa (Muñoz *et al.*, 2023).
  - Promover la internacionalización como estrategia de cooperación, movilidad académica y transferencia de conocimiento, vinculada a los ODS (UNESCO, 2015; Altbach & Knight, 2006).
  - Reconocer a las IES como actores estratégicos del desarrollo territorial y la sustentabilidad, fortaleciendo su autonomía y misión pública (Valdés-Montecinos & Briceño-Toledo, 2022; Sousa Santos, 2017).

Abordar los nudos críticos de la Educación Superior en Chile requiere la acción decidida del Estado como ente garante del derecho a una educación equitativa, de calidad, pertinente y articulada. La fragmentación institucional, la desarticulación curricular y la concentración de oportunidades podrían seguir reproduciendo desigualdades históricas. En este contexto, es deber del Estado resguardar la implementación de políticas públicas que aseguren trayectorias formativas y de desarrollo que respondan a los desafíos sociales, territoriales y productivos del país.

## REFERENCIAS

- Altbach, P. G., & Knight, J. (2006). The internationalization of higher education: Motivations and realities. *Journal of Studies in International Education*, 11(3–4), 290–305. <https://doi.org/10.1177/1028315307303542>
- BioBioChile. (2025). ¿En qué consiste el FES, el proyecto que reemplaza al CAE y que avanzó en la Cámara de Diputados? <https://www.biobiochile.cl/noticias/servicios/explicado/2025/04/22/en-que-consiste-el-fes-el-proyecto-que-reemplaza-al-cae-y-que-avanzo-en-la-camara-de-diputados.shtml>
- Briceño, A., & Valdés, D. (2024). Gobernanza universitaria y estatutos institucionales: tensiones normativas en el nuevo marco legal. *Revista de Educación Superior y Políticas Públicas*, 18(1), 45–68.
- Brunner, J. J. (2012). EDUCACIÓN SUPERIOR en Chile: Instituciones, mercado y Estado. Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. J. (2024). Trayectorias institucionales y políticas públicas en la Educación Superior chilena. *Estudios Sociales Latinoamericanos*, 36(2), 15–42.
- Calventus, A. (2023). Acreditación y calidad en tensión: el caso chileno. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 17(1), 89–105.
- Campos-Martínez, J., Donoso-Díaz, J., & Umaña, C. (2022). Equidad territorial y pertinencia en la Educación Superior chilena. *Revista de Estudios Regionales*, 29(3), 101–128.
- CEPAL. (2016). Agenda 2030 y Educación Superior en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones>
- Contraloría General de la República. (2024). Informe de auditoría sobre implementación de estatutos universitarios y normativas de inclusión. Santiago, Chile.
- Donoso-Díaz, J., Campos-Martínez, J., & Umaña, C. (2025). Financiamiento, equidad y sostenibilidad en la Educación Superior chilena. *Revista de Políticas Educativas*, 22(1), 33–59.
- Espinoza, O. (2017). Educación Superior y desigualdad en Chile: una mirada crítica. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9(2), 55–78.
- Fernández, M., Orellana, C., & Rojas, P. (2025). Evaluación de calidad con enfoque territorial: desafíos para la CNA. *Revista de Aseguramiento de la Calidad*, 11(1), 73–94.
- Ganga-Contreras, F., & Núñez-Mascayano, C. (2018). Gobernanza universitaria en Chile: entre la autonomía y la regulación. *Revista de Educación y Sociedad*, 15(2), 115–132.
- Gobierno de Chile. (2024). Proyecto de ley que reemplaza el CAE por el FES: funcionamiento, principios y condonación. <https://www.gob.cl/noticias/fin-cae-financiamiento-publico-educacion-superior-fes-funcionamiento-opciones-condonacion/>
- Luengo, F. (2004). Educación y formación del sujeto: una mirada filosófica. *Revista de Filosofía y Educación*, 8(1), 23–39.
- Martínez-Corona, B., & Palacios-Almón, J. (2019). Trayectorias institucionales y análisis de políticas educativas. *Revista Mexicana de Política Educativa*, 14(2), 77–96.
- Mignolo, W. D. (2003). La idea de América Latina. Gedisa.
- Ministerio de Educación. (2025a). EDUCACIÓN SUPERIOR: Avanza proyecto de ley que pone fin al CAE. Ministerio de Educación de Chile. <https://www.mineduc.cl/educacion-superior-avanza-proyecto-de-ley-que-pone-fin-al-cae/>
- Ministerio de Educación. (2025b). Financiamiento público para la educación superior (FES). <https://fes.mineduc.cl/fes.html>
- Muñoz, V., Briceño, A., & Valdés, D. (2023). Implementación de normativas de inclusión en universidades chilenas: avances y desafíos. *Revista de Educación Inclusiva*, 19(2), 55–78.

- North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico (A. Bárcena, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1990)
- Orellana Calderón, C. (2021). Evaluación institucional y gobernanza en la Educación Superior chilena. *Revista de Gestión Universitaria*, 13(1), 29–47.
- Ortiz-Soriano, A. (2023). Educación Superior y justicia cognitiva: una mirada desde el sur. *Revista de Filosofía Latinoamericana*, 21(1), 61–84.
- Polo, L. (2018). Antropología filosófica y educación. EUNSA.
- Rodríguez, J., & Holley, K. (2023). Trayectorias de equidad en la Educación Superior chilena: entre la expansión y la segmentación. *Revista de Estudios Educativos*, 20(1), 11–38.
- Sánchez, M. (2019). El enfoque de derechos en la Educación Superior: fundamentos y desafíos. *Revista de Educación y Justicia Social*, 7(2), 89–112.
- Sousa Santos, B. (2017). La cruel pedagogía del virus. CLACSO.
- Tassara, E., & Cecchini, S. (2016). Educación Superior e inclusión en América Latina: desafíos normativos. *Revista CEPAL*, 118, 45–62.
- Umaña, C., Donoso-Díaz, J., & Campos-Martínez, J. (2021). Educación técnica y desarrollo territorial: una agenda pendiente. *Revista de Educación Técnica*, 14(2), 99–123.
- UNESCO. (2015). Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la implementación del ODS 4. <https://unesdoc.unesco.org>
- Valdés-Montecinos, D., & Briceño-Toledo, A. (2022). Educación Superior y desarrollo territorial: propuestas para una planificación regional. *Revista de Políticas Públicas*, 19(1), 67–88.