

## Capítulo 5

# LA ESTRUCTURA DE TÍTULOS Y GRADOS Y EL MARCO REGULATORIO ASOCIADO

### Miembros de la unidad consultora:

Andrés Bernasconi Ramírez (coordinador)  
José Julio León Reyes (coordinador adjunto)  
Luis Eduardo Prieto Fernández de Castro (coordinador adjunto)  
Cristian Inzulza Brajovic (secretario ejecutivo)  
Carlos Mujica Rojas  
Gonzalo Zapata Larraín  
Oscar Mimica Roki  
Ana Luisa Neira Urzúa  
Cristóbal Silva Labbé  
Francisco Pío Valdes Nagel

### Consultores asociados:

Juan Music Tomicic  
Claudio Sapelli  
Roberto Salim-Hanna Sepúlveda  
Rodrigo Castro Fernández  
Francisca Dussailant Lehmann  
Jorge Narbona Lemus  
Gonzalo Tomarelli Rubio  
Eugenio Cáceres Contreras



La pregunta con la que se da comienzo a este trabajo es la siguiente: ¿es el marco regulatorio de la estructura de títulos y grados, vigente actualmente en Chile, adecuado para los requerimientos futuros del desarrollo de la educación superior del país? Según lo definido por el *Foro Aequalis*, los requerimientos futuros del desarrollo de la educación superior del país se refieren, más específicamente, a la formación inicial de jóvenes y adultos, la formación permanente y las necesidades de capital humano para el desarrollo del país.

En opinión de quienes trabajaron en este capítulo, para responder a esta pregunta es importante comenzar haciendo una distinción entre los requisitos para el reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior –y los títulos que otorgan– a nivel de Ley Orgánica Constitucional (LOC), y el conjunto de regulaciones de distintas jerarquías normativas que abarcan materias diversas, aunque relacionadas con el otorgamiento de títulos y grados o con el ejercicio de las respectivas actividades profesionales o técnicas.

En términos gruesos, y referido solamente al primer elemento de esa distinción (el reconocimiento oficial vía LOC), nos parece que la estructura de títulos y grados de la Ley General de Educación chilena, LGE, es adecuada y responde a distinciones generalmente aceptadas. Así, es clásica la distinción aplicada entre lo profesional y lo técnico, que corresponde a la distinción clásica entre el dominio de una *episteme* y de una *techné*. Del mismo modo, es de amplia aplicación la distinción entre títulos –los que certifican la posesión de ciertas competencias para desempeñar una actividad– y grados académicos, que certifican el dominio de una disciplina en sus aspectos generales (licenciatura), profundizado (maestría) o a nivel de contribución original al avance del conocimiento en ese campo (doctorado). Aun más, creemos que una LOC no debería contener más que esa estructura básica, por una razón conceptual, constitucional y política.

Como se verá, es distinta la pregunta sobre cómo debe funcionar el sistema de educación superior (esto es, qué títulos y grados pueden otorgar las instituciones de educación superior) y la que se refiere a las necesidades del mercado laboral (esto es, qué actividades requieren certificación previa, quién la otorga, que otros deberes se deben cumplir para ejercerlas). La forma de regularlas es también distinta según la garantía constitucional afectada –libertad de enseñanza o libertad de trabajo–, según lo establecido en la Constitución. Y lo más importante: las materias de LOC son de derecho estricto, es decir, deben ser las mínimas necesarias, no porque el legislador no pueda ir más allá, sino precisamente para permitir el desarrollo legislativo vía promulgación de leyes ordinarias. Una LOC, en razón de su elevado quórum, sustrae ciertas materias del debate político, las inmuniza, por decirlo así, y las rigidiza, lo que termina por contraponerse al carácter dinámico de los sistemas de educación superior.

De este modo, pretender que la LOC extienda su ámbito de aplicación o regule con más detalle, sería un error conceptual, jurídico y político.

Lo anterior no significa, como resulta obvio, que nuestra conclusión sea que todo el marco regulatorio es adecuado. Por el contrario, si se considera el conjunto de las regulaciones sobre las diversas materias relacionadas con el otorgamiento de títulos y grados, incluidas las de fuente no legal (como las reglas de contratación del Estado, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República y los reglamentos internos de las propias instituciones), el diagnóstico es bastante desalentador. En este plano más amplio, el marco regulatorio es inadecuado, confuso, con importantes vacíos o lagunas, produce disfunciones o distorsiones, y adolece de falta de sistematicidad y coherencia.

A este respecto, en el punto III de este capítulo adelantamos tres líneas de problemas que nos servirán de orientación para la elaboración de propuestas de solución. Una se refiere a las disfunciones que la definición de títulos y grados genera en la configuración de los tipos institucionales y en las relaciones que se generan entre ellas, la segunda está referida al contenido de las definiciones, y la tercera, a la falta de sistematicidad entre el conjunto de normas de diversa jerarquía que se refieren a la materia, producida principalmente por efecto del error conceptual del que pasamos a ocuparnos de inmediato.

## I. UNA DISTINCIÓN NECESARIA: ESTRUCTURA DE TÍTULOS Y GRADOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR V/S REGULACIÓN DEL EJERCICIO DE ACTIVIDADES LABORALES

Debe tenerse presente, antes que todo, que la regulación del acceso a las profesiones y oficios y su ejercicio es un problema de acceso al trabajo, problema que es conceptualmente distinto del que refiere a la regulación de las actividades de las instituciones educacionales. Si en Chile aparecen unidos, es porque en nuestro país las instituciones de educación superior (pero también las de educación secundaria, respecto de los títulos de técnico de nivel medio) otorgan habilitaciones válidas para el ejercicio de profesiones y oficios, pero ello no ocurre así en otros países y no se sigue necesariamente de la función educacional de las instituciones de formación secundaria y terciaria. El régimen de títulos y grados establecido en la Ley General de Educación (actual LGE y ex LOCE) se vincula principalmente con la libertad de enseñanza y la autonomía de las instituciones de educación superior, antes que con la libertad de trabajo y la información y protección de los derechos de las personas que requieren servicios profesionales, aunque, a veces, la posesión de un título de educación superior pueda ser condición necesaria, pero no suficiente, para el ejercicio de una profesión o actividad.

Así, la pregunta acerca de si es adecuado el régimen de títulos y grados en la legislación chilena no es idéntica a otras preguntas (vinculadas, en parte, con esta) tales como:

- i. ¿Cuáles son las actividades laborales que requieren de una certificación habilitante, oficialmente reconocida por el Estado?
- ii. ¿Quién tiene el poder de emitir esa certificación y bajo qué condiciones?
- iii. ¿Cuáles son los derechos y obligaciones de las personas admitidas al ejercicio de una profesión u oficio que requiere de una certificación previa?

Al menos desde 1925 corresponde en Chile al legislador señalar las actividades profesionales que requieren de título para desempeñarse. Los criterios que la Constitución ha señalado al legislador, para tener en cuenta a la hora de reservar ciertas actividades a personas certificadas para ejecutarlas, son: la moral, la seguridad pública, la salubridad pública y el interés nacional.

Durante la mayor parte del siglo XX, correspondió a las universidades certificar –con reconocimiento oficial– la competencia de una persona para ejercer una profesión, y a los colegios profesionales habilitarla para dicho ejercicio y regularlo. Los derechos y obligaciones de los profesionales de cada orden estaban descritos en las leyes orgánicas de los respectivos colegios profesionales. Con las reformas de 1980 y 1981, las universidades (a las que se sumaron institutos profesionales y centros de formación técnica) mantuvieron la potestad de certificar la adquisición por una persona de las competencias necesarias para ejercer una profesión u oficio, pero habiéndose suprimido las funciones de habilitación para el ejercicio que desempeñaban los colegios profesionales, no hubo otro requisito para el ejercicio de las profesiones y oficios que el diploma emitido por la institución, ni otra regulación de la actividad profesional y técnica que la del derecho común, esto es: responsabilidad civil y penal por malas prácticas.

En el orden jurídico actual, la institución que sirve como soporte de todo el sistema de atribuciones para otorgar títulos y grados es el reconocimiento oficial. Este se otorga a las instituciones de educación superior conforme las normas de la LGE, y una vez reconocidas oficialmente, las instituciones pueden emitir los certificados que, en general, habilitan a sus graduados y titulados para ejercer profesiones y oficios.

El reconocimiento oficial (y el procedimiento de licenciamiento que es consecuencia de aquel) permite, en principio, sostener la fe pública de la comunidad en el quehacer formativo de las instituciones de educación superior, en cuanto apunta a verificar que las instituciones formadoras cuentan con las personas, los recursos, las capacidades, procedimientos y (buenas) prácticas para entregar a sus alumnos los conocimientos y las competencias que un título o grado certifican.

En otras palabras, el valor social que está en la base del sistema de cualificaciones profesionales y técnicas es la fe pública en que los diplomas efectivamente dan cuenta de lo que certifican. Si y solo si se protege adecuadamente la fe pública, el Estado cumple el mandato constitucional de “promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible” (Artículo 1° de la Constitución Política de Chile).

Si se mira el problema desde la perspectiva de funcionamiento de la educación superior como un mercado, podemos decir que estamos entonces ante una cuestión de un marco regulatorio adecuado (que incluya definiciones gruesas de lo que cada tipo de entidad puede hacer, un buen sistema de autorización de funcionamiento, y de supervisión), de un buen entorno de incentivos (premios y castigos, para alentar y desalentar conductas según los objetivos del sistema), y de información pública, un bien público que debe ser provisto por el Estado, sea directa o subsidiariamente.

En ese orden de ideas, la determinación de las profesiones y oficios que por su interés público deben ser reguladas, así como de las competencias o certificaciones que deben poseer las personas para ejercerlas y de los deberes y responsabilidades que son ajenas al ejercicio, podría independizarse de la función que las instituciones de educación superior deben cumplir (según la LOC). Como hemos dicho, la regulación de las profesiones es un problema de libertad de trabajo más que de educación.

Dentro del marco constitucional de la protección de la libertad de trabajo y de sus limitaciones, podrían concebirse tres clases principales de profesiones u oficios<sup>93</sup>:

- a. Actividades profesionales u oficios que no requieren título para ejercerse. En ellas, la posesión de un certificado otorgado por una institución de educación superior no excluye legalmente a quienes no lo poseen de desempeñar las mismas tareas. No existe aquí garantía legal de exclusividad en el ejercicio de la actividad para quienes han estudiado en una institución de educación superior, y el uso de la denominación del título no está protegido<sup>94</sup>. Es el caso de la generalidad de las ocupaciones técnicas. Quien está certificado tiene una ventaja en el mercado de servicios, pero no puede impedir la entrada a su oficio de quienes no están igualmente certificados<sup>95</sup>.
- b. Actividades profesionales y oficios en que la posesión de un título otorgado por una institución de educación superior es condición necesaria para su ejercicio. En ellas, el ejercicio de cualquier actividad definitoria de la profesión u oficio deviene ilegal si no se posee el título. Son ejemplos de esta clase las profesiones que regula el Código Sanitario<sup>96</sup>.
- c. Actividades profesionales y oficios en las que solo ciertas actuaciones –entre las que comprende el ejercicio– están reservadas a quienes tienen título. Es el caso de la mayoría de las profesiones. La certificación se puede exigir, sea para ejercer válidamente alguna competencia o facultad de varias que comprende la profesión (por ejemplo, presentar un plano firmado a una Dirección de Obras, o representar intereses como abogado ante un Tribunal), y para acceder a cargos públicos que requieren título profesional.

<sup>93</sup> Ver Cuneo (2002: 94-95).

<sup>94</sup> Aunque se trata de un problema conceptualmente distinto, pues refiere a quiénes pueden otorgar la certificación, conviene dejar constancia que la expresión “título profesional” solo puede ser utilizada en las certificaciones que otorguen las universidades e institutos profesionales.

<sup>95</sup> Esta categoría puede subdividirse en actividades que requieren alguna otra certificación (como es el caso de la navegación o de la aeronavegación recreativa o deportiva) y las que no requieren certificaciones de ningún tipo.

<sup>96</sup> Esta categoría puede subdividirse entre aquellas actividades en que el título es condición necesaria y suficiente para el ejercicio (por ejemplo, psicólogo) y aquellas en que el título es condición necesaria pero no suficiente para el ejercicio (por ejemplo, las especialidades médicas)

Entonces, ni todas las actividades van a requerir para su ejercicio la posesión de una certificación, ni la necesidad de exigir una certificación habilitante para ejercer una labor o actividad va a implicar siempre que se requiera poseer un título otorgado por alguna institución de educación superior reconocida oficialmente. Así, la exigencia de certificación no coincide con la posesión de un título profesional para el ejercicio de la labor profesional de juez: aunque el título de abogado es condición necesaria, se requiere una certificación adicional de la Academia Judicial (es decir, los jueces son abogados especialmente certificados para la labor jurisdiccional). Análogamente, tenemos el caso de fiscales del Ministerio Público y defensores de la Defensa Penal Pública, quienes deben pasar pruebas de selección adicionales a las comprendidas para la obtención del título de abogado. En los últimos años, la profesión médica ha ilustrado esta posibilidad también con la creación del Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina<sup>97</sup>, cuya aprobación es necesaria para la contratación de un médico cirujano en el sistema público de salud y para el acceso a las becas de especialidad.

En consecuencia, para juzgar el grado de correspondencia entre la estructura y el marco regulatorio de títulos y grados, por un lado, y las necesidades del sistema de educación superior y del mundo del trabajo, por el otro, es necesario en primer lugar entender cuál es el sentido y la función que cumplen en la sociedad los títulos técnicos y profesionales y los grados académicos. Luego, es menester considerar la forma en que la regla suprema de la convivencia social, la Constitución Política, conceptualiza y regula los ámbitos de la enseñanza, por un lado, y del trabajo, por el otro. A partir de estas bases, es posible evaluar la pertinencia de la regulación legal de los títulos y los grados para la eficacia de los sistemas de formación inicial y continua de las personas, y la eficiencia de los mercados laborales.

## II. SIGNIFICADO Y FUNCIÓN DE LOS TÍTULOS Y GRADOS

### 1. Desde el punto de vista del sistema educacional

Desde el punto de vista de las instituciones de educación superior y del sistema educacional en general, los títulos y grados son credenciales o certificaciones que acreditan conocimientos de disciplinas y saberes, así como competencias relevantes para el mundo del trabajo o para la academia<sup>98</sup>.

En Chile, como es en general la regla en América Latina, las instituciones de educación superior certifican no solo conocimientos y destrezas del ámbito académico (a través de los grados de licenciado, magíster y doctor), sino también competencias profesionales por medio de títulos habilitantes para ejercer profesiones y oficios. La función que cumplen las instituciones de educación superior en Chile de habilitar a sus titulados para ejercer profesiones u oficios, deriva del rol de certificación profesional asumido por la Universidad de Chile desde fines del siglo XIX, pero tiene excepciones, como se señalará más adelante.

La pregunta central, en este ámbito, es si acaso la validación que da una institución de educación superior de la capacidad de un egresado de desempeñarse en un ámbito técnico o profesional, es suficiente para permitirle ejercer. Cabe recordar que en la mayor parte del mundo desarrollado los estudios y certificados académicos no son habilitantes para el ejercicio de profesiones reguladas, dado que la habilitación profesional corresponde a gremios, a asociaciones

<sup>97</sup> Véase el capítulo 2 del presente libro.

<sup>98</sup> El Artículo 21° de la LGE establece que “La educación superior es aquella que tiene por objeto la preparación y formación del estudiante en un nivel avanzado en las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías, y en el campo profesional y técnico. El ingreso de estudiantes a la educación superior tiene como requisito mínimo la licencia de educación media. La enseñanza de educación superior comprende diferentes niveles de programas formativos, a través de los cuales es posible obtener títulos de técnico de nivel superior, títulos profesionales, grados académicos o títulos universitarios o sus equivalentes”.

profesionales o al propio Estado. La tradición latinoamericana, en cambio, es la de habilitación profesional a cargo de la universidad; luego del surgimiento de las escuelas e institutos técnicos y vocacionales en el siglo XX en la región, se siguió la misma regla para las habilitaciones de ejercicio de oficios técnicos.

## 2. Desde los mercados laborales y la sociedad en general

Los títulos y grados comunican algo en la sociedad. A quien está en posesión de un grado o título conferido por alguna institución de acuerdo a algún tipo de regulación (institucional o pública), se le atribuyen competencias, derechos o deberes, distintas de quienes no están en posesión de ello.

El enfoque de los títulos y grados como *señales* se aplica al ejercicio de cualquier tipo de ocupación, actividad, profesión u oficio. ¿Cuándo se requiere de una certificación? Desde la perspectiva de la economía, existe un “óptimo” en el tipo e intensidad de las regulaciones, en el sentido que puede haber problemas por falta de regulación o por exceso de ella. Existen variadas funciones laborales que normalmente no están reguladas, como las de escritor, locutor, agricultor o vendedor. Respeto de ellas, se asume que el mercado generará una dinámica adecuada a las necesidades de la sociedad.

Sin embargo, hay otras ocupaciones que están reguladas. Una primera razón para regular el ejercicio de oficios o profesiones es que exista un potencial de daño a los individuos o a la comunidad, ya sea en la vida de las personas o bien en valores importantes como la libertad o el honor. Un segundo criterio radica en la existencia de asimetrías de información, es decir, en desiguales capacidad de las partes para evaluar *ex ante* las competencias de la persona cuyos servicios se contrata, cuando dichas competencias constituyan una condición inherente a la naturaleza de tales servicios, con los eventuales perjuicios que puede significar un desempeño inadecuado. Cuando los daños que se pueden seguir de la falta de información son irreparables o se consideran de gravedad, se considera más conveniente establecer este tipo de controles *ex ante*.

Un criterio completamente distinto es la atribución que tiene cualquier empleador o cliente de solicitar o requerir certificaciones determinadas a las personas que contrata. Esto, que ocurre mucho en el sector privado, se confunde con la regulación cuando se trata del Estado o sector público en cuanto empleador, especialmente en sectores de la producción o servicios en que el sector público es un proveedor de importancia, como son justicia, salud y educación. En este sentido, se debe distinguir claramente entre el rol del Estado a la hora de regular sus propias contrataciones, y su rol a la hora de regular las interacciones que ocurren en el mercado.

En consecuencia, debe existir un rol regulador del Estado en los casos en que es necesario un control *ex ante*, debido a motivos de asimetrías de información y a los eventuales perjuicio de desempeños inadecuados. Esto es válido desde la obtención de una licencia de conducir hasta el ejercicio de la profesión de médico o de ingeniero calculista.

Las certificaciones *ex ante* buscan acreditar que la persona posee las competencias requeridas en el ejercicio de una cierta función o actividad. Esto es lo que llamamos habilitación profesional. Al respecto, conviene analizar dos dimensiones: la especificidad de las certificaciones, y la vigencia temporal de las mismas.

En la tradición chilena, salvo pocas excepciones, es el título emitido por la institución de educación superior el que habilita para ejercicio de las profesiones reguladas. Sin embargo, un título genérico (ingeniero civil, médico cirujano, químico farmacéutico) difícilmente puede certificar que la persona es competente en todos los ámbitos de especialidad de su profesión. Por este motivo, se ha venido desarrollando –aunque inorgánicamente– un sistema complementario de habilitaciones profesionales, como ocurre con los calculistas o los médicos especialistas. Si no se cuenta con estas habilitaciones, la persona no puede ejercer, o si lo hace puede ser acusada de ejercicio ilegal de la profesión o de negligencia profesional.

Tradicionalmente, también se ha considerado que los títulos profesionales habilitan de por vida, sin considerar la trayectoria profesional de las personas ni la obsolescencia del conocimiento y las tecnologías. Por esto, hay países donde las certificaciones deben ser renovadas periódicamente, o bien refieren a aspectos más específicos de la disciplina o profesión.

Como corolario, hay que mencionar que en muchos países es impensable que una persona se certifique profesionalmente solo con haber cursado un programa académico, requiriéndose años de experiencia en el trabajo, además de la rendición de exámenes habilitantes. En Chile, el supuesto general es que basta con la instrucción en las instituciones de educación superior, sin la adquisición de experiencia relevante.

Adicionalmente, desde la perspectiva de las personas y del aprendizaje a lo largo de la vida, se constata la necesidad y voluntad de las personas de seguir progresando en sus trayectorias personales o profesionales, adquiriendo nuevas credenciales, sea en sentido vertical u horizontal. Desde esta perspectiva de los mercados laborales, la regulación de títulos y grados debe permitir que las personas los adquieran desde la educación formal, pero también desde la no formal y desde el trabajo.

## III. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA REGULACIÓN DE LOS TÍTULOS Y GRADOS EN CHILE

Para entender el marco regulatorio de las profesiones y oficios en Chile, es menester considerar que en la cuestión de la regulación de los títulos y grados intervienen dos ámbitos: el de la educación y el del trabajo, ambos protegidos por garantías constitucionales de libertad.

En efecto, la Constitución (en su Artículo 16°) protege la libertad de trabajo, la que consiste en que “toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución”, prohibiéndose “cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos”.

Dado que la Constitución establece que “ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así”, ha debido precisar que para el ejercicio de trabajos que requieren título “la ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”. Entonces, solo por ley puede reservarse alguna actividad laboral o profesional a quienes poseen un título o grado. Es también materia de ley determinar las condiciones que una persona debe cumplir para ejercer las actividades que requieren grado o título.

Como la Constitución, promulgada antes de que existieran en Chile institutos profesionales y centros de formación técnica, habla de “título universitario”, podría interpretarse esta disposición en forma estricta, como que la ley solo puede regular los títulos profesionales emitidos por las universidades, o aun más restrictivamente, los títulos profesionales que requieren de licenciatura previa según la ley orgánica de enseñanza (es decir, los exclusivamente universitarios); o bien, puede interpretarse en forma extensiva, en el sentido de que refiere a los títulos emitidos por instituciones de educación superior. Cualquiera que sea la interpretación, es claro que de la regla constitucional se sigue que hay trabajos que requieren títulos o grados y otros que no los requieren.

Por otra parte, la Constitución reconoce y protege la libertad de enseñanza, que incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales sin otros límites que los que imponen la moral, las buenas costumbres,

el orden público y la seguridad nacional, y sujeto a lo que una ley orgánica constitucional establezca como requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

Entonces, por una parte corresponde a una o más leyes comunes reservar actividades laborales a quienes poseen título o grado y cumplen con ciertos requisitos, y por otra parte corresponde a una LOC establecer los requisitos para el reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior. Sin embargo, en la actual legislación ambos órdenes de normas aparentemente se encuentran fundidos en una sola ley, que además es orgánica constitucional (originalmente, la Ley 18.962 de 1990, cuyo texto refundido con la Ley General de Educación se fijó por DFL N° 2/2010 de Educación). En efecto, esta ley, además de regular los requisitos del reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales, determina las profesiones que requieren grado o título universitario<sup>99</sup>.

En primer lugar, la LGE define el ámbito de acción de las diversas instituciones de educación superior que reconoce oficialmente sobre la base de los títulos y grados que cada una puede otorgar. En el Artículo 54° (ex 35°), la LGE<sup>100</sup> establece:

“Los establecimientos de educación superior reconocidos oficialmente otorgarán títulos técnicos de nivel superior, títulos profesionales y grados académicos, según corresponda.

Los centros de formación técnica solo podrán otorgar el título de técnico de nivel superior.

Los institutos profesionales solo podrán otorgar títulos profesionales de aquellos que no requieran licenciatura, y títulos técnicos de nivel superior en las áreas en que otorgan los anteriores.

Las universidades podrán otorgar títulos profesionales y toda clase de grados académicos en especial, de licenciado, magister y doctor.

Corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado en las carreras que imparten.

No obstante, el otorgamiento del título profesional de abogado corresponde a la Corte Suprema de Justicia en conformidad a la ley”.

En cuanto a ubicación jerárquica, la LGE crea un sistema en que el ámbito de acción de cada tipo de institución está dado por los certificados que puede entregar, pero no en forma exclusiva, sino acumulativa, de tal suerte que la competencia de cada tipo de institución incluye la de la clase institucional debajo de ella.

El Gráfico 22 representa las facultades que cada una de las tres clases de instituciones de educación reconocidas en Chile tiene para otorgar títulos y grados: los centros de formación técnica solo entregan títulos técnicos, los institutos profesionales tanto títulos técnicos como profesionales, pero no necesariamente los primeros son requisito de los segundos (aunque muchas veces lo son, como salida intermedia de la carrera profesional), y las universidades, además de títulos técnicos y profesionales, otorgan grados académicos, los cuales sí están dispuestos en un orden ascendente, en cuanto para el magister es necesaria la licenciatura o un título profesional equivalente, y para el doctorado es necesaria la licenciatura o el magister (no bastando el solo título profesional)<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Nótese que la Constitución no exige que la ley que determina las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas sea una sola ley; lo que exige es que la materia sea regulada por ley. Tampoco exige que esa ley o leyes sean de nivel orgánico constitucional, aunque la LGE lo es.

<sup>100</sup> DFL 2 de Educación, publicado el 02 de Julio del 2010.

<sup>101</sup> Cabe advertir que la facultad de las universidades para otorgar títulos de técnico de nivel superior no se encuentra directamente prevista en el texto legal, sino que resulta de la interpretación seguida por la Contraloría General de la República, mediante los dictámenes N° 14.954 de 1994; 31.748 de 1995; 18633 de 1996; 13822 y 32199 de 1998.

Gráfico 22. Estructura de títulos y grados por tipo de institución.



Fuente: Elaboración propia.

Y luego, para diferenciar el ámbito de competencia de las universidades del de los institutos profesionales en materia de títulos profesionales, la LGE reserva a las universidades el otorgamiento de algunos títulos profesionales, disponiendo para ellos que su otorgamiento debe ir precedido por el del grado de licenciado (Artículo 63°, ex 56°, de la LOCE). Ellos son:

- a. Título de abogado: Licenciado en ciencias jurídicas;
- b. Título de arquitecto: Licenciado en arquitectura;
- c. Título de bioquímico: Licenciado en bioquímica;
- d. Título de cirujano dentista: Licenciado en odontología;
- e. Título de ingeniero agrónomo: Licenciado en agronomía;
- f. Título de ingeniero civil: Licenciado en ciencias de la ingeniería;
- g. Título de ingeniero comercial: Licenciado en ciencias económicas o Licenciado en ciencias de la administración de empresas;
- h. Título de ingeniero forestal: Licenciado en ingeniería forestal;
- i. Título de Médico Cirujano: Licenciado en medicina;
- j. Título de médico veterinario: Licenciado en medicina veterinaria;
- k. Título de psicólogo: Licenciado en psicología;
- l. Título de químico farmacéutico: Licenciado en farmacia;
- m. Título de profesor de educación básica: Licenciado en educación;
- n. Título de profesor de educación media en las asignaturas científico-humanísticas: Licenciado en educación;
- o. Título de profesor de educación diferencial: Licenciado en educación;
- p. Título de educador de párvulos: Licenciado en educación;
- q. Título de periodista: Licenciado en comunicación social, y
- r. Título de trabajador social o asistente social: Licenciado en trabajo social o en servicio social, respectivamente.

Esta disposición, a nuestro juicio, es una de las que genera más distorsiones, en sentido de disfunciones de la norma jurídica. Como hemos visto, no corresponde a la LGE determinar las profesiones que requieren grado y título universitario, así como no le corresponde fijar las condiciones que deben cumplirse para ejercer cada una de ellas, o las inhabilidades que podrían impedir dicho ejercicio, ni los derechos y obligaciones que emanan de poseer un determinado certificado. Ahora bien, por efecto del error conceptual antes señalado, se suele pensar que este artículo establece exclusividad para ejercer la profesión para quienes posean estos títulos; generando presiones gremiales para incorporarse a la lista, y desfigura la distinción de tipos institucionales establecida en la ley, donde la diferencia

esencial entre una universidad y un instituto profesional no debe estar en la reserva de ciertos títulos universitarios, sino en el cultivo avanzado de las disciplinas y, por consecuencia, con la función de investigación<sup>102</sup>.

Por otro lado, si bien la LGE establece los requisitos académicos de ingreso a cada nivel formativo (por ejemplo, la licencia de enseñanza media para la educación superior), no regula otros requisitos de idoneidad que deba poseer un aspirante para obtener un título o grado, ni los deberes para quien ya lo posea. No le corresponde hacerlo. Pero con la supresión de la colegiatura habilitante y de la tuición ética de los Colegios Profesionales, se ha producido un vacío legislativo que aun no ha sido llenado.

Adicionalmente, existe legislación especial que establece otras regulaciones para la obtención de un título o habilitación profesional. El caso más conocido es el de los abogados, cuyo título es otorgado por la Corte Suprema, la que exige, además del grado de licenciado dispuesto por la LGE, otros requisitos que se encuentran en el Artículo 523° del Código Orgánico de Tribunales.

Existen casos de habilitación profesional otorgada por organizaciones que no son instituciones de educación superior, como es el del personal de la Marina Mercante, respecto del cual los títulos nacionales e internacionales de Oficiales y Tripulantes (así como variadas matrículas, permisos y otras certificaciones que autorizan el ejercicio de profesiones, oficios, y actividades deportivas relacionadas con la navegación) son otorgados por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, la que exige a los postulantes el título de Oficial de Marina mercante, además de haber culminado exitosamente un plan de formación, cumplir con un tiempo de labor embarcado y la aprobación de un examen. Una situación similar es la de las licencias aeronáuticas que entrega la Dirección General de Aeronáutica Civil DGAC, que habilitan a sus titulares, formados tanto en la propia DGAC como en instituciones de educación superior, a ejercer legalmente su profesión.

Por último, existe una abundante legislación sobre títulos y grados que concierne a:

- a. los requisitos que debe cumplir una persona para acceder a un cargo público;
- b. los títulos, grados y otras certificaciones de especialización que son necesarios para el desempeño de actividades profesionales especializadas, sea que se verifiquen en el ámbito público o en el privado;
- c. los derechos que en el orden jurídico administrativo corresponden a quienes detentan estas certificaciones, especialmente, en materia de remuneraciones;
- d. las inhabilidades para ejercer profesiones como sanción penal.

Entonces, si por regulación de las profesiones y oficios se entiende el régimen jurídico que establece quiénes otorgan las certificaciones habilitantes, las condiciones para ejercer las profesiones y oficios, y las facultades, derechos, y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título, tenemos que dicho marco podría ser –por hipótesis y para algunas actividades– insuficiente, pero en todo caso por defecto de la ley ordinaria. De otro lado, la LGE opera –y debe operar– como marco regulatorio de la educación superior, más que como marco regulatorio de las profesiones y oficios técnicos, porque no sería razonable que una ley –especialmente una LOC– cumpla esta función regulatoria, ni que se haga de modo general e idéntico para distintas “profesiones u oficios”. De este modo, los requisitos y condiciones para ejercer actividades profesionales se encuentran desperdigados en un amplio, heterogéneo y no siempre coherente elenco de leyes especiales (elenco que opera en complemento al mentado Artículo 63° de la LGE).

## IV. PROBLEMAS QUE PRESENTA EL ACTUAL MARCO REGULATORIO DE LAS PROFESIONES Y OFICIOS

### 3. Definiciones de las clases de títulos y grados y su impacto en las esferas de competencia de las diversas clases de instituciones de educación superior

Las disposiciones de la Constitución, que reservan algunas profesiones a quienes poseen el título respectivo, y entrega a la ley la misión de definir las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas, fija un marco amplio para regular el desempeño de las profesiones en base a títulos y grados de educación superior. En este sentido, corresponde considerar esta norma constitucional dentro de las fortalezas del actual marco regulatorio, dado que ella admite varias formas de implementación que son consistentes con el precepto constitucional.

Los problemas aparecen con la legislación que actualmente está vigente en esta materia. En primer término, la LGE establece una estructura de grados con tres carriles paralelos (cuatro, si se considera a las instituciones de enseñanza dependientes del Ministerio de Defensa<sup>103</sup>), definidos por el tipo de institución de educación superior otorgante del título o grado. Esta estructura responde más a la necesidad de definir los ámbitos de competencia propios de centros de formación técnica, institutos profesionales, y universidades, que al ánimo de establecer el contenido sustantivo y diferenciados entre cada certificación que la ley reconoce, a saber, los grados de licenciado, magister y doctor, en el plano de las certificaciones académicas, y los títulos técnicos y profesionales, en el plano de las habilitaciones profesionales.

Luego, las competencias de cada tipo de institución están implícitamente organizadas bajo el principio de “quien puede lo más, puede lo menos”, es decir, los centros de formación técnica solo otorgan títulos técnicos, los institutos profesionales, además, títulos profesionales pero no grados académicos, y las universidades están facultadas para emitir toda clase de títulos y grados. Esta disposición genera confusión al admitir tres clases de títulos técnicos, (según quién los otorga), y dos clases de títulos profesionales, de tal suerte que, como se explicará más abajo, la legislación, de hecho, emplea estas distinciones que combinan nivel del diploma con tipo de institución otorgante a la hora de regular los requisitos de admisión a cargos públicos. A ellos se suman las “especialidades en el área de la salud”, que la Ley 20.129 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior especifica como una categoría adicional de certificaciones, asimilada al postgrado (aunque son, en algún sentido, habilitantes para el ejercicio).

La asociación que hace la LGE entre tipo de institución de educación superior y tipo de grados o títulos que otorga introduce rigideces al sistema. Por ejemplo, un centro de formación técnica no podría otorgar el grado académico de bachiller junto al título técnico de nivel superior, ni un instituto profesional puede otorgar el grado de licenciatura (o el de bachillerato) junto al título profesional, por más justificado que ello se encuentre en el plan de estudio<sup>104</sup>.

<sup>103</sup> Además, la LOCE reconoce la facultad de otorgar títulos y grados de los institutos de educación de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, a saber: las Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Academias de Guerra y Politécnicas, Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas, Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.

<sup>104</sup> Usualmente se cree que los institutos profesionales y centros de formación técnica tampoco pueden otorgar post títulos, pero es razonable que lo puedan hacer en el ámbito de las certificaciones que ellos otorgan. Cfr. Dictámenes de la Contraloría General de la República, Nos. 12156-2008 y 29803-2002.

#### 4. Poca claridad respecto del contenido sustantivo de una certificación

En la actualidad, la regulación (legal e institucional) de títulos y grados permite a las instituciones una amplia libertad para utilizar diferentes denominaciones de títulos y grados, sujeta solo a la regulación *ex post* que, eventualmente, pueda hacer el sistema de acreditación si el nombre de un título o grado no corresponde al perfil profesional o al plan de estudio. Esto introduce una gran confusión para el mercado laboral y también para los futuros estudiantes y sus familias, confusión acerca del real significado de un título o grado. Esto es lo que denominamos el problema de la “legibilidad” de los títulos. El caso de las ingenierías es el mejor ejemplo de esta diversidad de nombres de carreras, diversidad que es difícil de conectar con perfiles profesionales bien definidos.

Ante la ausencia de lineamientos normativos claros acerca de qué constituye un determinado grado o título, la definición de requisitos de contenido de las carreras queda sujeta a una dinámica entre las instituciones educacionales y los organismos de acreditación que es difícil de entender desde la perspectiva de los mercados laborales, e incluso también desde el punto de vista de las decisiones que deben tomar los postulantes a la educación superior.

La arbitraria naturaleza del listado original de carreras exclusivamente universitarias compuesto en 1980, y su no menos arbitraria extensión desde entonces a profesiones que no estaban originalmente incluidas, no refleja criterios académicos que exijan la licenciatura como certificado previo al título, ni de mercado laboral (que ignora el sentido de una licenciatura cuando hay además un título), sino puramente el peso de los respectivos gremios.

La proliferación de licenciaturas en carreras universitarias que legalmente no la requieren es, en muchos casos, manifestación de la superposición inorgánica de pretensiones disciplinarias en campos netamente profesionales, de errores de interpretación de la ley —creer que sin licenciatura no se puede proseguir estudios de magíster— y la procura de ventajas competitivas frente a los institutos profesionales. La acreditación, que exige que el grado de licenciado se justifique en el currículum aparte del título profesional, ha puesto en aprietos a escuelas que han adosado el grado de licenciado a un título profesional sin saber muy bien por qué<sup>105</sup>.

El contenido sustantivo, definido por la LOCE para cada tipo de certificado es más bien pobre: el título de técnico de nivel superior: “es el que se otorga a un egresado de un centro de formación técnica o de un instituto profesional que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de mil seiscientos clases, que le confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional”, omitiendo así la ley, entre otros ámbitos ocupacionales, a las especialidades que no se encuentran al amparo de una profesión. Los títulos profesionales “confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional”, concepto que además de escueto sugiere que lo científico no es general y lo general no es científico.

Curiosamente, son las definiciones de los grados académicos las que aparecen mejor trabajadas. La licenciatura “comprende todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada”. El magíster es “profundización en una o más de las disciplinas de que se trate”. El doctorado es “un programa superior de estudios y de investigación, y acredita que quien lo posee tiene capacidad y conocimientos necesarios para efectuar investigaciones originales”.

Más allá de lo acertada que pueda ser la estructura formal de los títulos y grados, es claro que a estas definiciones les falta un desarrollo o especificación que permita conocer con mayor precisión y claridad cuáles son, genéricamente hablando, los conocimientos, competencias y destrezas que cada diploma certifica.

Además, en el caso de los títulos técnicos, se ha recurrido a una discutible técnica de delimitación que consiste en la

<sup>105</sup> Cabe recordar que la Contraloría General de la República ha interpretado que los grados de licenciado pueden ser tenidos como equivalentes a títulos profesionales para efectos de percibir asignación profesional en el sector público pero que estas situaciones deben analizarse caso a caso y a la luz del informe que sobre la materia emita la universidad que otorgó la licenciatura

duración del programa establecida bajo el ambiguo concepto de “horas de clase”; a su vez, y para distinguir la esfera exclusiva de títulos profesionales universitarios, en lugar de introducir una diferencia sustantiva entre títulos de instituto y títulos de universidad, se optó por el requisito administrativo de la licenciatura como paso previo al título para un listado arbitrario de carreras que solo pueden certificarse por las universidades.

#### 5. Escasa sistematicidad de la legislación que regula los requisitos de acceso a cargos públicos y las facultades, derechos, y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título

Como se ha enunciado arriba, existe en Chile una abundante legislación que concierne a los títulos, grados y otras certificaciones de especialización que son necesarios para el desempeño de actividades profesionales especializadas, a los requisitos que debe cumplir una persona para acceder a un cargo público, y a los derechos que en el orden jurídico administrativo corresponden a quienes detentan estas certificaciones en el sector público, especialmente en materia de remuneraciones.

Existen en la legislación vigente numerosas normas que exigen que quienes desempeñan algunas profesiones o labores reconocidas y reguladas por el Estado, aunque lo hagan en la esfera privada, posean ciertas certificaciones. Se establece así una reserva de ejercicio profesional para quienes cuentan con los títulos habilitantes que define la ley. Así, por ejemplo, el Código Penal sanciona a quienes sin título ejercen actos propios de la medicina. El Código Sanitario, por su parte, precisa las funciones en que consisten las labores propias y exclusivas de médicos cirujanos, psicólogos, enfermeras, cirujanos dentistas, laboratoristas dentales, matronas y químicos farmacéuticos.

Cabe destacar que, si bien en su mayor parte estas disposiciones conciernen a los detentadores de títulos profesionales, también tienen algunas de ellas como destinatarios a técnicos de nivel superior. Es el caso, entre otros, de los laboratoristas dentales ya mencionados, así como el de los técnicos y prácticos agrícolas. Todos ellos son casos de las profesiones y oficios regulados a que nos referimos arriba, y las disposiciones limitantes de la libertad de trabajo en estos casos están, como corresponde, establecidas en la ley común y no en la LGE.

En ocasiones la sola posesión genérica de un título no es suficiente para el desempeño de una función reconocida por el Estado, incluso cuando se trata de proveedores privados de servicios profesionales. Así, por ejemplo, para labores técnicas de certificación, inspección y ensayo de productos eléctricos y de combustibles, es necesario que el título remita a una especialidad. En otros casos, la exigencia de formación en educación superior opera solo como un factor de aseguramiento de que quien emprende labores privadas de impacto social tiene un nivel educacional adecuado a dichos emprendimientos, a lo que se suelen sumar requisitos de idoneidad moral. Así es el caso, por ejemplo, de los sostenedores de establecimientos educacionales.

Con todo, la referencia más frecuente a títulos y grados en la legislación chilena ocurre en el marco de las leyes que establecen plantas y cargos de organismos del Estado. La forma típica que estas normas ocupan para definir qué nivel de calificación es necesario para cada cargo o función es hacerlo genéricamente, es decir, por referencia a la duración de la carrera (por ejemplo, “título profesional correspondiente a una carrera de no menos de 10 semestres de duración”), o bien por referencia a títulos profesionales específicos para cargos determinados (por ejemplo, “Subdirector Médico Servicio de Salud: Médico Cirujano”), o bien para un conjunto de cargos en un grado determinado (por ejemplo, “Grado 7°: alternativamente, título profesional de Ingeniero Civil o Ingeniero Comercial o Arquitecto o Administrador Público o Contador Auditor”). Excepcionalmente la cualificación para un cargo se hace por referencia a tipo de institución de educación superior que otorgó el título, pidiéndose, por ejemplo, un título universitario con exclusión de un título de un instituto profesional.

Típicamente, cuando la cualificación para el acceso a una planta o cargo se hace en referencia a la duración de la carrera, se requiere que la carrera por la cual el postulante recibió su título tenga un determinado número de semes-

tres. Para los cargos directivos usualmente se exigen diez semestres, y luego el número de semestres requeridos va bajando a medida que disminuye el nivel jerárquico de la planta de que se trata. Una variación en este patrón es la de considerar un título de ocho semestres y un magíster como equivalentes a un título de diez semestres, o considerar el postgrado como alternativa a la experiencia laboral. Algunas leyes, como por ejemplo en el ámbito de la salud, reservan ciertos cargos a quienes detentan títulos profesionales específicos.

Otra forma de definir el nivel de cualificaciones requerido para el ingreso a cargos públicos, menos común en las leyes que establecen plantas y cargos de organismos del Estado, es considerar el tipo de institución otorgante. Se establece así una forma de jerarquía de títulos y grados, al exigir para funcionarios directivos títulos universitarios (o grados académicos), y para los profesionales, título universitario o de instituto profesional. Ello no obstante que el Artículo 8° de la Ley 18.091 de 1981 iguala el título profesional universitario con el equivalente de un instituto para efectos de la asignación remuneratoria profesional.

Es también usual en estas normas encontrar imprecisiones que pueden ser consecuencia de mala técnica legislativa, o bien de un cierto desconocimiento de las competencias para otorgar títulos y grados de los diversos tipos de instituciones, como cuando se sugiere que un grado académico podría ser otorgado por un instituto, o referirse a secretariado como un “curso” de un instituto.

Muy excepcional es que se requiera, adicionalmente al título o grado, algún otro certificado de competencia profesional para el ingreso a un cargo público, como desde 2009 lo hace el Ministerio de Salud respecto de Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina.

Por último, el Artículo 3° del Decreto Ley N° 479 (de 1974) y sus modificaciones, conceden una asignación profesional a los funcionarios que cumplan jornada completa de 44 horas semanales, dependientes de las entidades enumeradas en los Artículos 1° y 2° del Decreto Ley N° 249 (de 1973), que fija la Escala Única de Sueldos, que tengan un título profesional otorgado por una Universidad o Instituto Profesional del Estado o reconocido por este, con un programa de estudios de un mínimo de seis semestres académicos y 3.200 horas de clases. Además de la asignación profesional o, en algunos casos, en reemplazo de ella, leyes especiales han establecido otros beneficios pecuniarios asociados a calificaciones profesionales, como es el caso de los profesionales de la educación<sup>106</sup>.

Con sus desprolijidades e inconsistencias, la legislación aquí analizada evidencia una tendencia mayoritaria a usar la duración de una carrera como criterio de diferenciación entre las competencias profesionales requeridas para plantas y cargos de distinto nivel, como así también, para devengar asignación de título, según el supuesto implícito que las carreras más largas otorgan mayores o mejores calificaciones. En muchos casos, el criterio arbitrario de la duración de la carrera se superpone (y desdibuja) al del tipo de título, como cuando se exige un título profesional de una carrera de seis semestres, que resulta un híbrido entre el nivel técnico y el profesional.

Esta técnica de jerarquización por duración de la carrera tiene el efecto de rigidizar los planes de estudio de las carreras, que no pueden bajar de la duración mínima prescrita en semestres o en horas de clases, según el caso, sin perjudicar la empleabilidad de sus graduados en el sector público.

Por otra parte, la dispersión e inconsistencia de las soluciones legales al problema del acceso a cargos o funciones sugiere que el legislador ha enfrentado cada pieza de legislación como un caso *sui generis*, sin considerar el contexto global ni el contenido de otras normas de la misma especie en otras esferas de la actividad profesional.

Como resultado de ello, el marco normativo es difícil de conocer, interpretar y aplicar incluso para los especialistas en su operación, y está lejos de conformar un sistema de habilitación profesional coherente y susceptible de resolver problemas de asimetrías de información en el mercado laboral, público y privado.

## V. PROPUESTAS PARA LA ESTRUCTURA DE TÍTULOS Y GRADOS

### A. Propuesta que implica modificaciones a la LGE/LOCE

#### Objetivo de la propuesta:

Corregir las siguientes deficiencias de nuestro marco regulatorio

- 1) Disfunciones en las definiciones de las clases de títulos y grados y su impacto en las esferas de competencia de las diversas clases de instituciones de educación superior.
- 2) Poca claridad en el contenido sustantivo de las certificaciones.

#### Propuestas:

El marco regulatorio aplicable a la estructura de títulos y grados es inadecuado, confuso, con importantes vacíos o lagunas, produce disfunciones o distorsiones y adolece de falta de sistematicidad y coherencia. Por tal motivo, en un primer orden se proponen una serie de modificaciones a la LGE/LOCE que, vía la derogación y modificación de algunas normas específicas de dicho cuerpo legal, permitan dotar de coherencia al marco regulatorio, permitiendo generar las condiciones necesarias para la implementación de una reforma general al sistema de títulos y grados.

#### Contenido de las propuestas:

- i. Elaboración de nuevas definiciones títulos y grados otorgados por las instituciones de educación superior. Se propone una nueva definición de los títulos y grados otorgados por las instituciones.
- ii. Derogación del listado de carreras de exclusividad universitaria. Se propone la derogación del Artículo 63° del texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005
- iii. Necesidad de contar con una definición sustantiva de los tipos institucionales que sustituya/complemente una definición en base a competencias. Se propone entregar los lineamientos a la unidad de institucionalidad a objeto que defina una estructura institucional funcional, con facultades y objetivos claros, que permita una articulación efectiva entre los distintos ciclos formativos.
- iv. Definición de certificaciones no conducentes a título y grado que otorgan las instituciones, que incluye la distinción entre objeto único y actividades complementarias. Se propone un nuevo marco de certificaciones, distinguiendo aquellas actividades formativas conducentes a títulos y grados de aquellas enmarcadas en la libertad de enseñanza y la autonomía institucional y que conducen a certificaciones no reguladas expresamente en la ley.
- v. Propuesta de duración de los ciclos en materia de definiciones de títulos y grados. Se propone una reestructuración de nuestro sistema de títulos y grados, que permita la articulación efectiva entre aquellas actividades de índole disciplinar de aquellas propias de la formación técnica y profesionalizante.

<sup>106</sup> Disfunción que se genera por la “asignación profesional” y la facultad interpretativa de la Contraloría General de la República la que no siempre es ejercida de manera consistente



## B. Propuestas que implican modificaciones de índole legal o reglamentario

### Objetivo de la propuesta:

Existe en Chile una abundante legislación sobre títulos y grados que concierne a los títulos, grados y otras certificaciones de especialización que son necesarios para el desempeño de actividades profesionales especializadas; a los requisitos que debe cumplir una persona para acceder a un cargo público; y a los derechos que en el orden jurídico administrativo corresponden a quienes detentan estas certificaciones en el sector público, especialmente, en materia de remuneraciones. En tal sentido, se elaboró un conjunto de propuestas que apuntan a corregir la escasa sistematicidad existente en la legislación que regula los requisitos de acceso a cargos públicos y las facultades, derechos, y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título.

### Propuesta:

Esta propuesta se refiere a la derogación y/o sustitución de las limitaciones establecidas en torno al tiempo asociado a las distintas carreras de pregrado como cuestión que define criterios que rigen:

- i. Las reglas de contratación del sector público (que repercuten en el sector privado).
- ii. Las reglas para la obtención de asignación profesional u otros beneficios económicos. Incluye la propuesta de suprimir el régimen actual de asignaciones (modificación escala de sueldos).

### Contenido de las propuestas:

i. Recolección de normas que tuvieran como rasgos generales:

- la regulación de plantas profesionales de la administración pública;
- que esas normas expresaran el tiempo de duración de una carrera como criterio de selección de un profesional desde la perspectiva del ingreso a la administración pública
- que esas normas expresaran el tiempo de duración de una carrera como criterio de obtención de un determinado beneficio económico en la administración pública

ii. Eliminar las limitantes mediante una norma derogatoria de jerarquía suficiente. Por las características del objeto a derogar, esto es una amplia gama de normas, limitantes expresadas de distintas formas, en normas de diversos rangos legales, se ha considerado que la fórmula de derogación ha de ser tácita, de tal forma de abarcar el amplio espectro de normas, y parcial, es decir en cuanto digan relación con las limitantes.

Los fundamentos que ha de tenerse en la mira al momento de enfrentar la derogación son los siguientes:

iii. Al derogar las exigencias que fijan normas para la obtención de la asignación profesional, u otros beneficios económicos dentro de la administración pública, deberán realizarse modificaciones a la estructura de remuneraciones de la administración pública. En términos más precisos, se deberá modificar la actual escala de sueldos.

iv. En el caso de sustituir el requisito de duración de años o semestre como norma de contratación en el sector público, y dado que tal criterio normalmente se ha fijado como un “supuesto” criterio de calidad en la selección y acceso a los cargos, parece razonable sustituir la exigencia de duración por la de acreditación de la institución de egreso del postulante.

## C. Propuestas en materia de habilitación profesional

### Objetivo de la propuesta:

Establecer un sistema que permita diferenciar la formación académica y profesional de una persona, de los requisitos que se deben aplicar para el ejercicio de determinadas actividades. La habilitación se justifica en la protección de los usuarios de los servicios profesionales o técnicos, y en el control y promoción de la de calidad de dichos servicios. Adicionalmente, la habilitación cumple un papel significativo en el comercio internacional de servicios que promueve el GATTS, y del que Chile forma parte. Asimismo, la Ley 20.129 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior consigna un mandato al MINEDUC para proponer un sistema de habilitación y certificación profesional.

### Propuesta:

Establecer un sistema de certificación y habilitación que pueda:

- i. Verificar en los nuevos practicantes el cumplimiento de estándares mínimos de preparación para ejercer, definidos colaborativamente por los diversos sectores relevantes para la respectiva profesión o especialidad.
- ii. Generar información útil para los usuarios de servicios profesionales para seleccionar adecuadamente a un profesional determinado.

### Contenido de las propuestas:

i. Se sugiere una estrategia tendiente a introducir progresivamente nuevos mecanismos de habilitación profesional y técnica en Chile, únicamente en aquellos ámbitos en que es necesario contar con una regulación diferente para el acceso a las ocupaciones profesionales o técnicas.

ii. Para ello es necesario primero identificar los campos ocupacionales de desempeño profesional o técnico que requieren de una nueva regulación de habilitación profesional, considerando las restricciones que existen para que ciertas actividades asociadas a ellas solo puedan ser desarrolladas por determinados graduados de la educación superior (por ejemplo, derecho e ingeniería civil, en el ámbito de las profesiones).

iii. Para cada profesión u oficio técnico, recomendamos constituir comités de habilitación profesional, cuidando que en ellos estén presentes las organizaciones profesionales, las instituciones de educación superior que forman profesionales de la respectiva área, los empleadores que contratan importantes contingentes de tales practicantes, y los usuarios de dichos servicios.

iv. Los comités de habilitación profesional tendrán por funciones:

- definir los conocimientos y habilidades iniciales, mínimas y esenciales que deberán poseer los nuevos practicantes,
- proponer los instrumentos de evaluación, las formas y criterios de certificación, y los ámbitos de habilitación que correspondan,
- proponer una política sobre la duración de la habilitación,
- proponer una estrategia de aplicaciones piloto para la respectiva área.

v. El liderazgo de este proceso en su fase técnica y legislativa y su financiamiento corresponderá al Ministerio de Educación, con participación del CNED y la CNA.

## D. Propuestas en materia de Marco Nacional de Cualificaciones

### Objetivo de la propuesta:

Corregir la escasa legibilidad y transparencia de títulos y grados y la débil vinculación de estos con el mundo del trabajo. Fortalecer la transparencia, legibilidad y flexibilidad de las titulaciones, así como, la articulación del mundo del trabajo con el de la educación y la articulación entre los distintos subsistemas de educación superior. Adicionalmente, estos instrumentos han contribuido al fortalecimiento de la relevancia de los programas educativos y de sus estándares de calidad.

### Propuesta:

Instalación de un marco de cualificaciones que aborde la debilidad en la legibilidad de los títulos mediante el ordenamiento de títulos y grados según complejidad de los resultados de aprendizajes y competencias alcanzados y desarrollados durante el proceso de formación. Un marco de cualificaciones condiciona en primer lugar que los perfiles de egreso de los distintos programas de formación se expresen en términos de resultados de aprendizaje y/o competencias. De esta manera se declara lo que el estudiante debe saber, comprender y/o ser capaz de hacer al término del proceso de aprendizaje prescrito en el currículum de la carrera o programa. Esto implica un beneficio directo para los estudiantes, que podrán comparar la oferta académica mediante un lenguaje común o equivalente a las distintas carreras. Implica un beneficio también para los potenciales empleadores y el mundo del trabajo en general, pues dispondrán también de información de los conocimientos, destrezas, habilidades y competencias en general que se espera posean los egresados de los distintos programas y carreras.

### Contenido de las propuestas:

Algunos elementos que se deben tener presente para la elaboración de un proyecto de diseño e instalación de un marco de cualificaciones.

- i. Coordinación del proyecto. La coordinación del proyecto debiera radicarse en el Ministerio de Educación. Se recomienda el establecimiento de un organismo rector, autónomo, de alto rango, asociado al ministerio de educación y responsabilidad ante este.
- ii. Propósitos y alcances de un Marco de Cualificaciones. Un Marco de Cualificaciones en Chile debiera abordar, en primer lugar, los déficits del Sistema de Educación Superior en legibilidad y transparencia de los títulos y grados, así como en la articulación entre los subsistemas. La superación de la debilidad en la legibilidad de los títulos se logra mediante la expresión de los perfiles de egreso en términos de resultados de aprendizaje. Implica un beneficio también para los potenciales empleadores y el mundo del trabajo en general, pues dispondrán también de información de los conocimientos, destrezas, habilidades y competencias en general que se espera posean los egresados de los distintos programas y carreras.
- iii. Elementos de un Marco de Cualificaciones. Los elementos clave de un Marco de Cualificaciones son la definición de niveles y los descriptores de niveles.

La decisión sobre el número de niveles que deba tener el Marco e Cualificaciones tiene que surgir de la discusión, análisis y consenso de los actores claves en el tema de las cualificaciones, esto es proveedores de educación y capacitación, empleadores y organismos gremiales empresariales, egresados y colegios profesionales y el sector público, con representantes de los subsectores educación, trabajo y economía. Un rol importante deben cumplir las agencias autónomas relacionadas con la regulación y el aseguramiento de calidad de la educación como el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y las Agencias de Acreditación. Lo esencial en la definición del número de niveles es establecer una estructura con los puntos de encuentro y articulación tanto vertical como horizontal de las titulaciones y los niveles asociados.

Los descriptores de niveles son declaraciones generales de los conocimientos, destrezas y habilidades y actitudes característicos de cada nivel.

## Capítulo 6 INSTITUCIONALIDAD

### Miembros de la unidad consultora:

Alfonso Muga Naredo (coordinador)  
Cristian Inzulza Brajovic (secretario ejecutivo)  
Alejandra Contreras Altmann  
Rubén Covarrubias Giordano  
Bernardo Errázuriz Gatica  
José Julio León Reyes  
Cristóbal Phillippi Irarrázaval  
Juan Antonio Rock Tarud  
Pedro Pablo Rosso Rosso  
Cecilia Sepúlveda Carvajal  
Marcelo Von Chrismar Werth  
Juan Manuel Zolezzi Cid

