

Contribuciones Públicas a la Versión Preliminar del Estudio de Mercado sobre la Educación Superior

División Estudios de Mercado

Santiago, enero de 2026

TABLA DE CONTENIDOS

Contenido	
I.....	Comentarios
ODECU	3
II.Comentarios	Acción
Educación.....	8
III.Comentarios Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).....	20
IV.Comentarios Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH).....	35
V.Comentarios	Fundación
Luksic.....	53
VI.....	Comentarios
INACAP.....	58
VII. Comentarios Vertebral.....	91

I. Comentarios ODECU



Opinión ODECU: Consulta Pública “Estudio de Mercado sobre Educación Superior” (EM09-2024), Fiscalía Nacional Económica

Con el objetivo de fortalecer el análisis y perfeccionar las recomendaciones del Estudio, de modo de promover decisiones informadas, reducir riesgos para los estudiantes y mejorar el funcionamiento competitivo del sistema de educación superior, formulamos las siguientes sugerencias.

1. Protección económica: gratuidad institucional y regulación de aranceles

La consolidación y estabilidad del mecanismo de gratuidad institucional es fundamental para reducir la carga financiera de los hogares y moderar la exposición al endeudamiento estudiantil.

De acuerdo con el informe, la ampliación de la regulación de aranceles permitirá que, en 2025, los aranceles regulados abarquen un 36,2% de la matrícula en instituciones adscritas a gratuidad. Este avance regulatorio es coherente con el diagnóstico de heterogeneidad de precios y con las dificultades que enfrentan los estudiantes para comparar alternativas en un entorno de alta complejidad y diversidad institucional.

En ese marco, se sugiere que el informe final incorpore un análisis complementario que evalúe cómo la expansión de los aranceles regulados afectará los incentivos competitivos entre instituciones adscritas y no adscritas a gratuidad, considerando al menos las diferencias en estructura de costos y fuentes de financiamiento; la composición socioeconómica y académica de la matrícula; y el rol de becas y descuentos internos como instrumentos competitivos.

Este análisis permitiría anticipar efectos no deseados en competencia, calidad y sostenibilidad financiera, y reforzar la coherencia entre política de gratuidad, regulación de precios y buen funcionamiento del mercado.

2. Complejidad en la toma de decisión y asimetrías de información

El Estudio identifica tres elementos que condicionan la toma de decisiones de los estudiantes y sus familias: (i) un ambiente de decisión complejo, con más de 5.000 programas de pregrado y una oferta muy diversa de instituciones y sedes, que se distribuyen territorialmente de manera desigual; (ii) desconocimiento y bajo uso de herramientas públicas de información y programas de orientación, pese a los esfuerzos desplegados por el Estado; y (iii) una brecha temporal significativa entre el momento de elección y la inserción laboral, que dificulta anticipar resultados efectivos en empleabilidad, ingresos, duración real y satisfacción.

La encuesta y los grupos focales muestran que los estudiantes valoran simultáneamente variables económicas (empleabilidad, expectativas de ingresos, aranceles), académicas y reputacionales (acreditación, prestigio) y vocacionales, confirmando la naturaleza multidimensional de la decisión.

Sobre esa base, se formulan tres sugerencias:

2.1 Ficha Pública Estandarizada por carrera

Se sugiere que el informe final evalúe la factibilidad de recomendar la creación de una Ficha Pública Estandarizada por carrera, que complemente y operacionalice las recomendaciones ya formuladas en materia de plataforma digital centralizada, hito informativo obligatorio y transparencia a través de la acreditación.

Esta ficha debiera contener, al menos, para cada programa: (i) tasas de empleabilidad al año 1, 3 y 5; (ii) tasas efectivas de titulación y deserción; (iii) duración real promedio y exceso de duración; (iv) una estimación de valor presente neto (VPN) o, al menos, información sistemática sobre costos y retornos esperados; y (v) un indicador sintético de satisfacción y/o *mismatch* cuando exista información estadísticamente representativa.

2.2 Evaluación de la efectividad de los mecanismos públicos de orientación vocacional

A partir de la información recabada por la encuesta y los grupos focales, y de las bases de datos de MINEDUC y de la Subsecretaría de Educación Superior, se sugiere que el informe final recomiende un análisis específico de efectividad de los mecanismos públicos de orientación vocacional, con foco en el conocimiento, uso y comprensión de plataformas como MiFuturo.cl; la llegada efectiva de los programas de orientación a estudiantes sin capital cultural o redes familiares vinculadas a la educación superior; y las brechas comunicacionales identificadas por los propios estudiantes.

2.3 Análisis territorial más granular

Si bien el Estudio distingue zonas norte, metropolitana y sur, se sugiere que el informe final incorpore un análisis o, al menos, una discusión metodológica adicional respecto de zonas extremas y territorios con oferta particularmente limitada, donde la competencia se ve restringida por la inexistencia de determinadas carreras, la menor presencia de instituciones y mayores costos de movilidad.

3. *Mismatch* laboral y consistencia de expectativas

El anexo metodológico de la encuesta señala como uno de sus objetivos explícitos documentar el nivel de *mismatch* en dos dimensiones: i) calificación (sobre, sub o adecuadamente calificado); y ii) desalineamiento entre oficio y profesión estudiada.

En esa línea, la información sobre *mismatch*, expectativas y trayectoria laboral constituye un insumo clave para diseñar políticas de información y mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones de educación superior.

Se sugieren tres líneas de profundización:

3.1 Profundizar el análisis por tipo de institución

Se sugiere que el informe final profundice el análisis de *mismatch* según tipo de institución (universidades, IP y CFT), considerando que los perfiles de entrada y los objetivos formativos difieren entre subsistemas; la exposición al endeudamiento y los costos de oportunidad pueden ser distintos; y la información disponible para los estudiantes también varía.

3.2 Relación entre *mismatch* y atributos valorados en la decisión

Se sugiere un análisis complementario que explore la relación entre los niveles de *mismatch* observados y los atributos declarados como relevantes en la decisión (empleabilidad, ingresos esperados, prestigio institucional, vocación), con el propósito de identificar en qué medida las expectativas iniciales se alinean o no con los resultados efectivos; y si ciertos discursos de marketing o señales reputacionales tienden a generar expectativas sistemáticamente desalineadas.

3.3 Difusión de indicadores de *mismatch*

Se sugiere que el informe final recomiende evaluar la difusión pública de indicadores de *mismatch* por carrera o grupos de programas, cuando ello sea metodológicamente robusto y respetuoso de la reserva de datos personales.

4. Priorización y uso del Estudio

A la luz del diagnóstico contenido en el EM09-2024 y sus anexos, sugerimos que el informe final explicita una priorización y secuencia de uso de sus resultados desde la perspectiva de las personas consumidoras de educación superior.

En ese marco, sugerimos:

- 4.1 En el corto plazo, concentrar las recomendaciones en mejoras de información y decisión: fortalecimiento de la orientación vocacional pública, estandarización de la información clave para postulantes (como la propuesta de Ficha Pública por carrera) y mejor uso de los indicadores ya calculados de empleabilidad, duración, deserción, VPN, satisfacción y *mismatch*.
- 4.2 En el mediano plazo, utilizar los hallazgos del Estudio para revisar y ajustar los instrumentos regulatorios existentes, en particular, la regulación de aranceles y los esquemas de financiamiento asociados a gratuidad, incorporando los análisis complementarios sugeridos sobre incentivos competitivos, efectos distributivos y sostenibilidad institucional.
- 4.3 En el largo plazo, considerar el Estudio como insumo para una discusión más amplia sobre la arquitectura del sistema de educación superior, su gobernanza y los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones frente a los resultados efectivamente obtenidos por sus estudiantes.

Finalmente, sugerimos que la FNE, en la versión final del informe, indique expresamente cómo incorporó las observaciones recibidas en esta consulta pública y recomiende que los ministerios y organismos competentes (en particular MINEDUC, Subsecretaría de Educación Superior y Superintendencia de Educación Superior) utilicen estos resultados como base para el diseño y ajuste de políticas que pongan en el centro la protección de quienes hoy asumen el mayor riesgo en este mercado: los estudiantes y sus familias.

II. Comentarios Acción Educar

*acción*Educar

Comentarios generales y recomendaciones

Informe Preliminar Estudio de Mercado sobre Educación Superior

Fiscalía Nacional Económica (FNE)

Manuel Villaseca Vial

noviembre de 2025

I. Introducción

1. Este documento analiza el Informe preliminar del Estudio de Mercado de la Educación Superior (EM-09) realizado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE)¹.
2. En la siguiente sección, se recorre el documento con observaciones, recomendaciones y críticas metodológicas, con el fin de aportar a la mejora del Estudio de Mercado.
3. En la sección final, se realizan recomendaciones, especialmente respecto de los elementos que resultan necesarios en el análisis de la Fiscalía.

II. Comentarios generales

4. El informe preliminar de la FNE sobre el Estudio de Mercado de la Educación Superior es una contribución valiosa al debate público. La FNE investiga la existencia de limitantes a la competencia en el mercado de educación superior en Chile. Para esto, primero, realiza una revisión histórica y regulatoria del sector.
5. Luego, el informe pasa a realizar un diagnóstico de la evaluación competitiva del mercado. Éste ha aumentado en tamaño y en cobertura durante el período estudiado (2007-2023); asimismo, se nota una expansión sostenida de la oferta académica.

¹ <https://www.fne.gob.cl/estudios-de-mercado/estudios/estudios-de-mercados-actuales/>

acciónEducar

También se observa que los ingresos por aranceles, en su totalidad, significan un flujo fundamental en las finanzas del sistema.

6. La Fiscalía busca primero dilucidar en qué ámbitos se da la competencia entre oferentes. Para esto, observa las estrategias de diferenciación y difusión de los programas de educación superior. Los programas buscan diferenciarse, principalmente, en su malla curricular, en la calidad docente y en la empleabilidad de sus egresados. Al mismo tiempo, se nota que estos atributos, en una porción de los casos, no son los que los programas perciben como relevantes para sus estudiantes.
7. El informe halla que la información efectivamente difundida por los programas no está alineada con los atributos que las instituciones perciben como determinantes de la decisión para los estudiantes. Las instituciones, de acuerdo con los datos presentados, reportan sistemáticamente la malla curricular, las becas y la acreditación. Por otro lado, omiten las tasas de titulación y de deserción, así como la renta futura de los egresados. La Fiscalía observa que esto podría afectar la decisión de los estudiantes. Sin embargo, omite en este análisis la existencia de la plataforma MiFuturo², que precisamente informa dichos indicadores (luego en el documento, no obstante, analiza la misma plataforma).
8. Los datos reportados muestran que los atributos valorados por los estudiantes no son sistemáticamente difundidos por las instituciones. Por otro lado, también muestran que los programas de estudios universitarios priorizan, en sus estrategias de diferenciación, atributos que agregan valor económico para sus egresados, como la calidad docente. Esto no ocurre para los programas técnico-profesionales.

² <https://www.mifuturo.cl/sies/>

*acción***Educar**

9. En ese sentido, es importante adelantar otro resultado del estudio: **los postulantes valoran atributos en forma inconsistente en el tiempo**. Luego del egreso, declaran que, en su postulación, hubieran considerado de manera más significativa atributos de resultados económicos de los programas. Cabe preguntarse, entonces, por la validez de considerar la utilidad de los consumidores en base a sus preferencias en el momento de la postulación. **Si finalmente existe una convergencia entre la oferta programática y la demanda por atributos de parte de los egresados, el mercado parece estar cumpliendo de forma óptima su función de asignación**. Esto sería el caso de las universidades.
10. La Fiscalía, luego, investiga los patrones de la demanda por programas de estudio. Primero, observa que no existe un solapamiento significativo de postulaciones entre subsistemas, por lo que concluye que son sectores susceptibles de un análisis diferenciado. Después, en el subsector universitario, **conforma conjuntos de programas a partir de las postulaciones comunes de los individuos**. Los programas de estos conjuntos pueden ser considerados como sustitutos, por lo que la Fiscalía los **considera como espacios de competencia relevantes para el análisis**. Por otro lado, en el subsector técnico-profesional, y dados los flujos de matrícula intrarregionales, considera como espacios de competencia a cada una de las combinaciones entre región y área de carrera genérica.
11. No queda claro en el informe, en cuanto a la definición de los espacios de competencia entre programas universitarios, **si, al conformar los conjuntos de postulaciones comunes, se considera la intensidad u orden de la preferencia de los individuos**. Esto debería ser considerado de alguna forma, toda vez que, en un conjunto de alternativas que agrupan postulaciones comunes, pueden existir dos subconjuntos

acciónEducar

perfectamente ordenados: uno más preferido por la gran mayoría de los postulantes y otro menos preferido, al que postulan en una preferencia más baja.

12. Se evalúa la concentración de los espacios de competencia (o mercados) con el índice Herfindahl-Hirschman (IHH), que toma un máximo de 10 mil puntos, cuando sólo existe 1 actor oferente para el 100% del mercado relevante.
13. En el mercado universitario, se observan niveles de concentración elevados (~3.500 puntos), aunque decrecientes en el tiempo, en promedio. Hay que destacar el alza acelerada de la concentración en las regiones de O'Higgins (70%) y de Aysén (38%), desde 2018 hasta 2024. Ésta coincide con la creación de oferta universitaria estatal sólo en esas regiones (2015). El promedio simple del IHH de las regiones creció un 9,1% entre 2018 y 2024. Al excluir a las regiones de O'Higgins y Aysén, dicha tasa se reduce a un 3%. La creación de oferta estatal universitaria no es abordada por la Fiscalía en el informe. Sin embargo, el hecho de mantener una oferta subsidiada y no pertinente puede haber influido en el grado de concentración de estas regiones.
14. En el mercado técnico-profesional, por otro lado, se observa un alto grado de concentración, estable en el tiempo. Los resultados no son desagregados por región.
15. Más adelante en el documento, se analizan los markups de las instituciones de educación superior. El markup es una medida que indica la relación entre el precio promedio de la institución y su costo marginal. Si el markup es mayor a 1, la institución tiene ingresos por encima de su costo marginal. Se conocen los ingresos de las instituciones, pero no sus costos marginales. Éstos últimos son estimados por la Fiscalía, con una metodología desarrollada por De Loecker et al. (2020)³. Se observan markups cercanos a 1,8 en las universidades, bastante estables, y cercanos a 4 y

³ De Loecker, J., Eeckhout, J., & Unger, G. «The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications», The Quarterly Journal of Economics 135, nº 2 (2020): 561-564.

acciónEducar

crecientes en las instituciones técnico-profesionales. Aunque se reconocen las limitaciones de esta metodología (e.g. que la variable de ingresos por aranceles incluye el postgrado), no se considera debidamente, en el análisis posterior, la heterogénea estructura de costos y subsidios cruzados de las instituciones. Esta decisión metodológica debería ser mejor clarificada en el informe.

16. ¿Por qué los markups de las universidades privadas no CRUCH son más altos que los de las universidades del Consejo? La Fiscalía, en el numeral 534 del informe, toca brevemente este tema: las fuentes de financiamiento son distintas en el CRUCH. Aunque lo siguiente no es mencionado en el informe, los aportes basales (AFD, AIUE, FBD y otros) subsidian de forma “oculta” los precios de estas universidades. De ahí, la relación entre precio y costo marginal disminuye, por lo que sus markups se acercan a 1. Las diferencias en fuentes de financiamiento son tratadas débilmente a lo largo del informe. No se menciona el rol de los subsidios arbitrarios que reciben las instituciones estatales y privadas del DFL N° 4 de 1981 en la competencia.
17. Otras razones para las diferencias en los markups corresponden a mayores costos fijos por la regulación de calidad y a diferencias de calidad que no son capturadas por la metodología utilizada.
18. Luego de esto, la Fiscalía da paso a un análisis sobre la calidad del sistema. Para esto, determina una medida de calidad basada en las preferencias de los estudiantes y en qué grado se cumplen. Esta decisión metodológica abre una discusión de interés. Dado que las universidades, en especial, poseen más funciones críticas que sólo la docencia de pregrado, sería prudente considerar otras medidas de bienestar de los consumidores que no son estudiantes. Por ejemplo, las instituciones a las que podrían prestar servicios de investigación, o las corporaciones municipales a las que

*acción*Educar

apuntan con vínculos de extensión. En instituciones de alta complejidad, esto adquiere una relevancia fundamental, porque los insumos son utilizados en varias funciones mencionadas de forma simultánea. Así, un académico, por ejemplo, suele realizar actividades de extensión o de vinculación con el medio, no sólo de docencia y de investigación.

19. El informe presenta una estimación sobre la prima salarial de los programas de educación superior, realizada con una ecuación de Mincer: alrededor de 45% en universidades; de 20% en institutos profesionales; y de 16% en centros de formación técnica.
20. Se computa también el Valor Presente Neto (VPN) estimado de cada programa de educación superior, a partir de una proyección de los salarios realizada con la prima salarial estimada. Se encuentra que el VPN de los programas de educación superior es muy superior a 0, aunque heterogéneo en los tipos de instituciones. Mientras en las universidades supera, en promedio, los \$125 millones de pesos, en las instituciones técnico-profesionales es cercano a \$0. Cerca de un 35% de los programas, donde está matriculado un 40% de los alumnos, posee un VPN negativo (se recomienda presentar esta cifra separada por subsistema: universitario y técnico-profesional). Se deben hacer dos anotaciones a la metodología utilizada. La primera es que el VPN estimado, como indica la Fiscalía en el numeral 676, no considera los subsidios fiscales (gratuidad, becas, manutención y créditos) a la educación superior, por lo que no se debe tomar desde el punto de vista del estudiante. La segunda es que el método de utilizar una persona promedio de la educación superior (en características observables) esconde la heterogeneidad de valores de VPN intra-programa. De ahí que, con toda probabilidad, el porcentaje de estudiantes con VPN negativo es mucho menor al 40% de matriculados en programas con el indicador bajo cero.

*acción*Educar

21. El informe presenta medidas de satisfacción de los egresados para observar la calidad de la educación superior. Más allá de las limitaciones de esta aproximación (explicadas anteriormente en este documento), **casi dos tercios de los estudiantes están satisfechos con la carrera que estudiaron y con la institución donde lo hicieron.** No se presenta un benchmark para comparar esta cifra y mejorar el análisis.
22. También se observa el alineamiento entre el área de estudio y de trabajo, denominada como match en la literatura (el desalineamiento se denomina mismatch). La Fiscalía reporta que cerca de un 25% de los egresados trabaja en algo no relacionado con sus estudios. Este hallazgo no es novedoso y confirma la evidencia ya entregada por la OCDE el año 2024, a través del PIAAC. **No se menciona, de todas maneras, que el nivel de mismatch de nuestro país es de los más bajos de la OCDE; y también de aquellos que más ha disminuido en la última década (PIAAC 2024, OCDE⁴).**
23. La Fiscalía concluye, de su análisis de diagnóstico del mercado, que no se puede descartar la presencia de problemas de competencia en el mismo. Sin embargo, **las pruebas de la presencia de dichos posibles conflictos de competencia son débiles y, en algunos casos, no suficientemente explicadas.** Las pruebas de conflictos de competencia en la educación superior que sí han sido señaladas por la literatura no son tratadas: el rol de acuerdos horizontales anticompetitivos; de políticas de fijación de precios y vacantes; y de diferencias en subsidios que distorsionan las decisiones de los agentes del mercado. Esto se explica más adelante en este documento.
24. El informe señala que hay indicios de tres problemas de competencia principales. El primero es respecto de las decisiones de los estudiantes. Dado que **las preferencias**

⁴ <https://www.oecd.org/en/about/programmes/piaac.html>

*acción*Educar

antes y después del egreso son inconsistentes, respecto de los atributos de los programas, se recomienda mejorar la información para reducir posibles asimetrías que estén causando malas decisiones. Esto es prudente, dado el extenso cuerpo de literatura que muestra sesgos decisionales e información imperfecta en el mercado de programas de estudio.

25. El segundo conflicto señalado es la evidencia de que las instituciones no divulgan de forma transparente variables relevantes para el retorno económico y para la decisión de los estudiantes. Para esto se dan múltiples explicaciones, destacando la falta de información sobre las valoraciones de los consumidores y las barreras económicas para el acceso a la información, tanto de estudiantes como de instituciones. Por otro lado, la recomendación de generar una plataforma digitalizada e interactiva que compare instituciones puede incentivar a la homogeneización de la educación superior, algo que no es deseable para el desarrollo de la ciencia. Parece ser más barato y beneficioso, con todo, reforzar la plataforma MiFuturo y su uso. Ésta ya entrega información comparable sobre los atributos económicos de los programas; y permite consultar las carreras e instituciones. Por otro lado, la recomendación de generar un indicador estandarizado de valor económico agregado, por parte de la Subsecretaría de Educación Superior, representa un riesgo evidente para la calidad sistémica e institucional. Representaría un orden estandarizado en una única dimensión de un sistema complejo, como es la educación superior, yendo en contra de su misma organización a través del SINACES. Asimismo, su confiabilidad depende de la calidad metodológica del indicador, su sensibilidad a variaciones y otros factores, lo que lo hace poco preciso, por definición.
26. El tercer problema es el impacto de la regulación en la libre competencia. Un aspecto es la calidad jurídica de las instituciones estatales de educación superior.

*acción*Educar

Dado que son servicios públicos, algunas reglas les impiden competir en igualdad de condiciones con las instituciones privadas. Otro aspecto es el **financiamiento a la oferta**, que representa un 31% de los recursos fiscales destinados a la educación superior en Chile. El Aporte Fiscal Directo (AFD), que alcanzó 276.443 millones de pesos en 2023, responde a un criterio casi puramente histórico para su distribución, entre las universidades originales del CRUCH. La Fiscalía recomienda mejorar el régimen de derecho público diferenciado de las universidades estatales; eliminar gradualmente los criterios históricos de asignación del AFD; y también, mejorar el sistema de títulos y grados.

III. Recomendaciones

27. Durante este documento, se han realizado recomendaciones específicas, explícitas e implícitas, respecto de las metodologías utilizadas, la transparencia de algunas decisiones y la información presentada, que necesita mayor especificidad.
28. A estas recomendaciones, se deben sumar tres elementos que, en nuestra opinión, deben ser incluidos en todo análisis de competencia sobre la educación superior en Chile.
29. El primer elemento, ausente del análisis de la Fiscalía, corresponde al rol de acuerdos horizontales anticompetitivos en el mercado de educación superior. En específico, a la función que cumple el Consejo de Rectores y Rectoras de las Universidades Chilenas (CRUCH). Como se explicó en el documento **“Libre competencia en la educación superior: el Consejo de Rectores”**⁵, enviado a esta Fiscalía como parte

⁵ Publicado recientemente en la revista especializada Estudios Públicos:

Villaseca, M. 2025. Libre competencia en la educación superior: el caso de la gratuidad. Estudios Públicos. 01 (ago. 2025), 1-29. DOI: <https://doi.org/10.38178/07183089/1350241125>

*acción*Educar

de los antecedentes para el Estudio de Mercado de la educación superior, la política pública de educación superior otorga al CRUCH un poder decisorio sobre la regulación. Por ejemplo, nombra 5 de 8 integrantes del Comité Técnico de Acceso del Subsistema Universitario y designa directamente a uno de los integrantes del Consejo Nacional de Educación (CNED). Asimismo, el Consejo tiene un acceso privilegiado e influencia constante sobre las decisiones de los actores más relevantes del sistema, especialmente el Ministerio de Educación. En cambio, las universidades que no pertenecen al Consejo no disfrutan de ningunos de estos beneficios, pese a, en muchas ocasiones, estar mejor aspectadas en calidad, docencia e investigación. Con todo, un análisis completo de la competencia en el sector debería considerar dicha situación.

30. El segundo elemento corresponde a los efectos de políticas de fijación de precios y vacantes, en específico, de la política de financiamiento gratuito a las instituciones (conocida como gratuidad). En otro documento que enviamos durante el período de estudio a la Fiscalía, denominado **“Libre competencia en la educación superior: el caso de la gratuidad”**, se describen las barreras regulatorias que profundiza la política, así como la pérdida de funciones de los precios que genera la fijación de aranceles. Asimismo, se explican las distorsiones que introduciría el financiamiento gratuito en las decisiones de los postulantes, al ser una intervención subóptima del Estado que financia en exceso la externalidad positiva de la educación. Estos temas no son tratados en el informe del estudio de mercado.
31. El tercer elemento, por último, corresponde a las distorsiones que causan las diferencias en subsidios fiscales a los agentes del mercado, notablemente, a los

*acción*Educar

actores estatales en la oferta. El Aporte Fiscal Directo (AFD) sí se trata en el estudio; sin embargo, la recomendación al respecto es ambigua. La eliminación de criterios históricos de asignación debería aparejarse de la inclusión en el mecanismo de financiamiento a las universidades privadas no consideradas por el DFL N° 4 de 1981. Esto no queda claro en el informe preliminar de la Fiscalía. El informe **“Libre competencia en la educación superior: los subsidios fiscales”**, también enviado a la Fiscalía, se documentan las **diferencias históricas y actuales en financiamiento que han beneficiado a las instituciones del CRUCH**, en desmedro de las universidades privadas que no pertenecen a él: la Beca Bicentenario, hasta 2018; los **Fondos Solidarios de Crédito Universitario (FSCU)**, cuyos activos superan los mil millones de dólares; las inequidades regulatorias en la asignación de la gratuidad, notablemente en la regulación específica de los aranceles; y los múltiples subsidios a la oferta, donde incluimos el AFD, pero también el Fondo Basal por Desempeño (FBD) y el Aporte Institucional a las Universidades Estatales (AIUE). Dichos subsidios constituyen una diferencia en competitividad que deriva de la regulación.

III. Comentarios Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)



CONSEJO DE RECTORAS Y RECTORES
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

N° 204/2025

ANT: Informe preliminar de Estudio de
Mercado de Educación Superior

MAT.: Documento de análisis del Consejo
de Rectoras y Rectores de las
Universidades Chilenas.

**A: JORGE GRÜNBERG PILOWSKY
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA (FNE)**

**DE: MARÍA ANGÉLICA BOSCH CARTAGENA
SECRETARIA GENERAL
CONSEJO DE RECTORAS Y RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS (CRUCH)**

Junto con saludar, en mi calidad de Secretaria General del Consejo de Rectoras y Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), en el marco de la consulta pública abierta, me permito compartir con usted el análisis técnico que este Consejo ha realizado sobre el Informe preliminar de estudio de mercado de educación superior.

El CRUCH, como organismo colegiado que asesora al Ministerio de Educación en políticas públicas de educación superior, valora el trabajo realizado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) en su esfuerzo por estudiar el funcionamiento del sistema de educación superior y sus posibles fallas competitivas. Sin embargo, es necesario plantear diversas observaciones y comentarios, tanto metodológicos como sustantivos, con el fin de contribuir al debate sobre los desafíos estructurales y regulatorios que enfrenta nuestro sistema de educación superior.

Cabe destacar que, si bien el CRUCH valora la importancia de analizar los aspectos económicos del sistema, considera que las herramientas utilizadas en el informe eventualmente dan lugar a limitaciones que requieren un análisis más profundo, especialmente en lo que respecta a la medición del poder de mercado y el impacto real de la educación superior en los ingresos de los egresados.




CONSEJO DE RECTORAS Y RECTORES
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

Por lo anterior, solicitamos que el informe elaborado por este Consejo sea considerado en el marco de la consulta pública en curso, como una contribución al debate en torno a la regulación y el desarrollo de políticas públicas más equitativas y ajustadas a la heterogeneidad del sistema de educación superior nacional.

Adjunto a este oficio encontrará el documento completo con el análisis detallado que hemos realizado sobre el informe preliminar de la FNE.

Sin otro particular, y le saluda atentamente,


MARÍA ANGÉLICA BOSCH CARTAGENA
SECRETARIA GENERAL

CONSEJO DE RECTORAS Y RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS



ABC/GHA
DISTRIBUCIÓN:

- 1) Sr. Fiscal Nacional Económico.
- 2) Sr. Ministro de Educación, Nicolás Cataldo.
- 3) Sr. Presidente Comisión Educación Senado, Gustavo Sanhueza Dueñas.
- 4) Sra. Presidenta Comisión Educación Cámara de Diputadas y Diputados, Mónica Arce
- 5) Sr. Subsecretario de Educación Superior, Víctor Orellana.
- 6) Sr. Superintendente de Educación Superior, José Miguel Salazar
- 7) Rectoras y rectores universidades CRUCH.
- 8) Archivo.



CONSEJO DE RECTORAS Y RECTORES
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

DOCUMENTO DE ANÁLISIS

SOBRE INFORME PRELIMINAR DE ESTUDIO DE MERCADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

DE LA FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA (FNE)

CONSEJO DE RECTORAS Y RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

(CRUCH)



1. Introducción

El CRUCH valora el esfuerzo de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) por estudiar el funcionamiento del sistema de educación superior y sus posibles fallas competitivas. Sin embargo, es necesario enfatizar que la educación superior constituye un bien público complejo, cuyo valor social supera con mucho las métricas económicas tradicionales. Reducir su comprensión a análisis de precios, poder de mercado o retornos laborales implica desconocer dimensiones esenciales del quehacer universitario, tales como la formación integral, la investigación, la creación artística, la extensión, la vinculación con el medio y el desarrollo regional, entre otras.

El análisis técnico del CRUCH advierte que las herramientas utilizadas en el informe—como índices de concentración, *markups* e indicadores agregados de precio e ingreso— presentan limitaciones importantes, tanto por la forma en que se construyen como por los supuestos que emplean.

En este sentido, el CRUCH enfatiza que las dinámicas de competencia no pueden extrapolarse mecánicamente a partir de otros mercados, ni evaluarse sin considerar el rol público que cumplen las universidades. A ello se suma que las medidas de “calidad” empleadas por la FNE se apoyan en un contrafactual metodológicamente débil, lo que conduce a interpretaciones parciales sobre los efectos salariales de la educación superior y la evolución de la prima salarial.

En consecuencia, antes de avanzar en recomendaciones regulatorias, es fundamental plantear si en Chile la educación superior constituye un mercado – tradicional o no – o necesariamente implica reconocer que la educación superior, como derecho fundamental, genera beneficios – sociales, territoriales, culturales e institucionales – que deben ser analizados más allá de las reglas de la libre competencia. Entender lo contrario significa excluir del análisis aquellos elementos que no son capturados por los indicadores utilizados en el informe de la FNE.

Este punto de partida orienta las observaciones que el CRUCH formula a continuación.



2. Observaciones metodológicas al informe FNE

2.1. Observaciones al análisis de competencia

Las métricas utilizadas (HHI, precios e ingresos por estudiante y *markups*) presentan limitaciones en la información considerada para su cálculo, lo que podría sobreestimar el poder de mercado de las instituciones de educación superior, en particular en el caso de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectoras y Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).

En particular, la estimación de los *markups* presenta sesgos relevantes. Al considerar los ingresos agregados de pregrado y posgrado, se sobreestima el precio de la educación de pregrado. Este elemento afecta especialmente a las universidades del CRUCH, que concentran una proporción relevante de la matrícula de posgrado a nivel de sistema de educación superior¹. Para abordar este sesgo, se sugiere utilizar la desagregación de ingresos por aranceles disponible en los Estados Financieros Auditados publicados por la Superintendencia de Educación Superior.

A la vez que se sobreestima el precio, también podría subestimarse el costo marginal. Esto se debe a que, al considerar únicamente las remuneraciones académicas como costo marginal, se omiten otros costos que varían con el volumen de matrícula, tales como insumos y materiales consumibles, licencias de software por usuario, tutorías y acompañamiento estudiantil, personal administrativo y servicios estudiantiles que escalan con la demanda, seguros escolares y programas de bienestar, utilización de campus clínicos, monitoreo de egresados, gestión de prácticas, entre otros.

Independientemente de las limitaciones en el cálculo de los *markups*, existe un elemento adicional que no se considera y limita el ejercicio efectivo del poder de mercado por parte de las instituciones de educación superior adscritas a la gratuidad². Tal como señala la Ley N°

¹ Entre 2007 y 2005, las universidades del CRUCH han concentrado alrededor del 55% de la matrícula de posgrado a nivel de sistema de educación superior.

² 29 de las 30 universidades que conforman el CRUCH se encuentran adscritas a Gratuidad.

CONSEJO DE RECTORAS Y RECTORES
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

21.091, en el caso de los estudiantes beneficiarios de gratuidad, las instituciones solo podrán recibir los valores regulados de aranceles y matrícula. Al mismo tiempo, la ley regula los cobros máximos por encima de los valores regulados que las instituciones pueden realizar a estudiantes pertenecientes a los deciles 7, 8 y 9.

En definitiva, la omisión de estos elementos deriva en la sobreestimación del poder de mercado de las instituciones de educación superior, así como en su impacto real sobre la competencia y el bienestar de los estudiantes.

2.2. Observaciones al análisis de calidad

En el análisis de la evolución de los ingresos, el grupo de control utilizado (estudiantes que cursan un año, desertan y no reingresan al sistema) podría no constituir un contrafactual adecuado para estimar el efecto de la educación superior sobre los ingresos.

En primer lugar, tal como se señala en el informe, utilizar como contrafactual a quienes hayan cursado un año en una carrera implica una mínima acumulación de capital humano que elevaría los ingresos del grupo de control y, por tanto, subestimaría la prima salarial de la educación superior. Al mismo tiempo, la deserción y el posterior no reingreso al sistema pueden estar vinculados a características propias del segmento (edad, desempeño académico, antecedentes familiares, etc.), lo que introduce sesgos adicionales en la estimación.

La informalidad, asociada a menores niveles de ingreso, se concentra mayoritariamente en individuos sin educación superior, por lo que su exclusión distorsiona la comparación. Por lo tanto, restringir el análisis al sector formal del mercado laboral, podría estar subestimando el premio salarial de la educación superior.

Para mejorar la representatividad del grupo de control y disminuir los sesgos en las estimaciones del impacto económico de la educación superior, se recomienda aplicar modelos econométricos, como diseños de regresión discontinua u otros, que permitan una aproximación más precisa al impacto económico, lo que requiere incorporar datos sobre personas que no logran acceder a la educación superior. En paralelo, corregir el sesgo de selección asociado a la

CONSEJO DE RECTORÍAS Y RECTORES
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

21.091, en el caso de los estudiantes beneficiarios de gratuidad, las instituciones solo podrán recibir los valores regulados de aranceles y matrícula. Al mismo tiempo, la ley regula los cobros máximos por encima de los valores regulados que las instituciones pueden realizar a estudiantes pertenecientes a los deciles 7, 8 y 9.]

En definitiva, la omisión de estos elementos deriva en la sobreestimación del poder de mercado de las instituciones de educación superior, así como en su impacto real sobre la competencia y el bienestar de los estudiantes.

2.2. Observaciones al análisis de calidad

En el análisis de la evolución de los ingresos, el grupo de control utilizado (estudiantes que cursan un año, desertan y no reingresan al sistema) podría no constituir un contrafactual adecuado para estimar el efecto de la educación superior sobre los ingresos.

En primer lugar, tal como se señala en el informe, utilizar como contrafactual a quienes hayan cursado un año en una carrera implica una mínima acumulación de capital humano que elevaría los ingresos del grupo de control y, por tanto, subestimaría la prima salarial de la educación superior. Al mismo tiempo, la deserción y el posterior no reingreso al sistema pueden estar vinculados a características propias del segmento (edad, desempeño académico, antecedentes familiares, etc.), lo que introduce sesgos adicionales en la estimación.

La informalidad, asociada a menores niveles de ingreso, se concentra mayoritariamente en individuos sin educación superior, por lo que su exclusión distorsiona la comparación. Por lo tanto, restringir el análisis al sector formal del mercado laboral, podría estar subestimando el premio salarial de la educación superior.

Para mejorar la representatividad del grupo de control y disminuir los sesgos en las estimaciones del impacto económico de la educación superior, se recomienda aplicar modelos econométricos, como diseños de regresión discontinua u otros, que permitan una aproximación más precisa al impacto económico, lo que requiere incorporar datos sobre personas que no logran acceder a la educación superior. En paralelo, corregir el sesgo de selección asociado a la



participación en el mercado laboral y en el sector formal requiere técnicas más complejas, como el modelo de selección de Heckman.

Sin estas correcciones, tanto los ingresos observados según nivel educativo como la prima salarial estimada se ven afectados por sesgos derivados de la composición del grupo de control y de las diferencias en las tasas de informalidad según nivel educativo.

Más allá de las consideraciones metodológicas, resulta relevante explorar explicaciones alternativas de la disminución observada en la prima salarial en los últimos años. Una explicación plausible se vincula con el alza sostenida en la cobertura en educación superior, lo que ha incrementado el número de egresados y, por tanto, la oferta disponible de profesionales o técnicos de determinados perfiles. En paralelo, el aumento de los ingresos de personas sin educación superior (lo que explica parte de la caída de la prima salarial) puede asociarse a políticas tales como el salario mínimo, que afecta en mayor medida a este grupo.

En este marco, la reducción de la prima salarial podría ser consecuencia de un fenómeno multifactorial que refleja dinámicas propias de la oferta de habilidades en el mercado laboral, desarrollos tecnológicos y cambios regulatorios, y no necesariamente refleja un descenso en la calidad formativa de las instituciones.

En el análisis del valor presente neto de la educación superior, tal como se señala en el informe preliminar, el retorno económico estimado no constituye una medida de retorno privado, ya que no incorpora las ayudas estudiantiles que reducen el costo inicial. Tampoco constituye una medida de retorno social, pues no considera las externalidades positivas generadas por la educación superior.

Entendiendo que los determinantes más relevantes en la elección de una carrera o institución son intrínsecos a las personas y no únicamente económicos, un enfoque centrado en los retornos asociados al empleo pasa por alto la importancia de los beneficios privados no pecuniarios y las externalidades positivas de la educación.



Por ello, utilizar una estimación de retorno económico como indicador de calidad formativa resulta insuficiente y conduce a interpretaciones parciales, al no capturar la heterogeneidad y complejidad de las instituciones de educación superior.

3. Comentarios del CRUCH a las recomendaciones planteadas por la FNE

3.1. Argumento sobre la necesidad de ampliar la transparencia y la información en educación superior

La discusión sobre la transparencia y la información en el sistema de educación superior es central para mejorar la equidad en el acceso y la calidad de las decisiones que toman los y las estudiantes. En esa línea, es pertinente reconocer que es necesario, positivo y valorado avanzar hacia una mayor disponibilidad y claridad de la información, especialmente en un sistema complejo y altamente heterogéneo. No obstante, cualquier iniciativa en esta dirección debe realizarse con criterios de responsabilidad pública, evitando reproducir desigualdades o generar incentivos distorsionados.

Si bien existen plataformas como Mifuturo.cl, que consolidan datos sobre empleabilidad, ingresos y duración real de las carreras, la evidencia muestra que la interpretación de estos datos resulta difícil para gran parte de las familias y del público general. La presentación de la información suele centrarse en métricas técnicas que requieren un nivel de alfabetización estadística que limita la capacidad de utilizar estos datos para tomar decisiones informadas. Consecuentemente, fortalecer la transparencia no implica únicamente “publicar más datos”, sino garantizar que la información sea comprensible, contextualizada y accesible para todos, especialmente para quienes provienen de contextos educativos con menor acceso a orientación vocacional.

En este sentido, el desafío principal es asegurar la equidad en el acceso a la información, ya que la desigual disponibilidad de herramientas para interpretar datos profundiza brechas en lugar de reducirlas. La transparencia debe concebirse como un mecanismo que permita no solo el acceso a la información y los datos, debe generar equidad en las oportunidades de

CONSEJO DE RECTORÍAS Y RECTORES
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

interpretación y análisis de esta información, es decir, la transparencia debe expresarse en la disponibilidad de herramientas que faciliten la interpretación de la información a todos los usuarios y no solamente un instrumento que beneficie únicamente a quienes ya cuentan con mayores recursos culturales o informativos.

Asimismo, resulta necesario advertir sobre los riesgos de generar incentivos centrados excesivamente en ciertas métricas, tales como ingresos o empleabilidad, los cuales pueden terminar siendo sobredimensionados en la percepción pública. Sin una adecuada contextualización, estos indicadores pueden conducir a la elaboración de rankings simplificados de carreras o instituciones, reproduciendo lógicas competitivas que la literatura internacional ha cuestionado ampliamente: reduccionismo metodológico, falta de control por características socioeconómicas del estudiantado, incentivos a la selección adversa y debilitamiento de carreras socialmente necesarias pero menos rentables.

La transparencia no puede convertirse en un mecanismo que premie únicamente a las carreras que generan mayores retornos salariales, porque ello invisibiliza el valor social de la educación, la diversidad de proyectos formativos y el aporte público de disciplinas que cumplen funciones esenciales para el país, aunque sus indicadores económicos no sean elevados. La educación superior no es únicamente una inversión individual: también es un bien social que aporta cohesión, desarrollo territorial, pensamiento crítico y ciudadanía. Cualquier política de información que no capture esta dimensión empobrece la comprensión del sistema y refuerza una visión parcial de su propósito.

Por lo tanto, avanzar en la transparencia requiere un enfoque equilibrado: más y mejor información, presentada de manera comprensible, contextualizada y equitativa; pero también una profunda cautela frente a los riesgos de convertir datos complejos en métricas simplificadas que orienten erróneamente las decisiones de estudiantes, familias y autoridades. La meta debe ser fortalecer la capacidad de las personas para decidir, sin reducir la educación superior a indicadores económicos ni perder de vista su contribución social más amplia.

CONSEJO DE RECTORÍAS Y RECTORES
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

3.2. Argumento sobre barreras regulatorias que afectan a universidades públicas

Las conclusiones del estudio de la FNE aportan un reconocimiento muy relevante: las universidades del Estado operan bajo un conjunto de obligaciones y controles que no afectan por igual al resto del sistema, generando una asimetría regulatoria que incrementa sus costos y limita su capacidad de gestión. Estas instituciones deben cumplir procedimientos administrativos más extensos, enfrentar mayores exigencias de control y operar con menor flexibilidad, lo que se traduce en procesos más lentos, estructuras administrativas más costosas y una operación cotidiana más compleja.

Esta constatación es fundamental para comprender que las universidades públicas no compiten en igualdad de condiciones y que sus resultados, tiempos de respuesta y costos operativos están directamente influidos por este marco normativo. Por ello, cualquier análisis o recomendación de política pública debe considerar estas diferencias regulatorias, evitando comparaciones simplistas y promoviendo ajustes que reduzcan cargas administrativas innecesarias sin comprometer la probidad ni la transparencia.

3.3. Argumento sobre modificaciones al AFD

En su estudio de mercado, la Fiscalía Nacional Económica (FNE) recomienda *“reemplazar gradualmente el mecanismo de asignación del componente mayoritario del AFD, hoy basado en criterios históricos, por uno sustentado en indicadores objetivos”*.

En primer lugar, resulta necesario precisar que la afirmación de la FNE induce a una caracterización incorrecta del AFD. Tanto el componente 95% como el componente 5% se asignan mediante los mismos criterios objetivos de productividad. La diferencia radica en que una fracción opera con asignación anual y la otra incorpora inercia, lo que responde a la naturaleza no instantánea de los logros académicos y a la necesidad de estabilidad financiera. En políticas públicas, este diseño corresponde a fórmulas de asignación con peso inercial (inertia-based funding), que incorporan arrastre histórico sin perder su carácter objetivo. Por ello, interpretar que el AFD “se basa en criterios históricos” en el sentido de ser no objetivo



resulta metodológicamente incorrecto y puede conducir a una lectura imprecisa del funcionamiento del instrumento.

Por otra parte, la recomendación de modificar este mecanismo no presenta alternativas ni desarrolla un análisis que permita anticipar los efectos regulatorios que ello podría implicar. Esta falta de elementos técnicos abre espacio a interpretaciones diversas, algunas de las cuales podrían traducirse en políticas públicas que afecten negativamente la arquitectura del sistema de educación superior y la sostenibilidad de sus instituciones complejas.

Por ello, resulta necesario advertir que una interpretación expansiva —por ejemplo, entender que la recomendación permite extender la cobertura del AFD o incluir a instituciones que hoy no lo reciben— carece de fundamento técnico en el propio estudio y podría conducir a decisiones que debiliten la provisión de bienes públicos que el financiamiento basal actual permite sostener.

Por un lado, el AFD constituye un componente estructural de la sostenibilidad financiera de universidades complejas y regionales, especialmente aquellas que deben asumir cargas regulatorias crecientes y costos fijos asociados a su misión. Una redistribución que reduzca los aportes actuales comprometería la continuidad de programas estratégicos, la estabilidad de equipos académicos altamente calificados y la provisión de carreras no rentables pero socialmente necesarias.

Asimismo, se debe considerar que, de acuerdo con la regulación vigente, los aranceles determinados por la Subsecretaría de Educación Superior están destinados a cubrir los costos necesarios y razonables de la docencia, excluyendo cualquier otro costo propio de la actividad universitaria. Por lo tanto, desde una perspectiva sistémica, una disminución de estos recursos generaría efectos significativos en la calidad y en la equidad territorial.

Por otro lado, la definición de indicadores objetivos enfrenta limitaciones significativas para captar la diversidad de proyectos educativos, las misiones institucionales diferenciadas, los distintos niveles de complejidad académica y los dispares contextos territoriales en los que operan las universidades. La heterogeneidad estructural del sistema dificulta construir

CONSEJO DE RECTORÍAS Y RECTORES
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

métricas que reflejen adecuadamente funciones públicas no necesariamente expresadas en resultados cuantificables, así como los mayores costos y restricciones que afectan especialmente a instituciones complejas y regionales. Dadas estas limitaciones, mantener un componente inercial en la distribución de los recursos resulta indispensable para resguardar la estabilidad del sistema y proteger a las universidades cuyas funciones, contextos y costos diferenciados no quedan plenamente reflejados en métricas objetivas.

En este contexto, es fundamental evitar interpretaciones del estudio de la FNE que pudieran derivar en políticas sin una evaluación sistémica rigurosa y sin considerar las funciones diferenciadas que dicho aporte financia. Cualquier modificación que afecte la naturaleza, alcance o asignación del AFD requiere un análisis cuidadoso de sus implicancias sobre la misión pública de las universidades y sobre la estabilidad del sistema en su conjunto. Resulta indispensable, por tanto, preservar la coherencia del financiamiento basal con los objetivos estratégicos que históricamente ha buscado resguardar, evitando decisiones que, por una lectura amplia de la recomendación, puedan generar efectos adversos en la educación superior chilena.

4. Conclusiones

El CRUCH valora el esfuerzo de la FNE por aportar antecedentes sobre el funcionamiento del sistema de educación superior y por visibilizar temas relevantes como la necesidad de mayor información, la existencia de cargas regulatorias diferenciadas y la importancia de evaluar mecanismos de financiamiento. Sin embargo, alerta que:

1. La aproximación conceptual del estudio es limitada, pues intenta analizar un sistema complejo mediante herramientas propias de un mercado competitivo tradicional.
2. Las conclusiones y recomendaciones dependen en gran medida de supuestos metodológicos que presentan debilidades reconocidas, especialmente en la medición del poder de mercado y en el análisis del retorno económico de la educación.



CONSEJO DE RECTORÍAS Y RECTORES
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

3. Una aplicación literal de algunas recomendaciones podría generar efectos no deseados en la equidad, la calidad y la sostenibilidad institucional, especialmente en universidades públicas y regionales.

Por ello, el CRUCH propone que las recomendaciones de la FNE sean consideradas insumos preliminares para una discusión más amplia, sistémica y orientada al interés público, en coherencia con la misión formativa, científica y territorial que las instituciones cumplen en Chile.

IV. Comentarios Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH)

Santiago, 12 de diciembre de 2025
ORD/CUE 90-2025

Señores:
División Estudios de Mercado
Fiscalía Nacional Económica
PRESENTE

Ref.- Remite observaciones respecto del Informe Preliminar sobre Estudio de Mercado Sobre Educación Superior, EM09-2924, de octubre de 2024.

De nuestra consideración:

Junto con saludar, me dirijo a ustedes en mi calidad de Presidente del Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH), para remitir, en cuanto parte interesada, observaciones al Informe Preliminar sobre el Estudio de Mercado sobre Educación Superior, EM09-2924 (octubre de 2024), en el marco del plazo de consulta pública.

Asimismo, quisiéramos expresar que valoramos esta instancia de consulta, en tanto contribuye al fortalecimiento de la discusión y al diseño de una adecuada política pública en materia de educación superior.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,


OSVALDO CORRALES JORQUERA
PRESIDENTE
CONSORCIO DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO

DOCUMENTO ELECTRONICO NO IMPRIMIR



Telf. (+56 2) 2 633 9587 - Moneda #673, Piso 8, Santiago.

CUECH

Universidades del
Estado de Chile

Estudio de Mercado de Educación Superior - FNE

Comentarios Técnicos de las Universidades del
Estado¹



Diciembre, 2025



¹ Documento elaborado para el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH) por las profesionales Alejandra Contreras Altmann, Directora Ejecutiva; Elizabeth Espindola Vega, Coordinadora de Análisis y Estadísticas, y Catalina Muñoz Valdenegro, Asesora Jurídica.

Introducción

Las Universidades del Estado de Chile, en cumplimiento del mandato legal que las rige y del rol público que ejercen en el sistema de educación superior, presentan este documento como contribución técnica al Estudio de Mercado de Educación Superior elaborado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y difundido el 30 de octubre de 2025. El propósito es aportar una lectura sectorial especializada que permita situar los hallazgos del estudio en el marco jurídico, institucional y territorial que define la naturaleza del sistema estatal universitario.

El análisis de la FNE constituye una aproximación valiosa para comprender ciertas dinámicas del sistema, en particular las que se relacionan con las decisiones de los estudiantes, la estructura de información disponible, la duración de los programas, la heterogeneidad institucional y las barreras regulatorias. Sin embargo, su interpretación requiere ser contextualizada dentro del diseño normativo que rige al sistema de educación superior, ya que este no opera bajo reglas de competencia perfecta ni responde a patrones de oferta y demanda propios de mercados convencionales.

La Ley N.º 21.091 define la educación superior como un servicio de interés general y un derecho social orientado al desarrollo integral de las personas y al progreso del país. La Ley N.º 21.094, por su parte, establece que las universidades estatales son servicios públicos descentralizados, creados para cumplir funciones esenciales en docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con los territorios. Estas instituciones deben actuar bajo los principios de probidad, transparencia, equidad territorial, responsabilidad social, no discriminación y resguardo del patrimonio público.

A la luz de este mandato, el sistema estatal está llamado a asegurar la provisión de educación superior incluso en territorios donde el sector privado no ingresa, a mantener programas estratégicos de bajo retorno económico, a desarrollar investigación no rentable pero socialmente relevante, y a formar profesionales en áreas críticas para el desarrollo cultural, institucional y democrático del país. Estos elementos no pueden ser evaluados únicamente bajo parámetros de eficiencia económica o maximización de retornos individuales, pues constituyen bienes públicos no transables cuya provisión corresponde al Estado.

Por lo anterior, aun cuando el enfoque de mercado utilizado por la FNE puede tensionar la comprensión de la educación superior como derecho social, las Universidades del Estado reconocen el valor de los hallazgos y los consideran un insumo relevante para orientar debates

de política pública durante los próximos años. Su contribución a esta discusión se expresa en estas observaciones, cuyo objetivo es garantizar que las recomendaciones propuestas se apliquen de manera coherente con el carácter público del sistema estatal y con las diferencias estructurales entre instituciones.

2. Marco conceptual para la interpretación del estudio

2.1. Educación superior como derecho social y bien público

La educación superior cumple funciones que exceden la lógica de los mercados tradicionales. Según diversos análisis de política pública y estudios internacionales como los realizados por la OCDE, la educación superior genera **externalidades positivas** que impactan significativamente el desarrollo social, científico, cultural y territorial de los países. Estos beneficios no pueden ser apropiados individualmente ni reflejarse plenamente en mecanismos de precio o en métricas de retorno económico.

Desde esta perspectiva, la educación superior debe comprenderse como un bien público ampliado, cuya provisión requiere de acción estatal deliberada. Tal como se discutió en la tramitación de la Ley N.º 21.091, esta provisión se justifica en que los **beneficios sociales del sistema universitario exceden los retornos privados** que pueden capturar los estudiantes, especialmente en áreas como educación, salud, humanidades, artes y desarrollo territorial.

Adicionalmente, la Ley N.º 21.094 establece que la misión de las universidades estatales es contribuir al desarrollo de los territorios, a la cohesión social, a la democratización del conocimiento y al fortalecimiento del Estado. Estas instituciones, por su naturaleza jurídica, no persiguen fines de lucro ni operan bajo criterios empresariales, sino bajo principios de servicio público.

2.2. Diferencias estructurales entre instituciones estatales y privadas

El estudio de la FNE aborda el sistema como un mercado integrado, pero el sistema chileno es heterogéneo: coexisten instituciones estatales, universidades privadas del CRUCH con regímenes híbridos, y universidades privadas no adscritas a regímenes públicos. Estas diferencias inciden en:

- Estructuras de costos, asociados a la regulación del Estatuto Administrativo, la Ley de Compras Públicas y regímenes de control externo.

- Obligaciones de funcionamiento, como presencia territorial obligatoria, oferta estratégica y provisión de carreras de baja rentabilidad.
- Mandatos legales, como la contribución a políticas públicas, generación de conocimiento y soporte a servicios estatales.
- Restricciones en gestión financiera, como falta de herramientas para castigar incobrables, limitar endeudamiento o modificar planta académica con flexibilidad.

Estas características impiden evaluar a las instituciones estatales bajo condiciones homogéneas con instituciones privadas, lo que exige que los hallazgos de la FNE se interpreten con atención a esta diversidad. En particular, cualquier análisis sobre competencia, precios, costos marginales, markups o retornos debe considerar el régimen jurídico y las funciones públicas asignadas a las universidades del Estado.

2.3. Tensiones entre la lógica de mercado y el mandato público

El derecho de la competencia protege no la igualdad material absoluta, sino la igualdad de tratamiento normativo y la ausencia de conductas concertadas que restrinjan el acceso. Pero cuando la regulación impone cargas asimétricas (legítimas por fines públicos o no), la coordinación es determinante para evitar resultados conflictivos.

El uso de herramientas económicas para analizar el sistema puede resultar útil, pero su aplicación directa sin un marco conceptual adecuado puede derivar en interpretaciones incompletas o en recomendaciones no alineadas con el diseño institucional. La OCDE ha advertido en múltiples informes que los sectores regulados con objetivos sociales, como educación, salud o servicios culturales, requieren análisis complementarios a los de competencia para evitar distorsiones en la formulación de políticas públicas. En otras palabras, se requiere que los análisis de competencia en sectores regulados contemplen las externalidades y objetivos no market-based; y que las autoridades coordinen su labor con los reguladores sectoriales antes de proponer remociones de “barreras” que son, en realidad, mandatos públicos

En el caso chileno, existe una tensión estructural entre:

1. La educación superior como derecho social, garantizado mediante financiamiento estatal a la demanda y financiamiento basal a la oferta.
2. El sistema como espacio de competencia imperfecta, donde instituciones buscan atraer estudiantes, captar recursos y posicionarse en el sistema.

Cabe mencionar que la jurisprudencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) ha señalado que las conclusiones que justifican modificar marcos regulatorios deben provenir de evidencia robusta, no de aproximaciones parciales. El TDLC no puede modificar directamente la política pública, pues estaría actuando como legislador y, por ende, interviniendo el mercado regulado.

Por ello, la tensión que emana de la prosecución de fines públicos debe ser explicitada en cualquier estudio de mercado, especialmente porque las políticas de aseguramiento de la calidad, regulación curricular, duración de carreras, financiamiento basal y sistemas de becas operan como mecanismos estatales para corregir fallas de mercado.

3. Observaciones a la Hipótesis 1: Toma de decisión de los estudiantes

El estudio en comento identifica que las decisiones de los estudiantes al ingresar a la educación superior están fuertemente condicionadas por la vocación (53%) y las aptitudes personales (45%), mientras que los factores económicos -como empleabilidad o retorno salarial esperado- ocupan un lugar secundario en la etapa inicial. Este hallazgo es central para las universidades estatales, pues confirma una realidad ampliamente documentada: el proceso vocacional de los estudiantes chilenos ocurre, en la mayoría de los casos, antes de que exista información sólida para ponderar costos, trayectorias y retornos.

Desde la perspectiva del sistema estatal, esta evidencia no solo valida la necesidad de fortalecer la orientación vocacional a lo largo de la enseñanza media, sino que reafirma el sentido público de la oferta universitaria. Las universidades estatales mantienen programas que responden a necesidades sociales, culturales y territoriales, aunque presenten bajos retornos económicos privados. Esto se manifiesta especialmente en Humanidades, Artes, Educación y programas estratégicos para regiones extremas. El estudio de la FNE muestra que estos programas presentan retornos negativos en términos de Valor Presente Neto (VPN), demostrando que su continuidad no se explica por incentivos del mercado, sino por el mandato legal del Estado de asegurar su provisión.

Asimismo, la FNE identifica inconsistencias intertemporales en las preferencias de los estudiantes: una vez que ingresan al sistema, los atributos económicos, como sueldo, empleabilidad, estabilidad laboral, adquieren mayor relevancia en su evaluación de satisfacción. Esta transición confirma que el sistema escolar no provee información suficiente ni en el

momento oportuno, y que las decisiones adoptadas bajo un esquema de información incompleta pueden generar arrepentimiento ex post.

Para el sistema estatal, esto refuerza el rol estructural del Estado en asegurar acompañamiento vocacional y acceso temprano a información, objetivo que ya se materializa en iniciativas como los Programas de Acceso Inclusivo (PACE), nivelación académica, tutorías y estrategias de vinculación con comunidades escolares. La evidencia empírica acumulada por estas iniciativas demuestra efectos positivos en la reducción de brechas, el fortalecimiento de trayectorias formativas y la mejora de decisiones de ingreso.

El estudio también destaca que la inversión en calidad docente, representada por un mayor gasto en remuneraciones académicas por estudiante o por Jornada Completa Equivalente (JCE), se correlaciona positivamente con el valor agregado que las instituciones entregan a sus egresados. Este resultado es particularmente relevante para las universidades estatales, cuyo modelo formativo se centra en la existencia de cuerpos académicos avanzados, con dedicación significativa a docencia, investigación y creación. La evidencia entregada por la FNE sugiere que, aun en un contexto donde las decisiones iniciales del estudiante están sujetas a fallas de información, las universidades estatales generan un impacto sustantivo en los resultados laborales y académicos de sus titulados.

Las recomendaciones de la FNE para esta hipótesis, que apuntan a fortalecer la orientación vocacional, mejorar el uso de herramientas informativas y crear un sistema centralizado de información personalizada para postulantes; son compartidas por las universidades estatales, aunque requieren una implementación que considere el mandato público de estas instituciones. Para nuestro país, es determinante que estas herramientas no induzcan decisiones basadas exclusivamente en retornos económicos, ya que esto podría desplazar vocaciones hacia áreas de mayor ingreso salarial, debilitando la provisión estatal en disciplinas esenciales para el desarrollo del país.

4. Observaciones a la Hipótesis 2: Divulgación de información y métricas económicas

La segunda hipótesis identifica fallas en la divulgación de información por parte de las instituciones de educación superior. La FNE señala que la difusión voluntaria es incompleta y tiende a ser genérica, generando asimetrías informativas que dificultan la comparación efectiva entre programas. En consecuencia, la Fiscalía propone estandarizar la información obligatoria,

incluyendo indicadores económicos como el VPN, empleabilidad, duración real de carrera y retorno ajustado.

Si bien el sistema estatal comparte el objetivo de mejorar la transparencia, la recomendación de incorporar el VPN como indicador central debe ser matizada. El VPN es una métrica económica que refleja retornos privados, pero no captura el valor público, los beneficios sociales ni las externalidades positivas generadas por la educación superior. En programas como Artes, Humanidades, Educación y áreas estratégicas regionales, el retorno individual puede ser bajo o incluso negativo, mientras que el retorno social es alto.

El riesgo de convertir el VPN en el criterio estándar para la toma de decisiones es que se oriente la elección vocacional hacia carreras de mayor rentabilidad y se desincentive la matriculación en disciplinas esenciales para el desarrollo democrático, cultural, científico y territorial del país. Esta tensión es reconocida por la literatura internacional en sistemas mixtos de financiamiento, que advierte que la comunicación de retornos salariales debe acompañarse siempre de información sobre valor social y propósito formativo.

Para las universidades estatales las recomendaciones de la FNE deben implementarse en un marco que asegure una divulgación contextualizada, en la que los estudiantes puedan comprender no solo los retornos económicos, sino también las dimensiones sociales de cada disciplina, el tipo de aporte público que generan y la misión de las instituciones estatales en su oferta. Por ello, la plataforma digital centralizada propuesta por la FNE debería incluir secciones informativas que permitan relevar el mandato estatal, la presencia territorial, la contribución a políticas públicas, la investigación no rentable y la creación artística.

Asimismo, la recomendación relativa a reforzar la divulgación de variables competitivas debe considerar que las universidades estatales enfrentan costos adicionales para producir información verificable, debido a regulaciones y controles propios del derecho público. La construcción de sistemas de seguimiento, estudios de cohortes, análisis longitudinales y evaluaciones de impacto es costosa, y las instituciones estatales no pueden redirigir recursos desde funciones esenciales debido a restricciones legales y presupuestarias.

Las universidades del Estado valoran que la FNE reconozca que la acreditación institucional, en su forma actual, no es un indicador eficiente del valor agregado que una institución entrega a sus estudiantes. Esto coincide con diagnósticos previos realizados por organismos públicos y por el

propio sistema estatal: los años de acreditación no necesariamente reflejan los retornos laborales o las capacidades formativas diferenciales, lo que refuerza la necesidad de revisar los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

5. Observaciones a la Hipótesis 3: Barreras regulatorias, duración de carreras y financiamiento basal

La tercera hipótesis aborda barreras estructurales que afectan el funcionamiento de las instituciones. La FNE identifica asimetrías regulatorias, rigideces en la duración de los programas, limitaciones en la movilidad estudiantil y un financiamiento basal que presenta distorsiones históricas. Esta es la hipótesis donde las universidades estatales encuentran mayores puntos críticos, dado que las conclusiones y recomendaciones requieren un análisis más robusto para asegurar que la aplicación de medidas pro-competencia no afecte funciones esenciales del sistema estatal.

5.1. Asimetrías regulatorias del sistema estatal

La FNE reconoce que las universidades estatales enfrentan un marco regulatorio sustancialmente más exigente que el de las instituciones privadas. Entre las restricciones se destacan:

- el Estatuto Administrativo en lo concerniente a la contratación y desvinculación,
- la Ley N° 19.886 sobre Compras Públicas,
- normas de control financiero y auditorías externas obligatorias,
- limitaciones para castigar deudas incobrables,
- rigideces presupuestarias asociadas a la Ley de Presupuestos,
- exigencias de la Ley N° 20.285, en lo referido a Transparencia Activa y Pasiva.

Estas cargas generan costos y tiempos de gestión significativamente mayores, afectando flexibilidad, competitividad y capacidad de respuesta institucional. La recomendación de la FNE de revisar estas normativas es pertinente, siempre que se asegure que las modificaciones no debiliten principios de probidad ni resguardo del interés público.

5.2. Duración de carreras: heterogeneidad disciplinaria y marcos sectoriales

El estudio señala que un año adicional de duración formal disminuye el VPN del programa en aproximadamente 1,7 millones de pesos. Si bien este resultado es estadísticamente válido, su

interpretación requiere cautela: la propia FNE reconoce una heterogeneidad significativa de retornos según área disciplinaria, tipo de institución y perfil de estudiantes.

Además, muchas carreras están reguladas por marcos sectoriales, como salud, pedagogías, áreas técnicas de habilitación profesional, que definen cargas horarias, prácticas, estándares y contenidos mínimos. La reducción de duración dependerá fuertemente de estos marcos y no puede ser planteada únicamente como una medida de competencia.

Adicionalmente, la duración efectiva de los estudios está explicada por factores institucionales y estudiantiles, incluidos los niveles de preparación con los que los estudiantes ingresan al nivel terciario. Las universidades estatales, que reciben un porcentaje significativo de estudiantes de contextos de alta vulnerabilidad, realizan esfuerzos permanentes para acompañamiento, nivelación y apoyo integral, lo que evidencia que mejoras en las trayectorias requieren políticas sistémicas y no solo ajustes curriculares.

5.3. SCT- Chile y ordenamiento curricular

El análisis de la FNE no incorpora plenamente la existencia del Sistema de Créditos Transferibles (SCT-Chile), un acuerdo sistémico que ha sido trabajado por el CRUCH desde 2006, que estructura la organización curricular, las cargas de trabajo y los mecanismos de articulación entre instituciones. Este marco permite la comparabilidad entre programas, facilita la movilidad estudiantil y sostiene estándares académicos. Cualquier recomendación relativa a ajustar duración, créditos o estructura formativa debe considerar este sistema para evitar efectos contraproducentes en la calidad o en la comparabilidad interinstitucional.

5.4. Financiamiento basal y Aporte Fiscal Directo (AFD)

El estudio de la FNE caracteriza el 95% del Aporte Fiscal Directo como un componente “histórico”, sugiriendo que no se sustenta en criterios objetivos ni responde a directrices contemporáneas de política pública. Sin embargo, esta interpretación requiere ser corregida. Tanto el componente del 95% como el del 5% se calculan a partir de los mismos indicadores objetivos de productividad académica, definidos en la normativa vigente desde fines de la década de 1980. La diferencia entre ambos no radica en el tipo de indicador utilizado, sino en la forma en que se aplican: mientras el 5% se distribuye íntegramente cada año según el desempeño relativo reciente, el 95% incorpora un peso inercial que reconoce la naturaleza no instantánea de la producción académica y la necesidad de otorgar estabilidad presupuestaria a las instituciones del Estado.

Este tipo de diseño es ampliamente reconocido en políticas de financiamiento internacional como *weighted allocation with inertia*, *inertia-based funding* o fórmulas con *arrastre histórico*. Su propósito no es replicar asignaciones antiguas sin criterio, sino evitar volatilidad excesiva en el financiamiento de instituciones cuya actividad académica, científica y territorial depende de ciclos largos de producción. La presencia de inercia, por tanto, responde a consideraciones técnicas asociadas a la estabilidad del sistema universitario y no a la ausencia de objetividad en el cálculo, como sugiere el informe de la FNE.

Desde la perspectiva de las universidades estatales, el componente inercial del AFD, aun cuando puede requerir ajustes para adecuarse a los desafíos actuales de la educación superior, ha sido un elemento central para sostener capacidades institucionales críticas. En particular, ha permitido mantener cuerpos académicos avanzados, infraestructura científica especializada y, sobre todo, la presencia estatal en regiones donde la oferta privada es insuficiente o inexistente. Sin esta estabilidad presupuestaria, la provisión estatal en territorios estratégicos, especialmente en zonas extremas o de baja densidad poblacional, se vería seriamente afectada.

Por ello, cualquier revisión al AFD debe hacerse desde una comprensión integral de sus funciones, armonizando tres dimensiones clave:

- Reconocer la objetividad y naturaleza técnica del mecanismo vigente, que combina productividad anual con estabilidad intertemporal.
- Actualizar el instrumento para alinearlo con principios contemporáneos de política pública, asegurando progresividad, equidad territorial y fortalecimiento institucional.
- Mantener un componente basal estable, indispensable para el cumplimiento del mandato estatal y para evitar que fluctuaciones anuales comprometan la continuidad de funciones esenciales que no pueden depender de criterios estrictamente competitivos.

En este marco, las universidades estatales valoran que el estudio abra la discusión sobre el financiamiento basal, pero subrayan que la interpretación del AFD como un mecanismo meramente “histórico” o carente de criterios objetivos no se ajusta a su diseño ni a su rol en la arquitectura institucional del sistema de educación superior chileno.

5.5. Adecuaciones normativas para igualdad de condiciones

Las universidades estatales coinciden con la FNE en que es necesario revisar regulaciones que generan sobrecarga administrativa y afectan la competitividad institucional. Normas que limitan

la contratación, adquisición de bienes, gestión presupuestaria, castigo de deudas y flexibilidad operativa requieren modernización. La igualdad de condiciones regulatorias beneficiará al sistema en su conjunto, al fortalecer la provisión estatal como garante del derecho social a la educación superior.

6. Consideraciones metodológicas adicionales

Además de las observaciones realizadas a cada una de las hipótesis del estudio, las universidades del Estado consideran necesario complementar el análisis metodológico del informe con ciertas precisiones que permiten interpretar sus resultados de manera más robusta y alineada a la estructura real del sistema.

6.1. Ausencia de análisis desagregado según régimen jurídico

El estudio aplica modelos de competencia como si todos los actores operaran bajo condiciones equivalentes. Sin embargo, el sistema chileno combina instituciones sometidas al derecho público e instituciones regidas por el derecho privado, con diferencias estructurales en flexibilidad, costos de operación, obligaciones regulatorias y capacidad de adaptación.

Al no distinguir entre estas categorías, métricas como precios implícitos, costos marginales, elasticidades y efectos regulatorios carecen de precisión analítica. Un análisis metodológicamente adecuado requiere segmentar el sistema por régimen jurídico e incentivos institucionales, evitando extrapolaciones que no reflejan las restricciones reales de las instituciones estatales.

6.2. Interpretación del VPN como señal de eficiencia

El documento utiliza el VPN como variable relevante para evaluar retorno económico y sustentar recomendaciones para acortar trayectorias. Si bien el VPN es útil para describir retornos individuales, tiene limitaciones importantes:

- desconoce externalidades sociales y valor público;
- no diferencia retornos según campo disciplinario;
- no incorpora efectos territoriales ni de desarrollo institucional;
- no refleja condiciones específicas de estudiantes vulnerables que requieren apoyos adicionales.

La heterogeneidad disciplinaria es reconocida en la propia FNE, y la literatura internacional confirma que no existe una relación uniforme entre duración de los estudios y retornos salariales. Por ello, cualquier recomendación basada en esta métrica debe aplicarse con cautela y diferenciación.

6.3. Aproximación a markups con información contable agregada

El estudio estima markups utilizando como aproximación los ingresos totales por aranceles y los costos salariales como proxy de costo marginal. Esta metodología, si bien estándar en algunos mercados, presenta limitaciones para la educación superior debido a:

- la diversidad de fuentes de financiamiento entre instituciones;
- la alta heterogeneidad de costos fijos en docencia, investigación y vinculación;
- la imposibilidad de separar contablemente bienes públicos no transables;
- la presencia de regulaciones que alteran costos relativos entre instituciones.

Para instituciones estatales, cuyos ingresos no dependen mayoritariamente de aranceles y cuyos cuerpos académicos realizan actividades no rentables, esta aproximación puede generar sesgos relevantes en la estimación de su poder de mercado.]

6.4. Interpretación de índices de concentración (IHH) en regiones extremas

El estudio identifica altos niveles de concentración (IHH) en regiones como Arica y Parinacota, Atacama, Aysén y Magallanes. Si bien el cálculo es correcto, su interpretación debe diferenciar entre concentración derivada de poder de mercado y concentración derivada de obligación pública de provisión.

En territorios donde el privado no ingresa, por baja densidad poblacional, altos costos logísticos o baja rentabilidad, la presencia estatal no es un indicador de falla competitiva, sino una manifestación del rol del Estado como garante del derecho a la educación superior. Los altos valores de IHH, en este contexto, no constituyen un problema desde la perspectiva de la libre competencia, sino una evidencia de la función estratégica de las universidades estatales en asegurar acceso equitativo y cohesión territorial.

6.5. Recomendaciones de política y resguardos necesarios

Las universidades estatales valoran que el estudio sugiera revisar normativas que generan fricciones en la operación institucional. Sin embargo, cualquier aplicación de estas recomendaciones debe resguardar:

- el carácter público de las funciones universitarias;
- la misión territorial y disciplinaria del sistema estatal;
- la necesidad de mantener programas estratégicos de bajo retorno económico;
- el aseguramiento de la calidad en carreras reguladas;
- la estabilidad presupuestaria para funciones no rentables;
- la coherencia con marcos curriculares sistémicos como el SCT-Chile.

La incorporación plena de estas consideraciones permitirá que las recomendaciones de la FNE se implementen sin riesgo de debilitamiento del sistema estatal ni afectación a su misión pública.

7. Conclusión

Las universidades del Estado reconocen el valor del Estudio de Mercado de Educación Superior realizado por la Fiscalía Nacional Económica, tanto por la amplitud de información recopilada como por las líneas de análisis que ofrece para el diseño futuro de políticas públicas. El estudio permite visibilizar dinámicas que requieren atención y, al mismo tiempo, abre oportunidades para fortalecer el funcionamiento del sistema.

No obstante, dada la naturaleza pública de las universidades estatales, sus obligaciones territoriales, sus mandatos legales y su régimen jurídico diferenciado, parte de las conclusiones del estudio requieren contextualización para evitar interpretaciones que desconozcan estas particularidades. La doctrina económica sobre mercados con bienes públicos señala riesgos de desincentivos si se priorizan retornos privados sobre externalidades, por lo que deben integrarse modelos capaces de precaver este peligro.

La educación superior no opera como un mercado perfecto, y su tratamiento desde categorías exclusivamente económicas puede conducir a diagnósticos parciales si no se incorpora el valor público que el Estado está mandatado a proveer.

Por ello, las universidades estatales proponen que las recomendaciones formuladas por la FNE se articulen con:

- una comprensión integral del rol público del sistema estatal;
- las diferencias regulatorias y estructurales entre actores del sistema;
- la heterogeneidad disciplinaria y curricular;
- la necesidad de asegurar acceso equitativo en todas las regiones;
- el fortalecimiento del financiamiento basal y la estabilidad institucional;
- el resguardo de programas esenciales para el desarrollo social y territorial.

En este marco, las universidades del Estado reiteran su disposición a seguir colaborando con la Fiscalía Nacional Económica y con los organismos sectoriales, aportando evidencia, análisis y propuestas que permitan diseñar políticas de competencia coherentes con el carácter público del sistema de educación superior y con los desafíos estratégicos del país.

8. Revisión bibliográfica

1. Bellei Carvacho, C. (2018). *Nueva Educación Pública: Democracia y calidad para todas y todos*. Universidad de Chile.
<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153153/Nueva-Educacion-Publica.pdf>
2. Cheyre, H. (2024). *¿Fallas de mercado o fallas de Estado?* Serie Debates Públicos, Centro de Investigación de Empresa y Sociedad, Universidad del Desarrollo.
<https://negocios.udd.cl/cies/files/2024/09/240903-dp-54-fallas-del-estado.pdf>
3. Contraloría General de la República (CGR). Dictámenes y normativa de control aplicable a universidades estatales. Disponibles en: <https://www.contraloria.cl/>
4. Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). *Comentarios al Informe de Estudio de Mercado de la FNE sobre Educación Superior* (2023).
5. Corte Suprema, Sentencia de 07 de julio de 2025, en autos rol N°16492-2025, que confirma fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago de 17 de abril de 2025, autos rol 16.411-2024.
6. Corte Suprema, Sentencia Rol 1.855 de 2009.
7. Eduinclusiva (2021). *Rol del Estado en educación*. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación.
<https://eduinclusiva.cl/wp-content/uploads/2021/11/Eduinclusiva-Rol-del-Estado-2021.pdf>

8. Espinoza, O., & González, L. (2022). *Access to Higher Education in Chile: A public vs. private analysis*. Equidad en Educación.
https://www.equidadeneducacion.cl/wp-content/uploads/2022/04/Access_to_higher_education_in_Chile_A_public_vs_pr.pdf
9. FNE: *TDLC establece regulaciones específicas para el mercado de medios de pago con tarjetas*. (2022). https://www.fne.gob.cl/tdlc-establece-regulaciones-especificas-para-el-mercado-de-medios-de-pago-con-tarjetas/?utm_source=chatgpt.com
10. Guzmán-Valenzuela, C. (2020). *The State, Public Universities and Public Goods*. Universidad de Chile.
<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/178962/The-State-Public-Universities-and-Public-Goods%20%281%29.pdf?isAllowed=y&sequence=1>
11. Historia de la Ley N° 21.091, Discusión en Sala, 12 de julio, 2017. Diario de Sesión en Sesión 45. Legislatura 365. Discusión Particular.
12. Ley N.º 21.091. Sobre Educación Superior. Biblioteca del Congreso Nacional.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>
13. Ley N.º 21.094. Sobre Universidades Estatales. Biblioteca del Congreso Nacional.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1126392>
14. Martínez Varela, C. Mercados regulados y libre competencia: La sutil diferencia entre intervenir en un mercado regulado e intervenir el mercado regulado. Un análisis desde los casos de licitaciones en el mercado de las telecomunicaciones y el mercado aeronáutico. *Revista de Derecho Económico*. Vol. 81 N° 2 (2024), Págs. 91-108.
15. Mazzucato, M. (2018). *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. Allen Lane.
16. Mineduc – Centro de Estudios (2019). *Equidad y acceso en educación superior*. Biblioteca Digital Mineduc.
<https://centroestudios.mineduc.cl>
17. Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press.
18. OCDE (2020). *OECD Reviews of Higher Education: Chile*. OECD Publishing.
<https://www.oecd.org/education/higher-education-review-chile.htm>
19. OCDE (2022), Interactions between competition authorities and sector regulators, OECD Competition Policy Roundtable Background Note,
www.oecd.org/daf/competition/interactions-betweencompetition-authorities-and-sector-regulators-2022.pdf
20. Servicio Civil de Chile. Informes sobre función pública y gestión del empleo público.
<https://www.serviciocivil.cl/>

21. Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CNA Chile). Normas y lineamientos vigentes.
<https://www.cnachile.cl/>
22. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Causa Rol NC 198 de 2007.
23. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, sentencia de 07 de septiembre de 2006, rol C Nº 74-2005.
24. Witteveen, D., & Attewell, P. (2021). *Delayed Time-to-Degree and Post-college Earnings. Research in Higher Education*, 62, 230–257.
<https://doi.org/10.1007/s11162-019-09582-8>

CUECH
Universidades del
Estado de Chile

+ en uestatales.cl



V. Comentarios Fundación Luksic

Noviembre de 2025

Minuta "Estudio de mercado sobre educación superior" - FNE

I. Diagnóstico y posición de Fundación Luksic

Hallazgo 1: Indicadores de competencia tradicionales no permiten descartar problemas. Es preciso evaluar la calidad.

- Coincidimos con la conclusión de que los indicadores tradicionales (concentración, precios crecientes y markups altos) evidencian fallas estructurales de competitividad en el mercado, lo cual es ineficiente para el sistema en su conjunto.
- A través de indicadores complementarios la FNE identifica una situación que desde la Fundación ya veníamos observando, donde el ingreso a la educación superior ha mantenido un alza sostenida en el tiempo.
- Algo novedoso que aparece en el informe y que no teníamos en el radar, es que las instituciones de educación superior han ido disminuyendo, lo que genera una concentración en el poder de mercado que tiene cada institución que permanece en el sistema. Las alzas en los aranceles y matrículas de educación superior se ven directamente relacionados a esta concentración del mercado.

Hallazgo 2: Principales determinantes de la calidad incluyen atributos intrínsecos de las personas y económicos y reputacionales de las carreras e instituciones.

- Coincidimos con la identificación de los tres grupos de atributos como los más relevantes para la toma de decisiones.
- Los resultados presentados por la FNE están alineados con los hallazgos de Aspiraciones sobre el Futuro 2025, que muestran que los factores más importantes para elegir una carrera e institución son: (1) Interés en el área de estudios, (2) Arancel, (3) Sueldo al egresar de la carrera.
- Complementariamente, desde FL se ha diagnosticado que los estudiantes además de preocuparse por los costos de aranceles y matrículas, tienen preocupaciones sobre cubrir los otros gastos asociados a asistir a la educación superior.

Hallazgo 3: Métricas de calidad no muestran una progresión clara, existiendo importantes diferencias. El subsistema TP requiere particular atención.

- Consideramos importante destacar y validar que en Chile, a nivel agregado, la educación superior es una buena decisión económica y social. El análisis de la FNE confirma que, en promedio, estudiar en una institución de educación superior mejora

las chances de estar empleado, y a pesar del decrecimiento, genera una prima salarial. Esto está alineado con evidencia de la CASEN y la OCDE, que señala que quienes completan una carrera en educación superior en Chile tienen una tasa de empleabilidad sustancialmente mayor a la de quienes sólo completan la educación escolar, siendo igual a 85% para el primer caso y 70% para el segundo (CASEN, 2022), y tienen un sueldo promedio 34% mayor en el caso de educación superior TP y 159% mayor en el caso de contar con licenciatura (OECD, 2024).

- En cuanto al exceso de duración de las carreras identificado por la FNE, si bien es útil señalar que la duración real supera la formal (19% en universidades, 12,5% en TP), es crucial contextualizar que este exceso es parte de un problema estructural más profundo: las carreras en Chile son, de por sí, más extensas que el promedio de la OCDE, lo que refleja una rigidez y extensión que va más allá de que el estudiante se demore más de lo formal.
- Observamos una alineación positiva entre las áreas que presentan un VPN positivo y significativo (tecnología, administración y ciencias) con las áreas de interés que manifiestan los estudiantes de EMTP en la encuesta de Aspiraciones sobre el Futuro (tecnología, salud y administración y comercio).
- Una hipótesis que tenemos en Fundación Luksic es que el aumento sostenido de estudiantes que optan por carreras con VPN negativo, lo más probable es que sea el resultado directo de las brechas de información y de la poca orientación vocacional para tomar una buena decisión. Este fenómeno tiene una dimensión de mercado, pues mientras exista demanda (impulsada por la poca información o la expectativa errónea), las IES tendrán incentivos para seguir ofreciendo estas carreras de bajo o nulo retorno.
- Un punto importante que no se aborda en el estudio es la información sobre las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, instituciones que forman parte legalmente del sistema de educación superior, y que tienen un nivel de demanda no menor. Esto es relevante porque, en particular para la EMTP, según los resultados de Aspiraciones sobre el Futuro, un 9% de los estudiantes manifiesta interés en este tipo de formación, un porcentaje mayor que el de preferencia por los CFT, que es de un 4%.

II. Limitantes a la Competencia

Hallazgo 4: Evidencia sugiere existencia de problemas en el proceso de toma de decisión de los estudiantes.

- Las preferencias de los estudiantes cambian con el tiempo, los factores que consideran más relevantes al momento de elegir una carrera son distintos al momento de ingresar a la educación superior y al momento del egreso. Factores económicos ganan relevancia, mientras los vocacionales pierden peso. Esto implica que las instituciones compiten por atraer a estudiantes a través de atributos que no valorarán una vez egresados. De esta manera, la falta de preparación e información

en la decisión vocacional puede tener consecuencias en los niveles de competencia en el mercado de la educación superior.

- Coincidimos con la FNE en la necesidad de tener una plataforma, como MiFuturo.cl en donde los estudiantes puedan informarse y comparar fácilmente sus opciones de instituciones y carreras. A través del programa "Aspiraciones sobre el Futuro", trabajamos con estudiantes y profesores para fomentar el uso de MiFuturo.cl como herramienta clave para comparar las distintas opciones. Sin embargo, hemos encontrado barreras:
 - Diseño: La plataforma no es lo suficientemente intuitiva ni atractiva para los estudiantes.
 - La información relevante para los estudiantes se encuentra dispersa en diversos canales oficiales (como MiFuturo.cl, acceso.mineduc.cl y Ojodondeestudias.cl). Si bien en algunos casos estos canales se complementan, en otros existe una clara duplicidad de datos, y ninguno de ellos cumple con la labor de centralizar esta información. Esto, en base a nuestra experiencia, hace que el estudiante se confunda respecto a cuál es la fuente fidedigna o dónde buscar la información, pudiendo generar un acceso parcial o incompleto a datos esenciales para su toma de decisiones.
- Respecto a la brecha de género en la elección de carreras con mejores retornos (VPN de los hombres es 4,5 veces mayor que el de las mujeres), esta puede explicarse por falta de exposición y referentes en áreas donde se observan carreras con mejores retornos. A través de "Aspiraciones sobre el Futuro", observamos que la intención de estudiar carreras con VPN positivo, como Tecnología, viene en su mayoría de hombres que ya han cursado una especialidad justamente relacionada con esta misma área.
- En la medida en que se logra mejorar la toma de decisiones por parte de los actores individuales, debiese traducirse en mejoras en el funcionamiento a nivel de sistema producto de fortalecer la competencia entre las instituciones.
 - Este punto de la toma de decisiones se vincula directamente al hallazgo 5, pero también es algo que otros actores de la sociedad civil pueden contribuir.

Hallazgo 5: Actores del sistema no divulgan toda la información relevante para los estudiantes.

- Coincidimos en que la falta de transparencia informativa limita la capacidad de los estudiantes de tomar decisiones óptimas y que las IES no tienen incentivos suficientes para competir en calidad observable.
- Si la información de las IES es genérica o nula en sus propios canales digitales, surge la pregunta de ¿qué impacto real tienen iniciativas como las ferias vocacionales que realizan estas mismas instituciones en los colegios, donde la información tiende a ser aún más superficial y sesgada por el marketing?
- Si bien según los hallazgos de ASF los profesores y orientadores son la principal fuente de información de los estudiantes, las páginas web de las IES también son una fuente que los estudiantes dicen utilizar para informarse. En este sentido, si se exige que la información publicada en las páginas de las IES sea específica, comparable y verificable, se podrá convertir esta fuente de información ya utilizada en una fuente fiable.
- Opacidad de la información

- Algo que no aparece en el informe, pero que es parte del marco teórico del paper de ASF, es que la opacidad de la información afecta en mayor medida a estudiantes de menor nivel socioeconómico. Esta causa opera a partir de que los estudiantes de menor NSE tienen menos referentes cercanos que hayan asistido a educación superior, por lo que dependen exclusivamente de la información que entregan las propias instituciones de educación superior.

Otros:

- Creemos que es importante abrir una discusión sobre la duración de las carreras en Chile. Dada la concentración de mercado por la disminución de las instituciones de educación superior, la duración de las carreras de educación superior (universitarias y técnicas) es de 5,2 años, versus 3,7 años en el resto de los países OCDE. Esto significa que duran un 33,7% más y esto implica solo por el factor de duración mucho más gasto para las familias.
- Carreras más cortas reducen el gasto del Estado y de las familias por acceder a educación superior.
- Un diagnóstico que hemos realizado desde FL y que no aparece en el informe de la FNE, es que los estudiantes además de preocuparse por los costos de aranceles y matrículas, tienen preocupaciones sobre cubrir los otros gastos asociados a asistir a la educación superior.
- Observamos una alineación positiva entre las áreas que presentan un VPN positivo y significativo (tecnología, administración y ciencias) con las áreas de interés que manifiestan los estudiantes de EMTP en la encuesta de Aspiraciones sobre el Futuro (tecnología, salud y administración y comercio).
- Consideramos necesario llegar tempranamente a los estudiantes para fomentar la reflexión sobre su proyecto de vida y sobre los factores que realmente valorarán al momento de egresar. Anticipar esta reflexión permitiría alinear mejor los intereses futuros de los estudiantes con los atributos que fortalecen la competitividad del sistema, contribuyendo así a mejorar la calidad de la educación superior.

VI. Comentarios INACAP



Santiago, 12 de diciembre de 2025

Señor
Jorge Grunberg Pilowsky
Fiscal Nacional Económico
Fiscalía Nacional Económica (FNE)
Presente

Estimado Sr. Grunberg:

Junto con saludar, en representación de INACAP hacemos llegar nuestras apreciaciones y observaciones al Estudio de Mercado sobre la Educación Superior (EM09), con el propósito de contribuir al análisis y fortalecer el diseño de recomendaciones de política pública orientadas a mejorar el funcionamiento del sistema de educación superior y su articulación con el mercado laboral.

Valoramos el esfuerzo técnico del estudio y el uso de información administrativa para visibilizar brechas de pertinencia, retornos y transparencia informativa. Nuestros comentarios se concentran en precisar los límites metodológicos del uso del VPN, particularmente su aplicación para comparar subsistemas con trayectorias, perfiles estudiantiles y mercados laborales distintos, así como en relevar el impacto de la informalidad, la dimensión territorial y el perfil socioeconómico del estudiantado, factores que inciden de manera directa en empleabilidad y retornos observados.


Asimismo, destacamos la necesidad de integrar explícitamente las asimetrías regulatorias, tributarias y de financiamiento que afectan la competencia entre instituciones, incluyendo los efectos del financiamiento estatal, los aranceles regulados y la existencia de tratamientos tributarios diferenciados. En este marco, subrayamos el rol estratégico del subsistema Técnico-Profesional en movilidad social, reconversión laboral y desarrollo territorial, así como las exigencias regulatorias específicas que enfrenta, en particular la evaluación obligatoria de empleabilidad en su acreditación institucional.

El documento adjunto busca aportar una lectura complementaria al EM09, orientada a fortalecer la coherencia del sistema, mejorar la calidad de las decisiones educativas y contribuir a un marco competitivo que favorezca trayectorias formativas pertinentes y sostenibles.

Esperamos que estas observaciones sean de utilidad para el análisis que lleva adelante la Fiscalía y quedamos disponibles para profundizar en los puntos que estimen pertinentes.

Atentamente,

LUCAS
PATRICIO
PALACIOS
COVARRUBIAS



Firmado digitalmente
por LUCAS PATRICIO
PALACIOS
COVARRUBIAS
Fecha: 2025.12.12
18:52:11 -03'00'

Lucas Palacios Covarrubias
Rector
INACAP



INFORME DE APRECIACIONES Y OBSERVACIONES

INFORME SOBRE EL MERCADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA

EM09

Diciembre 2025



Resumen Ejecutivo - Análisis del Estudio de Mercado EM09

El Estudio de Mercado sobre Educación Superior (EM09) de la Fiscalía Nacional Económica identifica tensiones estructurales entre formación, empleo y regulación que afectan la movilidad social, la productividad y la sostenibilidad del sistema. Estos efectos no se distribuyen de manera homogénea entre subsistemas, perfiles socioeconómicos de origen ni territorios, lo que exige una lectura diferenciada de sus resultados.

1. Movilidad social: el sistema no está cumpliendo su promesa

La expansión de la matrícula no se ha traducido en trayectorias laborales estables ni en movilidad social sostenida. Cerca de un tercio de los encuestados en el EM09 declara desempeñarse en ocupaciones poco o nada relacionadas con su área de estudios, y en múltiples disciplinas los retornos laborales son bajos o negativos. La masificación de la educación superior, sin un diseño que ordene la relación entre formación y empleo, ha debilitado el valor informativo de las credenciales.

2. El subsistema Técnico-Profesional: principal motor de empleabilidad y el más vulnerable a fallas competitivas

El subsistema Técnico-Profesional (TP) cumple un rol central en movilidad y productividad. Las instituciones TP concentran estudiantes de primera generación, trabajadores activos y personas en reconversión laboral, grupos para quienes los errores de información y las fallas competitivas tienen costos económicos y sociales elevados.

A diferencia del subsistema universitario, el TP debe demostrar empleabilidad efectiva para acreditarse, enfrenta informalidad laboral más alta por perfil socioeconómico y opera en territorios donde la estructura productiva es más acotada y las oportunidades de inserción dependen de vínculos locales. Ignorar estas diferencias conduce a diagnósticos incompletos y puede debilitar a un subsistema que cumple funciones críticas para el país.

Adicionalmente, el subsistema universitario se estructura mayoritariamente en torno a grados conducentes a título, lo que otorga mayor homogeneidad a las trayectorias formativas y facilita su análisis agregado. Esta condición no se replica en el subsistema TP, donde coexisten instituciones que imparten ingenierías aplicadas y programas STEM con otras orientadas a la formación técnica en servicios, cuidados y ocupaciones personales - como masoterapia, podología o secretariado-, con estructuras de costos, inserción laboral y mercados relevantes sustantivamente distintos.

Esta heterogeneidad interna del subsistema TP impide lecturas agregadas. A diferencia del mundo universitario -estructurado en trayectorias más homogéneas- el TP combina carreras STEM aplicadas con oficios y servicios intensivos en informalidad. Esto exige un análisis diferenciado de VPN, empleabilidad y complejidad, sin el cual se distorsionan conclusiones y señales de política pública.



3. Pertinencia laboral: un desajuste estructural

El estudio confirma que Chile exhibe retornos laborales promedio elevados, pero con una alta dispersión entre programas y áreas. Coexisten carreras con desempeños positivos y otras con retornos persistentemente negativos, subocupación y brechas de pertinencia. Este desajuste entre oferta formativa y demanda laboral es estructural: la sobreoferta universitaria en áreas saturadas, la subocupación profesional y el desplazamiento de titulados universitarios hacia funciones TP distorsionan las señales del mercado y deprimen los retornos reales, especialmente en territorios con baja diversificación productiva.

En regiones con menor densidad empresarial, la informalidad intensifica estos riesgos y limita la capacidad de observar el impacto efectivo de la educación superior en empleabilidad y trayectorias laborales.

4. Información y orientación: más datos no implican mejores decisiones

La fragmentación del sistema -más de ocho mil programas y nomenclaturas poco comparables- dificulta la toma de decisiones, especialmente para estudiantes TP con menos capital cultural y mayores restricciones económicas. La orientación vocacional es un fenómeno complejo que articula expectativas familiares, condiciones territoriales y percepciones culturales sobre el valor de las credenciales. La política pública debe avanzar hacia sistemas informativos más simples, comparables y adecuados al usuario real.

5. Metodología del VPN: avances relevantes, pero mejoras necesarias

El uso de un VPN social es adecuado para evaluar eficiencia del gasto público, pero no para interpretar decisiones privadas. La metodología del EM09 no incorpora duración real de estudios, empleabilidad efectiva, ingresos durante la formación, informalidad ni diferenciaciones territoriales. Tampoco reconoce que el estudiante TP alterna estudio y trabajo, reduciendo su costo de oportunidad. A modo de ejemplo, en INACAP dos de cada cinco estudiantes que ingresaron a estudiar durante el 2025 se encuentran trabajando, mientras que en carreras como Administración Pública llega a cuatro de cada cinco. Sin estas variables, los resultados del VPN pueden subestimar la contribución del TP y sobredimensionar los retornos de carreras universitarias con trayectorias más inciertas.

Aunque el EM09 no define formalmente el VPN como indicador de calidad, en la práctica lo utiliza para ordenar carreras y comparar instituciones, lo que puede inducir a interpretaciones erróneas, dado que el VPN refleja ingresos observados y no calidad formativa.



6. Aseguramiento de la calidad: diferencias que importan para la competencia

La muestra del EM09 incluye universidades con acreditaciones homogéneas y relativamente altas, mientras el subsistema TP exhibe una distribución más heterogénea con instituciones acreditadas en rangos intermedios, un subconjunto en niveles altos, y otras sin acreditación (33 instituciones están acreditadas, 15 bajo tutela y 19 no acreditadas, con una amplia dispersión en años de acreditación). A esta diversidad se suma una asimetría regulatoria relevante: solo las instituciones TP deben demostrar empleabilidad ante la CNA, exigencia que no aplica para las universidades. No reconocer estas diferencias puede empujar al sistema hacia dinámicas de homogeneización (isomorfismo), debilitando funciones clave del subsistema TP como la vinculación territorial o la innovación aplicada. En conjunto, estas diferencias de acreditación, capacidades institucionales y obligaciones regulatorias configuran condiciones competitivas dispares que deben ser consideradas explícitamente al interpretar los resultados y las recomendaciones del EM09.

7. Financiamiento y competencia: asimetrías que afectan sostenibilidad

Las brechas en acceso a fondos concursables, aportes basales, becas y financiamiento institucional se traducen en efectos acumulativos sobre el desarrollo del TP, cuya población estudiantil tiene menor capacidad de copago. Las universidades compiten con mayor escala, financiamiento diversificado y capacidades misionales amplias, mientras que las instituciones TP deben sostener calidad e innovación con recursos más limitados.

8. Discriminación tributaria y efectos competitivos

El sistema opera con una asimetría tributaria relevante: solo las universidades públicas y privadas y las instituciones TP vinculadas a una universidad, acceden a la exención del impuesto a la renta, no así instituciones TP no vinculadas a una universidad. Esta diferencia no responde a criterios técnicos ni a justificaciones normativas, constituyendo una discriminación arbitraria que genera condiciones competitivas desiguales que afectan la sostenibilidad del subsistema TP, justamente aquel que forma a los estudiantes más vulnerables y con mayor impacto en movilidad y empleo.

9. Aranceles regulados y límites de vacantes: impactos estructurales

El valor regulado de los aranceles tiende a transformarse en un precio de referencia, reduciendo la dispersión de aranceles y desplazando la competencia hacia atributos no regulados. Los límites de vacantes restringen el crecimiento de instituciones con buenos resultados y elevan barreras de entrada para nuevos oferentes. Estos elementos deben ser incorporados explícitamente al análisis competitivo, ya que incidirán en la estructura del mercado en los próximos años. Finalmente, se da el caso de carreras equivalentes entre universidades y sistema TP, en cuyos aranceles regulados se nota un beneficio significativo hacia las universidades, lo cual no parece razonable ni justificado desde el punto de vista técnico ni competitivo.



10. Consideraciones finales

El EM09 abre una oportunidad para ordenar el sistema, fortalecer la pertinencia y rediseñar la interacción entre educación superior y mercado laboral. Para que sus recomendaciones conduzcan a mejoras sostenibles, el análisis debe integrar explícitamente:

- La heterogeneidad real del sistema y sus subsistemas,
- La sensibilidad del estudiantado TP a fallas de competencia,
- Las asimetrías regulatorias, tributarias y financieras que afectan su desarrollo,
- La dimensión territorial que define oportunidades laborales,
- La necesidad de una información clara, comparable y orientada al usuario,
- Una metodología de retornos que refleje trayectorias reales.

Un sistema que reconoce estas dimensiones avanza hacia trayectorias educativas que cumplan su promesa: movilidad social efectiva, productividad para el país y desarrollo equilibrado entre territorios.

Introducción

El Estudio de Mercado sobre la Educación Superior (EM09), elaborado por la División de Estudios de Mercado de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), ofrece información relevante para comprender la relación entre el sistema de educación superior (SES) y el mercado laboral. El presente informe analiza sus principales hallazgos y supuestos metodológicos, con especial atención al subsistema Técnico-Profesional (TP), a las diferencias territoriales que afectan las trayectorias laborales y a los elementos regulatorios que inciden en competencia y movilidad. El propósito es aportar una lectura rigurosa, equilibrada y orientada a fortalecer el diseño y la efectividad de las políticas públicas.

Diversos hallazgos recientes muestran que la masificación del SES no ha generado mejoras sustantivas en productividad, descentralización ni movilidad social, lo que subraya la importancia del subsistema TP como articulador entre formación, empleo y desarrollo territorial. Incorporar esta perspectiva es clave para comprender adecuadamente las brechas y oportunidades que revela el EM09.

Este documento se concentra en los aspectos donde es necesario complementar o matizar el análisis presentado por la FNE.

1. Reconocimiento Aportes del Estudio de la FNE

El estudio de la FNE entrega contribuciones de alto valor para comprender el desempeño del sistema de educación superior. Destacan la visibilización de la fragmentación de programas, la identificación de brechas entre formación y empleo, la detección de retornos laborales negativos y la necesidad de mejorar la oferta informativa para los estudiantes.

Estos elementos permiten abrir una conversación estratégica sobre la coherencia del sistema, la sostenibilidad de las trayectorias formativas y la calidad de las decisiones estudiantiles, así como sobre la orientación futura de las políticas públicas. El uso de datos administrativos refuerza el rigor del análisis y ofrece una base sólida para formular recomendaciones que apoyen a las personas en la construcción de trayectorias con mayor seguridad y proyección.

El estudio expone con claridad fenómenos críticos, como que un poco más de uno de cada cuatro trabajadores declara desempeñarse fuera de su área de estudio, lo que refleja un desajuste sistémico persistente y condiciona directamente la movilidad laboral y la eficiencia del financiamiento público.

Un aspecto clave es que disponer de información no garantiza su uso efectivo. La claridad, comparabilidad y pertinencia de los datos son condiciones esenciales para mejorar la orientación y reducir el riesgo asociado a las decisiones educativas.



En conjunto, estos aportes constituyen un punto de partida valioso para profundizar la comprensión del SES y avanzar hacia políticas públicas más coherentes y efectivas.

2. Evolución del sistema, regulación e incentivos

La evolución del SES explica buena parte de las dinámicas que observa el EM09. El país pasó desde un modelo de gobernanza estatal con provisión y control del Estado, hacia un modelo de gobernanza de mercado, en la década de los 80, sistema impulsado por la demanda, donde el financiamiento a la demanda, la autonomía institucional y la expansión de la oferta y del padrón estudiantil adquirieron un rol decisivo (Brunner, 2011). Esta transición configuró un ecosistema diverso y altamente competitivo, con incentivos que se fueron acumulando a lo largo de décadas.

Entre estos incentivos destacan la distribución histórica del Aporte Fiscal Directo (AFD) concentrada en universidades tradicionales, el acceso diferenciado a fondos concursables exclusivos para este tipo de Instituciones de Educación Superior (IES), la proliferación de becas que expandieron la matrícula universitaria, y un marco regulatorio de títulos y grados con fronteras poco definidas¹. Estas condiciones favorecieron un crecimiento acelerado de la oferta universitaria, incluyendo áreas tradicionalmente técnicas, e influyeron en la sobrevaloración cultural de las credenciales entregadas por las universidades, independiente de su valor intrínseco y su pertinencia laboral². Esta trayectoria refleja que la Educación Superior (ES) combina beneficios privados y beneficios sociales relevantes, lo que la posiciona como un bien semipúblico, en base a Stiglitz (2000).

En paralelo, las instituciones TP asumieron un rol formativo en regiones y territorios donde la oferta universitaria no estaba presente. Su aporte al capital humano y a la movilidad social se volvió estructural, con financiamiento proveniente de los aranceles (sin aportes basales) y apoyos a desarrollo de infraestructura prácticamente inexistentes, lo que puede ser entendido como una discriminación arbitraria para con los estudiantes al considerar la educación como un derecho. Este origen explica diferencias que no pueden atribuirse únicamente a decisiones institucionales, pues responden a la gobernanza y arquitectura del sistema y a las reglas históricas que moldearon su funcionamiento.

Luego del ciclo de reforma a la ES, materializado en la implementación de la Ley 21.091 (2018), la interacción entre financiamiento a la demanda, acreditación, regulación de la oferta y diversificación institucional ha creado un sistema donde decisiones individuales y colectivas³ se influyen mutuamente, políticas de gobernanza de mercado (financiamiento

¹ Este último no ha sido actualizado desde 1980 y será tratado en un acápite posterior.

² Un ejemplo de lo anterior es la carrera de perito criminalístico.

³ Individuales, porque determinan el financiamiento de la mayoría de las instituciones del sistema bajo un esquema de subsidio a la demanda; y colectivas, porque han configurado una gobernanza difusa en la que el Estado deja de ser un actor marginal y pasa a ocupar un rol con mayor capacidad de orientar el desarrollo del sistema, entre otros, mediante la definición de vacantes, la fijación del valor regulado de los aranceles o mediante las atribuciones fiscalizadoras de la Superintendencia de Educación Superior.



subsidiario) y de gobernanza estatal (mayor regulación) conviven de manera difusa. Este marco debe ser considerado con mayor fuerza en el análisis desarrollado por la FNE, pues es clave para interpretar adecuadamente los hallazgos del EM09, especialmente cuando se analizan brechas entre subsistemas, señales de mercado y comportamientos de matrícula.

Chile destina un volumen significativo de recursos públicos para la ES, lo que hace relevante discutir cómo se asignan estos recursos, qué trayectorias financian y qué resultados genera esa inversión. El EM09 ofrece un punto de partida para ese debate, y su impacto se amplía cuando incorpora explícitamente esta dimensión histórica y regulatoria. Un diagnóstico que reconoce estos incentivos acumulados permite proyectar recomendaciones mejor calibradas y alineadas con el desarrollo del sistema. La ausencia del análisis sobre aranceles regulados y vacantes máximas limita la comprensión del marco competitivo actual.

Los antecedentes expuestos dan cuenta de brechas estructurales que ayudan a entender por qué las conclusiones del EM09 deben interpretarse en un contexto donde políticas, financiamiento y regulación han evolucionado de forma desigual entre subsistemas. Esta asimetría configura un cuasi mercado que no fue considerado explícitamente como punto de partida del estudio.

Esta coexistencia de lógicas regulatorias -subsidio a la demanda, financiamiento diferenciado, acreditación disímil y regulación tarifaria creciente- ha configurado un entorno competitivo fragmentado que afecta de manera más intensa al subsistema TP, cuya población estudiantil es más vulnerable y depende en mayor medida de trayectorias educativas eficientes.

Este contexto histórico refuerza la necesidad de un análisis diferenciado entre subsistemas para interpretar con mayor precisión los hallazgos del EM09.

3. Necesidad de un equilibrio analítico entre subsistemas

El SES reúne instituciones con misiones, modelos educativos y poblaciones estudiantiles muy distintas. El subsistema TP desarrolla trayectorias orientadas a la empleabilidad y la reconversión laboral, con una presencia territorial que amplía el acceso en zonas donde la oferta universitaria no llega. Este rol lo convierte en un componente estratégico para el desarrollo productivo y para la movilidad social.

Las instituciones del subsistema TP son de acceso abierto (no selectivo) y atienden mayoritariamente a estudiantes provenientes de los primeros deciles de ingreso: personas de primera generación en educación superior, trabajadores que buscan avanzar en sus trayectorias laborales, madres jóvenes y personas en procesos de reconversión. No operan como instituciones selectivas ni elitarias; su misión está centrada en ampliar oportunidades y generar movilidad real.



Sus ciclos formativos se diseñan para responder a los requerimientos del mercado laboral, lo que les otorga una capacidad distintiva para adaptarse a cambios tecnológicos y demográficos. Esta cercanía al empleo explica su aporte directo a la productividad, a la movilidad social y a la cohesión territorial.

La población que atienden enfrenta mayores restricciones económicas, mayor exposición al riesgo laboral y tasas más altas de informalidad. Estas condiciones los hacen especialmente sensibles a fallas competitivas del sistema y elevan los costos de decisiones educativas mal orientadas, lo que refuerza la necesidad de políticas que aseguren pertinencia, claridad informativa y trayectorias de inserción laboral efectivas.

Las universidades, por su parte, concentran funciones de investigación, posgrado y extensión, junto con un acceso más amplio a financiamiento basal, fondos competitivos y exenciones tributarias. Estas diferencias en misión y en condiciones de origen generan estructuras competitivas distintas y resultados que no son comparables de manera directa.

La Ley 21.091 sobre educación superior, en su artículo 3, establece claramente estas diferencias y delimita el campo de acción sobre cada tipo de institución del sistema - Universidades, Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP)-. Si bien el estudio menciona estas distinciones, no las integra plenamente en su interpretación y análisis, del mismo modo que tampoco incorpora elementos estructurales relacionados con la forma en que la Ley 20.370, en su artículo 54, define las credenciales que cada tipo de institución puede otorgar. Reconocer explícitamente estas diferencias es clave para evitar conclusiones que atribuyen a la formación TP problemáticas propias del mundo universitario, o que interpreten como brechas institucionales desigualdades históricas en financiamiento y regulación. Asimismo, permite considerar que los mercados relevantes para el TP son principalmente territoriales, con dinámicas locales que inciden en competencia, matrícula y empleabilidad.

A esto se suma la existencia de superposiciones entre subsistemas, como ocurre con universidades que imparten programas Técnicos de Nivel Superior. Este cruce institucional distorsiona las señales de mercado y dificulta que el estudiantado distinga entre trayectorias TP y universitarias. Una regulación más precisa fortalecería la transparencia del sistema y favorecería decisiones informadas. Un análisis equilibrado de ambos subsistemas robustece las conclusiones del EM09 y permite formular recomendaciones más pertinentes.

El SES no funciona como un mercado único; su heterogeneidad responde al diseño institucional, a la distribución del financiamiento y a la diversidad de estudiantes que atiende. Integrar esta realidad posibilita un diagnóstico más completo y orientado a decisiones que fortalezcan el aporte de cada subsistema al desarrollo de las personas y del país.

Reconocer estas diferencias permite avanzar hacia recomendaciones más precisas y metodológicamente coherentes.

4. Pertinencia laboral, subocupación y desequilibrios en la oferta formativa

El EM09 aporta evidencia valiosa sobre pertinencia laboral y brechas entre formación y empleo. Chile mantiene retornos promedio a la educación superiores a los de la OCDE, aunque ello convive con una alta dispersión entre programas y áreas formativas. Esta heterogeneidad exige análisis diferenciados por nivel, disciplina, subsistema y territorio, especialmente en contextos donde los mercados laborales son locales y responden a estructuras productivas distintas, elementos que no fueron considerados en el análisis de la FNE y que pueden afectar fuertemente los impactos y la contribución de las IES del subsistema TP.

El estudio confirma que buena parte de la expansión de la oferta responde más a preferencias estudiantiles y señales culturales que a necesidades productivas, reforzando ciclos de sobreoferta universitaria y desplazamiento de perfiles TP que sí se requieren en los territorios.

La información disponible confirma un desajuste estructural entre oferta educativa y demanda laboral. La expansión universitaria en áreas con baja absorción, la presencia sostenida de subocupación profesional y la inflación de las credenciales universitarias⁴ (Yao, 2014) en funciones propias del ámbito TP introducen distorsiones que afectan las señales del mercado y reducen los retornos reales, particularmente en contextos de baja diversificación económica, la capacidad de absorción laboral condiciona fuertemente retornos y movilidad. En estos territorios, las oportunidades laborales y la capacidad de formalización condicionan directamente las trayectorias formativas y la movilidad laboral.

El informe no contextualiza de manera adecuada este descalce, ni la evidencia existente en estudios desarrollados los últimos dos años. El problema de la subocupación y la inflación de credenciales es un efecto en cadena, multicausal que se explica tanto en términos económicos como culturales, estos últimos referidos a la sobrevaloración de la provisión universitaria, lo que genera problemas de señales.

Las dinámicas territoriales no solo inciden en los ingresos; influyen también en la continuidad laboral, estabilidad y posibilidades de progresión. Su impacto es visible en sectores con alta presencia de trabajo independiente, temporal o por proyecto, donde los registros administrativos capturan solo una fracción del desempeño real. Esta dimensión es especialmente relevante para el subsistema TP, que atiende a una población diversa y concentra a un número significativo de personas que estudian y trabajan simultáneamente, o que regresan a la educación para reconvertirse laboralmente.

⁴ Resultado de la competencia por estatus social y mejores empleos en un contexto de expansión masiva de la educación. Esto ha impactado en la baja de los salarios respecto a padres con el mismo estatus socioeconómico y al aumento del subempleo.



Estas trayectorias no lineales reducen el costo de oportunidad, aceleran el retorno privado y fortalecen la pertinencia de programas de corta duración. Aunque el informe reconoce esta limitación, no lo incorpora en el análisis, omitirlo -sea por decisiones técnicas o políticas- puede conducir a diagnósticos y decisiones erradas, en particular dadas las características actuales del mercado laboral.

La evidencia del estudio muestra que la sobre calificación es un fenómeno extendido. La inflación de credenciales, impulsada por expectativas socioculturales que privilegian títulos universitarios incluso en áreas donde se requieren perfiles técnicos, genera retornos decrecientes y alimenta ciclos de sobreoferta persistente. Casos como Podología, Actuación y Teatro, Peluquería o Traducción evidencian esta dinámica: programas con retornos negativos sostenidos por razones distintas -brechas estructurales de demanda, alta informalidad o expectativas culturales poco alineadas con oportunidades reales-.⁵

El informe adopta metodológicamente un enfoque marginalista para analizar la decisión individual de elección de carrera, pero evita abrir la discusión sobre el grado deseable de alineamiento entre la oferta formativa y las necesidades del mercado laboral. La FNE recomienda avanzar en mejorar la disponibilidad de información, pero no aborda cómo una mayor articulación con el mercado de trabajo y mecanismos de prospección laboral orientados podrían contribuir a optimizar el financiamiento a la demanda existente. Un debate pendiente, que el informe no habilita, es si instrumentos de financiamiento diferenciados, priorizados conforme a las demandas laborales, podrían mejorar la eficiencia del sistema sin menoscabar el derecho a la educación. La Fiscalía, en sus recomendaciones, opta por concentrarse casi exclusivamente en ajustes al Aporte Fiscal Directo, dejando fuera esta discusión más amplia y estratégicamente relevante.

Interpretar adecuadamente los hallazgos del EM09 requiere distinguir entre problemas originados en el sistema educativo y aquellos que provienen de dinámicas estructurales del mercado laboral, como informalidad, heterogeneidad territorial, restricciones socioeconómicas y brechas de género e inclusión. El informe no trabaja de manera

⁵ Debe incorporarse una distinción clave: la libertad de elección implica que cada persona pueda decidir qué estudiar contando con información completa y comprensible. Garantizar ese derecho no exige que todos los programas se financien del mismo modo, sino que existan mecanismos diferenciados que aseguren oportunidades reales de acceso. Por ejemplo, una carrera puede tener cupos limitados por gratuidad —definidos según criterios de prospección y pertinencia— mientras que los cupos adicionales pueden financiarse mediante becas o créditos estudiantiles. Este enfoque resguarda la libertad de elección, permite orientar recursos escasos hacia áreas prioritarias y mantiene abierto el acceso a quienes deseen continuar estudios en programas con alta demanda social.

A esta discusión se suma una distorsión estructural vinculada al mercado laboral. Existen áreas críticas para el país, como educación inicial y técnicos en párvulos, donde la demanda social es alta, pero la permanencia laboral es baja debido a salarios insuficientes y condiciones precarias. El resultado es un descalce persistente entre preferencias de estudio, retornos efectivos y necesidades del país. Este fenómeno no es atribuible a decisiones individuales ni institucionales, sino a una falla de mercado que impide que sectores estratégicos cuenten con el capital humano necesario para su desarrollo.



adecuada esta distinción, lo que aumenta el riesgo de atribuir a las instituciones responsabilidades que corresponden a fallas de mercado o a condiciones estructurales externas a su ámbito de acción. Esta lectura educenrista del problema, puede conducir a políticas mal orientadas (McGrath. & Lugg, 2012).

La pertinencia formativa, por tanto, no es solo una cuestión de oferta académica; es también un fenómeno cultural y territorial, donde influyen vocación, expectativas familiares, disponibilidad local de oportunidades, condiciones económicas y percepción social de las credenciales y trayectorias laborales previas. La evidencia comparada indica que la pertinencia -trabajar en un área relacionada con la carrera estudiada- es uno de los determinantes más relevantes de la satisfacción y del cumplimiento de expectativas. En cambio, el ajuste entre el nivel educativo y las exigencias formales del puesto tiende a mostrar efectos más acotados una vez controlada la pertinencia (Somers, et al, 2019; Allen & Van der Velden, 2001).

Para avanzar hacia diagnósticos más precisos y recomendaciones proporcionales a la complejidad del fenómeno, es necesario profundizar el análisis en al menos cuatro dimensiones:

- **Diferencias territoriales, de género y de composición estudiantil**, que condicionan la movilidad, los retornos reales y las oportunidades efectivas de inserción pertinente;
- **Efectos de la subocupación profesional** en productividad, trayectorias laborales y eficiencia del uso de recursos públicos y privados destinados a la formación;
- **Impacto de la inflación de credenciales** sobre el equilibrio del sistema y la competencia entre subsistemas;
- **Relación entre las necesidades del mercado del trabajo y el premio por estudio de la carrera demandada**, para comprender si los incentivos económicos y las señales institucionales están alineados con la estructura productiva del país.

5. Metodología del VPN: supuestos insuficientes para conclusiones robustas

La utilidad del Valor Presente Neto (VPN) depende de su capacidad para reflejar trayectorias reales. La omisión de variables disponibles -como duración efectiva de estudios, ingresos durante la formación y empleabilidad observada- debilita la precisión de los resultados y limita su uso para orientar decisiones.

El enfoque adoptado asume una trayectoria laboral continua y atribuye el impacto de la educación casi exclusivamente al ingreso, sin considerar adecuadamente los efectos sobre la empleabilidad. Este supuesto es particularmente problemático en un contexto donde el estudio identifica una proporción significativa de programas con VPN negativo, y donde uno de los objetivos del análisis es orientar a los estudiantes hacia trayectorias con mejores resultados laborales. Por tanto, reducir el impacto de la educación únicamente al ingreso



subestima el aporte formativo y restringe la capacidad del estudio para evaluar trayectorias reales.

Existen además otros elementos observables en la base de datos utilizada por la FNE que permiten enriquecer el análisis. La duración real de los programas universitarios suele exceder la duración nominal, lo que eleva costos y reduce retornos efectivos. A su vez, una fracción importante de los estudiantes del subsistema TP mantienen ingresos mientras estudian, lo que modifica sustancialmente el costo de oportunidad de la educación y afecta la estimación del VPN. A modo de ejemplo, en INACAP cerca de dos de cada cinco estudiantes que ingresaron a estudiar durante el 2025 son ocupados, mientras que en carreras como Administración Pública la proporción es cercana a cuatro de cada cinco.

Aunque el EM09 no define formalmente el VPN como indicador de calidad, en la práctica lo utiliza para ordenar carreras, comparar instituciones y orientar recomendaciones. Este uso implícito es problemático: el VPN refleja ingresos observados, no calidad formativa, y está fuertemente condicionado por informalidad, territorio y perfil socioeconómico.

El EM09 estima retornos sobre la base de un “estudiante promedio”, lo que invisibiliza la heterogeneidad real del sistema. Este supuesto subestima el valor de la experiencia laboral previa -central en el subsistema TP- y omite diferencias territoriales que determinan ingresos, empleabilidad y riesgo. Como resultado, el VPN pierde capacidad explicativa para decisiones reales.

La informalidad laboral, especialmente extendida en sectores intensivos en oficios y servicios, reduce artificialmente los ingresos observados en bases administrativas y distorsiona el cálculo del VPN, afectando de forma más marcada al subsistema TP.

A esto se suma que el cálculo emplea un costo de oportunidad uniforme para todos los estudiantes, desconociendo que el ingreso base al que puede aspirar una persona que no ingresa a la educación superior varía sustantivamente según su perfil socioeconómico de origen. Para estudiantes de menor nivel socioeconómico, el costo de oportunidad es más alto y la preferencia por ingresos presentes es mayor, lo que implica una tasa de descuento distinta a la utilizada en el análisis. Estas diferencias son relevantes para interpretar decisiones reales y calibrar adecuadamente políticas públicas.

Adicionalmente, estudiantes de menor ingreso enfrentan restricciones de liquidez y horizontes temporales más acotados, lo que eleva sus tasas subjetivas de descuento. Este elemento es especialmente relevante en el subsistema TP, donde una proporción significativa corresponde a adultos trabajadores o personas que requieren recuperar ingresos rápidamente. Incorporar tasas diferenciadas permitiría representar de mejor forma la utilidad esperada de trayectorias cortas frente a programas universitarios largos, cuyos retornos se concentran en horizontes más lejanos.



Existen también limitaciones derivadas de los supuestos metodológicos utilizados para calcular el VPN, que inciden directamente en las conclusiones del estudio. El análisis asume implícitamente que los estudiantes pueden elegir libremente entre todas las alternativas del sistema, lo que no refleja la realidad. Al sugerir que quienes estudian carreras con VPN negativo podrían desplazarse hacia programas con VPN positivo, se omiten restricciones efectivas: selectividad del subsistema universitario, diferencias en capital académico previo, barreras territoriales y la ausencia de equivalentes funcionales entre trayectorias técnicas y universitarias más extensas.

Para una proporción significativa de estudiantes TP, la alternativa factible no es una carrera universitaria larga, sino la inserción laboral inmediata o programas cortos y compatibles con el trabajo. Omitir esta restricción distorsiona la interpretación del impacto esperado del VPN y limita la capacidad del modelo para capturar decisiones reales y trayectorias posibles.

Otra inconsistencia central radica en que la metodología empleada corresponde a un análisis desde la perspectiva del financiador, adecuada para evaluar el impacto fiscal y el uso del gasto público, pero no para orientar decisiones estudiantiles ni institucionales. Para cumplir estos distintos propósitos se requieren dos estimaciones separadas: un VPN social, que mida el retorno de los recursos públicos invertidos y capture externalidades positivas; y un VPN privado, que refleje la decisión real del estudiante incorporando costos efectivos, condiciones de financiamiento y riesgos laborales. La distinción entre retornos privados y sociales es coherente con la naturaleza semipública de la educación superior y permitiría interpretar con mayor claridad los resultados del estudio.

Finalmente, existe una limitación relevante asociada al uso de ingresos provenientes del seguro de cesantía y del sistema de pensiones. En varias áreas formativas -como mecánica automotriz, gastronomía, estética, programación freelance u oficios intensivos en servicios- los ingresos provienen de empleo independiente, trabajos por proyecto, boletas eventuales, modalidades que no siempre quedan registradas en bases administrativas. Esto subestima de manera sistemática los ingresos reales y afecta desproporcionadamente al subsistema TP, donde estas modalidades son más frecuentes. Incorporar esta consideración en el análisis permite interpretar con mayor precisión los resultados del VPN, especialmente en programas con alta presencia de trabajo independiente o semiformal.

Considerando los comentarios anteriores, surgen oportunidades concretas para fortalecer la estimación del VPN y reflejar de manera más fiel la diversidad de trayectorias y experiencias dentro del sistema:

- a) **Estimar un VPN privado que represente efectivamente la decisión del estudiante.** Incorporar condiciones reales de financiamiento, incluyendo gratuidad, permite comparar programas según su costo efectivo y no exclusivamente en función de aranceles nominales. La información necesaria se encuentra disponible en datos administrativos del Ministerio de Educación. Esta mejora es crucial considerando que gran parte del impacto esperado del estudio dependen de decisiones individuales.



Incluir el cálculo de un VPN privado permitirá diferenciar una decisión subóptima desde el punto de vista del estudiante, de una asignación ineficiente de recursos.

b) Incorporar empleabilidad al cálculo del VPN.

Integrar la probabilidad de empleo como dimensión central del análisis ajusta los flujos esperados y permite capturar el aporte formativo al acceso al mercado laboral, más allá del ingreso proyectado. El modelo estimado en el propio estudio constituye una base adecuada para este avance.

En específico, se propone utilizar los resultados de la estimación presentada en el estudio:

$$Pr(emp_{it} = 1) = F(\vartheta_{it} + h_i + k_{it} + s_t + \varepsilon_{it})$$

Esta estimación se realiza mediante un modelo logit, considerando que un trabajador se encuentra empleado ($emp_{it} = 1$) si estuvo empleado al menos durante tres meses en el año t , según lo definido en el EM09.

c) Ajustar la estimación a la duración real de las carreras, incluyendo los ingresos percibidos durante los estudios.

Considerar la duración efectiva evita sobreestimar retornos en carreras con exceso de duración, especialmente universitarias. Incorporar los ingresos de estudiantes que trabajan, particularmente en el subsistema TP, corrige subestimaciones relevantes del VPN privado.

d) Ajustar el contrafactual para reflejar trayectorias reales de los estudiantes.

Para una proporción significativa del subsistema TP, la alternativa efectiva no es una carrera universitaria larga, sino el ingreso al mercado laboral o programas de menor duración y compatibles con el trabajo. Incorporar este enfoque permitiría estimar de manera más precisa el valor agregado de cada programa, ajustar conclusiones de análisis y adecuar el impacto esperado de las recomendaciones.

e) Estimar modelos de valor añadido para aproximar costos de oportunidad reales.

Un enfoque individual -comparando titulados con personas de características similares que no completaron estudios- permite capturar diferencias sociodemográficas y reflejar mejor los aportes formativos de cada programa. Este enfoque permitiría, en la práctica, calcular un costo de oportunidad acorde a las características de los estudiantes, evitando imputar valores poco realistas.

f) Desagregar resultados a nivel regional y por subsistema.

La pertinencia y los retornos laborales dependen fuertemente de la estructura productiva territorial. La desagregación regional es especialmente relevante para el subsistema TP, cuyos mercados laborales son locales y altamente sensibles a condiciones sectoriales y de formalización.



Incluir el cálculo de un VPN privado permitirá diferenciar una decisión subóptima desde el punto de vista del estudiante, de una asignación ineficiente de recursos.

b) Incorporar empleabilidad al cálculo del VPN.

Integrar la probabilidad de empleo como dimensión central del análisis ajusta los flujos esperados y permite capturar el aporte formativo al acceso al mercado laboral, más allá del ingreso proyectado. El modelo estimado en el propio estudio constituye una base adecuada para este avance.

En específico, se propone utilizar los resultados de la estimación presentada en el estudio:

$$Pr(emp_{it} = 1) = F(\vartheta_{it} + h_i + k_{it} + s_t + \varepsilon_{it})$$

Esta estimación se realiza mediante un modelo logit, considerando que un trabajador se encuentra empleado ($emp_{it} = 1$) si estuvo empleado al menos durante tres meses en el año t , según lo definido en el EM09.

c) Ajustar la estimación a la duración real de las carreras, incluyendo los ingresos percibidos durante los estudios.

Considerar la duración efectiva evita sobreestimar retornos en carreras con exceso de duración, especialmente universitarias. Incorporar los ingresos de estudiantes que trabajan, particularmente en el subsistema TP, corrige subestimaciones relevantes del VPN privado.

d) Ajustar el contrafactual para reflejar trayectorias reales de los estudiantes.

Para una proporción significativa del subsistema TP, la alternativa efectiva no es una carrera universitaria larga, sino el ingreso al mercado laboral o programas de menor duración y compatibles con el trabajo. Incorporar este enfoque permitiría estimar de manera más precisa el valor agregado de cada programa, ajustar conclusiones de análisis y adecuar el impacto esperado de las recomendaciones.

e) Estimar modelos de valor añadido para aproximar costos de oportunidad reales.

Un enfoque individual -comparando titulados con personas de características similares que no completaron estudios- permite capturar diferencias sociodemográficas y reflejar mejor los aportes formativos de cada programa. Este enfoque permitiría, en la práctica, calcular un costo de oportunidad acorde a las características de los estudiantes, evitando imputar valores poco realistas.

f) Desagregar resultados a nivel regional y por subsistema.

La pertinencia y los retornos laborales dependen fuertemente de la estructura productiva territorial. La desagregación regional es especialmente relevante para el subsistema TP, cuyos mercados laborales son locales y altamente sensibles a condiciones sectoriales y de formalización.



g) Realizar análisis de sensibilidad con distintas tasas de descuento.

Incorporar escenarios alternativos permite reflejar restricciones presupuestarias y distintas valoraciones del ingreso futuro, especialmente para estudiantes provenientes de hogares con menor capacidad de ahorro.

La integración de estas mejoras permitiría avanzar desde un VPN desanclado del perfil real de los estudiantes hacia un análisis más representativo de sus riesgos, retornos y trayectorias efectivas, fortaleciendo la capacidad del EM09 para orientar decisiones públicas y privadas basadas en evidencia.

Separar explícitamente el VPN social del VPN privado permitiría evaluar tanto el impacto del gasto público como la racionalidad de la decisión individual del estudiante, evitando conclusiones que confunden retornos personales con eficiencia fiscal.

En conjunto, estas mejoras permitirían un análisis más representativo del SES y evitarían conclusiones que sobreestiman o subestiman retornos.

6. Transparencia informativa y calidad de las decisiones estudiantiles

El EM09 identifica con claridad las brechas de información que enfrentan los estudiantes; sin embargo, la magnitud del problema exige avanzar hacia un enfoque más profundo, territorial y centrado en el usuario real. Las trayectorias educativas, los ingresos y la empleabilidad varían significativamente entre regiones, por lo que los indicadores promediados a nivel nacional no capturan las condiciones efectivas que enfrentan quienes estudian y trabajan fuera de los polos metropolitanos. La orientación vocacional debiera construirse desde el territorio, utilizando métricas que reflejen oportunidades reales y estructuras productivas locales, y no promedios que diluyen la heterogeneidad del país.

Asimismo, el estudio no aborda con suficiente profundidad un cambio estructural relevante para la competencia en el sistema: el envejecimiento del padrón estudiantil y el creciente ingreso de población adulta a la educación superior, fenómeno particularmente significativo en la educación online y en el subsistema TP. Esta población enfrenta restricciones distintas -laborales, familiares y territoriales- que condicionan sus decisiones formativas y requieren mecanismos de información y orientación diferenciados.

En este contexto, si bien la FNE acierta al proponer el desarrollo de plataformas informativas basadas en principios de simplicidad, relevancia y accesibilidad, resulta indispensable advertir que estas deben incorporar algoritmos de recomendación cuidadosamente diseñados para evitar sesgos que incentiven privilegios artificiales entre subsistemas. Existe el riesgo de que dichos algoritmos reduzcan la valoración de atributos en los cuales las IES TP compiten con mayor fortaleza -como flexibilidad horaria, cercanía territorial, enfoque práctico o inserción laboral temprana-, atributos que para muchos estudiantes no son secundarios, sino prioritarios, especialmente en el caso de trabajadores, padres y estudiantes adultos.



Adicionalmente, los indicadores formales de empleabilidad e ingresos utilizados en estas plataformas pueden subrepresentar trayectorias relevantes del subsistema TP, como el emprendimiento o el trabajo autogestionado, que no siempre es capturado por las fuentes administrativas tradicionales. Este sesgo puede conducir a una subvaloración sistemática del desempeño TP frente al universitario, afectando la neutralidad informativa y las decisiones de demanda.

Las recomendaciones del EM09 debieran, por tanto, considerar explícitamente los límites de la racionalidad individual al momento de elegir trayectorias educativas. La evidencia muestra que la capacidad de procesar información compleja está fuertemente mediada por el capital cultural de los usuarios (Brunner & Labra, 2011; Carrasco et al., 2014). En este sentido, experiencias como los *Berufsberatungszentren* (BIZ) de la Suiza germana muestran la importancia de sistemas de orientación territorializados, con múltiples formatos de entrega de información ajustados al perfil del usuario y articulados con el mercado laboral local.

La orientación vocacional no es un problema técnico simple: articula aspiraciones personales, expectativas familiares, restricciones territoriales y valoraciones culturales de las credenciales. Sin sistemas claros, comparables y acompañados, la información disponible no se transforma en decisiones conscientes.

La magnitud de la fragmentación del sistema -más de ocho mil programas con nomenclaturas poco comparables- afecta con especial intensidad a los estudiantes del subsistema TP, quienes enfrentan mayores barreras para interpretar información compleja y cuentan con menor capital cultural para comparar trayectorias sin apoyo. La ausencia de una codificación estandarizada de programas genera una carga cognitiva innecesaria y limita la utilidad práctica de plataformas como *Mi Futuro*, que -como reconoce la propia FNE- no logra cumplir plenamente su función en un sistema altamente estratificado y con usuarios que requieren información diferenciada.

Adicionalmente, un eventual régimen de reporte obligatorio de información -empleabilidad, remuneraciones, retención y trazabilidad de titulados- debe evaluarse con cautela desde la perspectiva competitiva. Una carga regulatoria mal calibrada puede reforzar la posición de grandes grupos universitarios, con mayores capacidades administrativas y tecnológicas, y desplazar a actores de menor escala, particularmente del subsistema TP.

Por ello, cualquier recomendación en esta materia debiera incorporar, desde el diseño de plataformas o centros de información, criterios explícitos de proporcionalidad, neutralidad competitiva y resguardo de confidencialidad. Una transparencia excesiva o mal diseñada puede generar efectos no deseados, como facilitar paralelismos informativos entre oferentes o sesgos algorítmicos que reduzcan la valoración de atributos donde el subsistema TP compite con mayor fortaleza -flexibilidad horaria, cercanía territorial, enfoque práctico o empleabilidad temprana-, afectando la diversidad institucional y la competencia efectiva del sistema.

En definitiva, la clave no es la cantidad de información disponible, sino su claridad, pertinencia y usabilidad para distintos perfiles de estudiantes. Contar con datos inteligibles, comparables y alineados con las realidades socioeconómicas y territoriales en que se toman las decisiones formativas es determinante. Si bien no corresponde a la FNE diseñar sistemas de orientación escolar o laboral, el diagnóstico y las recomendaciones del estudio hacen necesario reconocer que la eficacia de cualquier mejora informativa depende de estas dimensiones. Un sistema informativo diferenciado por territorio y tipo de usuario incrementa significativamente la efectividad de las políticas de orientación y contribuye a trayectorias educativas más pertinentes y sostenibles.

7. Ordenamiento de títulos, grados y oferta

Como se indicó anteriormente, el SES presenta una oferta extensa y heterogénea que según datos del Servicio de Información de Educación Superior (SIES) supera los ocho mil programas, con credenciales diversas y nomenclaturas poco comparables. Esta amplitud genera confusión y limita la capacidad de los estudiantes para evaluar trayectorias formativas. Un sistema tan fragmentado dificulta la transparencia, afecta la competencia y debilita la señal formativa hacia el mercado laboral.

La superposición entre títulos técnicos y universitarios, junto con la expansión de la oferta universitaria en áreas históricamente TP, ha incrementado la complejidad del sistema y tensionado su coherencia interna. Este fenómeno afecta expectativas, costos educativos y empleabilidad efectiva. Pese a que la Ley 21.091 introdujo ciclos y niveles formativos, aún persisten espacios donde los títulos TP y universitarios no cuentan con equivalencias claras ni rutas de progresión definidas. Avanzar hacia un ordenamiento de credenciales con nomenclaturas estándar y trayectorias coherentes contribuiría a clarificar el sistema y fortalecería la toma de decisiones de los estudiantes.

El ordenamiento de títulos y grados abre una línea analítica relevante que el EM09 no incorporó: la estructura paralela del SES y su impacto en la provisión de credenciales. Aunque la Ley 21.091 establece un sistema organizado en dos subsistemas -universitario y TP-, el análisis de la FNE se concentra en agrupar instituciones según su tipo y relación con el Estado, sin considerar la estratificación estructural que caracteriza al sistema chileno.

La literatura especializada entrega elementos clave para comprender esta dinámica. Brunner (2008) muestra que la diferenciación, segmentación y jerarquización institucional son resultado de un modelo de gobernanza basado en mercado, que influye en acceso a fondos, aranceles y composición estudiantil. Bernasconi (2008) destaca, en cambio, un patrón de jerarquización rígido basado en selectividad, financiamiento y reconocimiento simbólico. Ambos enfoques convergen en una conclusión central: *la competencia no ocurre únicamente dentro de cada subsistema, sino también en forma paralela*, mediada por perfiles socioeconómicos y trayectorias educativas diferenciadas.



Esta lógica explica por qué numerosos IP y CFT compiten directamente con universidades *docentes* en los mismos segmentos de estudiantes, y por qué la provisión de credenciales opera bajo condiciones de competencia cruzada que la FNE no profundizó en su análisis. Incluir esta dimensión permitiría comprender mejor los incentivos institucionales, los riesgos de isomorfismo y los efectos que la estructura del sistema tiene sobre la movilidad social y la pertinencia formativa.

Un segundo tema relevante, estrechamente vinculado con el anterior, se refiere a la distinción entre sistemas unitarios y sistemas paralelos, siguiendo la teoría de Trow. En un sistema unitario, un solo tipo de institución concentra la provisión de credenciales -como ocurre en Inglaterra o Gales-, mientras que en un sistema paralelo coexisten instituciones con misiones, regulaciones, credenciales y fuentes de financiamiento diferenciadas, como en Países Bajos o Alemania.

El SES chileno, al reconocer formalmente dos subsistemas, se configura como un modelo de provisión paralelo. Sin embargo, existe una distorsión que dificulta su funcionamiento como tal: las universidades ofrecen títulos técnicos de nivel superior, replicando rasgos de un sistema unitario. Esta superposición es posible debido a un vacío legal en la Ley General de Educación (Ley 20.370, art. 54), que no prohíbe explícitamente a las universidades otorgar títulos técnicos, lo que algunas universidades han interpretado bajo la lógica de que “quien puede más, puede lo menos”. La Ley 21.091 tampoco resuelve este punto en su artículo 4 - que define los roles institucionales- y posterga su precisión en el artículo cuadragésimo sexto. Esta situación tiene efectos directos sobre el financiamiento: las carreras técnicas impartidas por universidades acceden a aranceles regulados y esquemas de financiamiento más favorables que aquellos disponibles para las IES del subsistema TP. Esta asimetría introduce distorsiones competitivas relevantes.

Como resultado, las universidades compiten de facto con instituciones TP en segmentos formativos similares, tensionando la diferenciación misional propia de un sistema paralelo. Esta dinámica no es abordada con suficiente profundidad por la FNE, lo que limita la capacidad del estudio para capturar la complejidad del marco regulatorio y sus implicancias competitivas.

Es relevante destacar que otras regulaciones -como la Ley 20.129 de aseguramiento de la calidad y el sistema de acceso descrito en el párrafo tercero de la Ley 21.091- sí refuerzan la estructura paralela del SES. Por ello, la superposición de credenciales universitarias y TP constituye una inconsistencia normativa que debe ser abordada para resguardar la coherencia del sistema y el funcionamiento diferenciado de sus subsistemas.

Adicionalmente, la FNE señala en su informe que no existe plena sustituibilidad entre los subsistemas de educación superior y que los estudiantes que optan por universidades rara vez transitan hacia instituciones TP, lo que es consistente con el enfoque metodológico del estudio. Sin embargo, análisis preliminares de trayectorias -aún en desarrollo- sugieren que una proporción relevante de quienes desertan del subsistema universitario se reinsertarían



posteriormente en el subsistema TP. Si bien estos resultados requieren validación, abren la necesidad de profundizar el análisis longitudinal de trayectorias para comprender mejor la sustitución efectiva entre subsistemas.

En resumen, surgen los siguientes elementos que requieren una mayor profundización por parte de la FNE:

- La estructura de títulos y grados requiere que las universidades sean comprendidas como proveedores de formación TP y competencia directa en la provisión de formación, esto incluso se podría considerar una falla de mercado debido a la configuración del SES.
- Estudiantes se segmentan socioeconómicamente por la estratificación de las IES, universidades compiten con IP y CFT por el mismo tipo de alumnos sin importar la credencial ofrecida. Esto es un efecto propio de modelos que orientan su oferta bajo subsidios a la demanda. Este es un aliciente complementario que muestra distintos espacios de competencia dados en el sistema, no auscultados a la fecha.

Clarificar credenciales y trayectorias reduce incertidumbre, fortalece las señales para estudiantes y empleadores y mejora la coherencia del sistema. Profundizar el ordenamiento de títulos y grados representa una oportunidad para simplificar la oferta, evitar duplicidades y disminuir costos de transacción, al tiempo que fortalece la pertinencia de la formación en un contexto de creciente demanda por capital humano especializado.

8. Asimetrías tributarias y regulatorias

El análisis de las asimetrías regulatorias permite comprender dinámicas que influyen en la competencia y en la sostenibilidad del subsistema TP. Las observaciones proporcionadas a la FNE incluyen evidencia sobre diferencias tributarias y de financiamiento que afectan directamente a los CFT e IP no vinculados a universidades.

Durante el proceso de estudio, INACAP presentó antecedentes que daban cuenta de una diferencia relevante en el tratamiento tributario aplicado a las IES. Esta diferencia genera efectos que inciden en la competencia entre subsistemas y configura una distorsión estructural del mercado. La evidencia fue puesta a disposición de la FNE con el fin de fortalecer el diagnóstico y asegurar que el análisis incorpora todos los elementos que influyen en el funcionamiento del sistema.

El informe preliminar no integró este aspecto en su evaluación, aun cuando constituye una condición que altera de manera significativa las reglas competitivas. La ausencia de este elemento en las conclusiones iniciales representa una omisión importante, dado que limita la comprensión completa del entorno regulatorio en el que operan las instituciones y reduce la capacidad del estudio para proponer recomendaciones ajustadas a la realidad del sistema.



En efecto, como se hizo ver a la FNE, en materia de impuesto a la renta, la normativa vigente contempla un tratamiento tributario diferenciado para IES estatales y privadas, diferenciando en el caso de estas últimas entre Universidades y CFT o IP.

La Ley exime expresamente a las universidades estatales y a los CFT estatales de impuesto a la renta. En el caso de IES privadas, la normativa legal distingue según se trate de:

- Universidades privadas reconocidas por el Estado, las que están exentas de impuesto a la renta.
- IP o CFT privados, los que están afectos a impuesto a la renta, salvo que estén vinculados a una universidad, esto es, en los casos en que una universidad interviene en su creación, organización o mantenimiento, de acuerdo con la Ley 13.713, de 1959, modificada por el decreto Ley 1.604, de 1976, en cuyo caso están exentos.

La limitación de la exención a los CFT e IP relacionados del modo indicado con universidades reconocidas por el Estado, excluyendo a los que no tienen esa relación, no tiene justificación razonable, por lo que constituye una discriminación arbitraria que colisiona con el principio de igualdad y los derechos fundamentales a la igualdad ante la Ley y en materia tributaria y económica, reconocidos por el artículo 19 Nos. 2, 20 y 22 de la Constitución Política de la República. Los IP y CFT que no están asociados a una universidad están en desventaja, pues no gozan de la exención.

La exención del impuesto a la renta exclusiva para universidades y para instituciones TP vinculadas, constituye una de las asimetrías más significativas del sistema. La estructura tributaria y regulatoria vigente genera condiciones diferenciadas entre instituciones, lo que influye en sostenibilidad, capacidad de inversión y posicionamiento competitivo. Reconocer estas diferencias es clave para interpretar adecuadamente los efectos del EM09 en los distintos segmentos del sistema.

A esta situación se suman brechas en el acceso a fondos concursables, aportes basales, becas y mecanismos de financiamiento institucional, que configuran un entorno regulatorio desigual con efectos acumulativos sobre el desarrollo del subsistema TP. El informe debiera visibilizar esta condición con mayor claridad, ya que constituye un elemento estructural para comprender las dinámicas competitivas del sistema y orientar recomendaciones bien fundadas.

Estas asimetrías impactan con mayor intensidad al subsistema TP, cuyo estudiantado proviene mayoritariamente de hogares con menor capacidad de copago. Esta realidad limita la sostenibilidad del modelo institucional y restringe la expansión de programas pertinentes para los territorios, especialmente en regiones donde las IES TP cumplen funciones esenciales de formación y movilidad social.



Incorporar esta dimensión en el análisis competitivo es clave, porque afecta directamente la capacidad de inversión, la sostenibilidad institucional y la respuesta del sistema frente a nuevas exigencias regulatorias y productivas.

9. Asimetrías de financiamiento entre subsistemas

Uno de los temas que no abordó el informe de la FNE es el financiamiento entregado por el Estado para dar cumplimiento a nuevas regulaciones, en particular, por el nuevo modelo de acreditación.

La Ley 20.129, en su artículo 18, incorpora nuevas dimensiones de acreditación y establece dos requisitos obligatorios: Vinculación con el Medio -exigible a todas las instituciones a partir de mayo de 2025- y la dimensión de Investigación, Creación y/o Innovación, requerida únicamente para acceder a la acreditación de excelencia y obtener siete años. Las instituciones que no desarrollan esta dimensión solo pueden acreditarse hasta por seis años. Esta configuración genera una discriminación arbitraria hacia el subsistema TP, ya que el acceso al financiamiento público necesario para sostener actividades de investigación, creación e innovación es marcadamente desigual entre subsistemas, como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1: Financiamiento público basal y fondos concursables según ministerios por tipo de institución en 2023 (millones de pesos)

Clasificación	Ministerio de Educación	Ministerio de Ciencia	Otros Ministerios
CFT Estatales	\$19.397	\$0	\$788
CFT Privados Acreditado (3 años)	\$0	\$0	\$1
CFT Privado Acreditado (4-7 años)	\$1.350	\$0	\$2.248
IP Acreditado (3 años)	\$0	\$0	\$0
IP Acreditado (4-7 años)	\$1.105	\$0	\$6.431
U Privada No CRUCH Acreditada (3 años)	\$88	\$1	\$728
U Privada No CRUCH Acreditada (4-7 años)	\$8.618	\$15.185	\$18.076
U Estatales	\$355.391	\$66.366	\$33.303
U Privada CRUCH	\$183.483	\$69.650	\$18.050
Total General	\$569.432	\$151.202	\$79.625

Fuente: elaborado en base a datos de Contraloría (2023).

La Tabla 1 evidencia que el principal promotor público de I+D -el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación- no destina recursos al desarrollo de investigación, creación y/o innovación en el subsistema TP; ninguna de las glosas de la Ley de Presupuestos 2026 lo permite. Dado que la dimensión de Investigación, Creación y/o Innovación es un requisito para acceder a la acreditación máxima, esto implica que las



instituciones TP deben desarrollarla en una escala limitada y financiándola con recursos provenientes del subsidio a la demanda. Ello configura un problema de límites del mercado como mecanismo de asignación, ya que restringe el acceso del subsistema TP a financiamiento público estratégico y reduce su capacidad de contribuir plenamente al desarrollo del país en materia de I+D.

Siendo que el Estado financia universidades privadas tradicionales y no tradicionales, más no al sistema TP, se está frente a una discriminación por tipo de institución. Otro factor relevante es el prestigio que entrega a la IES que puede incidir en los procesos de matrícula (Bernasconi, 2008).

10. Impacto estructural de la regulación de aranceles y vacantes en la competencia

La implementación progresiva del valor regulado de los aranceles (VRA) y la fijación de límites al número de vacantes para instituciones adscritas a la gratuidad constituye uno de los cambios más relevantes en el entorno regulatorio del SES. El propio informe de la FNE describe este proceso, enfatizando que su objetivo principal es alinear el financiamiento público con los costos de provisión del servicio formativo de pregrado y mantener el gasto fiscal dentro de márgenes sostenibles.

Si bien la política de financiamiento institucional para la gratuidad es una política pública con objetivos legítimos y relevantes desde la perspectiva de equidad y sostenibilidad fiscal. Desde el enfoque de competencia, resulta fundamental examinar cómo este nuevo régimen de precios y cantidades puede alterar los incentivos y la estructura del mercado de educación superior, especialmente considerando que en 2026 toda la oferta de las instituciones adscritas a gratuidad estará sujeta a aranceles regulados. A continuación, se desarrollan los aspectos que estimamos necesario abordar en el EM09.

a. Posibles efectos de la regulación de aranceles sobre la competencia del SES

El VRA se determina a partir de los costos asociados a la provisión del servicio formativo de pregrado -docencia, apoyo estudiantil, administración e infraestructura, entre otros- utilizando información reportada por las instituciones y procedimientos estadísticos para agrupar carreras en macrogrupos, depurar datos y estimar costos promedio por estudiante. Aun aceptando este enfoque, existen diversos aspectos mediante los cuales el régimen de aranceles regulados genera efectos significativos sobre la competencia.

i. Foco restringido al servicio formativo de pregrado

El énfasis regulatorio se centra en los costos de impartir formación de pregrado. El modelo no incorpora explícitamente el financiamiento de funciones que forman parte de la misión de muchas instituciones y que son evaluadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), como investigación, innovación, creación y vinculación con el medio. Al no reflejarse en la base de cálculo, se generan incentivos a:



- Subinvertir en dimensiones de calidad que no son reconocidas en el cálculo del VRA.
- Ajustar el modelo institucional hacia un estándar “mínimo”, alineado con lo que la regulación permite financiar.
- Reducir la diferenciación misional, especialmente en el subsistema TP, donde la vinculación con medio y el sector productivo y de servicios es fundamental.

ii. **El VRA como punto focal de precios en el sistema**

En la práctica, como ocurre en mercados con regulación tarifaria, el VRA tiende a convertirse en el precio de referencia predominante. Ello puede llevar a que las instituciones ajusten sus aranceles de lista al rango definido por el VRA, tanto para estudiantes con gratuidad como para aquellos que no reciben financiamiento estatal.

Esta dinámica reduce la dispersión de precios observables y limita estrategias diferenciadas basadas en modelos pedagógicos, calidad adicional o modalidades específicas. Al mismo tiempo, incentiva que la competencia se desplace hacia atributos no regulados -como marca o posicionamiento- que no necesariamente reflejan calidad formativa ni resultados laborales.

iii. **Desigualdad competitiva debido a los premios institucionales entre subsistemas**

La metodología utilizada para fijar el valor regulado de los aranceles introduce premios institucionales diferenciados entre subsistemas, lo que crea riesgos competitivos significativos. La variable de complejidad, basada en el porcentaje de programas de postgrado acreditados, solo beneficia a universidades. Además, la dimensión de tamaño institucional favorece a las grandes universidades, mientras que perjudica a las instituciones de mayor tamaño del subsistema TP.

La combinación de un premio por complejidad para universidades y el trato inverso al tamaño en el subsistema TP genera un esquema regulatorio no neutro dentro del mercado de formación TP. Este enfoque favorece la expansión de programas TP universitarios, dificulta la competencia de CFT e IP en condiciones equitativas y puede debilitar, a mediano plazo, el rol misional del subsistema TP, especialmente en regiones donde su presencia es clave para la cobertura y pertinencia territorial.

b. **Efectos de la regulación de vacantes en la dinámica competitiva**

El régimen de límites de vacantes para instituciones adscritas a gratuidad tiene implicancias competitivas significativas, especialmente cuando opera en conjunto con el VRA.

i. Restricciones a la expansión de instituciones con mejor desempeño

Cuando instituciones con buenos resultados de calidad y empleabilidad ven limitada su capacidad para aumentar matrícula en carreras de alta demanda, la regulación de vacantes puede impedir que ganen participación de mercado mediante la expansión en áreas donde son comparativamente más eficientes. En la práctica, esta restricción puede proteger indirectamente a instituciones con menor desempeño, que mantienen su cuota simplemente porque los competidores más sólidos no pueden crecer.

Ello dificulta procesos de reasignación competitiva hacia oferentes de mayor calidad, aun cuando dicha reasignación sería deseable desde la perspectiva del bienestar estudiantil y del uso eficiente de recursos públicos.

ii. Barreras de entrada y de crecimiento para nuevos oferentes

Para instituciones que buscan incorporarse al régimen de gratuidad o expandir su participación, la combinación de requisitos de acceso, adaptación a un VRA externamente y límites de vacantes puede elevar costos y riesgos de entrada. Esto tiende a consolidar posiciones de incumbentes ya presentes en el sistema y dificulta la emergencia de nuevos modelos formativos, particularmente en segmentos o territorios donde podrían aportar valor adicional.

c. Inestabilidad y opacidad metodológica como riesgos competitivos

Los cambios frecuentes en la definición de tamaño institucional, las modificaciones en variables y ponderaciones, los ajustes en el tratamiento de costos históricos e infraestructura y la ausencia de evidencia pública que sustente ciertas decisiones técnicas han generado inestabilidad y falta de transparencia en la determinación del valor regulado de los aranceles.

Desde la perspectiva de competencia, esta inestabilidad produce dos efectos relevantes:

- **Aumenta la incertidumbre regulatoria**, dificultando la planificación institucional de mediano y largo plazo y desincentivando inversiones orientadas a calidad y expansión.
- **Debilita la legitimidad del sistema de precios regulados**, al abrir espacio a percepciones de discrecionalidad y fomentar comportamientos defensivos más centrados en adaptarse a la regla del año que en competir por calidad.

Considerando los puntos desarrollados, la regulación de aranceles y vacantes no constituye un aspecto accesorio, sino un determinante estructural del entorno competitivo en que operan las IES. Su influencia alcanza precios, incentivos, modelos institucionales y decisiones de inversión, configurando condiciones que pueden redefinir la dinámica del sistema en los próximos años. Por ello, sus efectos debieran incorporarse explícitamente en



el análisis de la Hipótesis 3 del EM09, al menos como marco conceptual y como una agenda de seguimiento que permita evaluar de manera sistemática su impacto competitivo.

En un sistema donde el 45% de la matrícula corresponde al TP, las distorsiones que generan aranceles regulados y límites de vacantes adquieren especial relevancia, pues pueden frenar proyectos formativos que hoy son la principal vía de movilidad social para cientos de miles de estudiantes.

11. Aseguramiento de la calidad, Diferenciación Institucional y Riesgos de Homogeneización

El enfoque del EM09 sobre aseguramiento de la calidad tiende a homogeneizar instituciones con misiones, regulaciones y poblaciones estudiantiles distintas, sin integrar adecuadamente la diversidad reconocida en la Ley 21.091. El enfoque adoptado por la FNE tiende a homogeneizar a las instituciones, sin considerar las características territoriales, productivas y misionales que orientan la formación en cada subsistema. Esta aproximación debilita la comprensión del aporte diferenciado que realizan las IES en vinculación con el territorio, en innovación aplicada y en la generación de valor para el sector productivo y de servicios.

La composición de la muestra confirma esta diversidad, tal como se muestra en la Tabla 2. Las universidades incluidas en la muestra presentan una configuración relativamente homogénea: todas están acreditadas, con una concentración significativa en tramos de 5, 6 y 7 años. La muestra del subsistema TP (IP + CFT), en cambio, exhibe una estructura mucho más heterogénea. La mayoría de sus instituciones está acreditada, pero con una dispersión amplia en años de acreditación, predominando rangos entre 3 y 5 años; un grupo minoritario alcanza acreditaciones de 6 y 7 años; y un conjunto relevante no está acreditado. Esta distribución refleja diferencias significativas en capacidades institucionales vinculadas a escala, financiamiento, misión formativa y anclaje territorial.

Tabla 2: Instituciones acreditadas por subsistema

Subsistema	Acreditada					No Acreditada	
	7	6	5	4	3	Bajo Tutela (CFT Estatales)	No Acreditada
TP	3	3	8	10	9	15	19
Universitario	5	11	19	9	6	0	4
Total general	8	14	27	19	15	15	23

Fuente: elaborado en base a datos MIFuturo, con información al 30 de octubre del 2025.

A ello se suma un elemento que el EM09 no considera: el subsistema TP es el único cuya acreditación institucional exige demostrar empleabilidad efectiva de sus titulados (el criterio



4 definido por la CNA es “Empleabilidad” en el subsistema TP), requisito inexistente en la acreditación universitaria. Esto significa que la calidad del subsistema TP está regulatoriamente conectada al desempeño laboral, mientras que la calidad universitaria no enfrenta un estándar equivalente. Comparar los subsistemas sin integrar esta diferencia introduce sesgos en la interpretación de resultados y en la evaluación de su competitividad relativa.

Estas asimetrías configuran condiciones competitivas diferenciadas. El subsistema TP opera con exigencias regulatorias adicionales, menor acceso a financiamiento público y una misión centrada en trayectorias laborales y desarrollo territorial. Las universidades, en cambio, compiten con ventajas asociadas a mayor escala, financiamiento diversificado y un posicionamiento cultural que sostiene la educación universitaria como opción aspiracional, aun cuando el TP ofrece inserción laboral más rápida y ajustada a la demanda real.

El EM09 no incorpora plenamente que el SES chileno opera como un sistema paralelo y no unitario. La aplicación de estándares homogéneos favorece dinámicas de isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983; Grubb, 2009), que empujan a las IES TP a converger hacia modelos universitarios por razones regulatorias más que por pertinencia. Este proceso debilita la formación para el trabajo, reduce la innovación aplicada, limita la capacidad de abordar problemáticas productivas y erosiona el valor distintivo del subsistema TP, especialmente a nivel territorial.

El riesgo de homogeneización también afecta la innovación. Si los criterios de calidad se interpretan como equivalentes para todos los subsistemas, las IES TP se ven presionadas a replicar enfoques de I+D universitarios, en desmedro de la innovación aplicada, la transferencia tecnológica y la resolución de necesidades productivas, ámbitos donde poseen ventajas comparativas.

Para evitar diagnósticos incompletos, el análisis competitivo del EM09 debiera integrar explícitamente:

- La mayor heterogeneidad del subsistema TP;
- Los criterios diferenciados de acreditación, especialmente la empleabilidad;
- La autonomía y diversidad de proyectos educativos reconocidos en la ley;
- Las misiones distintas que justifican un sistema paralelo;
- Los riesgos de isomorfismo que pueden debilitar la formación técnica.

Reconocer estas diferencias es esencial para que las conclusiones reflejen el funcionamiento real del sistema y orienten recomendaciones que fortalezcan calidad, pertinencia y sostenibilidad.



12. Comentarios finales

El EM09 ofrece una base valiosa para ordenar el sistema y fortalecer la relación entre formación, empleo y desarrollo productivo. Sus hallazgos permiten avanzar hacia un SES más coherente y orientado a resultados, siempre que se incorporen elementos que resultan críticos para la movilidad social y la competitividad del país.

Un aspecto central que el estudio no aborda y que será determinante en los próximos años es la sostenibilidad del financiamiento. La transición hacia aranceles regulados, la evolución del subsidio a la demanda y la necesidad de asegurar trayectorias de calidad configuran un escenario en el que las decisiones de política pública tendrán efectos directos sobre la competencia, la diversidad institucional y la viabilidad de proyectos educativos en todo el país.

Asimismo, el subsistema TP merece una consideración más profunda. Su aporte a la movilidad social, a la reconversión laboral y al desarrollo regional lo convierte en un pilar estratégico del SES. Reconocer sus particularidades -su estudiantado, su misión, su vínculo con el empleo- es fundamental para interpretar adecuadamente los resultados del estudio y para proyectar políticas que respondan a la realidad productiva del país.

El análisis metodológico del EM09 también podría fortalecerse incorporando una perspectiva territorial más fina y una estimación de retornos que refleje trayectorias reales. Esto permitiría orientar decisiones públicas y privadas con mayor precisión, especialmente para quienes enfrentan mayores restricciones económicas y menor margen de error en sus elecciones educativas.

El valor principal del EM09 es poner sobre la mesa una verdad incómoda: Chile no puede seguir expandiendo educación superior sin pertinencia ni retorno laboral. En un sistema donde la mayoría de los estudiantes proviene de hogares vulnerables, una mala decisión educativa no es neutra: tiene costos sociales, económicos y territoriales. Fortalecer el subsistema TP, corregir asimetrías regulatorias y mejorar la calidad de la información es una condición para la movilidad social y la productividad del país.

BIBLIOGRAFÍA.

Allen, J., & Van der Velden, R. (2001). Educational mismatches versus skill mismatches: Effects on wages, job satisfaction, and on-the-job search. *Oxford Economic Papers*, 53(3), 434-452.

Brunner, J. J. (2008). *Educación superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales*. Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. (2011). Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha. En J. Jiménez, F. Lagos & F. Durán (Eds.), *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena 1967-2011* (pp. 79-134). Corporación Santo Tomás para Aequalis, Foro de Educación Superior.

Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137-159.

Carrasco, A., Labarca, A. M., & Zurob, P. (2014). Elección de escuela en un sistema de mercado: El caso de la educación municipal en la Región Metropolitana de Chile. *Estudios Pedagógicos*, 40(1), 53-71.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

Donoso, G.; Herrera, M. & Lincovil, C. (2017) Análisis del Rol del Estado para con la Educación Técnico Profesional. En *Desafíos para la educación técnico profesional en Chile*. Estudios Sociales, N° 125/2017, Pp. 161-193.

Grubb, N. & Gardner, D. (2003). The Roles of Tertiary Colleges And Institutes: Trade -Offs In Restructuring Postsecondary Education". Working Paper for University of California Berkeley.

Lincovil, C; Donoso, G. & Herrera, M. (2019). Gobernanza de la formación técnico profesional en Chile: hacia un modelo coordinado y orientado a resultados. En Sepúlveda, L. & Valdebenito, M. Editores, *Educación Técnico Profesional ¿Hacia dónde vamos?*, uah/ediciones.

McGrath, S., & Lugg, R. (2012). Knowing and doing vocational education and training reform: Evidence, learning and the policy process. *International Journal of Educational Development*, 32(5), 696-704.

Mineduc. (2021). Propuesta de Actualización de la Estructura de Títulos y Grados para la Educación Superior Chilena. Link de descarga: https://ceppe.uc.cl/images/contenido/investigacion/Informes/propuesta_actualizacion_estructura_titulos_grados_05_2021.pdf



Somers, M. A., Cabus, S. J., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2019). Horizontal mismatch between employment and field of education: Evidence from a systematic literature review. *Journal of Economic Surveys*, 33(2), 567-603.

Salazar, J. & Leihy, P. (2013). El Manual invisible: Tres Décadas de Políticas de Educación Superior en Chile (1980.2010). Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 21 N° 34.

Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (3ª ed.). Antoni Bosch Editor.

Trow, M. (1974). Problems in the transition from elite to mass higher education. En OECD (Ed.), *Policies for Higher Education* (pp. 51-104). OECD Publishing.

Trow, M. (2007). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education development. En J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education* (pp. 243-280). Springer.

Wright, E. & Horta, H. (2018) Higher education participation in “high-income universal higher education systems “survivalism” in the risk society. *Asian Education and Development Studies*, Vol. 7, nº2, pp. 184-204. 2018.

Yao, K.-C. (2014). The expansion of higher education and the rise of the credential society: The case of Taiwan. *Higher Education*, 68(1), 101-115.

LEYES, DECRETOS CON FUERZA DE LEY Y PROYECTOS DE LEY:

- Chile. Ministerio de Educación (2009). Ley 20.370: Ley General de Educación, septiembre 2009. 28p.
- Chile. Ministerio de Educación (2006). Ley 20.129: Ley Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, noviembre 2006. 25p.
- Chile. Ministerio de Educación (2018). Ley 21.091: Sobre Educación Superior, marzo 2018. 62p.
- Chile. Ministerio de Hacienda (2025). (no publicada en el diario oficial)

VII. Comentarios Vertebral



Santiago, 12 de diciembre de 2025.

Señor
Felipe Castro Altamirano
Jefe de División de Estudios de Mercado
Fiscalía Nacional Económica (FNE)
Presente

De mi consideración,

Con fecha 30 de octubre de 2025, la Fiscalía Nacional Económica publicó el Informe Preliminar respecto del estudio de mercado Rol EM09-2024, que contiene los hallazgos identificados por la FNE en su análisis de competencia de la Educación Superior y sus recomendaciones. La FNE sometió a consulta pública el informe hasta el 12 de diciembre de 2025.

Encontrándose dentro de plazo, el Consejo de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados ha considerado relevante hacer presente a la FNE ciertas consideraciones respecto de la situación particular del subsistema técnico profesional, que dicen relación con los hallazgos y recomendaciones identificadas en el informe, las que se adjuntan como anexo a esta presentación.

Agradeciendo de antemano la consideración de estas observaciones, me despido cordialmente.

Atentamente,

SERGIO PATRICIO
MORALES DIAZ

Firmado digitalmente por SERGIO
PATRICIO MORALES DIAZ
Fecha: 2025.12.12 16:21:23 -03'00'

Sergio Morales Díaz
Presidente
Consejo de Rectores Vertebral



ANÁLISIS CRÍTICO DEL INFORME FNE SOBRE EL MERCADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Estudio de Mercado sobre Educación Superior (EM09-2024)
División Estudios de Mercado, Fiscalía Nacional Económica

Diciembre de 2025.

RESUMEN EJECUTIVO

El informe de la FNE constituye un esfuerzo sistemático por aplicar herramientas de análisis de competencia al mercado de la educación superior chileno. Sin embargo, presenta limitaciones metodológicas significativas que comprometen la solidez de sus principales conclusiones. Este análisis identifica problemas fundamentales en: (1) la aplicabilidad de supuestos de competencia perfecta a un mercado con características distintivas; (2) la interpretación de métricas tradicionales de competencia sin considerar plenamente las peculiaridades del sector; (3) sesgos en la identificación de fallas de mercado; y (4) omisiones relevantes en el tratamiento de externalidades, asimetrías de información intrínsecas y problemas de agencia.

Hallazgo crítico central: El análisis revela un patrón sistemático de sesgos metodológicos que, a nuestro juicio, subestiman al subsistema técnico-profesional (TP), pues desconocen el perfil de sus estudiantes y a quienes les brinda oportunidades formativas que, de otra forma, no tendrían. Lo anterior, compromete de manera significativa la validez de las conclusiones sobre "problemas de competencia" en este sector. Los sesgos acumulativos incluyen:

- **Omisión del riesgo de no terminar a tiempo la carrera:** el cálculo de VPN asume $P(\text{titulación})=1$, ignorando que el subsector TP tiene un menor exceso de duración efectiva y una mayor probabilidad de titularse a tiempo en relación a los títulos universitarios. Además, se subvalora la ventaja crítica del subsistema TP en términos de tiempo de *payback*, puesto que los estudiantes tienen una credencial valorada en el mercado laboral en menor tiempo.
- **Ceguera ante ingresos informales:** Los datos administrativos capturan sólo una parte de los ingresos reales de los egresados de TP que se desenvuelven en sectores de alta informalidad (electricidad, gasfitería, programación freelance, entre otros).
- **Interpretación inadecuada de los *markups*:** Se interpreta erróneamente que los altos *markups* del subsector TP (resultado de una estructura intensiva en capital fijo: talleres, equipamiento) reflejan poder de mercado en lugar de la necesidad de recuperación de la depreciación.
- **Contrafactual inadecuado:** El estudio compara a los egresados del subsector TP con un "promedio nacional" inalcanzable, borrando el valor marginal social para la población vulnerable, cuya alternativa real es el mercado laboral precario. Se omite, además, que el sistema universitario posee un sistema de admisión selectivo, versus el sistema TP que no filtra por resultados de pruebas estandarizadas u otros instrumentos similares.



Estos sesgos evidencian fallas importantes del marco analítico empleado. Dicho marco no es apto para evaluar un subsistema que difiere radicalmente del universitario en aspectos clave, como su modelo educativo, su población objetivo, su carácter eminentemente vocacional, su estructura de costos y sus metas sociales.

ANÁLISIS

1. MARCO CONCEPTUAL Y SUPUESTOS ECONÓMICOS

1.1. Paradigma competitivo subyacente

El informe modela la educación superior como un mercado de servicios diferenciados, donde:

- Las IES (universidades, IP, CFT) son oferentes que compiten en:
 - **Variables pecuniarias:** aranceles, descuentos, acceso a gratuidad y becas.
 - **Atributos de calidad:** acreditación institucional y de programas, empleabilidad, ingresos futuros de egresados, infraestructura y cuerpo académico.
 - **Diferenciación no pecuniaria:** reputación, prestigio histórico, redes de egresados, malla curricular y ubicación geográfica.
- Los estudiantes son consumidores que eligen “institución–carrera” bajo restricciones de información, de financiamiento y de orientación.
- La regulación (aseguramiento de la calidad, títulos y grados, financiamiento público) actúa como un conjunto de restricciones que puede introducir asimetrías y barreras a la competencia.

El informe adopta implícitamente un marco de competencia como *benchmark* normativo, asumiendo que un funcionamiento competitivo “ideal” maximizaría el bienestar social. Esta elección conceptual presenta varios problemas:

Supuesto implícito de mercado completo: El informe evalúa el mercado como si las condiciones de competencia perfecta pudieran (y debieran) aproximarse en la educación superior. Esto ignora que:

- La educación superior es un bien de experiencia con características de *credence good*: los estudiantes no pueden evaluar completamente la calidad ex ante, y aun ex post la evaluación es imperfecta debido a problemas de atribución causal (¿cuánto del resultado laboral se debe a la institución vs. a las características propias del estudiante?).
- Existen externalidades positivas significativas a la educación (mayor innovación, por ejemplo) que el informe reconoce de forma superficial, pero no las integra en su análisis competitivo. Las externalidades justifican intervenciones que pueden no ser consistentes con el maximizar la “competencia” en sentido estricto.



Homogeneización conceptual: El informe aborda a las universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT) como meros proveedores diferenciados en un único mercado competitivo. Esta homogeneización conceptual es cuestionable, pues no problematiza suficientemente que cada subsistema ejerce funciones sociales radicalmente distintas que van mucho más allá de la mera provisión de capital humano individual y la competencia por estudiantes.

En particular, se ignora que las Universidades, especialmente las de vocación investigativa, cumplen la función en la generación y difusión de conocimiento, investigación básica y desarrollo de la ciencia y tecnología. En contraste, el subsistema TP opera como un motor de movilidad social y una ruta de eficiencia temporal y menor riesgo para la población vulnerable y, además, como el principal proveedor de formación de adultos, reconversión y *upskilling* para trabajadores mayores de 25 años (quienes representan un segmento mayoritario de su matrícula). Evaluar a todos bajo la misma métrica de competencia subestima el valor social de estas misiones diferenciadas.

1.2. Supuestos sobre racionalidad y decisiones

El informe identifica "problemas en la toma de decisiones" (Hipótesis 1) como una limitación de la competencia. Los estudiantes enfrentan un ambiente de toma de decisiones complejo (alta dimensionalidad, incertidumbre, horizonte de largo plazo) y una preparación insuficiente, lo que se traduce en elecciones que, ex post, no maximizan su bienestar. Esto constituye una falla del lado de la demanda, asociada a una racionalidad acotada y a la falta de información procesable. Sin embargo, esta formulación presenta inconsistencias:

Racionalidad acotada no es irracionalidad: El informe documenta cambios en preferencias entre el momento de la elección y la evaluación ex post (párrafos 782, 786), pero no considera con total claridad que existen legítimas diferencias en la valoración ex post de sus preferencias considerando:

1. **Aprendizaje legítimo sobre preferencias:** los estudiantes adquieren información nueva una vez que ingresan a estudiar. Esto puede provocar un cambio en preferencias que no necesariamente es ineficiente. Por ejemplo, un estudiante ingresa a estudiar medicina y descubre que tiene aptitudes para trabajar en laboratorio, pero le genera ansiedad la interacción con pacientes, cambiándose a estudiar Ingeniería Biomédica. Esto no es error, dado que el estudiante no podía saber su reacción emocional sin experimentarla previamente.
2. **Errores de predicción afectiva:** Sesgos cognitivos causan predicciones sistemáticamente erróneas sobre satisfacción futura. Por ejemplo, un estudiante a los 18 años elige una carrera por "hacer dinero rápido". A los 25 valora más propósito social. Su error fue proyectar preferencias adolescentes sin considerar evolución natural (*projection bias*).
3. **Cambios exógenos en las preferencias,** que no implican error ex ante, sino más bien shocks externos impredecibles que cambian circunstancias. Por ejemplo, un estudiante elige Ingeniería Civil para trabajar en terreno y, mientras estudia, su madre desarrolla una enfermedad crónica que lo obliga a buscar un trabajo flexible. Nuevamente, esto no puede considerarse como un error, dado que el estudiante no podía predecir el shock que a nivel personal y familiar generaría la enfermedad de su madre.

Esta distinción es crucial para el diseño de políticas, pero el informe la aborda de manera



superficial.

Sobresimplificación de las métricas de decisión: Al proponer que las decisiones estudiantiles son "subóptimas" cuando divergen de métricas objetivas (VPN, empleabilidad), el informe asume una sola dimensión de la calidad, que, aunque es importante y corroborada por otros estudios, no es la única que valoran los estudiantes.

Un estudio experimental de Hastings et al. (2015) sobre el acceso a la educación superior en Chile, demuestra convincentemente que un subconjunto significativo de estudiantes, especialmente en grupos vulnerables, sobreestima dramáticamente los retornos económicos de carreras de bajo VPN, y que proveerles de mayores flujos de información corrige estas creencias erróneas, mejorando las decisiones. Sin embargo, el informe no distingue adecuadamente entre estudiantes con creencias erróneas sobre VPN, donde mayor información claramente ayuda; y estudiantes con creencias correctas sobre VPN pero que racionalmente priorizan otras dimensiones, tales como la satisfacción vocacional, propósito y balance vida-trabajo.

Al diagnosticar todos los cambios de preferencias ex post como "problemas de decisión", el informe corre el riesgo de ignorar preferencias heterogéneas legítimas (algunos estudiantes pueden valorar más la satisfacción vocacional que los retornos económicos), además de sobrediagnosticar "errores" (confundir preferencias diferentes con información errónea).

1.3. Supuestos sobre información

El informe identifica "fallos en la divulgación de información" (Hipótesis 2) y aplica la teoría de "unraveling". Los supuestos implícitos son problemáticos:

Asimetría de información como fallo transitorio: El modelo de *unraveling* asume que la información existe y puede revelarse a bajo costo. Sin embargo, en la educación superior, el estudiante se encuentra en una desventaja informacional permanente. No necesariamente basta con "publicar más datos", porque el problema no es solo de accesibilidad, sino también de incertidumbre sobre las consecuencias del futuro.

- Muchos atributos de calidad son genuinamente difíciles de medir incluso para las instituciones (p. ej., resultados de aprendizaje, desarrollo de pensamiento crítico).
- La heterogeneidad del producto es intrínseca: lo que es "calidad" para un estudiante puede no serlo para otro.
- Existen costos no triviales de generación y procesamiento de información que el informe subestima.
- El análisis del VPN también omite los efectos de equilibrio general en los salarios, que fueron un predictor de éxito en el pasado; no tiene por qué repetirse en el futuro, sobre todo en campos donde hay una saturación de profesionales con características similares.

Sobresimplificación de las variables relevantes que eligen los estudiantes: Al proponer que las decisiones estudiantiles son "subóptimas" cuando divergen de métricas objetivas (VPN, empleabilidad), el informe asume que sabe mejor que los individuos qué cosas maximizan su bienestar. Esto es problemático porque ignora preferencias heterogéneas legítimas en la toma de



decisiones sobre estudios.

2. METODOLOGÍA

2.1. Análisis de métricas tradicionales de competencia

El informe cuenta con un análisis riguroso en cuanto a:

- Cálculo de índices de concentración (HHI), con una definición cuidadosa de los mercados relevantes.
- Uso de una metodología de clústeres basada en patrones de postulación para definir mercados competitivos.
- Estimación de *markups* utilizando metodología rigurosa.

Sin embargo, existe un conjunto de limitaciones críticas que debieran ser consideradas en las conclusiones. Dentro de ellas, se encuentran:

Interpretación de los *markups*: El informe reconoce que los *markups* elevados podrían reflejar: (a) diferencias en el financiamiento, (b) costos regulatorios o (c) una mayor calidad. Sin embargo, la estrategia para "descartar" estas explicaciones es insuficiente:

- El análisis de calidad se basa en proxies imperfectas (empleabilidad, ingresos, VPN) que no capturan todas las dimensiones relevantes (desarrollo personal, redes, pensamiento crítico).
- La ausencia de una correlación positiva fuerte entre los *markups* y algunas métricas de calidad (Figura 111, párrafo 777) no implica necesariamente problemas competitivos. Esto puede reflejar:
 - Diferenciación legítima en dimensiones no observadas.
 - Segmentación de mercado con preferencias heterogéneas.

Problema del contrafactual: ¿Cuál es el *markup* "competitivo" en la educación superior? El informe no establece con claridad si existe un *benchmark* teórico o empírico adecuado y qué nivel de *markup* sería consistente con la recuperación de costos fijos elevados (infraestructura, acreditación). Considerando, además, que las estructuras de costos de ambos subsistemas (TP y carreras universitarias) difieren significativamente debido a la distinta naturaleza de sus funciones.

Error conceptual crítico en la interpretación de los *markups* del sector TP: El informe induce a una confusión fundamental entre el margen operativo y la renta monopólica al interpretar los *markups* elevados del sector técnico-profesional sin descartar problemas derivados del poder de mercado. Esta interpretación deriva de no considerar las diferencias en la estructura de costos de las funciones de producción educativas,

Sería recomendable ser cuidadosos, en particular, con carreras de la educación técnica en que para el logro adecuado de los criterios y estándares de calidad, se requiere de una inversión intensiva en capital físico y costos fijos, por ejemplo:



- Talleres especializados (mecánica automotriz, electrónica, construcción).
- Equipamiento y maquinaria (tornos, fresadoras, simuladores).
- Laboratorios con tecnología específica (redes, automatización).
- Infraestructura especializada (cocinas industriales, clínicas de simulación).
- Depreciación acelerada de equipamiento tecnológico.

Por otro lado, la educación universitaria (especialmente en áreas como ciencias sociales, humanidades y derecho), puede generar diferencias en otros atributos, los que pueden ser intensivos en costos variables:

- Principalmente remuneraciones académicas (costo marginal por estudiante adicional).
- Infraestructura compartible (aulas estándar).
- Menor dependencia de equipamiento especializado costoso.

Por otro lado, las carreras TP suelen requerir una amortización acelerada debido a la brevedad de los programas. La infraestructura especializada del sector TP (talleres, equipamiento, laboratorios) debe amortizarse mediante programas de 2-4 años, frente a 5-6 años en el sector universitario. Esta diferencia temporal tiene implicancias críticas para la estructura de costos. El *markup* mínimo necesario para recuperar la inversión en capital fijo es inversamente proporcional a la duración del programa. Por lo tanto, una institución TP debe recuperar la misma inversión en infraestructura a la mitad del tiempo de contribución de cada estudiante.

Bajo este supuesto, el *markup* elevado observado no necesariamente refleja renta monopólica, sino la necesidad de recuperar la depreciación y el costo de capital de la infraestructura intensiva en capital. De esta manera, interpretar este margen (necesario para la viabilidad financiera de las instituciones TP de calidad) como evidencia de poder de mercado, podría inducir a error.

Un test apropiado requeriría comparar el retorno sobre activos totales (ROA) o el retorno sobre patrimonio (ROE) con el costo de capital del sector, no simplemente observar *markups* sobre costos marginales.

El sesgo resultante es que las instituciones TP que invierten en infraestructura de calidad (talleres modernos, equipamiento actualizado) son penalizadas por la métrica de *markup*, mientras que instituciones universitarias con modelos de bajo costo variable (clases magistrales en aulas grandes, mínima infraestructura especializada) aparecen como más "competitivas". Esto crea un incentivo perverso para invertir en la calidad de la formación técnica.

Costos remediales por función compensatoria de acceso abierto: El subsistema TP opera predominantemente bajo un modelo de acceso abierto (admisión sin barreras significativas de puntajes PSU/PAES), mientras que el sector universitario filtra estudiantes mediante requisitos de admisión. Esta diferencia regulatoria y de misión genera costos diferenciales sistemáticos en la necesidad que tienen las instituciones en nivelar los conocimientos básicos de los estudiantes y mecanismos de retención.

Esto es evidente cuando se observa el perfil de entrada de los estudiantes de primer año:



Perfil de entrada diferenciado:

Dimensión	Universidad selectiva	Sector TP
Puntaje promedio PAES (2025)	623 (Privadas) - 678 (CRUCH)	386 (CFT)-428 (IP)
% de alumnos que provienen de establecimientos municipales (4to medio 2024 e ingreso Ed. Superior 2025)	28,4%	41,1%
% de alumnos procedentes de colegios de alta vulnerabilidad (IVE mayor o igual a 76,7%) (2025)	32,4%	42,1%
% de adultos (sobre 25 años) en matrícula de 1 año (2025)	16% (Universidades)	39% (CFT) 51% (IP)

Fuente: Elaboración propia en base a información dispuesta en SIES.

2.2. Análisis de calidad

Metodología de VPN:

El informe basa gran parte de su argumento en la "calidad" al calcular el Valor Presente Neto (VPN) de las carreras. Sin embargo, existen debilidades técnicas en la construcción del contrafactual.

El informe calcula Valor Presente Neto de carreras considerando:

- Ingresos laborales futuros.
- Costos de matrícula y arancel.
- Duración de la carrera.

La metodología utilizada asume escenarios de certeza (titulación segura, empleo pleno, tasas libres de riesgo) que favorecen artificialmente a las carreras universitarias largas. Al corregir estos supuestos por la probabilidad de titulación, los tiempos efectivos y los costos de oportunidad reales, la ventaja comparativa del sector universitario podría reducirse significativamente, lo que revela que el modelo del regulador subvaloriza la opción racional y eficiente que es el sector TP.

En particular, el informe consigna que el exceso de duración¹ es mayor para el subsistema universitario (20%) que para el TP (13%), para todos los años analizados (Figura 76). Además, alrededor de 3 de cada 4 estudiantes del subsistema TP se titula a tiempo, mientras que sólo la mitad lo logra en el subsistema universitario (Figura 81).

¹ Medido como la razón entre los semestres adicionales que permanecen los estudiantes y los semestres de duración formal del programa.



Problemas metodológicos generales:

1. **Sesgo de selección no resuelto:** Los retornos observados reflejan tanto el efecto causal de la educación como la selección de estudiantes con mayores habilidades. El informe no utiliza estrategias convincentes de identificación causal. Las regresiones con controles (Tabla 8) resultan insuficientes si existe selección en los no observables.
2. **Omisión de beneficios no pecuniarios:** El VPN solo considera los ingresos monetarios, ignorando la satisfacción laboral y vocacional, la empleabilidad u otras externalidades sociales.

Sesgo de selección en el diseño del contrafactual

Problema 1: Contrafactual inadecuado que borra el valor marginal social de la formación TP

La métrica VPN compara los resultados promedio de un estudiante de una institución TP con los de un "individuo promedio nacional" con características observables similares. Esta comparación ignora completamente que:

- (1) La alternativa real del perfil típico de estudiante TP (mayor vulnerabilidad socioeconómica, menor capital cultural, egresados de establecimientos municipales o subvencionados) no es una universidad de élite y, muchas veces, ni siquiera una universidad promedio.

Los Gráficos 2 y 3 ilustran claramente la distribución de la matrícula de estudiantes que ingresaron a la educación superior inmediatamente después de egresar de cuarto medio (Ingreso ES años 2011 y 2018). Para el estudiante de colegios técnico profesionales de alta vulnerabilidad, la educación técnica superior (IPs y CFTs) constituye la ruta predominante. En contraste, los egresados de establecimientos científico-humanistas muestran una fuerte orientación universitaria transversal: desde un piso del 40% de acceso en los sectores más vulnerables, hasta alcanzar un 95% en los alumnos provenientes de establecimientos sin índice de vulnerabilidad (Sin IVE), en su mayoría colegios particulares pagados.²

² Indicador IVE-SINAE (JUNAEB): Mide el % de estudiantes vulnerables por establecimiento escolar, mediante cruce de datos públicos. Clasificación por niveles según criterio de la Dirección Bienestar Estudiantil UCH: Máximo (76,7-100%), Alto (53,4-76,6%), Medio (30,0-53,3%) y Bajo (<30%). Sólo colegios particulares pagados están categorizados sin IVE.



Gráfico 1: Distribución de estudiantes egresados de 4to medio matriculados inmediatamente post egreso, provenientes de establecimientos científico humanistas según nivel de Vulnerabilidad (IVE) por Tipo de Institución de Ed. Superior.

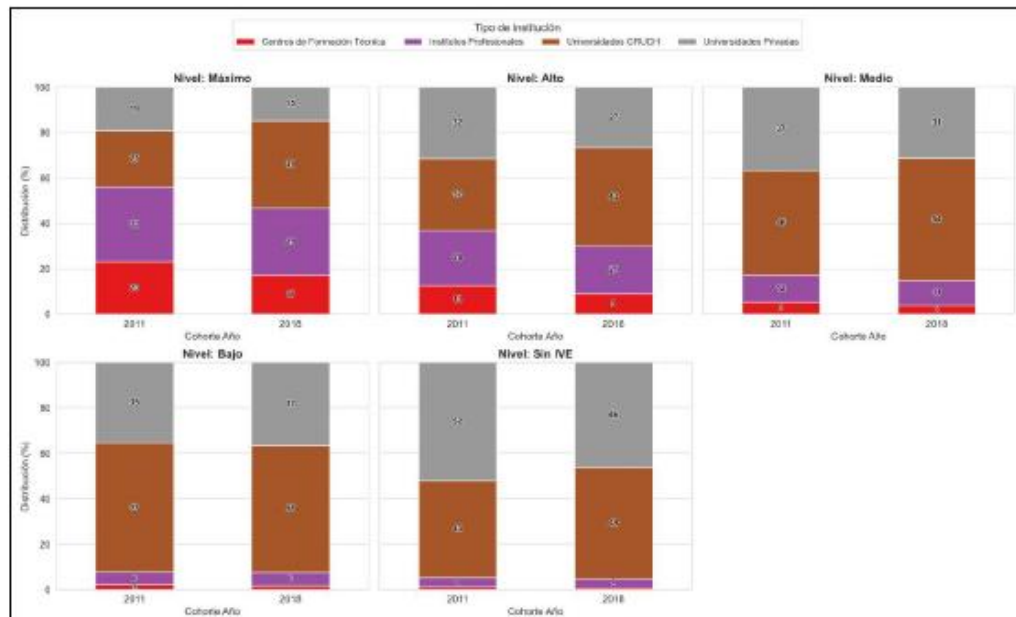
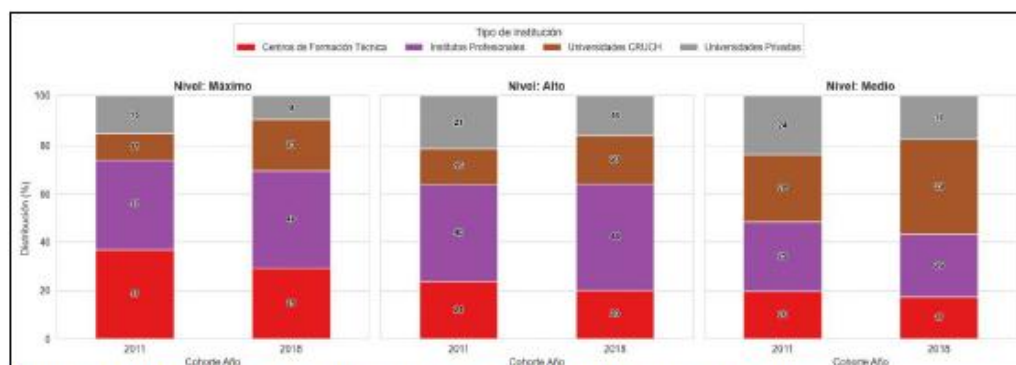


Gráfico 2: Distribución de matriculados inmediatamente post egreso, provenientes de establecimientos Técnico Profesionales según nivel de Vulnerabilidad (IVE) por Tipo de Institución de Ed. Superior.



Fuente: Elaboración propia en base a informes SIES y datos abiertos Mineduc.

Notas: Las transiciones son analizadas según mrun del estudiante.

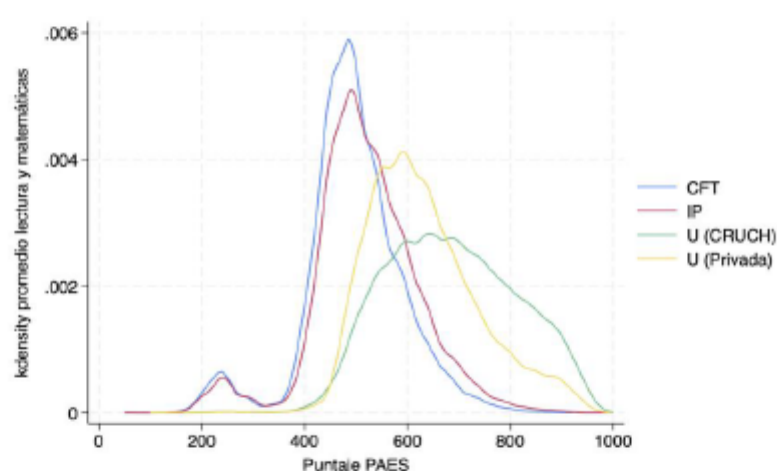
(2) El contrafactual realista de un individuo que decide por una trayectoria TP no se corresponde



necesariamente con un individuo que elige estudiar inmediatamente después de egresar de la enseñanza media. Si bien el informe establece esta limitación metodológica, la base del contrafactual no representa el individuo TP tradicional. Esto queda en evidencia al analizar la distribución de puntajes PAES reciente por institución de matrícula, en donde los datos evidencian diferencias significativas.

El individuo que ingresa a la educación superior Técnico-Profesional (TP) presenta una distribución de puntajes claramente inferior al individuo que accede a las universidades (las cuales además seleccionan a sus estudiantes). La comparación contrafactual apropiada equivale a individuo inserto en un mercado laboral precario, sin calificación formal o en empleos de baja productividad.

Gráfico 3: Distribución puntaje PAES según institución de matrícula de primer año para el año 2025.



- (3) Finalmente, el "individuo promedio nacional" descrito en el informe incluye a estudiantes con acceso al capital familiar, a redes sociales y a una preparación académica que hacen factible la ruta universitaria.

En consecuencia, al estandarizar contra un promedio nacional inalcanzable, el modelo:

- Subestima dramáticamente el valor marginal social que las instituciones TP generan para su población objetivo específica, y
- Compara "peras con manzanas": evalúa las instituciones TP por su capacidad de generar resultados comparables a los de universidades selectivas para estudiantes que nunca habrían accedido a ellas, y penaliza a las instituciones no selectivas por servir precisamente a la población que más necesita movilidad social.

Un estudiante TP debería entonces compararse con egresados que no se inscribieron en la educación superior, con características socioeconómicas idénticas, o con estudiantes TP que desertaron tempranamente. O bien, con estudiantes de características similares (vulnerabilidad,



origen educacional, características demográficas) que eligieron la misma carrera pero en una institución universitaria.

Problema 2: Exclusión de trayectorias no tradicionales (adultos trabajadores)

El informe se centra en la trayectoria lineal (egreso de 4° medio → educación superior), excluyendo:

- Estudiantes adultos trabajadores en procesos de reconversión.
- Trabajadores en proceso de upskilling para la movilidad laboral.
- Personas que regresan al sistema educativo después de períodos laborales.

De hecho, para cualquier estudiante de educación superior que supera los 30 años, las instituciones técnico-profesionales representan su primera opción, siendo en más del 80% de los casos donde se matriculan (Cifras oficiales del SIES, 2025). Esto se refleja en que cerca del 48% de la matrícula total del sector técnico-profesional corresponde a estudiantes mayores de 25 años³, y un 25% de la matrícula de primer año de pregrado del mismo subsector estudia en modalidad a distancia⁴. Para este segmento:

- El costo de oportunidad de una carrera universitaria de 5-6 años es, muchas veces, prohibitivo (sacrificio de ingresos actuales, responsabilidades familiares).
- El valor del TP radica precisamente en la eficiencia en el tiempo y en el costo: programas de 2-3 años compatibles con un trabajo parcial.
- La métrica VPN estándar no captura este valor de opcionalidad y flexibilidad.

Al excluir estas trayectorias, el análisis ignora un valor de opción fundamental del sector TP y subestima la heterogeneidad de la población de usuarios.

Omisión de la probabilidad de titulación (riesgo de deserción)

El cálculo del VPN asume implícitamente que la probabilidad de titulación es $P=1$ (evento cierto), cuando en realidad varía sustancialmente entre instituciones y programas. Este error sobrevalora sistemáticamente las carreras universitarias largas que presentan, según el propio informe:

- Mayor exceso de duración real de las carreras por sobre la duración nominal.
- Mayor riesgo de deserción no terminal (estudiantes que acumulan años sin titularse).

Si contrastamos la asunción teórica de "éxito seguro" con la evidencia empírica, los datos de titulación efectiva revelan un escenario muy distinto, donde la Educación Técnico Profesional (TP) muestra una ventaja competitiva en términos de tiempos y certeza en lograr el título.

1. **El costo de oportunidad:** Una ventaja intrínseca de las trayectorias de educación superior del sector Técnico Profesional (TP) radica en que una proporción significativa de los estudiantes obtiene su titulación en un período de tiempo más acotado. Al examinar los resultados del sistema de educación superior para los egresados de la enseñanza media, a

³ Versus el sector universitario donde sólo el 33% es mayor de 25 años. Es importante consignar que es esperable que el sector universitario tenga una mayor proporción de estudiantes mayores, pues sus carreras tienen mayor duración.

⁴ Versus un 7% de la matrícula de primer año de primer año del sector universitario.



lo largo de una ventana de observación de 4 años (véase Gráfico 4) y de 6 años (véase Gráfico 5) para las cohortes 2011 y 2018, se puede constatar lo siguiente:

- El sector TP confiere una credencial a un segmento relevante de estudiantes a partir de los 4 años. Esta posibilidad es estructuralmente inviable para el sector universitario (dado que sus carreras suelen tener una duración de 10 semestres). Incluso, al extender la ventana de análisis a 6 años, periodo en el que se esperaría que una proporción de individuos haya egresado de la universidad, las carreras TP continúan evidenciando una mayor tasa de titulación (condicional a la primera carrera a la que los estudiantes ingresaron).
- Los gráficos ilustran las tasas de titulación en función del nivel de vulnerabilidad y dependencia de los establecimientos educativos de origen, y, como es previsible, estas tasas se deterioran conforme aumenta dicho nivel. No obstante, un aspecto notable en el escenario de la cohorte 2018 es el efecto implícito (aunque no causalmente demostrable) de la política de gratuidad en la mejora de las tasas de retención dentro del sistema.

Este análisis, que se extiende a lo largo de un período de 6 años, revela una tendencia robusta y significativa en el panorama de la educación superior en Chile: los estudiantes de la formación Técnica Profesional exhiben una trayectoria de titulación más eficiente y exitosa en comparación con sus pares universitarios.

Los datos indican consistentemente que el estudiante TP no solo alcanza la credencial de egreso con una probabilidad superior, sino que lo hace en un lapso de tiempo considerablemente menor. Esta eficiencia no es un mero dato estadístico, sino que tiene implicancias económicas y sociales. Al titularse de manera anticipada, el egresado TP logra convertir su inversión educativa (tanto de tiempo como de recursos financieros) en un retorno laboral efectivo de forma más rápida. Esto les permite ingresar al mercado laboral y comenzar a generar ingresos y experiencia profesional antes, potenciando su movilidad social y estabilidad económica.

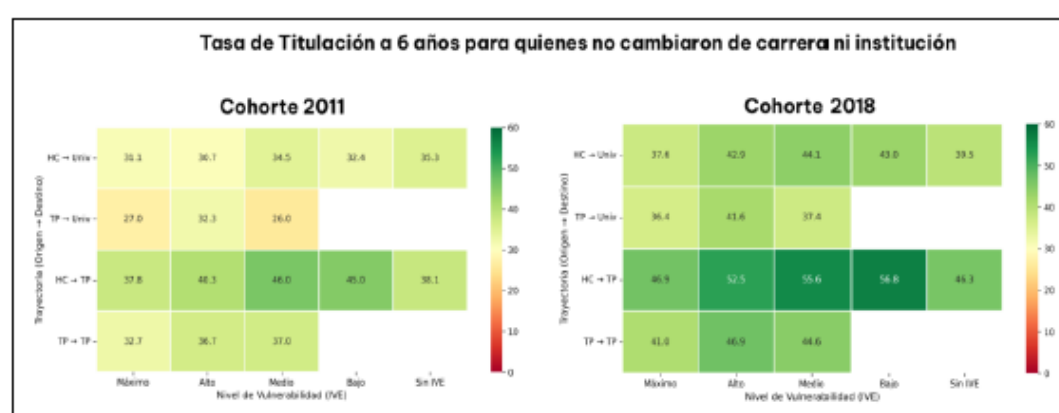
Gráfico 4: Tasa de titulación a 4 años de alumnos de 4to medio que ingresaron a Educación Superior y no cambiaron ni de carrera ni de institución, según tipo de Educación Media y Nivel de Vulnerabilidad (IVE)





2. **Mayor tasa de éxito en el sector TP.** Al analizar el comportamiento de las cohortes 6 años después de su matrícula inicial, se evidencia que las trayectorias técnicas poseen tasas de titulación consistentemente más altas que las universitarias.

Gráfico 5: Tasa de titulación a 6 años de alumnos de 4to medio que ingresaron a Educación Superior y no cambiaron ni de carrera ni de institución, según tipo de Educación Media y Nivel de Vulnerabilidad (IVE)



Aunque un cálculo simple del Valor Actual Neto (VAN) podría indicar una mayor rentabilidad a largo plazo de la educación universitaria, es crucial considerar factores como la probabilidad real de graduación y la velocidad de inserción laboral. Al incorporar estas variables, la educación técnica se presenta como una vía que ofrece retornos más certeros para un segmento de la población, haciendo de la opción universitaria, si bien potencialmente superior en términos de ingresos futuros, una alternativa que puede no ser la más realista.

Subestimación sistemática de ingresos en el sector TP

El modelo se basa exclusivamente en datos administrativos formales (AFC/AFP) que capturan solo:

- Ingresos como trabajador dependiente con contrato.
- Cotizaciones previsionales de trabajadores independientes que declaran.

Se sugiere, asimismo, analizar la corrección por la salida independiente. Es posible que el subsistema de Educación Técnico-Profesional (TP) muestre una alta prevalencia de egresados que optan por el trabajo independiente, el microemprendimiento y los servicios semiformales. Aunque, no está claro necesariamente las carreras que fueron tomadas en consideración para el cálculo del VPN.

La Encuesta Suplementaria de Ingresos (2024) respalda esta observación: el porcentaje de trabajadores con educación TP que se emplea en el sector informal (17,6%) es superior al de quienes tienen educación universitaria (13,3%). De manera similar, la proporción de trabajadores por cuenta propia es mayor entre los egresados de la educación TP (15,6%) en comparación con los



universitarios (12,4%), especialmente, en áreas como:

- Técnicos electricistas, mecánicos automotrices (trabajos por proyecto y boletas de honorarios no siempre declaradas).
- Desarrolladores/programadores freelance (plataformas digitales, clientes internacionales).
- Técnicos en estética, gastronomía (emprendimientos propios).
- Operadores de maquinaria pesada (subcontratación, temporalidad).

Para estos egresados, los registros administrativos suelen captar solo una parte de los ingresos reales. En contraste, los egresados universitarios de profesiones con licenciatura (como medicina, derecho, ingeniería en grandes empresas, por ejemplo) presentan una mayor formalización. Esto no refleja una baja productividad marginal del egresado, sino una limitación en la observabilidad de los datos.

BOX COMPLEMENTARIO: Otros cálculos de VPN en la literatura nacional

Además del análisis desarrollado por la Fiscalía Nacional Económica, existe un antecedente relevante en materia de rentabilidad educativa: el informe de la Comisión Nacional de Productividad (CNP, 2018), cuyo objetivo es evaluar los retornos económicos de distintas trayectorias formativas en Chile desde la perspectiva de la productividad laboral. A diferencia del enfoque de competencia y de funcionamiento de mercado utilizado por la FNE, el informe de la CNP adopta un marco clásico de economía laboral, basado en la estimación de costos, beneficios y tasas de retorno a lo largo del ciclo de vida.

Este informe constituye una referencia importante porque ofrece una metodología alternativa para calcular la rentabilidad de la educación técnico-profesional (TP) y universitaria, utilizando supuestos financieros y parámetros de horizonte temporal distintos de los del estudio de la FNE.

1. Metodología de Cálculo de Retornos (Diferencia Crítica)

La diferencia técnica más importante radica en los supuestos financieros utilizados para calcular el Valor Presente Neto (VPN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR), lo que conduce a conclusiones distintas sobre qué opción educativa es "mejor".

● Tasa de Descuento:

- Informe CNP: Utiliza una tasa de descuento del 6% anual. Esta es una tasa mucho más exigente que la utilizada por la FNE (que usó un 2% basada en el CAE).
- Impacto de la diferencia: Al usar una tasa más alta, el informe de la CNP "castiga" más los flujos de dinero futuros. Esto favorece a las carreras técnicas (TP), que son más cortas y permiten ingresar al mercado laboral antes, frente a las universitarias, que requieren más años de inversión antes de generar ingresos.

● Costo de Oportunidad (Salario Alternativo):

- Informe CNP: Asume como costo alternativo (lo que se deja de ganar por estudiar) el salario del percentil 75 de una persona con educación media completa (aprox. \$350.000 de la época). Asume que quien entra a estudiar sería uno de los "mejores" entre quienes solo tienen cuarto medio.



- Informe FNE: Utiliza como contrafactual a los desertores de primer año, lo cual es metodológicamente distinto.

- **Horizonte temporal:** el Informe del CNP proyecta los ingresos a un horizonte de 40 años.

2. Conclusiones sobre la Rentabilidad (TP vs. Universidad)

Debido a la metodología anterior y al enfoque en la productividad, el informe de la CNP es mucho más optimista y enfático respecto a la educación Técnico-Profesional (TP) que el de la FNE:

- **Superioridad de la Educación TP para la mayoría:** La CNP concluye que la rentabilidad de obtener un título técnico superior es mayor a la de un título universitario para todos los estudiantes, excepto para el tercio superior de mejor rendimiento (puntaje PSU).
- **Punto de corte específico:** El informe señala explícitamente que para estudiantes con menos de 525 puntos PSU (aprox. el 60% de la población), es más rentable económicamente estudiar una carrera técnica que una universitaria.
- **Alta Rentabilidad TP:** Estima que la educación técnica superior ofrece una rentabilidad del orden del 25% anual, destacando que el país está "maduro" para garantizar este nivel educativo a todos los jóvenes,
- **Comparación de Ingresos:** Señala que un titulado de CFT/IP ubicado en el percentil 70 de ingresos gana más que un universitario ubicado en el percentil 25.

2.4. Análisis de divulgación de información (Hipótesis 2)

Aplicación de teoría de *unraveling*:

En el caso de la educación superior, la calidad del servicio es difícilmente observable incluso ex post, debido a problemas estructurales de atribución causal: resulta imposible separar con precisión cuánto del desempeño laboral, del desarrollo intelectual o del capital social de un egresado se debe a la institución y cuánto a sus características preexistentes (habilidad, motivación, capital cultural, redes familiares). Esta no observabilidad persiste aun después de cursado el programa, lo que ubica a la educación superior dentro de la categoría de bienes de credencial, más que de bienes de experiencia.

En este tipo de mercados, la competencia no puede organizarse en torno a la observación directa de la calidad real, sino que se estructura en torno a señales imperfectas: reputación histórica, prestigio, selectividad en el acceso, acreditación, infraestructura visible, producción académica aparente, entre otras. Estas señales operan como sustitutos racionales de la información directa y coordinan las creencias de los estudiantes, aunque no necesariamente reflejan el valor formativo efectivo. Desde la perspectiva del estudiante, apoyarse en estas señales no es irracional: frente a un bien de credencial, la reputación es uno de los pocos mecanismos disponibles para reducir la incertidumbre.



Incentivos económicos a la señalización improductiva

Cuando la calidad verdadera es difícil o imposible de medir y verificar, las instituciones enfrentan incentivos económicos para invertir desproporcionadamente en señales visibles pero potencialmente no productivas, tales como el branding intensivo, el marketing, los edificios emblemáticos, las campañas de comunicación, entre otros. Esto, en lugar de invertir en mejoras pedagógicas, desarrollo curricular o fortalecimiento del cuerpo académico, cuyo retorno es menos observable y más incierto, y se materializa a largo plazo.

Este patrón puede derivar en competencia en dimensiones socialmente improductivas: las instituciones compiten por capturar atributos de prestigio (selectividad, rankings, infraestructura visible) más que por mejorar el aprendizaje efectivo. El problema no es que las señales sean "irracionales" desde el punto de vista del estudiante, sino que la estructura de incentivos puede desalinear la inversión privada (en señales observables) respecto del valor social (en calidad real).

En este contexto, la política de "más información" tiene retornos limitados: publicar más indicadores no garantiza, necesariamente, una disciplina competitiva si la asimetría informacional es inherente al bien educativo y no se reduce a una mera falta de transparencia voluntaria. Incluso con la divulgación perfecta de métricas observables (empleabilidad, salarios), subsisten dimensiones centrales de calidad (pensamiento crítico, ética, capacidad de aprendizaje continuo, redes profesionales) que son genuinamente no observables ni cuantificables.

Evidencia empírica del fallo de divulgación voluntaria

La evidencia de Hastings et al. (2015) es particularmente ilustrativa del mecanismo que impide el *unraveling* en este mercado. Ante una alta incertidumbre sobre la calidad de programas específicos, los estudiantes tienden a "suavizar" sus expectativas, ajustando sus creencias al promedio del mercado. No asignan la peor calidad posible a los programas opacos, sino un valor intermedio.

Esta dinámica genera una externalidad negativa de la opacidad que beneficia sistemáticamente a programas de baja calidad. Cuando los estudiantes carecen de información precisa sobre un programa cuya calidad real es inferior al promedio, tienden a sobreestimarla, lo que reduce la presión competitiva sobre dicho programa.

De ello se deriva una estructura de incentivos clara: instituciones con programas de baja rentabilidad económica, baja empleabilidad o alta deserción, pero con alta matrícula o fuerte presencia territorial gracias a reputación histórica o ubicación, no tienen incentivos a revelar información veraz que corregiría las creencias sobrestimadas de los estudiantes. La revelación voluntaria destruiría las rentas derivadas de la información imperfecta: estudiantes que pagan matrículas altas bajo la creencia errónea de que están eligiendo un programa de calidad promedio o superior. Para estas instituciones, la opacidad es una estrategia dominante: el beneficio de mantener la matrícula capturada mediante creencias optimistas supera el eventual beneficio de atraer estudiantes más informados (que, al observar la calidad real, preferirían alternativas).

La predicción estándar de *unraveling* (Milgrom 1981, Grossman et al 1981), según la cual las instituciones de mejor calidad revelan su información y desencadenan una cascada de revelación, resulta poco plausible en educación superior porque:



- La calidad es multidimensional y no existe una métrica única y verificable que pueda divulgar.
- Las preferencias de los estudiantes son heterogéneas (rentabilidad económica, vocación, redes, prestigio, flexibilidad), lo que impide reducir la calidad a un único indicador.
- Los estudiantes enfrentan costos de procesamiento y sobrecarga informacional; incluso con la información disponible, recurren a heurísticas simples (marca, prestigio, recomendación).

En este entorno, el *pooling* (no revelación o revelación parcial) puede ser un equilibrio racional y el *unraveling* deja de ser un resultado teórico robusto.

Problemas estructurales de las métricas divulgadas

Más allá de los incentivos, existen limitaciones técnicas fundamentales en los indicadores que se proponen como base de decisiones informadas:

- Obsolescencia estructural de los datos sobre empleabilidad e ingresos. Las métricas disponibles suelen construirse a partir de cohortes de egresados de 3–5 años anteriores. Un estudiante que ingresa en 2024 decide, con base en datos de egresados formados entre 2013 y 2018, enfrentar las condiciones del mercado laboral de hace 6–11 años. En sectores sujetos a cambios tecnológicos rápidos (informática, automatización, diseño, comunicaciones digitales), este rezago vuelve la información estructuralmente obsoleta. Carreras con alta empleabilidad histórica pueden estar transitando hacia la saturación, mientras que áreas emergentes carecen de datos suficientes para generar métricas confiables.
- Ignorancia de los efectos del equilibrio general. Las métricas divulgadas tratan la empleabilidad y los salarios como parámetros exógenos de cada programa, cuando en realidad son variables endógenas que dependen de las decisiones agregadas de todos los estudiantes. Si la información pública revela que una carrera presenta alta empleabilidad, ello induce un aumento en la matrícula que, a su vez, puede reducir la empleabilidad y los salarios de las cohortes futuras.

Reinterpretación del rol del prestigio

A la luz de lo anterior, resulta problemático tratar el “prestigio” simplemente como un sesgo o una falla de mercado a corregir mediante más información. Desde la teoría de los bienes de credencia, la reputación cumple una función económica racional: sintetiza información histórica, los efectos de los pares, las redes de egresados y los estándares de selección de estudiantes. El problema no es que los estudiantes usen el prestigio como señal sino que:

- El prestigio puede persistir sin actualización, permitiendo que las instituciones capturen rentas de reputación histórica aun cuando su calidad contemporánea se haya deteriorado.
- Los buenos resultados pueden reflejar principalmente la selección y no el tratamiento (instituciones que atraen a los mejores estudiantes), lo que confunde el efecto de la reputación con el valor agregado real.

El informe de la FNE interpreta la escasa divulgación de información relevante como un “fallo”



respecto del *benchmark* de revelación completa. Aunque reconoce que los supuestos necesarios para ese resultado no se cumplen en la educación superior⁵.

El equilibrio de baja revelación, que muestra el análisis, no es necesariamente una anomalía en el sistema, sino un resultado esperable en un mercado de bienes de credencia multidimensionales. Las instituciones de calidad media o baja tienen incentivos claros para mantener la opacidad estratégica, aprovechando el suavizado de expectativas documentado en la literatura. La divulgación voluntaria difícilmente puede corregir por sí sola las distorsiones del mercado.

Todo lo anterior refuerza la justificación económica para una intervención pública en materia de información, pero que necesariamente dependan de las propias instituciones. La base más importante debería estar dada por sistemas obligatorios de información estandarizados y verificables, diseñados en conciencia de sus propias limitaciones (obsolescencia, equilibrio general, sobrecarga cognitiva) y complementados con otros instrumentos de aseguramiento de la calidad y de coordinación de la oferta. La política de información, por sí sola, no eliminará la dependencia racional de señales como el prestigio, pero sí puede reducir las rentas asociadas a la opacidad estratégica y mejorar, en el margen, el alineamiento entre las decisiones individuales y los resultados sociales.

3. DATOS Y EVIDENCIA EMPÍRICA

3.1. Calidad y representatividad

Fortalezas:

- Uso extensivo de datos administrativos (MINEDUC, SIES, Superintendencia de Pensiones).
- Período largo de análisis (2007-2023).
- Cobertura censal de instituciones.

Limitaciones:

1. **Datos de ingresos:** basados en cotizaciones previsionales. Problemas:

- Subestiman los ingresos de los independientes.
- No capturan trabajo informal.
- Pueden presentar errores de medición en los períodos de entrada y salida del mercado laboral.

2. **Datos de satisfacción:** basados en encuestas (fuente no completamente especificada en el extracto). Posibles problemas:

- Sesgo de selección en respuesta.
- Sesgo de recuerdo.
- Falta de validación de instrumentos.

⁵información verificable, costos de revelación triviales, métrica unidimensional, estabilidad temporal y ausencia de efectos de equilibrio general



3. **Ausencia de datos de proceso:** El informe carece de información sobre:
 - Calidad de la enseñanza (evaluaciones docentes, métodos pedagógicos).
 - Recursos educativos (bibliotecas, laboratorios).
 - Experiencias estudiantiles durante los estudios.
 - Aprendizaje medido directamente (exámenes estandarizados, competencias).
4. **Limitaciones temporales:** El análisis de retornos requiere observar trayectorias laborales completas. Para cohortes recientes, los datos están censurados.

4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Hallazgo 1: "Métricas tradicionales insuficientes"

- **Lógica:** Concentración, precios, *markups* muestran patrones preocupantes. Pero podrían tener explicaciones alternativas, por lo tanto, es necesario analizar la calidad.
- **Coherencia:** Sí, es razonable.
- **Problema:** La transición de "no podemos descartar problemas" a "existen problemas importantes" (párrafo 778) es demasiado rápida. Ausencia de evidencia no es evidencia de ausencia.

Hallazgo 2: "Atributos valorados por estudiantes"

- **Lógica:** Identifica qué valoran los estudiantes (Tabla 7).
- **Coherencia:** descriptiva, coherente.
- **Problema:** No se problematiza si estas preferencias son las "correctas" desde la perspectiva del bienestar. Si hay externalidades significativas, las preferencias privadas no coinciden con el óptimo social.

Hallazgo 3: "Métricas de calidad sin progresión clara"

- **Lógica:** La calidad medida no ha mejorado a pesar de los cambios regulatorios → espacio para mejorar la competencia.
- **Problema de lógica:**
 - No mejora puede tener múltiples causas (shocks negativos exógenos, cambios en la composición de los estudiantes, mejoras en dimensiones no medibles).
 - No se establece un contrafactual: ¿qué habría pasado sin las regulaciones?
 - La heterogeneidad mencionada es consistente con el mercado funcionando (diferenciación) o con problemas competitivos. El informe no distingue convincentemente.

Hallazgos 4-6: Limitantes a competencia

- **Lógica:** Tres limitantes (decisiones, información, regulación) → recomendaciones específicas.
- **Coherencia interna:** Las recomendaciones se basan en las limitaciones identificadas.



- Problema de coherencia externa:
 - Si el problema es fundamentalmente de información imperfecta (H2) y racionalidad acotada (H1), ¿necesariamente más competencia mejora los resultados? En presencia de consumidores desinformados, más competencia puede llevar a *race to the bottom* en dimensiones no observables.
 - Las tres limitantes pueden interactuar de maneras complejas y no exploradas.

5. Resumen Sesgos que impactan en la TP

Las limitaciones metodológicas documentadas en las secciones anteriores no son errores aleatorios, sino que constituyen un patrón sistemático de sesgos que favorecen artificialmente el subsistema universitario y penalizan el sector técnico-profesional. Esta sistematicidad sugiere un problema más profundo: la inadecuación del marco analítico para evaluar adecuadamente un subsistema con características, objetivos y población objetivo fundamentalmente diferentes.

Matriz de sesgos acumulativos:

Métrica/Supuesto	Sesgo contra TP	Efecto
VPN sin ajustar por P(titulación)	Ignora menor riesgo de deserción TP	Sobrevaluación universidad
Tasa de descuento 2% homogénea	Ignora restricciones liquidez estudiantes TP	Infravaluación TP
Datos solo formales (AFC/AFP)	Excluye ingresos informales típicos TP	Subestimación retornos TP
Markup como indicador poder mercado	Confunde estructura costos con renta	Penalización a inversión en calidad TP
Contrafactual "promedio nacional"	Borra valor marginal social para perfil vulnerable	Subestimación VAI TP: sustancial
Exclusión adultos trabajadores	Ignora flexibilidad y eficiencia TP	Omisión de los retornos de estas poblaciones
VAI sin controlar selección	Atribuye selección a tratamiento en universidades	Sobreestimación VAI universidad



Cuando se combinan estos sesgos, la evaluación del sector TP queda sistemáticamente distorsionada hacia la baja. Esto no refleja problemas competitivos reales sino limitaciones fundamentales del marco analítico, lo que genera las siguientes implicancias para las conclusiones del informe:

1. El hallazgo de que el sector TP presenta "mayores problemas competitivos" puede ser derivado de la inadecuación metodológica más que de problemas reales de mercado.
2. Las recomendaciones orientadas a "mejorar competencia" en TP podrían basarse en un diagnóstico erróneo que confunde:
 - Diferencias legítimas en el modelo educativo de "menor calidad".
 - Estructura de costos diferente con "poder de mercado".
 - Población objetivo diferente con "bajo valor agregado".
 - Limitaciones de datos con "bajos retornos".
3. La aplicación de métricas diseñadas para evaluar instituciones universitarias al sector TP constituye un error de especificación del modelo que invalida comparaciones directas.

Recomendación metodológica fundamental:

El sector TP requiere un marco de evaluación específico que reconozca:

- Objetivos diferenciados (empleabilidad rápida, movilidad social inmediata, formación continua).
- Población objetivo específica (mayor vulnerabilidad, restricciones de liquidez, trayectorias no lineales).
- Modelo de costos diferente: intensivo en capital vs. intensivo en trabajo.
- Externalidades distintas (reducción del desempleo juvenil, formalización de oficios).



CONCLUSIÓN

El informe de la FNE representa un esfuerzo ambicioso por aplicar un análisis económico riguroso al sector de la educación superior en Chile. Sin embargo, presenta limitaciones importantes que comprometen la solidez de sus principales conclusiones. La adopción de un paradigma competitivo como *benchmark* normativo, sin suficiente consideración de las peculiaridades del sector educativo, conduce a interpretaciones sesgadas de la evidencia y a recomendaciones cuya efectividad y deseabilidad resultan cuestionables.

El análisis detallado de la metodología revela un patrón sistemático de sesgos contra el subsistema técnico-profesional, que compromete fundamentalmente la validez de las comparaciones intersistema y de las conclusiones sobre "problemas de competencia" en el sector TP. Específicamente:

1. **Sesgos metodológicos acumulativos:** La combinación de (a) omisión de la probabilidad de titulación, (b) tasas de descuento inadecuadas, (c) ceguera ante los ingresos informales, (d) confusión entre la estructura de costos y el poder de mercado, (e) contrafactuales inadecuados.
2. **Inadecuación del marco analítico:** Las métricas están diseñadas implícitamente para evaluar instituciones universitarias tradicionales y son fundamentalmente inapropiadas para evaluar un subsistema con:
 - Modelo educativo diferente (formación práctica intensiva en capital vs. académica intensiva en trabajo).
 - Población objetivo diferente (estudiantes con restricciones de liquidez, perfiles no tradicionales, adultos trabajadores).
 - Objetivos sociales diferenciados (empleabilidad rápida, movilidad social inmediata, formalización de oficios).
 - Estructura de costos diferente (alta proporción de costos fijos en infraestructura especializada).
3. **Diagnóstico potencialmente erróneo:** La conclusión de que el sector TP presenta "mayores problemas de competencia" puede ser artefactual, derivada de una inadecuación metodológica más que de problemas de mercado reales. El informe confunde sistemáticamente:
 - Diferencias legítimas en modelo educativo que son interpretadas como "menor calidad".
 - Estructura de costos intensiva en capital que es interpretada como "poder de mercado".
 - Población vulnerable con restricciones de liquidez que es interpretada como "de bajo valor agregado".
 - Limitaciones de observabilidad de datos que es interpretadas como "bajos retornos".

Las recomendaciones del informe orientadas a "mejorar competencia", particularmente en el



sector TP, requieren revisión crítica urgente porque:

1. Se basan en un diagnóstico que podría tener sesgos no corregidos
2. Ignoran el valor social diferenciado que el sector TP aporta a su población objetivo específica.
3. Pueden exacerbar problemas de equidad al promover métricas que favorecen instituciones selectivas,

Reflexión final sobre el caso del sector técnico-profesional:

En nuestra opinión, la educación técnico-profesional cumple funciones sociales críticas que no son capturables por métricas estándar de retorno privado:

- Movilidad social inmediata para la población vulnerable.
- Formalización y profesionalización de oficios.
- Reducción del desempleo juvenil.
- Flexibilidad para trayectorias no lineales (adultos trabajadores).
- Formación continua y adaptabilidad laboral.

Evaluar este subsistema únicamente por su capacidad de generar VPN comparables a las de universidades selectivas para estudiantes que nunca habrían accedido a esas universidades constituye un error conceptual fundamental que ignora el valor de la opción y la flexibilidad, particularmente para estudiantes más vulnerables. Confunde modelos de negocio diferentes con calidad diferente y, por lo tanto, castiga instituciones por servir precisamente a quienes más necesitan movilidad educativa

La educación superior es un sector complejo en el que coexisten múltiples objetivos, actores con incentivos heterogéneos, información intrínseca imperfecta y externalidades significativas. Abordarlo únicamente desde la óptica de "mejorar la competencia" resulta insuficiente y potencialmente contraproducente. Se requiere un marco más comprensivo que integre consideraciones de eficiencia, equidad, calidad, diversidad institucional, autonomía y misión pública, y reconozca que diferentes subsistemas pueden requerir evaluaciones y políticas diferenciadas.

Las recomendaciones del informe (mejorar información, orientación vocacional, transparencia, corregir asimetrías regulatorias) pueden tener mérito individual, pero su evaluación apropiada requiere:

- Corrección previa de los sesgos metodológicos identificados.
- Análisis más profundo de sus efectos sobre el equilibrio.
- Consideración de sus costos de implementación.
- Evaluación de sus implicaciones distributivas.
- Reconocimiento de que "más competencia" no es necesariamente equivalente a "mejor sistema educativo".

Solo así podrán diseñarse políticas que genuinamente mejoren el bienestar social en el sector de educación superior chileno, respetando la diversidad institucional y reconociendo el valor diferenciado de cada subsistema para sus poblaciones objetivo específicas.