

EM09-2024

Santiago, 4 de enero de 2024

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DIVISIÓN ESTUDIOS DE MERCADO
MAT : MINUTA DE LANZAMIENTO DEL ESTUDIO DE MERCADO SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR.

I. RESUMEN

Según se establece en los numerales 28 y 29 de la Guía Interna para el Desarrollo de Estudios de Mercado de mayo de 2017 (“**Guía**”), la Fiscalía Nacional Económica (“**FNE**”) debe publicar, al momento de iniciar un estudio de mercado, un documento que exponga las razones que lo motivan, la hipótesis de falta de competencia en que se centrará, el calendario que regirá el trabajo del equipo que lo desarrolla y una invitación a participar, junto a los datos de contacto para ello.

En esta minuta se propone al Fiscal el inicio de un estudio sobre la evolución competitiva de los mercados en el ámbito de educación superior, incluyéndose en ella toda la información requerida por la Guía para su lanzamiento.

II. ANTECEDENTES GENERALES

1. El estudio propuesto analizará la evolución competitiva de la oferta en educación terciaria, la que se compone principalmente de tres tipos de Instituciones de Educación Superior (“**IES**”): las Universidades, los Institutos Profesionales (“**IP**”) y los Centros de Formación Técnica (“**CFT**”).
2. El análisis se centrará en examinar las diversas etapas del proceso educativo terciario, con el fin de evaluar si tanto la demanda —manifiesta en las decisiones de los estudiantes— como la oferta educativa se encuentran funcionando de manera competitiva y eficiente. El estudio se realizará desde una perspectiva de libre competencia, sin adentrarse en problemáticas que pueden ser relevantes bajo un prisma de política pública más amplio, pero que escapan a la misión de la FNE.
3. A continuación, se describen brevemente los principales proveedores de servicios educativos, especificando la normativa que los rige, y luego se explicará en más detalle las etapas del proceso educativo terciario.

a) Descripción de la oferta de educación terciaria

4. El marco normativo general de la educación superior en Chile se encuentra en la Ley N° 21.091, que instauró un Sistema de Educación Superior¹ en que convergen las IES y diversas entidades públicas afines. Lo anterior es sin perjuicio de una multiplicidad de leyes y decretos que regulan esta área. La mencionada ley crea la Subsecretaría de Educación Superior, que apoya al Ministerio de Educación en la gestión de políticas educativas, tanto universitarias como técnicas.

¹ Ley N° 21.091 sobre Educación Superior del Ministerio de Educación de 2018.

A su vez, perfecciona el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad que involucra a la Subsecretaría y otras autoridades reguladoras, entre otras materias relevantes.

5. La Ley N° 21.091 establece los criterios que deben satisfacer las tres categorías de IES que se examinarán en la presente sección. Esta normativa determina que el Sistema de Educación Superior es de naturaleza mixta y está integrado por entidades universitarias y técnico-profesionales (IP y CFT), abarcando tanto a entidades privadas como públicas en su oferta educativa. Las IES imparten distintos tipos de carreras, por ejemplo, técnicas de nivel superior, profesionales con o sin licenciatura, bachillerato (ciclo inicial o plan común) o licenciaturas no conducentes a títulos.
6. Es relevante destacar que las IES pueden otorgar distintos tipos de títulos y grados según su clasificación². Los CFT pueden conceder títulos de técnico superior, con el único requisito de que los programas duren al menos 1.600 horas lectivas o cuatro semestres. Los IP pueden otorgar títulos de técnico superior o un título profesional sin licenciatura, siempre que el programa entregue formación general y científica adecuada para el desempeño laboral. Por último, las universidades pueden otorgar todos los títulos anteriores, además del grado de licenciado, siempre y cuando los programas o planes de estudios sean adecuados al área de conocimiento o disciplina³. Los distintos tipos de títulos y grados son lo que delimita el tipo de carreras que pueden ser impartidas en cada IES, las que describiremos a continuación.
7. La Ley N° 21.091 define a las universidades como “(...) *instituciones de educación superior cuya misión es cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales*”⁴. Como se señaló anteriormente, estas entidades pueden otorgar toda clase de grados académicos. Desde el punto de vista de su administración, las universidades se pueden clasificar entre privadas y estatales, distinguiéndose en el ámbito de las primeras entre aquellas que forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (“**CRUCH**”)⁵ y aquellas que no.
8. Por otra parte, los Institutos Profesionales son IES “(...) *cuya misión es la formación de profesionales capaces de contribuir al desarrollo de los distintos sectores productivos y sociales del país, como también crear, preservar y transmitir conocimiento*”⁶. Aunque imparten carreras profesionales y técnicas de nivel superior, al igual que las universidades, se diferencian en que no están autorizados para otorgar grados académicos⁷. Como señala la Ley N° 21.091, la formación en estas instituciones se caracteriza “(...) *por la obtención de los conocimientos y competencias requeridas para participar y desarrollarse en el mundo del trabajo con autonomía, en el ejercicio de una profesión o actividad y con capacidad de innovar*”⁸.
9. Por último, los Centros de Formación Técnica tienen la misión de “(...) *cultivar las tecnologías y las técnicas, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar técnicos,*

² Las definiciones legales de los títulos y grados oficialmente reconocidos se encuentran en el artículo 54 del texto refundido de la Ley General de Educación, DFL N°2 del Ministerio de Educación de 2010.

³ Artículo 54 del texto refundido de la Ley General de Educación, DFL N°2 del Ministerio de Educación de 2010.

⁴ Artículo 3 de la Ley N° 21.091.

⁵ El CRUCH es un organismo colegiado, autónomo, con personalidad jurídica de derecho público, que tiene por función la coordinación del quehacer de las instituciones que lo conforman, para procurar un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza superior del país.

⁶ Artículo 3 de la Ley N° 21.091.

⁷ Los grados académicos corresponden a el título otorgado a un estudiante que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada.

⁸ Artículo 3 de la Ley N° 21.091.

*capaces de contribuir al desarrollo de los distintos sectores sociales y productivos del país*⁹. Como se señaló anteriormente, estas instituciones ofrecen solamente carreras de nivel técnico superior.

10. A la fecha, existen 138 IES, de las cuales 58 son Universidades, 33 son IP, y 47 CFT¹⁰. El sistema de educación superior en su conjunto, considerando la matrícula de pregrado del año 2023, atendió a una población de 1.249.401 estudiantes¹¹. Para este año, la matrícula de pregrado se concentró principalmente en las universidades (55,5%), seguido de los IP (33,5%) y CFT (10,9%)¹².
11. En cuanto a su fiscalización y regulación, la Subsecretaría de Educación Superior es el organismo a cargo de colaborar directamente con el Ministro de Educación en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas y programas para la educación superior, especialmente, en materias destinadas a su desarrollo, promoción, internacionalización y mejoramiento continuo, tanto en el subsistema universitario como en el técnico profesional¹³.
12. En lo que respecta a la calidad de la educación, la Comisión Nacional de Acreditación (“CNA”) es el organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función es promover, evaluar y acreditar la calidad de la educación superior. Esta comisión fija los criterios y estándares para tener por acreditada la calidad en conformidad da la Ley N° 20.129¹⁴. La acreditación es un proceso voluntario al que se someten las IES, así como las carreras que imparten, para contar con una certificación de calidad.
13. Por otra parte, la Superintendencia de Educación Superior, es el organismo que tiene por objeto fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a las IES, así como fiscalizar porque éstas destinen sus recursos a los fines que les son propios, de acuerdo a la ley y sus estatutos¹⁵. Corresponde a un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación.

b) Etapas de la formación terciaria

14. El proceso de acceso y desarrollo de un plan de educación superior va a depender del tipo de institución a la cuál quiera postular y matricularse el estudiante. En general, los estudiantes preparan las pruebas de admisión y eligen su carrera considerando la información disponible respecto de la oferta educativa. Existen diversos portales en línea que entregan información sobre el proceso de admisión a la educación terciaria. A modo de ejemplo, el Ministerio de

⁹ Artículo 3 de la Ley N° 21.091.

¹⁰ Servicio de Información de Educación Superior (SIES). Instituciones de Educación Superior vigentes. 30 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.mifuturo.cl/instituciones-de-educacion-superior-en-chile/> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

¹¹ SIES (2023). Informe 2023: Matrícula en Educación Superior. Junio de 2023. Disponible en: <https://www.mifuturo.cl/wp-content/uploads/2023/07/Matricula-en-Educacion-Superior-2023-SIES.pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024), p. 3.

¹² Ibidem, p. 4.

¹³ Artículo 7 de la Ley N° 21.091.

¹⁴ Ley N° 20.129 que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación de 2006.

¹⁵ Artículo 19 de la Ley N° 21.091.

Educación administra la página web www.mifuturo.cl, que contiene un buscador de carreras e instituciones que las imparten, así como información de empleabilidad e ingresos de estas¹⁶.

15. Por regla general, el proceso de admisión a las universidades requiere que los estudiantes se preparen y presenten una serie de exámenes estandarizados que miden habilidades y conocimientos en áreas fundamentales. La naturaleza de esta prueba ha evolucionado y, en la actualidad, es la Prueba de Acceso a la Educación Superior (“**PAES**”) la que establece el criterio de evaluación.
16. Una vez obtenidos los puntajes de la PAES, y considerando otros antecedentes como el promedio de notas de la educación media (“**NEM**”) y el ranking de notas, los estudiantes deben postular a las universidades de su interés a través de un sistema centralizado llamado Sistema Único de Admisión (“**SUA**”), donde ordenan sus preferencias de carreras e instituciones. Las postulaciones se realizan habitualmente a fines de cada año.
17. Una vez procesadas las postulaciones y seleccionados los candidatos, se publican los resultados. Los seleccionados deben entonces matricularse en la universidad y carrera donde han sido aceptados, proceso que se realiza usualmente en los primeros meses del año. Además, existen vías de acceso especiales para ciertos grupos de estudiantes o sistemas de ingreso propio que tienen algunas universidades, los cuales pueden incluir entrevistas o pruebas específicas¹⁷.
18. Por otra parte, para ingresar a la formación técnica profesional (IP o CFT), el proceso puede variar y ser más flexible. El requisito mínimo de ingreso es la licenciatura de enseñanza media. Sin embargo, las instituciones pueden solicitar otros instrumentos de acceso, como las notas de enseñanza media, procesos de reconocimiento de aprendizajes previos, o la experiencia laboral, por ejemplo, favoreciendo a aquellos postulantes que demuestren tal experiencia por al menos 3 años¹⁸.
19. Una vez admitidos a una carrera, los estudiantes se matriculan y comienzan a cursar las asignaturas de acuerdo con el plan de estudios correspondiente, el cual puede incluir clases teóricas, prácticas, laboratorios, talleres y en algunos casos prácticas profesionales o pasantías. La duración de las carreras varía y depende de las definiciones legales de los títulos y grados oficialmente reconocidos¹⁹.
20. El financiamiento de las carreras puede realizarse de diversas maneras. A partir del año 2016, se inició una política de gratuidad de la educación superior, que permite que estudiantes de familias pertenecientes al 60% más vulnerable económicamente puedan estudiar en universidades, IP y CFT del Estado o privados adscritos al sistema, sin pagar aranceles ni matrícula. Por otra parte, el Estado o las propias IES ofrecen becas basadas en mérito académico y/o necesidad económica, que pueden cubrir total o parcialmente el costo de la matrícula y el

¹⁶ Disponible en: <https://www.mifuturo.cl/> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

¹⁷ Ministerio de Educación (Subsecretaría de Educación Superior). Acceso a la Educación Superior. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/2021/02/03/lo-que-debes-saber-para-postular-a-las-universidades-chilenas-en-2021/#:~:text=Para%20postular%20a%20las%20universidades%20a%20trav%C3%A9s%20del%20sistema%20centralizado,cumplan%20con%20los%20requisitos%20necesarios> (Última revisión el 4 de enero de 2024); y DEMRE. Instrucciones generales del Portal Postulación. Disponible en: <https://demre.cl/postulacion/como-postulo-a-una-universidad-p2024/instrucciones-generales-postulacion> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

¹⁸ Ministerio de Educación (Subsecretaría de Educación Superior). Portal Admisión Técnico Profesional. Disponible en: <https://acceso.mineduc.cl/portal-admision-subsistema-tecnico-profesional/> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

¹⁹ Por lo general, los programas que confieren títulos técnicos de nivel superior tienen una extensión de dos a tres años, equivalentes a 4 y 6 semestres respectivamente, teniendo una duración mínima de 1.600 clases; los programas de formación profesional suelen extenderse por un promedio de 4 años u 8 semestres, mientras que los títulos profesionales que incluyen licenciatura exigen al menos cinco años de estudio, lo que corresponde a 10 semestres. Las definiciones legales de los títulos y grados oficialmente reconocidos se encuentran en el artículo 54 del texto refundido de la Ley General de Educación, DFL N°2 del Ministerio de Educación de 2010.

arancel. A su vez, existen créditos universitarios, como el Crédito con Aval del Estado (“CAE”) o el Fondo Solidario de Crédito Universitario (“FSCU”)²⁰. Por último, los estudiantes y/o sus familias pueden financiar directamente las carreras.

21. Una vez que los estudiantes cumplen con todos los requisitos académicos, egresan y reciben su certificado de título. Para ciertas profesiones, como medicina o derecho, los egresados deben rendir exámenes o cumplir requisitos adicionales para obtener una licencia para ejercer su profesión legalmente.
22. Al ingresar al mercado laboral, los graduados se enfocan en lograr su inserción profesional, proceso que puede verse facilitado por la realización de prácticas profesionales, el acceso a diversas ferias de empleo, entre otras actividades. En situaciones donde los estudiantes hayan accedido a créditos universitarios, el inicio del reembolso de dichos préstamos se posterga hasta este período de inserción laboral.

III. RELEVANCIA DEL MERCADO

23. El gasto en educación superior representa un monto importante del PIB, así como un ítem relevante para los hogares chilenos. Si bien la política de gratuidad ha reducido de manera importante el gasto privado en la educación superior, este sigue siendo significativo. Por otro lado, el Estado de Chile destina un monto relevante para financiar la educación terciaria, comparativamente alto en relación con el gasto promedio de los países de la OCDE.
24. En primer lugar, el gasto en educación representa una fracción importante del PIB de Chile. En efecto, para el año 2020, el gasto en educación, considerando todos sus niveles, llegó al 6,3% del PIB²¹, superior al gasto promedio de los países miembros de la OCDE que alcanzó el 4,6%²²
25. Por otro lado, durante el año 2020 el gasto en educación superior en Chile llegó al 2,6% del PIB, mientras que en la OCDE alcanzó el 1,0%²³. Vale la pena señalar que para este año los países de la OCDE destinaban en promedio el 71% de su gasto a la educación primaria y secundaria y un 29% a la educación terciaria, mientras que Chile, destinó un 59% a la educación primaria y secundaria y un 41% a la educación terciaria²⁴.
26. Ahora bien, una parte del gasto anterior es desembolsada por las familias y otra parte por el Estado, ya sea a través de gratuidad, becas u otros aportes. Con respecto al gasto realizado por las familias, entre junio del 2016 y junio del 2017, cuando la política de gratuidad en la educación superior entró en vigor, el gasto en educación representaba un 6,43%²⁵ del gasto mensual de las

²⁰ Un resumen de las becas, créditos y beneficios para estudiantes de educación superior para el año 2023 se encuentran en: ChileAtiende. Becas, créditos y beneficios para estudiantes de educación superior (proceso 2024). 3 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/15304-becas-creditos-y-beneficios-para-estudiantes-de-educacion-superior-proceso-2024> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

²¹ OCDE (2023). Education at a Glance 2023: OECD Indicators. 12 de septiembre de 2023, p. 292. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/e13bef63-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2Fe13bef63-en&mimeType=pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

²² Ibidem, p. 292.

²³ Ibidem, p. 292.

²⁴ Ibidem, p. 292.

²⁵ Instituto Nacional de Estadísticas (INE), VIII Encuesta de Presupuestos Familiares, 2018. Cuadro 6A en datos tabulados. Disponible en: [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/encuesta-de-presupuestos-familiares/cuadros-estadisticos/viii-epf---\(junio-2016---junio-2017\)/tabulados-principales-resultados-viii-epf-\(estimaciones\).xlsx?sfvrsn=a4e9a14_2](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/encuesta-de-presupuestos-familiares/cuadros-estadisticos/viii-epf---(junio-2016---junio-2017)/tabulados-principales-resultados-viii-epf-(estimaciones).xlsx?sfvrsn=a4e9a14_2) (Última revisión el 4 de enero de 2024).

familias. De este total, el 52,3% correspondía a gasto en educación terciaria, lo que la vuelve el ítem más relevante. Vale la pena notar que la proporción gastada en educación superior era mayor en el primer quintil, llegando a un 78,4%²⁶.

27. Luego de la entrada en vigor de la gratuidad en la educación superior, una proporción importante de este gasto pasó a ser sufragado directamente por el Estado, cayendo el gasto de las familias a un 4,0% del total²⁷. Es decir, el gasto de las familias en educación disminuyó, en promedio, un 37%. En particular, el gasto en educación superior pasó a representar un 38% del gasto total en educación, lo que representa una caída del 26%. Sin perjuicio de esta baja, la educación terciaria sigue siendo un ítem de gasto relevante para las familias. En efecto, el arancel anual promedio para una carrera universitaria de pregrado en instituciones públicas en 2019 llegó a \$US 8.131²⁸, siendo el tercer arancel más alto de la OCDE. Para el caso de las instituciones privadas, el arancel anual promedio llega a \$US 7.203²⁹, ocupando el noveno lugar de los aranceles más altos de la OCDE³⁰.
28. En consecuencia, podemos ver que la educación superior en Chile representa una fracción importante del gasto tanto de las familias como del Estado, por lo que cualquier esfuerzo que logre mejorar la eficiencia en el gasto en este ítem o el valor que éste produce para la sociedad puede acarrear impactos positivos relevantes, tanto para los hogares chilenos como para el Fisco.

IV. POTENCIALES LIMITANTES A LA COMPETENCIA

29. En lo que sigue describimos tres potenciales limitantes a la competencia, identificadas en la investigación preliminar que sustenta esta minuta, y que no abarcan de manera exhaustiva todas las limitantes que pueden existir. Estas corresponden a eventuales fallas en los mercados que son relevantes para el funcionamiento del sistema de educación superior. En última instancia, de comprobarse que limitan la competencia, éstas tendrían como resultado que tanto el Estado como las personas no estarían obteniendo el mejor valor por las inversiones que realizan en el contexto de educación terciaria, ya sea porque pagan costos muy elevados o porque el retorno —una de las dimensiones de calidad que, sin duda, debe considerarse— es insuficiente. Ambas características, de confirmarse, son sintomáticas de mercados donde la competencia no funciona sanamente.

a) Fricciones de Demanda: La elección de los estudiantes y la información disponible

30. Un primer síntoma que sugiere que la competencia podría no estar funcionando correctamente

²⁶ Ídem.

²⁷ Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2023, IX Encuesta de Presupuestos Familiares, 2023. Cuadro 6A en datos tabulados. Disponible en: [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/encuesta-de-presupuestos-familiares/cuadros-estadisticos/ix-epf/tabulados-principales-resultados-ix-epf-\(estimaciones\).xlsx?sfvrsn=9b2ff742_5](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/encuesta-de-presupuestos-familiares/cuadros-estadisticos/ix-epf/tabulados-principales-resultados-ix-epf-(estimaciones).xlsx?sfvrsn=9b2ff742_5) (Última revisión el 4 de enero de 2024).

²⁸ OCDE (2022). Education at a Glance 2022: OECD Indicators. p. 308. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/3197152b-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F3197152b-en&mimeType=pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

²⁹ Ídem.

³⁰ Ídem.

guarda relación con que, de acuerdo con diversos estudios, el retorno³¹ de la educación es negativo para una fracción importante de los estudiantes de educación superior³². Por ejemplo, el año 2018, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (“CNEP”) calculó el Valor Actual Neto³³ asociado a estudiar en una IES para los titulados entre los años 2007 y 2015, encontrando que el 30%³⁴ de las carreras tienen rentabilidades promedio negativas. Vale notar que el estudio encontró diferencias notables según el tipo de institución y los años de acreditación. En efecto, entre las instituciones no acreditadas la proporción de carreras o planes de estudio con rentabilidad positivas correspondían al 52% para los CFT, 63% para los IP y 71% para las universidades³⁵. Por otro lado, entre las universidades privadas del CRUCH con acreditación máxima³⁶, el 91% de los planes de estudio tenían rentabilidad positiva³⁷⁻³⁸⁻³⁹.

31. Adicionalmente, otros estudios sugieren que existirían diferencias significativas en los retornos, no tan sólo entre estudiantes de distintas carreras, sino que, entre estudiantes con características diferentes, como el origen socioeconómico⁴⁰ o el género⁴¹. Dada una carrera, estudiantes con ciertos atributos podrían obtener altos retornos, mientras que para otros éstos serían estadísticamente nulos o incluso negativos.
32. Las observaciones anteriores podrían explicarse por dificultades en la toma de decisiones de parte de los estudiantes y sus familias, escogiendo carreras que reportarían ingresos relativamente bajos, o con un costo o duración muy altos, producto de contar con información imperfecta respecto de la rentabilidad de las carreras. A su vez, esta elección puede estar motivada por un fenómeno de *sobre-confianza* respecto de las propias capacidades del estudiante de lograr retornos por sobre la media. Este fenómeno se ha estudiado

³¹ Entenderemos por retorno a la educación la rentabilidad asociada a invertir en una carrera, considerando tanto el gasto monetario en términos de aranceles y matrículas, como el costo de oportunidad del tiempo invertido para estudiar, tiempo en el que se dejó de trabajar y generar ingresos.

³² González-Velosa, C., Rucci, G., Sarzosa, M., & Urzúa, S. (2015). Returns to higher education in Chile and Colombia (No. IDB-WP-587). IDB Working Paper Series; y, Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) (2018). Formación de Competencias para el Trabajo en Chile. Disponible en: <https://cnep.cl/wp-content/uploads/2020/08/Formacion-de-Competencias-para-el-Trabajo-en-Chile.pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

³³ El Valor Actual Neto (VAN) o Valor Presente Neto es una medida utilizada en la valoración de inversiones. Se calcula como el valor presente de la suma de los flujos incrementales de un proyecto menos su costo inicial o inversión. Un proyecto con VAN positivo indica que su rentabilidad es positiva y que renta al menos la tasa de descuento utilizada.

³⁴ Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) (2018). Formación de Competencias para el Trabajo en Chile. Disponible en: <https://cnep.cl/wp-content/uploads/2020/08/Formacion-de-Competencias-para-el-Trabajo-en-Chile.pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024), p. 97-98.

³⁵ CNEP (2018), op. cit., p. 100.

³⁶ Entre 5 y 7 años.

³⁷ CNEP (2018), op. cit., p. 100.

³⁸ Es importante recalcar que estos cálculos no consideran la tasa de deserción, por lo que la rentabilidad esperada debería reducirse mientras mayor sea la cantidad de alumnos que se retiran de la carrera o plan de estudios.

³⁹ En la revisión de los documentos públicamente disponibles, no se encontró esta estadística para las universidades estatales pertenecientes al CRUCH.

⁴⁰ Hastings, J. S., Neilson, C. A., & Zimmerman, S. D. (2013). *Are some degrees worth more than others? Evidence from college admission cutoffs in Chile* (No. w19241). National Bureau of Economic Research: p. 1-50.

⁴¹ Astorne-Figari, C. and Speer, J. D. (2019). Are changes of major major changes? The roles of grades, gender, and preferences in college major switching. *Economics of Education Review*, 70:p. 75-93.

recientemente⁴².

33. Una valoración más elevada de las capacidades propias podría originarse de la interdependencia entre creencias y preferencias, contrariamente a la suposición clásica de la economía que postula su independencia⁴³. Es decir, existe la tendencia a atribuir mayores probabilidades a eventos cuyos resultados nos parecen más gratificantes. Además, se ha sugerido por ciertos autores que las expectativas individuales pueden estar sesgadas hacia la *sobre-ponderación* de eventos extremos en detrimento de probabilidades más moderadas⁴⁴.
34. Si sesgos de este tipo son generalizados al momento de escoger una carrera, esto podría explicar que carreras con bajos retornos se mantengan en el mercado.
35. Por otro lado, es posible que esta aparente falla en las elecciones de los futuros estudiantes se deba a que estos tienen información imperfecta respecto de la rentabilidad de las carreras. Los estudiantes podrían estarse enfrentando a una falta de información, o a que ésta es difícil de obtener o procesar. En contextos como éste, el precio no actúa como un buen coordinador de la oferta y demanda, porque las decisiones se toman en base a heurísticas en lugar de una apreciación fidedigna de la calidad de planteles y carreras. La competencia, por lo tanto, no funciona correctamente. Considerando la amplia gama de alternativas en Chile, que en 2021 correspondía a 251 carreras genéricas divididas en 17.902 programas⁴⁵, es esperable que las decisiones se tomen sin contar con información perfecta.
36. Se han hecho importantes esfuerzos para mitigar los efectos de esta falla de mercado. Desde una perspectiva más amplia, hoy Chile cuenta con el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el que, a través de las instituciones que lo integran, busca promover la calidad de las IES mediante un mecanismo de certificación que distingue a las distintas instituciones de acuerdo con los estándares de calidad que satisfacen. Y circunscribiéndonos al tópico de los retornos a la inversión en educación superior, existen herramientas informacionales que proveen data que podría orientar a los estudiantes respecto de la empleabilidad y los retornos de las distintas carreras, por ejemplo, el portal www.mifuturo.cl. Sin perjuicio de lo anterior, no es claro que estos avances en la reducción de fricciones de información estén siendo internalizados por los estudiantes y, por lo tanto, traducándose en mejores decisiones. A la fecha, no hemos encontrado estudios que documenten esto.
37. En síntesis, la persistencia de retornos negativos en las carreras de la educación terciaria puede deberse a malas decisiones al momento de escoger una carrera, lo que reforzaría la necesidad de, entre otras posibles medidas, mejorar la información y el uso de esta por parte de los estudiantes en su proceso de la elección. Esta decisión puede estar alimentada por dos motivos independientes: Una sobre estimación de las capacidades propias o la existencia de información imperfecta respecto de la rentabilidad de las carreras.

⁴² Barron, K., & Gravert, C. (2022). Confidence and career choices: An experiment. *The Scandinavian Journal of Economics*, 124(1), p. 35-68.

⁴³ Loewenstein, G., & Molnar, A. (2018). The renaissance of belief-based utility in economics. *Nature Human Behaviour*, 2(3), p. 166-167.

⁴⁴ Kahneman, D., & Tversky, A., On the interpretation of intuitive probability: A reply to Jonathan Cohen. *Cognition* 7, 1979, p. 409-411.

⁴⁵ Ministerio de Educación (Subsecretaría de Educación Superior) (2022). Propuesta para la actualización de la Estructura de Títulos y Grados de la Educación Superior Chilena. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2022/02/Actualiza-Titulos-Grados.pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024), p. 8.

b) Fricciones en el Mercado del Trabajo: Potencial desalineamiento del currículum y las carreras impartidas por las IES respecto de las necesidades del mercado laboral

38. Una segunda razón que justifica el estudio de mercado propuesto es la existencia de fricciones en el mercado laboral que afectan a las personas con educación superior. A diferencia de las fricciones de demanda señaladas en la sección anterior, que podrían involucrar una sobre estimación de capacidades por parte de los futuros estudiantes, o el contar con información imperfecta respecto del retorno de las distintas carreras, esta sección se refiere al potencial desalineamiento de currículum y carreras impartidas por las IES respecto de las necesidades presentes en el mercado laboral. Esta segunda posible falla de mercado menoscabaría igualmente la dinámica competitiva del sector. Incluso asumiendo que los estudiantes fuesen tomadores de decisión racionales, si las IES tuviesen información imperfecta respecto de las necesidades del mercado laboral, no podrían diferenciarse ofreciendo una variedad de carreras que atendiese mejor tales necesidades. Así, el resultado esperable sería que éstas compitiesen en otros atributos y no en éste.
39. Este problema se manifiesta claramente en datos proporcionados por la OCDE, donde se muestra que el país se encuentra en el segundo lugar en términos de adultos que desempeñan trabajos para los cuales están sobrecalificados⁴⁶. Esto quiere decir que existen jóvenes que se forman en carreras o adquieren competencias que luego el mercado laboral no demanda, o lo hace sólo parcialmente. Como ya observamos, este cisma entre la formación recibida y las oportunidades laborales podría ocurrir por las razones mencionadas en la sección anterior, esto es, que los futuros estudiantes no elijan correctamente su formación, o bien producto de una desconexión entre los sistemas de educación y los demandantes de capital humano en el mercado laboral⁴⁷.
40. Por otro lado, otro síntoma que sugiere la existencia de la fricción que destacamos en esta sección es la proporción significativa de estudiantes egresados de la educación terciaria, especialmente en el rango de 25 a 29 años, que se encuentran en la categoría conocida como “Ni estudian ni trabajan” (NINI). Concretamente, un 24% de los graduados en 2020 se encontraban en esta situación en Chile, siendo superado sólo por Sudáfrica y Turquía en el marco de los países OCDE, que tenían un 36% y 26% de graduados en esta categoría⁴⁸, respectivamente.
41. La falta de empleabilidad de las personas que concluyen la educación superior implica un relevante problema de calidad, ya que los estudiantes ingresan a dichas carreras bajo cierta expectativa de tener una inserción laboral adecuada. Esto trae relevantes implicancias para los jóvenes en la categoría NINI, que no solo pierden oportunidades inmediatas de aprendizaje y empleo, sino que también enfrentan consecuencias a largo plazo, como tasas más bajas de empleo, menores ingresos en etapas posteriores de la vida, problemas de salud mental y exclusión social⁴⁹.

⁴⁶ OECD (2019). Getting skills right: Engaging low-skilled adults in learning. Disponible en: <https://www.oecd.org/employment/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024), p. 13.

⁴⁷ En este sentido se visualizan esfuerzos, pero no vinculantes, respecto a la empleabilidad y sistemas de medición de la empleabilidad de los egresados de las IES en las pautas y guías de la Comisión Nacional de Acreditación. La acreditación solo es obligatoria para las carreras conducentes a los títulos de Médico Cirujano, Odontólogo, y aquellas ligadas a pedagogías.

⁴⁸ OECD (2023), op. cit., p. 55.

⁴⁹ A este respecto, véase: Helbling, L. A., & Sacchi, S. (2014). Scarring effects of early unemployment among young workers with vocational credentials in Switzerland. *Empirical Research in Vocational Education and Training*, 6(1), 1-

42. En consecuencia, resulta importante analizar aquellos aspectos en este mercado que explicarían por qué estos jóvenes que han egresado de IES no han logrado ingresar al mercado laboral, o ingresan a trabajos para los cuales están sobrecalificados. Adicionalmente la persistencia de estas situaciones podría desalentar a las personas a invertir en educación superior o capacitación, al percibir un retorno insuficiente de dicha inversión.
43. Como señala el estudio de la CNEP, las instituciones de educación superior carecen de un mecanismo que facilite la vinculación entre la formación y el sector productivo⁵⁰, entendiéndose como vinculación el enlace entre los actores del sistema educativo y del mercado laboral en las decisiones relacionadas con todos los procesos de la formación, desde el diseño curricular hasta su aplicación y actualización⁵¹. Esto es relevante a la luz de estudios que documentan que los países que tienen mayor vinculación entre el sistema educativo y actores demandantes en el mercado laboral tienen menor desempleo joven⁵².
44. Esta falta de vinculación se ha intentado resolver, pero dichos esfuerzos podrían ser insuficientes. La Ley de Educación Superior creó al Consejo Asesor para la Formación Técnico Profesional (“**Consejo Asesor de FTP**”), que desde su creación en el año 2018 tiene a su cargo el diseño de una estrategia nacional para este sector⁵³; sin embargo, a la fecha no se han implementado todas sus recomendaciones. Así, en el informe sobre Estrategia Nacional de Educación Técnico Profesional 2020, que incluyó la participación del Consejo Asesor de FTP, se estableció como un nudo crítico la incipiente vinculación con las empresas⁵⁴. Por otra parte, se han incorporado ciertos aspectos de la inserción laboral y empleabilidad como parte de los criterios para determinar el nivel de acreditación de las IES; sin embargo, las exigencias definidas son relativamente bajas⁵⁵ y la acreditación es un proceso voluntario, lo que limita su incidencia.

22. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s40461-014-0012-2>; Möller, J. and M. Umkehrer (2014). Are there long-term earnings scars from youth unemployment in Germany ZEW. *Centre for European Economic Research*, Discussion Papers, No. 14-089. Disponible en: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp14089.pdf>; Ralston, K., Everington, D., Feng, Z., & Dibben, C. (2022). Economic Inactivity, Not in Employment, Education or Training (NEET) and Scarring: The Importance of NEET as a Marker of Long-Term Disadvantage. *Work, Employment and Society*, 36(1), pp. 59-79. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0950017020973882>; Basta, M. et al. (2019). NEET status among young Greeks: Association with mental health and substance use. *Journal of Affective Disorders*, 253, pp. 210-217. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/J.JAD.2019.04.095>; y, Bäckman, O. and A. Nilsson (2016). Long-term consequences of being not in employment, education or training as a young adult. Stability and change in three Swedish birth cohorts. *European Societies*, 18 (2), pp. 136-157. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14616696.2016.1153699> (Última revisión de todas las fuentes el 13 de diciembre de 2023).

⁵⁰ CNEP (2018), op. cit., pp. 164-165.

⁵¹ Renold, U., Bolli, T., Caves, K., Bürgi, J., Egg, M. E., Kemper, J., & Rageth, L. (2018). Comparing International Vocational Education and Training Programs: The KOF Education-Employment Linkage Index. *National Center on Education and the Economy*, p.3.

⁵² Ídem.

⁵³ Artículo 16 y 17 de la Ley N° 21.091.

⁵⁴ Ministerio de Educación (2020). Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2020/12/Estrategia-FTP.pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

⁵⁵ En el caso de las universidades, la empleabilidad o inserción laboral no es un criterio autónomo para definir la calidad de la educación, mientras que en el caso de la educación superior técnico profesional este criterio será obligatorio solo a partir del año 2025. Para revisar en más detalles los criterios de evaluación para la acreditación universitaria véase CNA (2022). Orientaciones para el Uso de Criterios y Estándares del Subsistema Universitario en Procesos de Autoevaluación. Disponible en: <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/ORIENTACIONES%20PARA%20EL%20SUBSISTEMA%20UNIVERSITARIO.pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024). En lo que respecta a la educación superior técnico profesional, el criterio N° 4 corresponde a la empleabilidad, cuyo nivel más bajo se puede cumplir cuando “[l]a institución posee información relativa a sus titulados (datos de contacto, situación laboral/académica, emprendimientos, nivel de ingresos, tiempo para su inserción laboral, pertinencia)”, véase: CNA (2022). Orientaciones

45. Por último, a nivel de gasto fiscal, parece relevante entender la evidencia que explica el desempleo de jóvenes formados en educación terciaria, pues es el Estado el que desempeña un papel fundamental al financiar gran parte de la estructura formativa y tiene luego una responsabilidad social con quienes se encuentran desempleados.

c) Barreras regulatorias a la oferta y problemas en el financiamiento

46. De manera preliminar constatamos que existen eventuales barreras regulatorias que podrían estar limitando la oferta educativa. Estas se refieren a la forma de financiar el sistema, así como una posible inflexibilidad en lo que respecta a la estructura de los títulos y grados en la educación superior chilena.
47. En lo que respecta al financiamiento, actualmente existe una potencial barrera regulatoria a la expansión de la matrícula en CFT e IP, debido a las diferencias en el financiamiento directo tanto para las IES como para los estudiantes. A este respecto, la mayoría de los instrumentos de financiamiento fiscal y estudiantil de la educación superior se encuentran dirigidos a las universidades⁵⁶. Esto podría estar limitando la capacidad de CFT e IP de responder con una mayor oferta educativa.
48. Asimismo, existen eventuales barreras regulatorias en lo que respecta a los grados académicos. En primer lugar, como se señaló previamente, hay restricciones a la capacidad de los IP y CFT para otorgar ciertos grados académicos, como lo serían los magísteres politécnicos, lo que implica que las personas deban ingresar el sistema universitario para optar a credenciales de mayor especialización. Por otra parte, también hay restricciones para convalidar los cursos realizados en estos establecimientos con aquellos impartidos en las universidades. Así se podría evaluar una modificación regulatoria para ampliar y flexibilizar las trayectorias formativas, permitiendo la convalidación de ciertos ramos o cursos para obtener grados de especialización adicionales, reduciendo la duración de la respectiva carrera considerando los conocimientos previos adquiridos⁵⁷.
49. Por otra parte, se han identificado posibles problemas de competencia en el financiamiento relacionados con el CAE, un programa de créditos con garantía estatal regulado principalmente por la Ley N° 20.027. En un informe del año 2011, el Banco Mundial señaló que existían una serie de problemas asociados a las licitaciones a las instituciones financieras que administran

para el Uso de Criterios y Estándares del Subsistema Técnico Profesional en Procesos de Autoevaluación. Disponible en: <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/ORIENTACIONES%20PARA%20EL%20SUBSISTEMA%20T%20C3%89CNICO%20PROFESIONAL.pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

⁵⁶ Brunner, J. J., & Labraña, J. (2018). Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil. *Centro de Estudios Públicos*, 31, noviembre, p.11. Disponible en: https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/dpp_031_noviembre2018_jjbrunner_jlabrana.pdf (Última revisión el 4 de enero de 2024), haciendo referencia a: Contraloría General de la República (2018). Financiamiento fiscal a la educación superior, pp. 37-59. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2094009/FFES+2018.pdf/6d52060d-d57d-cb24-5450-410bcee9d14c> (Última revisión el 4 de enero de 2024). Esto también ha sido señalado en un informe del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales ("CPCE") realizado en conjunto con el Consejo de Rectores de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados (conocido como "Vertebral"), véase CPCE & Vertebral (2020). Financiamiento comparado de la educación superior en Chile con foco en la educación superior técnico profesional. *Enfoque de políticas ESTP*, 10, p. 31. Disponible en: <https://cpce.udp.cl/publicacion/enfoque-de-politicas-estp-no10-financiamiento-comparado-de-la-educacion-superior-en-chile-con-foco-en-la-educacion-superior-tecnico-profesional/> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

⁵⁷ Lo anterior va en línea con lo señalado por el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional en el siguiente documento: Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional (2020). Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional. Disponible en: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2020/12/Estrategia-FTP.pdf> (Última revisión el 4 de enero de 2024).

estos créditos⁵⁸, que derivaban esencialmente en problemas de agencia, donde los bancos tienen incentivos, por la estructura de la licitación, de acumular una cartera rentable libre de riesgo, cargándole al Estado segmentos de alto costo; así como limitaciones injustificadas en las licitaciones, derivadas de la definición de los participantes elegibles, limitando de forma innecesaria la participación de otros actores⁵⁹ y el cronograma de la subasta de la cartera, por el poco tiempo que tienen los bancos para diseñar y construir la infraestructura para emitir y administrar los créditos⁶⁰. Conforme a nuestra revisión de la normativa vigente, estos problemas persisten, más de 10 años después de la emisión de dicho informe.

50. De esta manera, un estudio de mercado como el que se propone podría permitir evaluar si las potenciales barreras regulatorias señaladas, así como los problemas de competencia en el financiamiento, son o no justificados, y si su eventual remoción permitiría una mejor respuesta de la oferta educativa a estas necesidades.

V. HIPÓTESIS DE FALTA DE COMPETENCIA

51. Como ya se señaló en este estudio se propone analizar los mercados en el ámbito de la educación superior en Chile, abarcando la educación universitaria y técnico profesional.
52. En este estudio, la hipótesis de falta de competencia es la siguiente: *“Existen espacios en el mercado de la educación superior que no se encuentran funcionando de forma adecuada desde el punto de vista de la competencia, lo que estaría provocando que la elección de los estudiantes y la respuesta de la oferta no sea la óptima”*.

VI. CALENDARIO DEL ESTUDIO DE MERCADO

53. Según establece la Guía, luego del lanzamiento existen tres etapas para el desarrollo de un estudio de mercado. El calendario que se propone para este estudio de mercado es el que sigue, aunque podría ser objeto de modificaciones según las necesidades de desarrollo del estudio:

Etapa	Meses
Recopilación y análisis de información	Enero 2024 a noviembre 2024.
Conclusiones preliminares	Diciembre 2024.
Informe final	Marzo 2025.

⁵⁸ Banco Mundial. «El Programa de Crédito con Aval del Estado de Chile.» Banco Mundial. 8 de Marzo de 2011. Disponible en: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/254511468217185045/Program_a-de-Credito-Con-Aval-del-Estado-CAE-de-Chile (Última revisión el 4 de enero de 2024).

⁵⁹ En particular, se ha señalado que, considerando la estructura del crédito, este no supondría un riesgo tal que solo debiesen participar los bancos en las licitaciones. Podrían existir más participantes, como las cajas de compensación, fondos de inversión y aseguradoras.

⁶⁰ Banco Mundial (2011), op. cit., pp. 95 y 96.

VII. INVITACIÓN A PARTICIPAR Y DATOS DE CONTACTO

54. Se invita a todas aquellas personas, naturales o jurídicas, que tengan interés en participar de este estudio de mercado, a realizar presentaciones por escrito ante la FNE o a solicitar reuniones para aportar información con el equipo que desarrolla el estudio.

Contacto: e-mail estudiosdemercado@fne.gob.cl; teléfono +562 2 7535600.

VIII. CONCLUSIONES

55. Por los antecedentes señalados, se estima que existen razones suficientes para realizar un estudio sobre la evolución competitiva del mercado de educación superior, por lo cual se recomienda al Fiscal, salvo su mejor parecer, la apertura del estudio de mercado antes referido en ejercicio de la facultad contemplada en el literal p) del artículo 39 del Decreto Ley N° 211 de 1973.

Saluda atentamente a usted,

FELIPE CASTRO A.
JEFE DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE MERCADO