

Asimetrías de la información en el sistema de educación superior chileno: Desafíos de la regulación pública del Estado Chileno

Germán Sanhueza Muñoz*

Resumen

El presente artículo de investigación, entrega una descripción y análisis, de los principales elementos asociados al ámbito de estudio relacionado con las políticas públicas en educación superior, específicamente en lo relacionado a los desafíos constantes de la política educacional, de generar un marco normativo e institucional que permita entregar información pública a todos los actores involucrados y a la sociedad en su conjunto, del quehacer de las instituciones de educación superior, esto debido a la gran importancia que este sector tiene con el desarrollo del país y en donde se deben salvaguardar principios tan importantes como la equidad, la igualdad de oportunidades, la responsabilidad social institucional y en definitiva los relativo a la transparencia y *accountability*, principalmente en lo concerniente al uso eficiente de los recursos públicos asignados a las instituciones de educación superior de nuestro país.

De esta forma, el artículo realiza una descripción del actual sistema de educación superior chileno y se analiza el problema que originan las asimetrías de la información, con base teórica, según lo planteado por el destacado economista Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía año 2001. En virtud de este planteamiento, se analiza el problema de las asimetrías de la información en la educación superior chilena, y las directrices de políticas educacionales que está llevando a cabo el gobierno chileno, principalmente en lo relacionado con la creación de una institución gubernamental que se preocupe de la certificación y aseguramiento de la calidad de las actividades académicas que desarrollan las instituciones de educación terciaria.

Finalmente el artículo plantea una mirada reflexiva de los desafíos que se visualizan para los próximos años en este importante sector educacional, en lo que se relaciona con un sistema continuo de información pública y el rol regulador que le corresponde al Estado en este ámbito.

Abstract

The present article of investigation, gives to a description and analysis, of the main elements associated to the scope of study related to the public policies in higher education, specifically in the related thing to the constant challenges of the educational policy, to generate a normative and institutional frame that allows to give public information to all the involved actors and to the society as a whole, of the task of the institutions of higher education, this due to the great importance that this sector has with the development of the country and in where are due to safeguard as important principles as the fairness, the equality of opportunities, the social responsibility institutional and really the relative one to transparency and accountability, mainly as for the efficient use of the resources public assigned to the institutions of higher education of our country.

Of this form, the article makes a description of the present system of Chilean higher education and the problem is analyzed that the asymmetries of the information originate, with theoretical base, according to raised by the outstanding economist Joseph Stiglitz, Nobel prize of Economy year 2001. By virtue of this exposition, the problem of the asymmetries of the information in the Chilean higher education, and the directives of educational policies that the Chilean government is carrying out, mainly in the related thing to the creation of a governmental institution that worries about the certification and securing of the quality of the academic activities is analyzed that develop the institutions of tertiary education.

Finally the article raises a reflective glance of the challenges that visualize for the next years in this important educational sector, in which it is related to a continuous system of public information and the regulating roll that corresponds to him to the State in this scope.

* El autor es Administrador Público, Licenciado en Ciencias de la Administración Pública y Magíster en Gerencia Pública. Actualmente se desempeña como Académico de Jornada Completa del Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

Indice

Presentación

I. El sistema de educación superior chileno

- 1.1. Descripción del actual sistema de educación superior chileno
- 1.2. Matrícula del sistema de educación superior
- 1.3. Contexto actual del sistema de educación superior chileno

I.I. Información pública y asimetrías de la información: Fundamentos teóricos

- 2.1. Economía de la información
- 2.2. Asimetrías de la información
 - 2.2.1. Selección adversa
 - 2.2.2. Daño Moral
 - 2.2.3. Toma de decisiones en mercados con información asimétrica

I.I.I. Asimetrías de la información en el sistema de educación superior chileno

- 3.1. Crecimiento inorgánico del sistema de educación superior. Desregulación del sistema
- 3.2. Distorsiones del proceso de toma de decisiones de los actores involucrados en la educación superior por asimetrías de la información

I.V. Desafíos de la regulación pública en el sistema de educación superior chileno

- 4.1. Marco normativo e institucional de la certificación de la calidad de la educación superior en Chile
- 4.2. Elementos centrales de un sistema de información pública para el sistema de educación superior chileno

V. Consideraciones finales

Referencias bibliográficas

Presentación

Se acerca el bicentenario de la República de Chile y pareciera ser que es una fecha emblemática en nuestro país para realizar una retrospectiva histórica y un análisis sustantivo del nivel de desarrollo alcanzado en nuestro país, las tareas inconclusas y los grandes desafíos que se plantearan para las próximas décadas.

Desde esta perspectiva el Estado Chileno, el Gobierno y los grandes actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en nuestro país, han colocado como una prioridad nacional el ámbito de la educación como un foco central y estratégico para alcanzar los niveles de desarrollo que se espera para el conjunto de la sociedad, bajo un prisma de actuales cuestionamientos respecto a la calidad de nuestro sistema educacional, a las brechas en el acceso y la igualdad de oportunidades en términos de recibir una educación de excelencia.

En el presente año, la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet, anunció al país, a través del mensaje presidencial del 21 de Mayo ante el Congreso Nacional pleno, una serie de medidas para poner el énfasis en la inversión en educación: Un aumento considerable en los recursos públicos asignados al sector, una propuesta de un nuevo marco normativo del sistema educacional y la creación de nuevas instituciones fiscalizadoras y reguladoras, tales como la Superintendencia de educación. Sin duda que estos anuncios, traen consigo una importante oportunidad de desarrollo y a la vez una tremenda responsabilidad gubernamental en torno al uso eficiente de los recursos públicos involucrados.

En el contexto de los importantes desafíos del sector educacional en Chile, se encuentra la educación superior, último eslabón del sistema que conduce al desarrollo del país, de su sociedad y en definitiva de las reales posibilidades de cara al futuro. El sistema de educación superior chileno, ha sufrido importantes transformaciones en los últimos 25 años y necesita una especial atención respecto a la necesidad de un marco normativo pertinente para los actuales tiempos y una institucionalidad que permita que todos y cada uno de los integrantes del sistema, puedan cumplir satisfactoriamente con sus fines y propósitos institucionales, los que en sumatoria lograrán hacer pertinente la relación entre la educación superior y los desafíos de nuestra nación.





I. El sistema de educación superior chileno.

A continuación se presenta un breve marco referencial de la descripción y evolución del sistema de educación superior chileno, de tal forma que nos permita contextualizar correctamente el análisis referente a las actuales problemáticas que vive el sector en lo concerniente a regulación pública y a las necesidades de información pública y un marco normativo e institucional acorde a los actuales desafíos de este importante sector educacional.

1.1. Descripción del actual sistema de educación superior chileno

En primer término, se hace indispensable describir lo que se entiende actualmente por sistema de educación superior en Chile. La definición esta dada por la legislación vigente, específicamente por la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza LOCE, promulgada el 10 de marzo de 1990. En su artículo 29° indica:

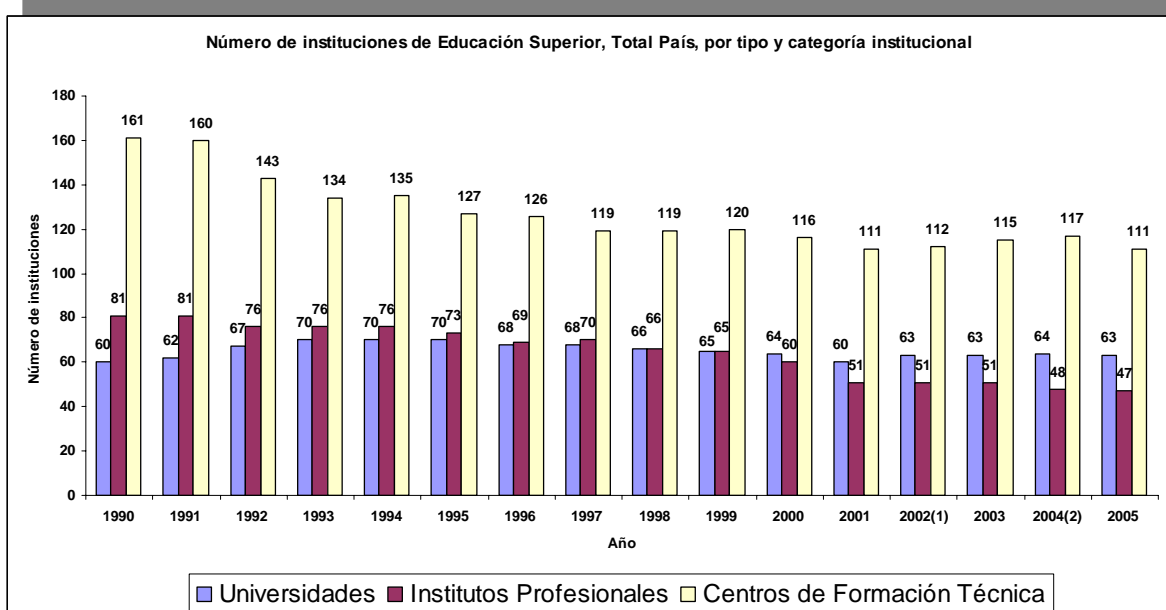
El Estado reconocerá oficialmente a las siguientes instituciones de educación superior:

-  Universidades
-  Institutos Profesionales
-  Centros de Formación Técnica y
-  Academias de Guerra y Politécnicas: Escuela de Armas especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica de la Dirección General de Aeronáutica, e Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile.

Las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica estatales sólo pueden crearse por ley. Las universidades que no tengan tal carácter, deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos por la ley, y serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para tal efecto de tener reconocimiento oficial

En virtud de esta definición y según datos oficiales de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, la evolución que ha tenido el sistema de educación superior en los últimos años, se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Evolución del número de instituciones de educación superior en Chile, período 1990 - 2005



Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

Como puede observarse en el gráfico indicado, ha existido una transformación importante en el número de instituciones de educación superior en el país. En 1990 existían 302 instituciones de educación superior, de las cuales 60 eran universidades (estatales y privadas), representando un 19,86% del total de instituciones; por su parte existían 81 institutos profesionales, equivalente al 26,82% del total del sistema y los centros de formación técnica eran 161, representando el 53,32%.

En el año 2005, esta situación puede contrastarse y evidenciar una serie de cambios en el número de instituciones que conforman el sistema. Para este año, el total de instituciones asciende a 221, es decir hubo una disminución de instituciones de educación superior respecto del año 1990 de un 26,83%.

Por una parte las universidades suman 63, lo que representa un 28,5% del actual sistema. Por su parte los institutos profesionales son 47, lo que representa un 21,26% y finalmente los centros de formación técnica alcanzan los 111 establecimientos, representando un 50,2% del total actual.

A modo de resumen, se presenta la siguiente tabla de número y variaciones de instituciones de educación superior entre los años 1990 y 2005:

Tabla N° 1: Número y variación porcentual de instituciones de educación superior en Chile, período 1990- 2005

Tipo de Institución	Año 1990	Año 2005	Variación %
Universidades	60	63	5 %
Institutos Profesionales	81	47	-41,98%
Centros de Formación Técnica	161	111	-31,06%
TOTAL	302	221	-26,82%

En virtud de los datos que arroja esta tabla resumen, podemos evidenciar que en los últimos quince años, ha existido una considerable variación de las instituciones de educación superior en nuestro país. En el caso de las Universidades esta variación no es considerable, aunque es importante decir que han dejado de funcionar en este período alrededor de diez instituciones, algunas por el cierre de sus actividades académicas y otras por fusionarse o pasar a pertenecer a un nuevo conglomerado institucional. Sin embargo la situación más delicada se puede visualizar en a nivel de institutos profesionales y centros de formación técnica. En el caso de los institutos profesionales, hubo una variación negativa de un 41,98% y en el caso de los centros de formación técnica de un 31,06%.

Es importante analizar las implicancias de los datos presentados. Si analizáramos la situación de cualquier sector productivo o de servicios, estos datos podrían mostrarnos una situación que tiene relación con las características de la economía nacional, internacional y en última instancia de aparición o desaparición de empresas pertenecientes a un rubro específico. No nos sorprendería, es más la misma ciencia económica nos daría respuestas bastante certeras a esa situación. Pero en este caso específico, la situación es más delicada. Estamos analizando el caso de instituciones de educación superior, que en algún momento otorgaron títulos técnicos, profesionales y grados académicos.

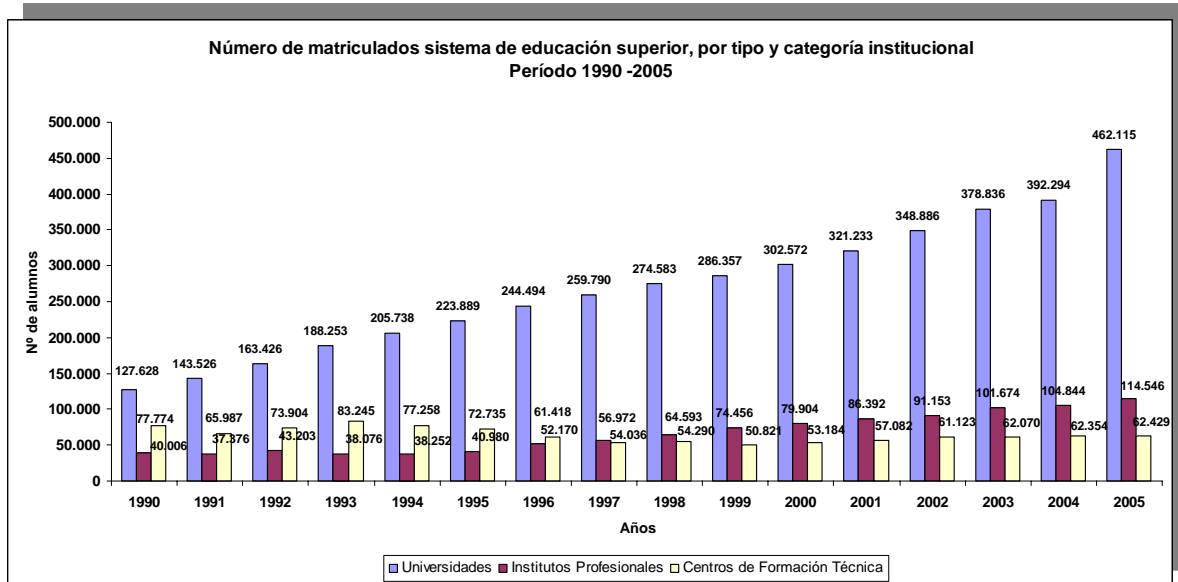
¿Qué ocurre con esos títulos técnicos y profesionales otorgados por estas instituciones que ya no existen? , ¿Qué ocurre con los grados académicos otorgados?, ¿Qué ocurre con la validación de un título profesional de una institución que ya no existe?

Todas estas preguntas formuladas no hacen más que reforzar el objetivo de la presente investigación, respecto de la tremenda importancia que tiene para el país, el que exista un Estado regulador con importantes atribuciones y prerrogativas, de una actividad tan relevante y estratégica nacional como es la educación superior.

1.2. Matrícula del sistema de educación superior

Un aspecto importante, que permite analizar y complementar de mejor forma el actual tamaño del sistema de educación superior, es revisar el crecimiento de la matrícula del sistema en los últimos años. A continuación, el presente gráfico nos muestra la evolución que ha tenido la matrícula de este sector en el período 1990 -2005:

Gráfico N° 2: Evolución de la matrícula del sistema de educación superior, período 1990 – 2005



Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

Como puede observarse en el presente gráfico, en el período 1990 -2005 ha existido un importante crecimiento de la matrícula del sistema de educación superior, explicado principalmente por el gran crecimiento de la matrícula de las universidades.

En 1990 había matriculados 247.398 alumnos en el sistema. De estos, 127.628 correspondían a la matrícula de universidades, lo que representaba un 51,58% del total de matrícula del sistema. Por su parte los institutos profesionales aportaban con 40.006 alumnos lo que representaba un 16,17%. Por último, los centros de formación técnicas tenían una matrícula que ascendía a 77.774 alumnos, representando un 31,43% del total en ese año.

En el año 2005, estos datos sufren un considerable cambio. La matrícula total asciende a 641.095 alumnos. De estos, 462.115 corresponde a universidades lo que representa un 72,08% del total. Por su parte los institutos profesionales registran una matrícula de 114.546 alumnos, equivalente al 17,86%. En último término se encuentran los centros de formación técnica, con una matrícula de 62.429 alumnos, representando un 9,73%.

A modo de resumen, se presenta la siguiente tabla de número y variaciones porcentuales de la matrícula total del sistema de educación superior entre los años 1990 y 2005:

Tabla N° 2: Número y variación porcentual de matrícula de alumnos en las instituciones de educación superior en Chile, período 1990- 2005

Tipo de Institución	Año 1990	Año 2005	Variación %
Universidades	127.628	462.115	362,1%
Institutos Profesionales	40.006	114.546	286,3%
Centros de Formación Técnica	77.774	62.429	-19,7%
TOTAL	247.398	641.095	259,1%

En virtud de los datos presentados, queda en forma manifiesta el explosivo aumento y cobertura del número de alumnos del sistema de educación superior, especialmente en lo relacionado con el número de alumnos en las universidades. En 1990 había 127.628 en este tipo de instituciones, mientras que en el año 2005 este número asciende a 462.115, presentando un variación de un 362,1%. En el caso de los institutos profesionales esta variación también es considerable. De 40.006 alumnos en 1990, se llega a un número de 114.546 en el año 2005, con un aumento de 286,3%. Sin embargo en el caso de los centros de formación técnica, la situación es distinta. En el año 1990 la matrícula alcanzaba a 77.774 alumnos, mientras que en el año 2005 este número descendió a 62.429 matriculados, lo que arroja una disminución de un 19,7%.

Los análisis que se pueden desprender de estos datos son diversos y con cierto nivel de complejidad. En el contexto de la presente investigación, es importante señalar el crecimiento expansivo de la matrícula del sistema y por ende mayores necesidades de supervisión por parte del Gobierno a través del Ministerio de Educación.

Por otra parte, se desprende claramente que este aumento del número de alumnos que se encuentra en el sistema, sin lugar a dudas conlleva mayores demandas en términos de financiamiento de los aranceles, tanto de recursos públicos como privados, debido al nivel socioeconómico de los alumnos que están ingresando al sistema de educación terciaria.

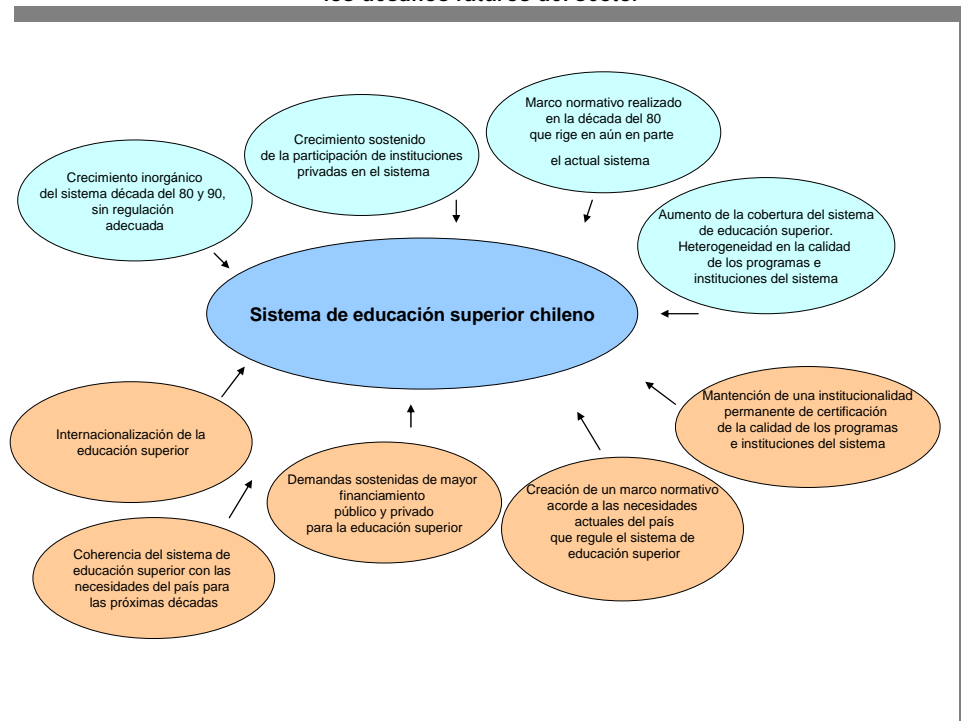
1.3. Contexto actual del sistema de educación superior chileno

Según la evidencia que nos muestran los datos anteriormente expuestos, relacionados con el número de instituciones de educación superior y del importante crecimiento de la matrícula en el sector, sumado a las actuales condiciones políticas, económicas y sociales de nuestro país, se puede describir con cierto nivel de claridad y certeza, respecto del contexto en el que se sitúa actualmente nuestro sistema de educación superior, dado tanto por elementos del pasado que condicionan aún al sistema y por sobretodo de los desafíos futuros que la educación superior chilena enfrenta para las próximas décadas.

A modo de resumen, se presenta en el presente diagrama los elementos que a juicio del autor son los más importantes para caracterizar la situación en la cuál se sitúa el contexto de nuestro actual sistema de educación terciaria. Al extremo superior del sistema, se encuentran los elementos pasados que aún condicionan nuestro sistema, elementos positivos y negativos.

Por otra parte, se muestran al extremo inferior los elementos que representan los desafíos actuales y futuros de este sector educacional:

Diagrama de las condicionantes de análisis del sistema de educación superior chileno y los desafíos futuros del sector



Fuente: Elaboración propia del autor

En el presente diagrama, se muestra por una parte que los elementos que delimitan el contexto de análisis del actual sistema de educación superior, en gran medida están condicionados por lo ocurrido en los últimos 25 años. Si tomamos en consideración estas dos últimas décadas, podemos encontrar un crecimiento objetivo de la matrícula del sistema, siendo un elemento positivo en términos de una mayor cobertura en este sector educacional, un marco normativo impuesto por el gobierno militar y que condiciona explícitamente el campo de acción de las instituciones, dando un importante apoyo a la proliferación de las instituciones privadas de educación superior. Si bien es cierto, este elemento no es considerado un elemento nocivo para el sistema, por cuanto contribuyó a ampliar la cobertura, si desencadenó un crecimiento inorgánico que afectó la coherencia del sistema con las necesidades de país, generó una heterogeneidad en términos de calidad de los programas y de las instituciones de educación superior, principalmente explicado por la falta de regulación adecuada por parte del Estado, de sistemas de información pública y *accountability* (concepto anglosajón referido a dar cuenta pública de las acciones del gobierno y del Estado) de las instituciones educacionales.

Por otra parte, el diagrama nos muestra en su parte inferior, las prioridades actuales y los desafíos que enfrenta nuestro sistema de educación superior. En primer término y fruto del fenómeno de la globalización, se encuentra la internacionalización del sistema terciario de la educación chilena, y en este sentido los principales aspectos apuntan a procesos de homologación y validación de títulos y grados académicos, la apertura de los estudiantes a realizar intercambios estudiantiles amplios, y también nuevas fuentes de trabajo fuera del país, por mencionar los aspectos más relevantes.

Otro elemento lo constituyen las fuertes y crecientes demandas de financiamiento público y privado de la educación superior, en especial lo concerniente a las ayudas estudiantiles para financiar los altos aranceles que se cobran en Chile en su sistema de educación superior. Al crecer la cobertura del sistema, por añadidura creció la demanda por ayudas estudiantiles, principalmente explicado por el nivel socioeconómico de los alumnos que ingresan al sistema, en su mayoría de clase media y media baja.

Si hacemos un análisis simple, podemos decir que el actual ingreso per cápita de nuestro país se sitúa en alrededor de los US\$8.500.- anuales. Por otra parte un arancel promedio de una carrera universitaria asciende en la actualidad a US\$3.000.-¹, situándose nuestro país como el sistema de educación superior de más alto costo en América Latina.

Por otra parte encontramos como un importante desafío mantener una institucionalidad y un marco normativo que resulten coherentes con las demandas de regulación del sistema, enfatizando aspectos tan relevantes como la certificación de la calidad de los programas instituciones de educación superior, el uso correcto y eficiente de los recursos públicos involucrados y la transparencia y sistema de información pública que permita a los distintos actores conocer con certeza el quehacer de las instituciones que conforman el sistema.

¹ Esta cifra se calculó en virtud de la publicación de los datos de aranceles referenciales de las carreras técnicas y universitarias, publicados por el Ministerio de educación en su página web www.mineduc.cl, sección educación superior.

En último término, se encuentra lo más importante, y es que el sistema de educación superior debe ser coherente y pertinente con las necesidades de desarrollo del país, en ciencia, tecnología, humanidades, en la formación de investigadores, en la creación de capital humano, entre otros aspectos.

El mercado no puede operar como regulador del sistema, porque ha quedado de manifiesto que no es capaz por sí solo, de regular este sector tan sensible y estratégico para el país.

II. Economía de la Información y asimetrías de la información: Fundamentos teóricos

En esta parte de la investigación realizada, nos centraremos en una breve descripción teórica que sustenta el análisis de conceptos tales como economía de la información y mercados con asimetrías de información.

De esta forma podremos aplicar esta terminología al sistema de educación superior y poder evidenciar la importancia de que el Estado proporcione información pública y actúe como un ente regulador con atribuciones fiscalizadoras amplias para propender a minimizar los problemas que se producen entre los actores del sistema de educación superior chileno por no encontrar información pública validada del quehacer de las instituciones académicas de este sector.

2.1. Economía de la información

Según lo planteado por Joseph Stiglitz, los autores Otter Thomas, Cortez Mónica (2003) plantean que se entiende por economía de la información, al estudio de las relaciones entre los agentes económicos en situaciones en las cuales existe una distribución y una recepción de núcleos de información que originan un sinnúmero de decisiones. En este sentido es importante señalar que la economía de la información viene caracterizada por procesos en los cuales hay que tomar decisiones aún cuando la información disponible es incompleta.

El desarrollo de esta área de la ciencia económica, se ha concentrado en cuatro temáticas que se señalan a continuación:

- ✚ El análisis económico de las subastas (mercado de venta de bienes usados)
- ✚ El problema económico de los mercados con información asimétrica
- ✚ El problema de la selección adversa y los mecanismos que han desarrollado los mercados para solucionarlo
- ✚ El problema del riesgo moral y sus implicancias para el diseño de contratos en el marco de la Teoría de la Agencia
- ✚ Estudio del valor de la información en un contexto de toma de decisiones en ambientes de riesgo e incertidumbre

2.2. Asimetrías de la información

Según lo planteado por Destinobles (2001), y basándose en lo planteado por Stiglitz y Akerlof, la información asimétrica, propicia que los prestamistas (principal), teniendo conocimiento del valor esperado de rendimiento bruto pero desconocido el riesgo de los proyectos que financian, racionen los recursos (créditos) disponibles entre los prestatarios (agentes) solicitantes. A pesar de la disposición de ciertos prestatarios (agentes) por aceptar altas tasas de interés por el crédito, los prestamistas (principal) temen aumentar las tasas de interés por arriba de cierto umbral, eso, para evitar deterioro de la capacidad de reembolso de esos prestamistas.

Se habla, de manera general, de la existencia de razonamiento de crédito imputable a la asimetría en la información, cuando una de las partes en un convenio es incapaz de presentar las acciones llevadas a cabo por la otra parte. A manera de ilustración, podemos pensar en el ejemplo de un contrato de crédito entre prestamistas, banco o financiero o prestatarios o empresas. Primeramente, aquel (aquellos) podría(n) no estar al tanto del riesgo que toman éstos, después que les hayan otorgado el crédito; en segundo lugar, podrían no disponer de toda la gama de información necesaria para distinguir con exactitud la categoría de riesgo de los proyectos de éstos que le son sometidos.

Si se da el primer caso, estamos en presencia de un problema, que en la teoría de agencia se ha dado por llamar “daño moral” y que es ex – post a la firma del contrato y, al contrario, si se da el segundo caso estamos enfrentando un problema de “selección adversa”, es decir, una problemática ex – ante a la firma el contrato de crédito.

Otro ejemplo clásico de problemas de asimetrías de la información, planteado por Akerlof, es el mercado de los autos usados. En este mercado de transacción de bienes, el vendedor siempre tiene mayor información real de las condiciones que tiene el auto usado, a diferencia del comprador, quién sólo podrá intentar equiparar las condiciones de información equitativa, realizando un chequeo completo de las condiciones del auto, aunque nunca tendrá información simétrica del todo con el vendedor de esta especie de bien.

2.2.1. Selección adversa

La selección adversa se encuentra en la base del trabajo que publicó Stiglitz y su coautor Akerlof en 1981. Según el galardonado con el Premio Nobel de Economía en el año 2001, ocurre la selección adversa, cuando en una relación entre principal (prestamista, banco) y agente (prestatario, empresas), el primero puede observar el resultado de la empresa ex – post, pero desconoce, ex – ante la distribución de probabilidad y desconoce las características del segundo. Dado lo anterior, según Stiglitz, el principal realizará una clasificación previa de las empresas supeditado al rendimiento esperado, definiera a las empresas por su calidad crediticia.

A la hora de establecer el contrato óptimo, definirá la tasa de interés a cobrar por los créditos, dicha tasa será homogénea y dará lugar al racionamiento de crédito.

2.2.2. Daño Moral

El daño moral aparece cuando después del establecimiento de una relación contractual entre partes, un estado de la naturaleza es revelado únicamente a una de las partes. Generalmente, la parte informada es el agente (empresa) y la no informada es el principal (financiero). Dado que este último no puede observar las acciones del agente, no le es posible formular previamente condiciones al respecto a la hora de firmar el contrato.

A manera de ilustración se señala, que se puede pensar en la siguiente organización que relaciona dos partes, una compañía de seguros para automóvil y el conductor de un automóvil. Si el automóvil del conductor es asegurado contra accidentes, no hay forma de definir en el contrato, que no se llevará a cabo el pago del seguro en caso de que el conductor actúe de manera descuidada. En general, la acción del agente (conductor) es observada de manera imperfecta por el principal (compañía de seguros).

2.2.3. Toma de decisiones en mercados con información asimétrica

En la economía, la información es un elemento determinante en el proceso de toma de decisiones, aunque en la mayoría de los casos, los consumidores y los productores no tienen la misma información en lo referente a las variables más importantes de su selección, y por ende se produce la asimetría de la información antes explicada.

En la teoría de una economía abierta y de libre competencia, se considera que los mercados actúan siempre con información perfecta. En estos modelos teóricos, toda la información relevante se transmite a través de los precios, y las distorsiones, si aparecen, tendrán una incidencia temporal e irrelevante.

Pero en la realidad, muy frecuentemente esta hipótesis no se cumple, ya que casi en la totalidad de las transacciones económicas, existen diferencias en la cantidad en la calidad de la información de que disponen las partes involucradas, tal que los precios no transmiten toda la información significativa. Por consiguiente, la presencia de información asimétrica debe ser entendida como un mal funcionamiento o fallo de mercado de un mercado en competencia perfecta.

I.I.I. Asimetrías de la información en el sistema de educación superior chileno

Tal como se ha descrito conceptualmente, la asimetría de la información constituye un fallo de mercado, y por ende conlleva una serie de distorsiones entre vendedores y compradores que tranzan bienes y servicios en un mercado o sector productivo determinando, generando situaciones de selección adversa y daño moral.

¿Se generan asimetrías de la información en el sistema de educación superior chileno? ¿Si estas existieran, que efectos conlleva en los actores involucrados y en el conjunto de este sector educativo? Estas preguntas adquieren gran importancia para el análisis que se está realizando.

Pues bien, el planteamiento sobre el cuál nos basaremos, es que efectivamente se han generado asimetrías de la información en el sistema de educación superior chileno, y esto ha conllevado efectos nocivos para todos y cada uno de los actores involucrados en el desarrollo de la educación terciaria en nuestro país.

A continuación se desarrollarán dos puntos temáticos sobre los cuáles se sustentará esta afirmación.

3.1. Crecimiento inorgánico del sistema de educación superior. Desregulación del sistema

Tal como se evidenció en las representaciones gráficas del documento, a contar del inicio de la década de los 80, en nuestro país se produjo un importante y sostenido crecimiento del sistema de educación superior. La principal explicación a este fenómeno es el marco legal y normativo, que fue establecido por el Gobierno Militar, en donde se sentaron las bases para propender la participación del sector privado en la creación y mantención de instituciones de educación superior.

Este crecimiento del sistema se manifiesta especialmente en la creación de un sinnúmero de Universidades. Es preciso señalar que la legislación en este ámbito, planteaba la posibilidad de dar origen a una Universidad ofreciendo a lo menos dos carreras de tipo universitario.

Desde esta perspectiva, resulta importante precisar que la creación de estas instituciones no estaba necesariamente sujeta a un marco regulatorio que permitiera establecer estándares estrictos para la creación y sobretodo la mantención del proyecto educativo de estas instituciones. Es por esta razón que se precisa que el sistema crece en forma inorgánica y en un ambiente de desregulación gubernamental.

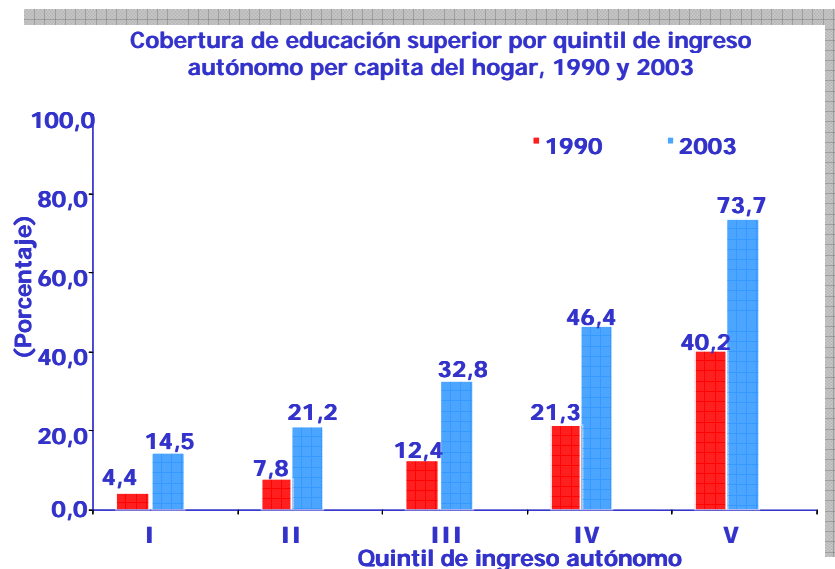
Sin lugar a dudas que esta situación de proliferación de instituciones, incide positivamente en ampliar considerablemente la cobertura del sistema, elemento que antes de la década señalada, daba posibilidades de acceso a un sector muy minoritario de la sociedad chilena, principalmente hacia el sector medio – alto y alto (quintiles cuatro y cinco).

Esta oferta creció considerablemente en programas académicos y carreras profesionales que necesitaban poca inversión de capital inicial, las que pasaron a denominarse por quienes estudian la evolución de las políticas en educación superior en nuestro país, como las carreras de “tiza y pizarrón”. A modo de ejemplo se puede mencionar el importante crecimiento de las vacantes ofrecidas en carreras tales como Derecho, Periodismo, Ingeniería Comercial, Psicología, por mencionar las carreras más tradicionales.

Sin embargo, esta amplia oferta académica, no estaba sustentada correctamente por una información pública que estuviera a disposición de los actores involucrados y que permitiera tomar decisiones racionales en donde hay una importante cantidad de recursos públicos y privados involucrados. Más sensible aún se torna esta situación, cuando consideramos que en la última década ha existido un crecimiento importante del acceso de alumnos al sistema de educación superior, provenientes de los estratos socioeconómicos medios y medios bajos.

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución de la cobertura en educación superior comparativamente para los años 1990 y 2003.

Gráfico N° 3: Cobertura de educación superior por quintil de ingreso, año 1990 y 2003.



Fuente: Ministerio de Educación.

Como se puede observar, el aumento de la cobertura en los todos los quintiles de ingreso, aumentó significativamente. Es necesario destacar el aumento de la cobertura para los tres primeros quintiles de menores ingresos. En el año 1990 la cobertura en educación superior para el quintil más pobre (quintil 1) era de un 4,4%, mientras que en el año 2003 es de un 14,5%, es decir un aumento de 10,1%. Por su parte el siguiente quintil (quintil 2) en el año 1990 tenía una cobertura de 7,8%, aumentando en el año 2003 a un 21,2%, es decir un aumento en la cobertura de un 13,4%. En el caso del siguiente quintil (quintil 3) de un 12,4% de cobertura en 1990 pasó a un 32,8% en el año 2003, es decir un aumento de 20,4%.


Es importante enfatizar esta situación, por cuanto estos quintiles de ingreso son lo que mayores demandas generan en cuanto a las ayudas estudiantiles de crédito y becas. Por tal razón, resulta indispensable asignar los recursos financieros de la forma más eficiente posible, sobre la base de que los demandantes de educación superior reciban una formación de calidad y que les permita contribuir al desarrollo del capital humano del país, ser un foco estratégico de movilidad social y mejorar la competitividad de Chile en el concierto internacional.

3.2. Distorsiones del proceso de toma de decisiones de los actores involucrados en la educación superior por asimetrías de la información

¿En qué situación concreta es posible determinar un problema de asimetría de la información en la educación superior en nuestro país? , ¿Qué implicancias tiene en el proceso de toma de decisiones de los actores involucrados en el sistema de educación superior?


Estas dos interrogantes resultan esenciales en las fases finales de esta investigación, ya que necesitamos ejemplificar de la forma más concreta las situaciones y efectos que conlleva el fallo de mercado de las asimetrías de la información en este sector.


En primer término, se enuncian los principales elementos sobre los cuáles se han generado condiciones de asimetrías de la información en la educación superior en Chile, y que han sido objeto de análisis e intervención en los últimos años por las autoridades gubernamentales del país:

 **No existe información equitativa entre oferentes y demandantes en el sistema de educación superior:**

En este punto es preciso señalar que los demandantes de educación superior (este punto centrado esencialmente en lo que concierne al inicio de estudios en una carrera técnica o profesional) no cuentan con un núcleo sólido de información que les permita tomar la decisión más óptima, referida a su futuro profesional y a la elección de una institución educacional-

Esta situación queda de manifiesto en lo que respecta a aspectos tales como información corporativa institucional, información de situación económico – financiero – patrimonial, cuerpo académico y análisis de pertinencia de los programas y carreras ofrecidas.

 **La información de las carreras técnicas y profesionales es difusa:** Los programas académicos, carreras técnicas y profesionales cuentan con una información escasa y difusa respecto de aspectos centrales tan importantes como: Condiciones de creación de la carrera, autoridades, cuerpo académico, inserción laboral de los futuros profesionales, posibilidades de prosecución de estudios más avanzados, entre otros aspectos.

 **La información de posibilidades y condiciones de financiamiento de aranceles es limitada:** Como habíamos expresado en párrafos anteriores, el aumento considerable de la cobertura de educación superior en los quintiles socioeconómicos de menores ingresos, trae consigo también un importante aumento en la demanda de créditos y ayudas estudiantiles. En este sentido, se puede observar que existe información difusa y limitada respecto de las posibilidades y condiciones de acceso a sistemas crediticios y las formas de pago de este financiamiento parcial o total de los aranceles.

Un elemento central del análisis, en esta sección, lo constituye el hecho de que estos elementos fueron parte del diagnóstico realizado, por parte de los actores involucrados en las políticas públicas en educación superior en Chile, especialmente en las directrices emanadas del Gobierno. En este análisis se considera lo planteado por Jaime Lavados (2006) en su libro “Los negocios universitarios en el mercado del conocimiento”, en donde también realiza una mirada reflexiva de la situación presente y las perspectivas futuras de la educación superior en nuestro país.

La señal más precisa y concreta, que en este caso sustenta la afirmación de que existían asimetrías de la información en la educación superior chilena, lo constituye la creación de la Comisión Nacional de Pregrado CNAP, organismo creado en el año 1999 y que cumple importantes actividades de enlace entre el Gobierno, las instituciones de educación superior, los demandantes de educación superior y en definitiva la sociedad chilena en su conjunto. En virtud del planteamiento oficial de los fines y propósitos de la CNAP, mostramos la información que emana de la página web de la institución que establece entre otros aspectos lo siguiente: ²

“La Comisión Nacional de Acreditación (CNAP), se constituyó en marzo de 1999 (ver decreto supremo N°51/1999) y sus funciones son conducir procesos experimentales de acreditación de carreras e instituciones y diseñar y proponer el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior. Su Presidente es don Iván Lavados Montes.”

“El objetivo principal del proceso de acreditación es asegurar la calidad ofrecida tanto a nivel programático como institucional, por lo que debe ser entendido como un sistema permanente, aplicado en ciclos preestablecidos. El tema de la calidad se encuentra en el centro de la agenda de prácticamente todos los sistemas de educación superior en el mundo. La calidad significa que sólo es posible su promoción y mejora con el concurso activo y el compromiso de los propios actores, es decir, una tarea compartida de las instituciones de educación superior. Por ello, el trabajo de la CNAP tiene como foco prioritario el desarrollo de la capacidad institucional de autorregulación y la integración de académicos y profesionales en el diseño de criterios y procedimientos de evaluación.”

“Las actividades que desarrolla la CNAP, se enmarcan en el Componente de Aseguramiento de la Calidad del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP), que lleva a cabo el Ministerio de Educación con el apoyo del Banco Mundial.”

“El Ministerio de Educación creó la CNAP garantizándole plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, y su estructura es, a la vez, autónoma de las instituciones de educación superior objeto de la evaluación.”

² Información extraída del sitio web www.cnap.cl

La creación de esta institución gubernamental, pone de manifiesto la importancia de la interrogante planteada anteriormente, en lo referente a que la asimetría de la información en este sector, es profundamente nociva para todos los actores del sistema, por la envergadura de los recursos que pueden estar asignándose incorrectamente y los efectos que genera en un número importante de personas que por ejemplo, estudiaron en instituciones que hoy no existen y en carrera que tienen una escasa o nula inserción laboral y posibilidades de desarrollo profesional.

I.V. Desafíos de la regulación pública en el sistema de educación superior chileno

Después de presentados todos los elementos asociados al estudio del problema de asimetrías de la información en el sistema de educación superior, y el importante rol que comenzó a jugar la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, desde finales de la década de los noventa en nuestro país, se hace necesario reforzar la importancia que reviste el que el Estado Chileno cuente con una institucionalidad fuerte y que permita regular correctamente esta área del sistema de educación superior.

En este sentido, es absolutamente necesario realizar una precisión importante. Cuando hablamos de capacidad reguladora fuerte del Estado Chileno en esta área, no nos referimos por ejemplo a que el Estado sea quién decide que programas o carreras técnicas o profesionales se ofrecen, cuantos cupos se asignarán, cuál será el monto del arancel por cobrar. En ningún caso es eso lo que queremos para nuestro sistema de educación superior.

Muy por el contrario, lo que se plantea es que exista una regulación pública en el sector, que permita nutrir a todos los actores del sistema, de un flujo de información validado, certificado y que permita que las decisiones se tomen por parte de particulares con la mayor cantidad de información disponible, propendiendo a la transparencia y al *accountability*, esto último debido a la gran cantidad de recursos públicos asignados al sistema de educación superior y que demandan una cuenta pública de su correcto uso a otros sectores de la sociedad chilena.

4.1. Marco normativo e institucional de la certificación de la calidad de la educación superior en Chile

La Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado CNAP, concluye sus funciones institucionales a contar del 17 de julio del año 2007. Esta situación se origina por la creación de un nuevo marco normativo e institucional de certificación de la calidad de los programas, carreras e instituciones de educación superior.

Este importante trabajo de certificación y promoción de la calidad de la Educación Superior estará a cargo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile). Esta institución se crea en virtud de lo contemplado en la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20.129, promulgada en octubre del 2006.

Esta ley, en su artículo N° 1 establece que el Sistema Nacional de la Calidad de la Educación Superior, cumplirá con las siguientes funciones:

- a) De información, que tendrá por objeto la identificación, recolección y difusión de los antecedentes necesarios para la gestión del sistema, y **la información pública**
- b) De licenciamiento de instituciones nuevas de educación superior que se realizará en conformidad a lo dispuesto en la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza
- c) De acreditación institucional, que consistirá en el proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de educación superior para asegurar su calidad, considerando tanto la existencia de la de dichos mecanismos, como su aplicación y resultados.
- d) De acreditación de carreras o programas, que consistirá en el proceso de verificación de la calidad de las carreras o programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior, en función de sus propósitos declarados y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas profesionales.







De esta forma, queda de manifiesto, que el Estado Chileno, ha diseñado bases claras en sus políticas públicas en educación superior, respecto de la importancia del aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, de la importancia de la información pública y de generar condiciones de pertinencia entre las necesidades de desarrollo de nuestro país para las próximas décadas y la forma en que la educación superior genera las bases que sustentan ese desarrollo, tales como capital humano, ciencia y tecnología, una sociedad más equitativa, entre otros importantes elementos.

4.2. Elementos centrales de un sistema de información pública para el sistema de educación superior chileno

Centrándonos en el eje de la investigación realizada, y evidenciando la necesidad de que el Estado Chileno proporcione un marco normativo e institucional para el sistema de educación superior, es necesario describir los elementos centrales que se consideran como base de un sistema de información pública para este sector educativo.

En este sentido y tomando consideración los fundamentos que sustenta Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, es preciso señalar que este sistema de aseguramiento de la calidad, trae consigo una importante labor de información pública, clara y basada en mecanismos transparentes de certificación de la situación real en que se encuentra un proyecto académico institucional y los programas académicos conducentes a títulos técnicos, profesionales y grados académicos.

Desde el punto de vista de la esencia y fundamentación de la política pública en educación superior, este sistema que propende a una información pública, como un bien accesible a todos los sectores de la sociedad chilena, debe contener criterios tales como:

-  *Transparencia en el suministro de información*
-  *Accesibilidad a los núcleos de información institucional*
-  *Pertinencia de la información para los distintos actores involucrados en el sistema de educación superior*
-  *Aporte a la creación de una cultura de gestión de calidad de las instituciones de educación superior*
-  *Aporte a la toma de decisiones de los actores del sistema, con información simétrica*
-  *Mantención de una institucionalidad reguladora del sistema de educación superior*

Sobre la base de estos criterios orientadores, se deben seguir instrumentalizando las políticas referidas a la articulación y campos de acción de las instituciones de educación superior.

V. Consideraciones finales

Como hemos podido señalar durante el desarrollo de la presente investigación, el sistema de educación superior ha sufrido una importante cantidad de transformaciones en los últimos 25 años. Desde esa perspectiva, hoy hablamos de un sistema más complejo, más diversificado y que necesita una especial atención desde el área de las políticas públicas.

Se ha declarado el siglo XXI como la sociedad del conocimiento, y en esa descripción se plantea el tremendo desafío de nuestro país, en orden a la creación de valor de capital humano, que sustente las perspectivas de desarrollo que como sociedad chilena nos hemos planteado, sobre la base de principios orientadores tales como la equidad, la igualdad de oportunidades, el respeto y la tolerancia entre las distintas corrientes de pensamiento de nuestro país y el apego a nuestras raíces que caracterizan nuestra identidad nacional.

Pareciera ser que en el contexto de la globalización, de la que somos testigos hoy en día, nuestro sistema de educación superior debe ser capaz primero que todo, de mantener absoluta pertinencia entre los grandes desafíos de país y la forma en que el sistema de educación terciario, sustenta este avance.

Hay bastantes tareas pendientes en este sector, por ejemplo lo relativo a ciencia y tecnología, al aumento sostenido en términos cuantitativos y cualitativos de la investigación y desarrollo en nuestro país, a la formación de investigadores de alto nivel en las más diversas áreas del conocimiento y a la conexión concreta entre los centros de investigación y los distintos sectores productivos. He aquí, una labor que no es sólo responsabilidad del aparato gubernamental, sino que también del sector privado. Qué duda cabe respecto de esta afirmación. La experiencia internacional de países desarrollados y emergentes, nos dan clara cuenta de esta materia que en Chile debe ser piedra angular de las políticas públicas.

Un elemento central que se hace necesario recalcar a juicio del autor, es que no le sirve al país, que exista un grupo minoritario de instituciones de educación superior que alcance la excelencia institucional, que mantenga su prestigio, desde luego ganado en base a un importante esfuerzo de muchas personas durante muchos años. Lo que el país necesita es un sistema de educación superior fuerte, consolidado, articulado, en donde todas y cada una de las instituciones educativas de este sector, en la sumatoria, contribuyan al desarrollo del país. Nuevamente citando la experiencia internacional, queda de manifiesto que los países con altos niveles de excelencia en su educación superior, son aquellos que han logrado que el conjunto de instituciones, alcance reconocido prestigio internacional y pongan en primera prioridad, los intereses de su país y de su sociedad.

Referencias bibliográficas

- 📖 Destinobles, André: “Los mercados con información asimétrica: tema tratado por el Premio Nobel de Economía 2001”. Revista de la Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Puebla, México, Año Número 19. Este artículo se basa en lo planteado por *Siglitz, Joseph y Andrew Weiss (1981), Credit Rationing in markets with imperfect information*, *American Economic Review* 71, junio y en *Akerlof G (1970), “The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism, Quartely Journal of Economics, August*.
- 📖 Lavados Montes, Jaime: “Los negocios universitarios en el mercado del conocimiento”, Editorial Comunicaciones Noreste Ltda., año 2006.
- 📖 Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza L.O.C.E. promulgada el 10 de marzo de 1990.
- 📖 Ley N° 20.129, que establece un Sistema Nacional Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, promulgada el 23 de octubre de 2006.
- 📖 Otter Thomas, Cortez Mónica: “Economía de la Información, sociedad de información, información periodística: Elementos compartidos hacia una información pluralista y equitativa. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, noviembre de 2003.

Webgrafia

- 📖 www.mineduc.cl , sección estadísticas de educación superior
- 📖 www.cnap.cl , sección quienes somos CNAP