



Gonzalo Vargas Otte
Rector del INACAP

Ingeniero Agrónomo de la Pontificia Universidad Católica, MBA y Master of Science in Agricultural and Resource Economics, de la Universidad de California, Estados Unidos. Se ha desempeñado como gerente general de la Fundación Paz Ciudadana, donde le correspondió participar en diversas instancias para el desarrollo de políticas públicas en materias de seguridad ciudadana. En el ámbito académico, ha sido profesor y director del Departamento de Economía Agraria de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

.....

Estructura de títulos y grados: consideraciones sobre su regulación

El tema que quisiera tratar en este coloquio es el de la regulación vigente en los últimos 30 años, en relación con la estructura de títulos y grados y a las correspondientes facultades o atribuciones que la ley establece para las diferentes instituciones de educación superior para otorgar distintos tipos de títulos y grados. En este análisis, quisiera poner especial atención en dos focos: primero, la capacidad del sistema de educación superior para enfrentar el crecimiento, pasando desde un sistema de elite, a uno masivo y, luego, a uno de cobertura universal. El segundo foco se refiere a la naturaleza de los títulos y grados que establece la ley y su pertinencia actual en relación a la realidad nacional e internacional.

En términos generales, un sistema de educación superior efectivo y eficiente será aquel que sea capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades de la sociedad, en términos de tamaño (cobertura), calidad, y eficiencia (costos). La capacidad del sector de responder a ese desarrollo en tamaño, calidad y eficiencia estará afectado por la estructura del sector y por el comportamiento de oferentes y demandantes.

La tesis que quiero desarrollar a continuación sostiene que la nueva estructura de instituciones de educación superior, creadas a partir de 1981, el modo de creación y las atribuciones de estas instituciones, cumplió adecuadamente el propósito de permitir la expansión del sistema. Sin embargo, después de 30 años, esta estructura, con sus mo-

dificaciones en el tiempo, conlleva una importante incertidumbre hacia el futuro, especialmente en términos de la viabilidad de largo plazo de los centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP), en comparación con las universidades.

Quisiera recordar que la matrícula total de la educación superior hacia 1980 era del orden de 120 mil alumnos, creciendo a 250 mil en 1990, 500 mil en el año 2000 y un millón en la actualidad. Es decir, en promedio el sistema se duplicó en cada década, representando un crecimiento promedio anual del orden del 7%. Mi impresión es que hacia 1980 existía una restricción de oferta, motivada, al menos en parte, por el hecho de la necesidad de una ley para crear una universidad. Las reformas de comienzos de los 80 tuvieron la virtud (no sin problemas), de permitir la expansión del sistema, por la vía de creación de nuevas instituciones y carreras. En el caso de las universidades ya no se requirió de una ley para su creación. Por otra parte, la nueva figura de los CFT permitió dar un mayor ordenamiento a la oferta de carreras técnicas preexistente y la figura de los institutos profesionales (IP) representó una innovación institucional previamente inexistente.

Junto con definir estos tres tipos de instituciones de educación superior, la nueva normativa definió los títulos y grados y las atribuciones de cada institución para impartirlos. Por ejemplo, el título de técnico de nivel superior se definió como el que se obtiene cuando se cursa un programa de 1.600 clases. En el caso del título profesional, si bien la regulación del sector educación no dice nada respecto del requisito de clases o semestres, en la práctica la norma que regula las asignaciones de título de la administración pública se ha constituido como una regulación de facto para estos títulos (exigiendo un mínimo de 3.200 horas).

La nueva normativa no parece muy clara (o afortunada) en sus definiciones sustantivas acerca de qué significan los títulos o grados. Posiblemente correspondía a la comprensión del tema en la época. Sin embargo, 30 años después, esas definiciones claramente son inapropiadas. Por ejemplo, en el caso del técnico de nivel superior, sostiene la norma que es aquel que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de 1.600 clases que le confiere la capacidad y conocimientos para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional. Con ello, se define al técnico de nivel superior como una especie de "subprofesional", pero no especifica nada más. La distinción entre títulos profesionales y el grado de licenciatura no es muy clara: El título profesional se entrega a aquella persona que ha cursado un programa de estudios "cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional", mientras que el grado de licenciado se confiere a la persona que ha aprobado un programa de estudios que comprenda "todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada". Creo que estas definiciones no ayudan mucho a definir realmente en qué consiste uno y otro. Existen profesiones que difícilmente se pueden ejercer adecuadamente sin una buena base de conocimiento. Asimismo, creo que ningún programa de pregrado podría decir que logra "todos" los aspectos esenciales de una disciplina. En los hechos, cuáles son esos conocimientos "esenciales" queda definido por las mismas instituciones, sin ninguna referencia externa que lo valide.

De hecho, la norma reconoce que para cursar un magister se requiere de grado de licenciado o "un título profesional equivalente." En la práctica, esta definición deja abierta una gran ambigüedad. Por ejemplo, si un título profesional impartido por un IP (que está impedido por ley de otorgar un grado de licenciado) es equivalente a una licenciatura, nos podríamos preguntar por qué a los IP no se les está permitido reconocerlo formalmente.

Por otra parte, las normas de 1981 establecieron un sistema de tres niveles para las instituciones de educación superior y sus respectivas atribuciones. Así, los CFT pueden otorgar títulos de técnico de nivel superior; los IP todo tipo de títulos profesionales, con la excepción de aquellos que la ley requiere de licenciatura obligatoria y las universidades pueden otorgar títulos profesionales y cualquier tipo de grado académico. Además, los IP pueden impartir carreras técnicas en aquellas áreas que impartan títulos profesionales. Cabe destacar que la ley no establece que las universidades puedan otorgar títulos técnicos. En este diseño, si bien se generan ciertos traslapes en las atribuciones de cada tipo de institución, se deja también un ámbito reservado para cada una de ellas.

Al observar esta nueva estructura de títulos y grados y las correspondientes atribuciones de las instituciones, queda en evidencia que en Chile se quiso replicar la experiencia internacional de innovación institucional en educación superior, lo que tuvo fuertes repercusiones en la masificación del sistema en esos países. En efecto, en el caso de EEUU, especialmente desde el término de la Segunda Guerra Mundial, el sistema se masifica a través del desarrollo de los *Community Colleges*. En el caso más patente de ese periodo, el plan maestro de educación superior de California (1960), se establece un sistema de tres instituciones: *Community Colleges* que imparten *associate degrees*, con la posibilidad de transferir a programas de bachelor; la *California State University*, orientada fundamentalmente a pregrado (bachelors), algunos masters y, en la actualidad, un solo programa de doctorado y la *University of California*, donde se concentran los postgrados y la investigación. Más en general, en EEUU se suelen distinguir tres tipos de instituciones de educación superior: *Community Colleges*, *Colleges*, y *Universities*, lo que tendría su correspondencia en CFT, IP y universidades.

En el caso de Europa occidental, su proceso de expansión comienza con más fuerza en los años 60. Distintos países crearon diferentes tipos de instituciones, en general bajo un concepto "binario" de educación superior, en el sentido de tener un sector universitario y uno no universitario. Esto llevó a la creación de los politécnicos en el Reino Unido y Finlandia, las *Fachhochschulen* en Alemania, las universidades politécnicas en España e Italia, etc. En cada caso de acuerdo a sus propias tradiciones e instituciones preexistentes.

Desde esta perspectiva, pareciera que las reformas de 1981 en Chile tuvieron, en comparación con otras reformas institucionales, un tiempo de rezago más bien breve. Si Europa adaptó sus estructuras institucionales hacia mediados de los 60, una reforma en Chile 15 años después parece más que razonable.

Hasta aquí lo que llamaría "las buenas noticias": la nueva legislación hace 30 años fijó las bases para que se pudiera expandir el sistema, a través de la creación de instituciones,

que a su vez pudieran ofrecer distintos tipos de programa de estudio. Sin embargo, en los hechos, en estas tres décadas, las políticas públicas sistemáticamente han discriminado en contra de los CFT y los IP, generando una estructura de incentivos a favor de la concentración y la integración vertical en general, y una expansión sesgada a favor de las universidades, en particular.

En efecto, si bien las reformas crearon esta nueva estructura institucional, desde un comienzo los CFT e IP corrieron con desventaja, en comparación con las universidades, y dentro de estas últimas se generaron dos categorías (tradicionales y privadas). En prácticamente todas las dimensiones de la política pública, existe un continuo de privilegios, desde las universidades tradicionales, con el máximo de privilegios, para ir disminuyendo en la medida que se transita a las universidades privadas, a los IP, y a los CFT, generalmente en este mismo orden.

Las becas y créditos son más favorables para universidades tradicionales, menos para las universidades privadas y así sucesivamente para IP y CFT. Las condiciones de acceso y elegibilidad y el monto de los beneficios son asimétricos. Incluso en el caso de un instrumento como la Beca Nuevo Milenio, orientada fundamentalmente a las carreras técnicas, son elegibles todas las instituciones, incluidas las carreras técnicas impartidas por universidades. En otras palabras, los CFT e IP no son elegibles para ciertos beneficios, mientras que las universidades sí pueden acceder a todos ellos (con diferencias entre tradicionales y modernas).

En el caso de financiamiento institucional, el Aporte Fiscal Directo (AFD) se destina solo a las universidades tradicionales. En el caso de Mecesusup, el instrumento más importante de la última década, ha tenido acceso privilegiado para las universidades tradicionales; acceso más restringido para las universidades privadas (solo en algunas líneas) y una línea especial (minoritaria) para los CFT. Curiosamente (porque no ha existido una explicación oficial), en gran parte del periodo de aplicación de este instrumento, los IP estuvieron excluidos de postular a estos fondos.

Desde el punto de vista tributario, las universidades están exentas de impuesto de primera categoría, mientras que los IP y CFT no lo están. La ley de donaciones a instituciones de educación superior considera a las universidades y los IP, pero no a los CFT. Incluso las exenciones de aranceles aduaneros excluye a los CFT. La invisibilidad de los CFT en la legislación chilena alcanza hasta los planes reguladores (que establecen universidades, institutos y academias, pero no mencionan a los CFT), haciendo más difícil incluso la instalación de un CFT en la ciudad.

Pero los problemas más graves se refieren a las regulaciones relativas a las atribuciones para impartir títulos y grados. Un primer problema es la "inflación" de títulos "exclusivamente universitarios". Originalmente se definieron 12 títulos profesionales "exclusivamente universitarios", por la vía de la exigencia de grado de licenciado, que solo las universidades pueden otorgar. En el tiempo, esos 12 crecieron a 18 y hay proyectos de ley en el Congreso que llevarían la cifra a 30 títulos profesionales. Esta tendencia claramente

desvaloriza el rol de los IP. Asimismo, si bien la ley establece que los IP solo pueden impartir títulos técnicos en las áreas que imparta títulos profesionales; en los hechos, al menos yo no conozco que alguna vez esto se haya fiscalizado, generando la posibilidad que los IP invadan sin restricciones el supuesto espacio reservado a los CFT. Adicionalmente, casi desde un comienzo, administrativamente y a pesar de la letra de la ley, se ha interpretado que "quien puede lo más puede lo menos", por lo cual las universidades pueden impartir títulos técnicos también. Pareciera al menos cuestionable la idea de definir como "más" y "menos" las capacidades de las instituciones, en vez de definir que son "diferentes". Así como un CFT no está capacitado (a priori) para impartir un programa de doctorado, no necesariamente una universidad está capacitada (a priori) para impartir adecuadamente un programa técnico.

De esta forma, las regulaciones favorecen que todo tipo de títulos y grados sean impartidos por universidades, dejando en desventaja competitiva a los IP y CFT. A ello se suma un elemento cultural: la creencia de que una carrera, cualquiera sea, será de mejor calidad y status si es impartida por una universidad.

En otro ámbito de análisis, hay que referirse la participación o representatividad de los IP y CFT en los órganos de gobierno del sistema de educación superior, especialmente el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). En estos casos la representación institucional es mayoritariamente universitaria, por lo cual la existencia y especificidades de los IP y CFT quedan más bien invisibles. Un ejemplo tangible es la ausencia de criterios de acreditación propios para la educación superior técnico-profesional.

El último aspecto que quisiera mencionar se refiere a las barreras a la entrada y a la movilidad de las instituciones de educación superior, que tienen efectos restrictivos para IP y CFT y que parece afectar la eficiencia del sector como un todo, en términos de su capacidad de una oferta académica de calidad y costos.

Las universidades están facultadas para expandirse vertical y horizontalmente sin restricciones. Por ejemplo, pueden crear carreras en nuevas áreas del conocimiento (expansión horizontal), comenzar a impartir programas de magister y doctorado (expansión vertical "hacia arriba") y bachilleratos y títulos técnicos (expansión vertical "hacia abajo"). El único requisito es informar a la autoridad.

En contrapartida, si un CFT quiere acompañar su título técnico con un grado de bachillerato o si quiere comenzar a impartir títulos profesionales, no le está permitido. De la misma forma, si un IP quiere acompañar su título profesional con el grado de licenciado o incluso de bachillerato, tampoco puede. La única posibilidad para un CFT o IP de ampliar su ámbito de acción es a través de la creación de una nueva institución de educación superior (IP o universidad, según corresponda). Como sabemos, entre el proceso de licenciamiento y acreditación, bien se puede requerir una década llegar a ofrecer estas nuevas categorías de títulos y grados. Década durante la cual sus estudiantes no tendrán acceso a las becas y créditos que requieren de acreditación institucional. En los hechos,

esta situación hace extremadamente difícil la ampliación del ámbito de acción de IP y CFT.

En definitiva, no parecen haber motivos suficientes para impedir que, en el largo plazo, la oferta académica del país se concentre en las universidades. Además, sería interesante llevar a cabo un estudio que indique si acaso estas barreras a la entrada y movilidad están incidiendo en la actual tendencia de incrementos en la concentración, la integración vertical y los costos en el sistema de educación superior chileno.

Finalmente, y volviendo a la estructura de títulos y grados establecido hace 30 años, cabe preguntarse por la comparabilidad de nuestro sistema con el vigente internacionalmente. En EEUU, se reconocen fundamentalmente cuatro grados académicos (y no títulos): *Associate Degree*, *Bachelor*, *master* y doctorado. En el caso europeo, a partir del proceso de Bolonia, parece haber un proceso de convergencia hacia el sistema anglosajón, con el establecimiento de los denominados ciclos cortos (con diferentes denominaciones, como *Foundation Degree*, DUT, etc.), primer ciclo (*bachelor*), segundo ciclo (*master*) y tercer ciclo (doctorado). En correspondencia con lo anterior, las atribuciones de las instituciones han cambiado. Por ejemplo, los *Fachhochschulen* han pasado de denominarse universidades de ciencias aplicadas y tienen la facultad de impartir el grado de *bachelor*. En países como el Reino Unido, incluso antes de Bolonia, se terminó con el sistema binario, pasando los politécnicos a denominarse universidades.

En un mundo globalizado, la dificultad para comparar las distintas denominaciones y contenidos de los títulos y grados chilenos es cada vez más importante. Si consideramos que el proceso de Bolonia tiene ya más de 15 años, parece un rezago de tiempo razonable para que en Chile comencemos a considerar una nueva reforma de la estructura de títulos y grados, y de las correspondientes atribuciones institucionales, características fundamentales del sistema de educación superior nacional.



Cuarto coloquio

Los cambios y reformas necesarias hoy de acuerdo al desarrollo educativo del país

Giorgio Jackson Drago

Juan José Ugarte Gurruchaga

Sergio Bitar Chacra



Giorgio Jackson Drago
 Presidente de la Federación
 de Estudiantes de la Pontificia
 Universidad Católica de Chile

.....

Lineamientos para las reformas necesarias en la educación superior

El diagnóstico general sobre la educación superior chilena es sumamente claro y explícito: existen escasas características para poder denominarlo como un verdadero "sistema". Las piezas que lo componen no se interconectan de forma eficiente, tanto al interior de la educación terciaria como con las partes que la rodean, esto es, la educación secundaria y el mercado laboral. Esto, probablemente, tiene su causa en la evidente desregulación con el que ha convivido este sector, cuya expresión máxima se vivió a finales de los ochenta con la creación inorgánica de múltiples instituciones de educación superior. Como consecuencia, existen graves problemas en torno a la calidad que imparten estas instituciones, que se evidencian en distintos indicadores. Así también, esto ha generado bastante segregación e inequidades, cuestión que se traduce en que hoy día existen universidades para ricos, universidades para clase media y universidades para pobres. Además, la carga del financiamiento que recae sobre la familia es injusta, insostenible y perversa.

A lo anterior hay que agregarle que la excesiva competencia dentro del denominado "sistema" de educación superior no se da sobre la base de mejores precios –ya que a mayor demanda los precios no bajan– sino que a través de la publicidad, la cual determina la competencia por los distintos sectores socioeconómicos que demandan ingresar a este nivel de educación (Meller, 2011). Eso es lógico, ya que la publicidad logra instalarse cuando el precio que se cobra por el producto es mayor que el costo marginal; y precisamente son los precios de los aranceles los que han estado incrementándose sucesivamente,