

PROPUESTA
PARA LA ACTUALIZACIÓN DE
.....

La Estructura de 

Títulos y Grados

de la Educación Superior Chilena



Enero 2022

Índice de contenidos

1.	Presentación	3
2.	Antecedentes de la propuesta	4
3.	Diagnóstico	7
	3.1 La información disponible al momento del acceso	8
	3.2 Trayectorias formativas restringidas	9
	3.3 La interacción entre la oferta de formación y las demandas del mundo laboral	10
4.	Propuestas	11
	4.1 Propuestas para incrementar la claridad en el acceso.....	13
	4.2 Propuestas para ampliar y flexibilizar las trayectorias formativas ..	14
	4.3 Propuestas para mejorar la vinculación con el mundo laboral	19
5.	Comentarios finales	23
6.	Anexos	25
	6.1 Anexo 1 - Informe 2, Reporte	26
	6.2 Anexo 2 - Informe 1, Benchmark Internacional	61
	6.3 Anexo 3 - Informe 3, Elaboración Propuesta	92
	6.4 Anexo 4 - Informe 4, Síntesis Seminario	124

1 Presentación

La actual estructura de títulos y grados ha permanecido sin variaciones desde su formulación en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza en 1990. Sin embargo, la cantidad y composición de los estudiantes que acceden a la educación superior ha variado en forma muy importante, diversificándose considerablemente su origen socioeconómico y etario. En efecto, la masificación de la educación superior ha significado en los últimos 30 años un aumento en su matrícula de 4,7 veces, alcanzando en 2020 una tasa de acceso inmediato del 47,1% de los graduados de la educación media 2019 (SIES, 2020).

De esta manera, se ha ampliado el tradicional grupo objetivo que accedía a este nivel formativo, pasándose así de una educación para unos pocos, que contaban con lo que hoy se conoce como formación general provista desde sus entornos educativos o familiares, a una que involucra a estudiantes de diverso origen. Esta mayor diversidad socioeconómica ha sido incorporada lentamente por el sistema a través de modificaciones curriculares que permiten cubrir brechas formativas que presentan los estudiantes al momento de acceder a sus carreras. Con todo, pareciera ser que tanto la formación académica como la técnica profesional requieren entregar una cierta base mínima de conocimientos o competencias que permitan situar la formación sobre un sustento común.

Los estudiantes también han variado en cuanto su edad, observándose la incorporación de personas que han egresado hace algunos años de su enseñanza media y que cuentan con cierta experiencia laboral. En este mismo sentido, además, la oferta de programas vespertinos ha permitido el ingreso de estudiantes trabajadores: en 2020, la matrícula en el rango etario de 30 años o más representaba un 18% respecto del total.

Paralelamente, se ha observado un creciente interés por las carreras técnicas, que permiten una formación pertinente y con niveles atractivos de empleabilidad, así como un progresivo posicionamiento de la oferta vocacional como una alternativa de calidad.

Con esta evolución, que ocurre también en otras partes del mundo, se añade la necesidad de contar con oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida, lo que proviene de las demandas por mayor dinamismo y complejidad planteadas tanto por la sociedad como por un mercado laboral en permanente transformación.

Esta realidad, que ha exigido una adecuación de los procesos formativos, hace también necesario actualizar la estructura de títulos y grados del sistema de educación superior chileno, lo cual corresponde, además, a un mandato que la ley 21.091, de Educación Superior, formula a la Subsecretaría del ramo. Entre los efectos positivos de contar con una estructura de títulos y grados actualizada se encuentra no solo la posibilidad de disponer de procesos formativos más eficientes, con mayor claridad sobre los objetivos de cada nivel y los resultados de aprendizaje esperados, sino además de incrementar los niveles de flexibilidad de los diversos itinerarios formativos, de forma de que los distintos tipos de formación existentes no sean, en la práctica, compartimentos estancos.





2

Antecedentes de la propuesta

A fines del año 2020, la Subsecretaría de Educación Superior encargó al Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile la realización de un documento de trabajo que pudiese servir de base para una propuesta de títulos y grados. El trabajo se realizó entre diciembre de 2020 y mayo de 2021.



Como antecedentes para el diagnóstico, previamente a la definición de propuestas, se consideraron las siguientes fuentes de información:

MARCO NORMATIVO

Se realizó un análisis de las disposiciones normativas que determinan la estructura de títulos y grados, desde sus orígenes hasta la actualidad, con especial atención a los cambios constitucionales y otros que han incidido de manera determinante en ella. Además, se revisaron ejemplos relevantes de la “regulación indirecta”, que configura derechos y obligaciones para los titulares de las credenciales.

PERSPECTIVA INTERNACIONAL

De manera de contar con una mirada respecto de la experiencia internacional en esta materia, se realizó un benchmark sobre las estructuras y credenciales otorgadas en los distintos niveles y los tipos de instituciones formadoras de cuatro sistemas nacionales: España, Irlanda, Australia y Canadá. Adicionalmente, se revisaron las principales características de las instituciones, la composición de la matrícula, los procesos de admisión, los marcos nacionales de cualificaciones, las características del mercado del trabajo y los requisitos para el desempeño de cargos asociados a ciertas credenciales, los procesos de habilitación para el desempeño de una profesión u ocupación y los retornos económicos de la educación según nivel. Además, se revisó la experiencia de los procesos supranacionales de Bolonia y Copenhague.

OPINIÓN DE PRINCIPALES ACTORES

Con el objetivo de conocer la opinión de los grupos de interés del sistema de educación superior, se realizaron entrevistas semiestructuradas a diversos representantes del sistema de educación superior: directivos de instituciones, directivos de gremios productivos, policy makers y académicos. Sus resultados fueron sometidos a un análisis de contenido, con el objeto de captar, evaluar y sintetizar los discursos emergentes, relacionados con elementos de la actual estructura susceptibles de modificaciones que permitieran un mejor ajuste entre esta y las necesidades de los estudiantes y las comunidades. El análisis permitió la identificación de consensos y disensos con relación a dimensiones y categorías que se derivan de la operacionalización de las variables contenidas en la pauta de entrevista. Estas dimensiones son: “Problemáticas asociadas a la educación superior”, “Percepciones sobre la estructura de títulos y grados (definiciones y relevancia)”, “Problemáticas asociadas a esta estructura”, “Obstáculos percibidos para modificar la estructura”, “Posibilidades de cambio” y “Facilitadores para el cambio”.

Anexo 1: “Elaboración de Propuesta de Estructura de Títulos y Grados del Sistema Educación Superior Chileno: Informe 2”

Anexo 2: “Elaboración de Propuesta de Estructura de Títulos y Grados del Sistema Educación Superior Chileno: Informe 1”

Anexo 3: “Elaboración de Propuesta de Estructura de Títulos y Grados del Sistema Educación Superior Chileno: Informe 3”

El diagnóstico consideró, además, el análisis de indicadores disponibles en el Servicio de Información de Educación Superior, SIES.

Una vez definidas las propuestas para configurar una nueva estructura de títulos y grados, la Subsecretaría de Educación Superior entregó una primera versión al Ministro de Educación, quien a su vez encomendó la realización de una consulta a todas las instituciones y actores relevantes, a través de un proceso participativo y transversal. En este contexto, en junio de 2021 se dio a conocer públicamente el documento de la propuesta y se realizó un seminario que contó con una masiva participación de más de 200 personas, entre rectores, directores de centros de estudios, investigadores y autoridades gubernamentales, que permitió recoger comentarios preliminares sobre las nuevas definiciones legales, la creación de bachilleratos y bachilleratos politécnicos, de magísteres politécnicos y doctorados profesionales, y la forma en que la propuesta permite incrementar la vinculación entre la educación superior y el mundo del trabajo.

Adicionalmente, la Subsecretaría participó de otras instancias como seminarios y reuniones en las que se pudo difundir y analizar las propuestas con mayor profundidad. Entre otras, se cuentan sesiones del Comité de Coordinación del SINACES, de la Comisión Nacional de Acreditación, de los Comités de Acceso de los subsistemas técnico profesional y universitario, y un seminario organizado por el Foro de Educación Superior Aequalis.

Paralelamente, se abrió un período para la recepción de observaciones, durante el cual se recibieron un total de 17 comentarios. En síntesis, estos solicitan conocer mayores antecedentes utilizados para la elaboración de la propuesta y se plantean algunos aspectos para su mejora, entre ellos:

Aspectos de mejora para la elaboración de la propuesta:

Evitar la convergencia de los subsistemas.

Precisar las definiciones de los grados.

Contar con un marco de cualificaciones genérico y referencial para cada uno de los niveles.

Cautelar la consistencia con los procesos de acreditación.

El presente documento constituye una propuesta ajustada en consideración de diferentes observaciones recibidas. Otras de ellas, sin duda atendibles, requerirían de una discusión más profunda, ya que se inscriben dentro de las materias propias de la estrategia para el desarrollo de la educación superior, cuya definición actualmente se encuentra en curso.





3

Diagnóstico

A partir del análisis de la información levantada, que como ya se ha dicho consideró diversas fuentes, se observa sintéticamente la emergencia de tres ámbitos de preocupación relacionados, relativos al funcionamiento de la actual estructura de títulos y grados. Estos representan problemas de legibilidad, de flexibilidad, y de articulación y trayectorias formativas, que se exponen brevemente a continuación.

Cabe señalar que el diagnóstico arrojó otros elementos no considerados en este documento, por corresponder a procesos de reflexión de mayor amplitud.



3.1

La información disponible al momento del acceso

Existe un consenso en torno a la gran cantidad y dispersión de títulos y grados existentes en la oferta académica de las instituciones de educación superior de nuestro país. Esta característica de la oferta dificulta la toma de decisiones de parte de los postulantes y exige una gestión parcelada de planes de estudios, lo que resta flexibilidad y sobre especializa la formación desde la entrada. Tal es así que la oferta académica de 2021 presentaba 17.902 programas, considerando un nivel de segregación en sedes, modalidades, jornadas y versión. Estos más de 17 mil programas representan un total de 251 carreras genéricas.

Derivado de lo anterior, entre otras causas, los actuales títulos y grados resultan confusos. Esta mayor dispersión dificulta una mirada comprensiva de áreas de formación y complejiza la toma de decisiones de postulación.

En este sentido, los entrevistados señalan que la autonomía académica ha generado un efecto negativo asociado a la proliferación de denominaciones de carrera, restando legibilidad de las credenciales entregadas para el mercado del trabajo o para quienes egresan de la enseñanza media o

evalúan su continuidad de estudios. Indican que este excesivo número de denominaciones afecta también la articulación de trayectorias, dado que esta dispersión también genera ilegibilidad de las credenciales entre las distintas instituciones, dificultando la articulación, convalidación o reconocimiento de aprendizajes previos.

La forma en que se define esta oferta académica establece, al mismo tiempo, limitaciones en la validación de credenciales internacionales. La dificultad de convalidar en el exterior estudios realizados en Chile hace que el país presente desventajas al momento de ser considerado como una alternativa de destino, impactando negativamente en el movimiento de estudiantes y en la necesaria globalización de la educación superior.

Tipo de IES	Número IES	Número programas
CFT	49	3.214
IP	34	7.950
Universidades	56	6.637
FF.AA.	9	101
Total	148	17.902

3.2

Trayectorias formativas restringidas

El ámbito de preocupación fundamental en torno a la estructura de títulos y grados actual es la dificultad que experimentan las personas al momento de proyectar o intentar dar continuidad a sus trayectorias formativas en educación superior. Asumiendo el alto dinamismo impuesto por la revolución digital y las constantes transformaciones del mercado laboral, resulta cada vez más relevante acceder a alternativas que permitan el aprendizaje a lo largo de la vida.

En este sentido, se identifican tres perspectivas de preocupación: legal, sistémica e institucional.

DEFINICIONES LEGALES

Entre los principales problemas levantados se encuentra la falta de descriptores sustantivos en las definiciones legales, que más bien se centran en características formales como la duración de los programas o la segmentación de las certificaciones en los diferentes tipos de instituciones. Estas definiciones, además de resultar confusas para los postulantes, empleadores y otros actores vinculados, no logran establecer suficientes diferencias entre los distintos niveles de formación.

Asimismo, se reconoce que existe una cultura de inercia que se deriva de la normativa legal, pero que al mismo tiempo la trasciende, instalando trayectorias formativas más rígidas que lo establecido. Esta inercia también ha generado una relación indistinguible entre licenciatura y título profesional para el ejercicio de ciertas profesiones o el establecimiento de requisitos para el ingreso a la planta de la administración pública, que determinan una mayor valoración de las trayectorias universitarias.

NIVEL SISTÉMICO

Se observa la preponderancia del subsistema universitario en detrimento del técnico profesional, lo que se expresa en el mayor reconocimiento social que el primero tradicionalmente ha tenido y en una mayor valoración relativa de sus titulados respecto de los titulados de carreras similares de instituciones técnico-profesionales. Existen elementos estructurales de la formación técnica que afectan su valoración y que se relacionan con el reconocimiento que se le asigna a la antigüedad de las instituciones de educación superior, a sus niveles de selectividad o a la dificultad de sus programas de formación. En tal sentido, pareciera existir la percepción de que la educación técnico profesional constituye una opción de menor categoría, dados su carácter inclusivo -no selectivo en términos académicos- y el sello eminentemente práctico de su formación. Se suma a estos elementos el hecho de que históricamente este sector ha recibido una menor proporción del financiamiento estatal por concepto de aportes institucionales y beneficios estudiantiles. Todo esto, en suma, representa un desincentivo a la construcción de una oferta de formación continua o de especialidad en la formación técnico profesional, ya que lo “esperable” respecto de la realización de trayectorias es avanzar hacia la formación universitaria.

Al mismo tiempo, al analizar las posibilidades de tránsito desde la formación técnico profesional a la universitaria, se encuentran escasos mecanismos que permitan reconocer las certificaciones alcanzadas o aprendizajes previos, de manera tal de ajustar los planes de estudios a las necesidades de formación de cada estudiante. La articulación ocurre preferentemente en el ámbito de la formación técnica de nivel superior, desde el título técnico de nivel superior a uno profesional. Adicionalmente, son escasas las experiencias de continuidad de estudios desde un título profesional, obtenido en un instituto profesional, a un magíster de tipo profesional.

Por último, se observa una limitada oferta de formación de capital humano avanzado que considere modalidades de tiempo parcial, lo que disminuye la posibilidad de construir trayectorias desde todos los niveles posibles. Así, el doctorado se encuentra estancado en su crecimiento en Chile desde hace varios años y el doctorado académico en el extranjero está sujeto a razonables limitaciones de financiamiento. El ritmo de creación de doctores, a razón de unos 1.200 por año, resulta insuficiente para generar el capital humano avanzado que el país necesita para cubrir las posiciones de liderazgo cultural, económico y social que le permitan mejorar sus índices de desarrollo y productividad.

DISEÑO DE LA OFERTA

Existe una percepción compartida por diferentes actores respecto de la necesidad de contar con formación general que sirva de base para los procesos formativos, especialmente en el ámbito disciplinario, que colabore en la disminución de la deserción y mejore la titulación de los estudiantes. Actualmente, la mayoría de los planes de estudios se conciben especializados desde los primeros semestres, restando flexibilidad y espacios de formación integral.

Al mismo tiempo, se observa una sobre especialización en la oferta universitaria de formación de pregrado, más propia de la formación técnico profesional y que, junto al punto anterior, añade una

mayor demanda por precisión al momento de realizar la elección de carrera. Ambos efectos podrían ser atenuados si las universidades contaran con un nivel inicial que permita un espacio de formación general e introductorio a la formación de especialidad, disciplinaria o interdisciplinaria.

Un efecto esperado de la instalación de la idea del aprendizaje a lo largo de la vida permitiría contar con programas de pregrado de carácter general e introductorio, que podrían complementarse con magísteres de especialización, distanciándose de la idea actual de entregar formación terminal a nivel de pregrado.

3.3

La interacción entre la oferta de formación y las demandas del mundo laboral

Un tercer ámbito de preocupación es el relativo a la interacción entre las instituciones de educación superior y el mundo laboral. Si bien en algunos casos esta interacción ocurre de manera fluida, persiste la dificultad de asegurar que la oferta académica responda a las demandas actuales y mucho menos futuras del mercado laboral. En relación con este punto, representantes del mundo laboral refieren no contar con el capital humano necesario para desarrollar adecuadamente sus labores.

Pareciera que la definición de la oferta académica considera, en mayor medida, la demanda de los estudiantes. Esta consideración puede no ser del todo precisa, dada la complejidad de asegurar el vínculo entre esas preferencias de matrícula y las expectativas de desempeño laboral futuro. Para el caso del subsistema técnico profesional, el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional está contribuyendo con la incorporación de manera estructural de estándares de la industria.

Por otra parte, como ya se comentó anteriormente, la comprensión acerca del significado de los títulos y grados conferidos por las instituciones no es del todo claro fuera de ellas. Los representantes del mundo laboral manifiestan que los títulos no son suficientemente claros, ya que no cuentan con descriptores sustantivos, no entregando información sobre la formación de los egresados y sus competencias. Se observa entre los entrevistados la idea de avanzar hacia un marco de cualificaciones con credenciales más legibles, que aumenten la vinculación del ámbito formativo con el mundo laboral, pero resguardando la autonomía de las instituciones de educación superior y considerando las particularidades del sistema.



4

Propuestas

A partir del diagnóstico realizado, se ha definido una serie de propuestas organizadas en función del ciclo de vida de los estudiantes, considerando el tránsito desde la educación escolar a la educación superior, el recorrido por esta última y la posterior inserción en el mundo del trabajo. De esta manera, las propuestas presentadas dicen relación con iniciativas que dan mayor claridad al momento del acceso a la educación superior, que dotan de mayor flexibilidad y posibilidades de articulación a las trayectorias formativas, y que buscan mejorar la interacción con el mundo laboral.



PROPUESTAS

1

Incrementar la claridad en el acceso

- Mejorar la calidad de la información entregada a través del Sistema de Acceso
- Admisión especial para Técnicos de Nivel Superior
- Financiamiento de carreras técnicas vía SENCE

2

Ampliar y flexibilizar las trayectorias formativas

- Revisar las definiciones legales
- Crear nuevas certificaciones: bachillerato, magíster politécnico y doctorado profesional
- Formalizar certificaciones de educación continua
- Realizar un estudio sobre normas de contratación del Estado

3

Mejorar la vinculación con el mundo laboral

- Suplemento al Diploma
- Creación de una Comisión de Cualificaciones

1

Propuestas para incrementar la claridad en el acceso



Mejorar la calidad de la información entregada a través del Sistema de Acceso

La ley 21.091, de Educación Superior, establece la creación de un Sistema de Acceso a la educación superior a contar del proceso de admisión 2021, dependiente de la Subsecretaría. Así las cosas, entre otras importantes modificaciones e innovaciones, la Subsecretaría de Educación Superior creó una plataforma electrónica (acceso.mineduc.cl) que tiene como propósito proveer información relevante a los postulantes respecto de las carreras ofrecidas por las instituciones adscritas al Sistema. En este sitio web se entrega información relativa a las carreras (requisitos de ingreso, ponderación de los factores de selección, malla curricular, modalidad y jornada en la que se imparten) así como el estado de acreditación, sedes de las instituciones en las que las imparten y herramientas que permiten buscar y comparar la oferta académica. En este último aspecto, el buscador de carreras del subsistema técnico profesional, no así el de carreras universitarias, incorpora la posibilidad de realizar búsquedas sobre la base de la definición de carreras

genéricas realizada por el Servicio de Información de Educación Superior (SIES).

En esta línea, la propuesta específica se relaciona con que la plataforma del Sistema de Acceso permita realizar búsquedas en ambos subsistemas en función de la clasificación basada en carreras genéricas. Este criterio de búsqueda entregaría resultados que contengan carreras similares, pero con distinta denominación, permitiendo un entendimiento más comprehensivo de la oferta con relación a determinadas áreas de formación. Contar con más información facilitará la toma de decisiones de postulación.

Un segundo objetivo de esta propuesta es incentivar que las instituciones comprendan su oferta desde el punto de vista de los postulantes, trascendiendo la perspectiva que favorece clasificaciones disciplinarias u organizacionales, en función de departamentos.



Admisión especial para Técnicos de Nivel Superior

La matrícula de primer año de las carreras de pregrado ha experimentado una caída de alrededor de un 5% desde 2019, afectando especialmente a las universidades. Esta caída sin precedentes se explica fundamentalmente por dos factores: las complejidades asociadas al proceso de aplicación de la PSU ocurrido a principios de 2020 y la irrupción de la pandemia de Covid-19, que llevó a la postergación o incluso a la suspensión de la decisión de ingresar a la educación superior por parte de varios miles de jóvenes. Anteriormente, la tendencia al alza en la matrícula de las décadas previas ya se había estancado en 2010 para las universidades y en 2014 para la formación técnico profesional, lo que se explicaría principalmente por razones de carácter demográfico.

Por otro lado, si bien actualmente existe cierto grado de articulación entre las carreras técnicas de nivel superior y las profesionales, lo cual ocurre preferentemente en institutos profesionales, resulta oportuno pensar en opciones que amplíen las posibilidades de acceso a la universidad a las personas que hayan obtenido títulos técnicos de nivel superior, configurando un punto de intersección de los subsistemas que permitiría pasar de una

trayectoria técnico profesional a una de carácter universitario. En este escenario, el nuevo Sistema de Acceso ofrece la oportunidad de crear una vía de acceso directa para técnicos de nivel superior, a través de la cual puedan postular a carreras profesionales en universidades en áreas afines a las de sus carreras técnicas, sin considerar los puntajes de las pruebas de admisión.

El Comité Técnico de Acceso, que por ley establece los criterios de admisión a las instituciones adscritas, podría definir los requisitos de acceso de carácter general para los técnicos de nivel superior que quisieran optar por esta vía de admisión directa. Entre otros factores, podrán tener en consideración el promedio de notas obtenidas en la carrera técnica, la antigüedad del título y el nivel de acreditación de la institución que lo confirió. Estos criterios generales podrán ser complementados con otros establecidos por las propias universidades.

Por su parte, para que esta vía de admisión tenga sentido, las universidades deberán considerar propuestas curriculares que reconozcan aprendizajes previos y que permitan una menor duración de la carrera respecto de la que deben enfrentar quienes ingresan por el sistema tradicional de acceso.



Financiamiento de carreras técnicas vía SENCE

Para dar un mayor dinamismo y crecimiento de la oferta formativa en este nivel, se propone eliminar la limitación al uso de la franquicia tributaria para financiar carreras técnicas establecida en el artículo 1° de la Ley 19.518, que fija nuevo estatuto de capacitación y empleo.

Esta restricción no tiene mayor justificación en la actualidad, dado que el Estado ya financia carreras técnicas con cargo a impuestos generales, mediante la gratuidad y becas diversas. Para estos efectos, la franquicia tributaria no es conceptualmente diferente al beneficio de gratuidad: ambas son financiadas con impuestos, ya sea que se recauden o se descuenten.

Por otra parte, la alternativa existente de financiar módulos de formación en competencias laborales acreditables, impartidos por los centros de formación técnica autorizados por el Ministerio de Educación y conducentes a título, no ha tenido el impacto esperado, entre otras razones, por el desincentivo que significa el trámite de inscribir el siguiente módulo y también por la escasa oferta de módulos autorizados.

Para el mejor desarrollo de la formación técnica de nivel superior y para apalancar nuevas formas de financiamiento, se propone, en definitiva, permitir el uso de la franquicia tributaria para el financiamiento, aunque sea parcial, del arancel de carreras técnicas.

2

Propuestas para ampliar y flexibilizar las trayectorias formativas



Revisar las definiciones legales

Las definiciones legales de los títulos y grados oficialmente reconocidos por la legislación chilena fueron establecidas en su forma actual por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990 y no han tenido modificaciones desde entonces. Actualmente se encuentran en el artículo 54 del texto refundido de la Ley General de Educación, DFL N°2 del Ministerio de Educación de 2010. A excepción de la definición del grado de doctor, las definiciones legales del título técnico de nivel superior, del título profesional, del grado de licenciado y del grado de magíster parecen requerir de mayor precisión.

Así las cosas, la definición del título técnico de nivel superior señala que “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 o cuatro semestres, que le confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional.”

Esta formulación establece una duración del plan de estudios y, además, considera las carreras técnicas como apoyo al nivel profesional, lo que no es efectivo en todos los casos. En atención a lo anterior, se propone la siguiente definición: “el título técnico de nivel superior es el que una institución de educación superior otorga a quien ha completado un programa de formación especializada, de carácter práctico, que lo habilita para desempeñarse de forma autónoma en tareas específicas en un área de trabajo.”

Los elementos centrales de la nueva definición son: el carácter práctico del plan de estudios, la autonomía de ejercicio asociada a tareas específicas de un área de trabajo y el concepto de área de trabajo como definición del ámbito de dicho ejercicio. Así, se espera que los planes de estudios y metodologías docentes se centren en el aprendizaje a través de la práctica, que la formación sea suficiente para dotar al titulado de autonomía en el ejercicio de sus labores, que esa autonomía alcance a tareas específicas bien delimitadas por el perfil de egreso y que la carrera técnica defina cuál es el área de trabajo en que el titulado podrá desempeñarse.

Si bien la definición que se propone para el título técnico de nivel superior no contiene la duración de la formación, debe recordarse que la Ley 21.091, de Educación Superior, dispone que la formación que brindan los centros de formación técnica “es de ciclo corto”. Esta definición es compatible además con otro aspecto de dicha ley, que dispone que la formación que ofrecen los institutos profesionales “se caracteriza por la obtención de los conocimientos y competencias requeridas para participar y desarrollarse en el mundo del trabajo con autonomía, en el ejercicio de una profesión o actividad y con capacidad de innovar”. Aunque la ley no es precisa, podría entenderse que la diferencia entre el título técnico de nivel superior y el título profesional es la mayor autonomía y capacidad de innovar del segundo.

En el ámbito de los títulos profesionales, la actual definición señala que dicho título “es el que se otorga a un egresado de un instituto profesional o de una universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional”, no distinguiendo entre títulos que requieren licenciatura y títulos que no la requieren. Por otra parte, incluir la “formación general y científica” como contenido del plan de estudios, abre la pregunta de qué se entiende por formación científica, especialmente en instituciones que no tienen una misión de investigación que soporte dicha formación.

Conviene recordar que la ley 21.091 (art. 3, inc. 4) señala que “la formación de profesionales y técnicos se caracterizará por una orientación hacia la capacidad de desarrollar pensamiento autónomo y crítico sobre la base del conocimiento y técnicas particulares de cada disciplina”. No es claro qué grado de autonomía y pensamiento crítico corresponde a cada título. Por otro lado, al referirse a “disciplinas” desvirtúa los incisos precedentes del mismo artículo que centran la formación técnica en el ámbito del mundo del trabajo, las técnicas y la tecnología.

Si bien la norma no es del todo clara, algunos de sus elementos pueden ser utilizados para redefinir el título profesional, distinguiendo además los títulos profesionales que requieren la obtención de una licenciatura previa de aquellos que no la requieren. De esta forma, los títulos profesionales que requieren además un grado de licenciado se caracterizarán por entregar una formación basada en disciplinas y que considere un modelo deductivo a partir de ellas, mientras que los títulos profesionales podrán fundarse en el dominio de las aplicaciones prácticas del conocimiento, respondiendo a un modelo inductivo a partir de las actividades y problemas propios de un dominio profesional.

Debido a la importancia del grado de licenciado para la definición de los títulos profesionales que lo requieren, es pertinente revisar qué se entiende por él. La definición actual establece que “El grado de licenciado es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada”. El concepto legal considera la centralidad de las disciplinas, pero cabría precisar que los aspectos esenciales son los fundamentos de la disciplina y que los estudios interdisciplinarios también pueden constituir la base de una licenciatura.

Así, se propone que el grado de licenciado sea “el que se otorga al alumno de una universidad o institución equivalente de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda los aspectos fundantes de un área del conocimiento, disciplina o área interdisciplinaria.”

Las nociones de disciplina e interdisciplina son el eje de la definición de licenciatura. Asumiendo que estas son continuamente definidas y redefinidas por cada comunidad académica que las desarrolla, no resulta conveniente considerarlas en la definición legal. Se espera, en todo caso, que un plan de estudios conducente a una licenciatura se base en al menos una disciplina o área interdisciplinaria.

Así, la definición propuesta para el título profesional sería “el que se otorga a un egresado de un instituto profesional, de una universidad o institución equivalente de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, que ha aprobado un programa de estudios que le confiere la formación necesaria para desempeñar con autonomía una profesión. Los programas de estudios conducentes a títulos profesionales que tengan como requisito una licenciatura incluirán los aspectos fundantes de un área del conocimiento, disciplina o de un área interdisciplinaria.”

Por omisión se entiende que los títulos profesionales se sustentarían en el dominio de las aplicaciones prácticas del conocimiento, partiendo de las actividades y problemas propios de un dominio profesional ya que, al no requerir de una licenciatura previa, no tendrán como base el dominio de alguna disciplina.

En cuanto al magíster, la actual norma establece que “es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios de profundización en una o más de las disciplinas de que se trate. Para optar al grado de magíster se requiere tener grado de licenciado o un título profesional cuyo nivel y contenido de estudios sean equivalentes a los necesarios para obtener el grado de licenciado.”

El concepto de profundización es útil para definir el magíster; sin embargo, la norma vigente restringe dicha profundización a “disciplinas”, omitiendo el magíster profesional. Además, como en el caso de la licenciatura, es necesario reconocer la existencia de estudios interdisciplinarios.

Se propone entonces la siguiente definición: “El grado de magíster es el que se otorga al alumno

de una universidad que ha aprobado un programa de estudios de profundización en una o más disciplinas, en un área interdisciplinaria o en una profesión. Para optar al grado de magíster se requiere tener grado de licenciado o un título profesional cuyo nivel y contenido de estudios sean equivalentes a los necesarios para obtener el grado de licenciado.”



Crear nuevas certificaciones: bachillerato, magíster politécnico y doctorado profesional

La estructura de formación de pregrado obliga a los estudiantes a optar muy tempranamente por una carrera, siendo costoso cambiar de decisión. Parece conveniente iniciar la formación con programas de estudios de carácter general, que introduzcan a los estudiantes en ámbitos amplios de las disciplinas o las profesiones. Un programa orientado a entregar este tipo de formación permitiría aplazar por algún tiempo la decisión sobre qué carrera seguir.

Por esta razón, se propone la creación del grado académico de Bachiller como una alternativa para la formación inicial de carreras profesionales. Este grado podrá ser ofrecido en amplios dominios del saber, definidos por las instituciones de educación superior y su duración se establecerá en función del perfil de egreso que cada programa defina. El efecto esperado es que los planes de estudios de los primeros años de carreras profesionales tengan una alta correspondencia con los planes de estudios de los bachilleratos, incorporando los cursos propios de cada carrera a partir del segundo año.

Además, este nivel formativo podría mejorar la gestión académica en carreras de baja matrícula ya que permite agrupar a estudiantes de diferentes carreras en asignaturas comunes y, en la eventualidad de requerir un cambio de carrera dentro de la misma área del bachillerato cursado, esta podría realizarse con una menor pérdida de cursos aprobados.

En la medida que los bachilleratos se consoliden, sería posible esperar que las asignaturas cursadas en una institución puedan ser convalidadas en otra. Esta dinámica de flujo de estudiantes entre instituciones amplía las opciones de sus itinerarios formativos.

A partir de lo expuesto, el bachillerato sería “el grado académico que se otorga al estudiante de una carrera profesional que completa un programa de formación general, introductorio a un campo disciplinario determinado.”

Adicionalmente, con el propósito de ampliar la oferta de formación de posgrado y permitir que profesionales que no hayan obtenido una licenciatura puedan acceder a este nivel de formación, se propone la creación de un magíster politécnico que podrá ser otorgado solamente por los institutos profesionales. Con un adecuado diseño curricular, los estudiantes de institutos profesionales podrían obtener el título profesional y el magíster politécnico en un plazo levemente superior al requerido para la obtención del título.

Así, el magíster politécnico sería “el que se otorga al alumno de un instituto profesional que ha aprobado un programa de estudios de profundización en el área de desempeño profesional que corresponde a su título. Para optar al grado de magíster se requiere tener un título profesional en el área del magíster politécnico.”

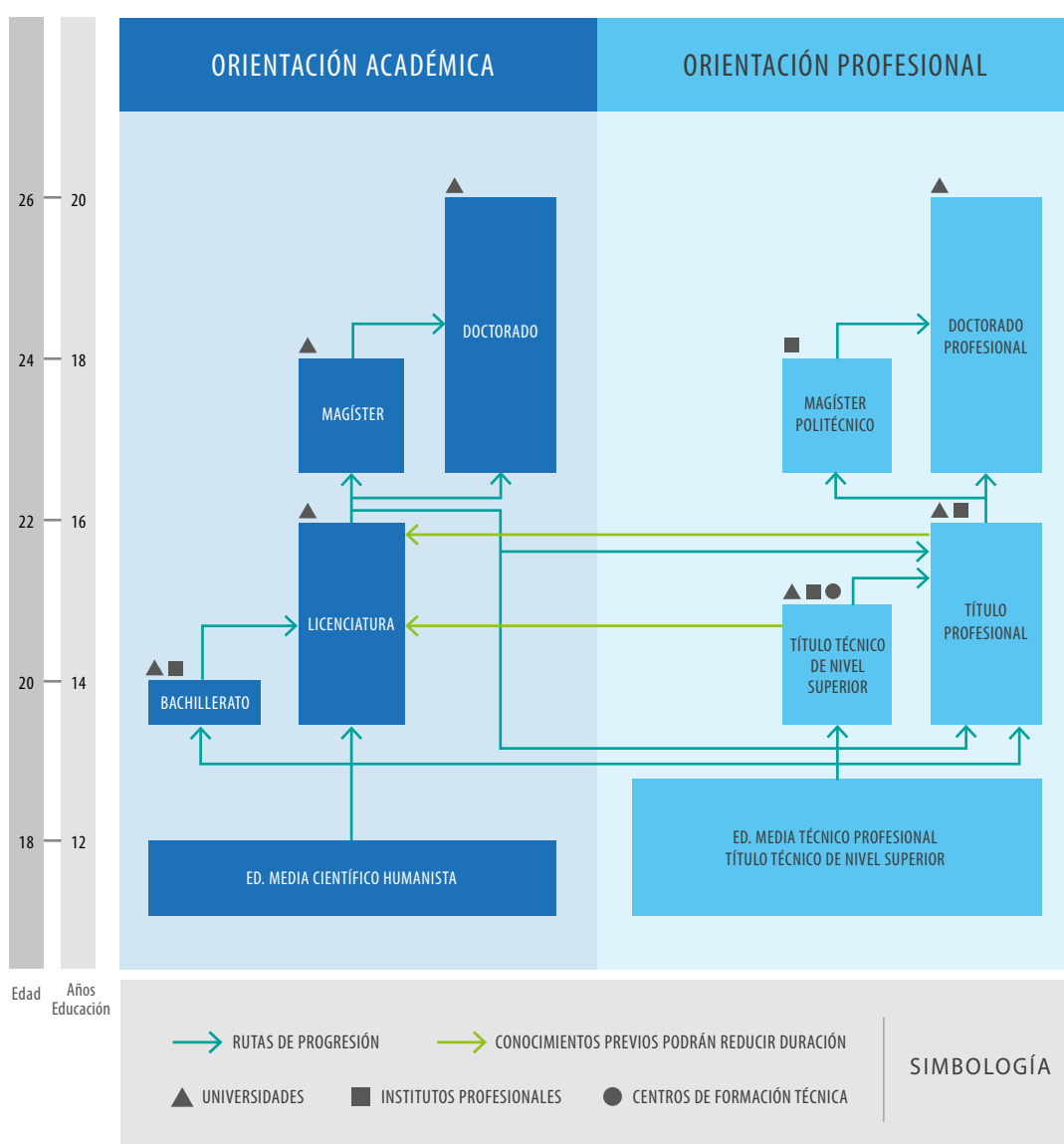
A diferencia del magíster que otorgan las universidades o establecimientos educacionales de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, el magíster politécnico ofrece profundización en el área de desempeño profesional que corresponde al título obtenido previamente por el estudiante. Por otro lado, a diferencia del postítulo que ofrece una especialización, el magíster politécnico se orienta a la profundización del saber profesional.

Por otra parte, se propone también la creación del grado académico de doctorado profesional, que se suma al doctorado académico, que será impartido sólo por universidades dado que se basa en investigación. La experiencia internacional señala que, en general, los doctorados profesionales se diferencian de los doctorados académicos en que no requieren una tesis de investigación o disertación sino un trabajo final de integración del estado del arte de la investigación a la práctica profesional del candidato. También requieren de una trayectoria profesional previa a la que el proceso de formación doctoral pueda referirse.

El doctorado profesional podría definirse entonces como “el que se confiere por una universidad al alumno que, habiendo obtenido previamente un título profesional en el área respectiva ha aprobado un programa de formación profesional avanzada basado en investigación o innovación, que le permite integrar a su práctica el estado del arte de su profesión. Además de la aprobación de cursos

u otras actividades similares, un programa de doctorado profesional deberá contemplar necesariamente la elaboración, defensa y aprobación de un trabajo final, consistente en una aplicación original de la investigación o innovación del campo a su práctica profesional.

Con las modificaciones realizadas, la representación gráfica de las trayectorias podría ser la siguiente:





Formalizar certificaciones de educación continua

Aun cuando la educación continua entrega certificaciones como cursos y diplomados, reconocidas tanto en el ámbito educacional como en el laboral, estas no se encuentran contempladas en la Ley General de Educación. Si bien la autorregulación de la educación continua podría por sí misma ordenar las credenciales del sector, se estima necesario apoyar ese proceso desde la legislación. Además de entregar reconocimiento a estas modalidades de educación continua como parte de la oferta formativa a lo largo de la vida, esta formalización permitiría establecer bases claras para el diseño de programas en el sector.

En esta misma situación se encuentran los postítulos, en una ubicación entre la educación continua y el grado de magíster.

Se propone una definición de diplomado como “una secuencia coherente de cursos de formación técnica o profesional de actualización en el ámbito de la educación continua, impartidos por una institución de educación superior, que tienen como requisito de ingreso la licencia de enseñanza media, un título técnico de nivel superior o un título pro

fesional, según corresponda al nivel del programa de estudio.”

El postítulo, por su parte, plantea la necesidad de diferenciación respecto de un magíster profesional, enfatizando su carácter de formación profesional especializada asociada a un título previo. Así, la diferencia con el magíster estaría dada por su más estrecha relación con la formación previa al mismo tiempo que no habilitaría para el ingreso a un programa de doctorado.

En este sentido un postítulo sería “un programa de formación especializada complementaria a un título profesional, impartido por una universidad, instituto profesional o establecimiento de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad”. Esta definición sustrae al postítulo del ámbito de la educación continua, que estaría conformada sólo por cursos y diplomados. Desde el punto de vista de la organización de la oferta, las universidades podrían agrupar a los postítulos junto a los posgrados, mientras que los institutos profesionales podrían presentarlos junto a los nuevos magíster politécnicos.



Realizar un estudio sobre normas de contratación del Estado

El Estado presenta ciertas incongruencias en sus políticas de contratación a nivel central y municipal en relación con la duración de carreras profesionales susceptibles de recibir “asignación profesional” y con los niveles de títulos exigidos por tipos de planta. A estas políticas se suman las normas de acceso a las plantas de la administración central, que definen la calificación para el acceso a una planta o cargo en referencia a la duración de la carrera, la que disminuye en la medida en que disminuye el nivel jerárquico de la planta de que se trate.

Con el objeto de eliminar normas tendientes a regular la duración de las carreras, que imponen criterios distintos de los curriculares al diseño de los programas de formación, se propone la realización de un estudio respecto de las normas sobre duración de las carreras en las leyes de plantas de servicios públicos y en las normas sobre

derecho a la asignación profesional, de manera que estas puedan ser eliminadas y permitan que el sistema de educación superior pueda definir la duración de las carreras sobre la base de criterios formativos y del perfil de egreso. Del mismo modo, debe eliminarse de las distintas normas el concepto de “título profesional universitario”, que constituye una arbitraria discriminación contra los títulos profesionales de los institutos profesionales y de las instituciones de Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

La técnica legislativa para la realización de estos cambios será definida luego del estudio jurídico que examine las consecuencias de las reformas en cada caso, haciéndose cargo de las situaciones especiales y transitorias, así como de las consecuencias que ella tendría en el costo fiscal de las plantas de personal que podrían ser afectadas.

3

Propuestas para mejorar la vinculación con el mundo laboral



Suplemento al Diploma

Dado que no resulta recomendable regular directamente los nombres de títulos y grados y la facultad de las instituciones autónomas de otorgarlos, y sin perjuicio de mejorar la definición genérica de cada título y grado, se propone establecer la entrega de un “Suplemento al Diploma”, que se ajuste a clasificaciones internacionales generalmente aceptadas. Al respecto, se propone que las instituciones incorporen la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación del 2011 (CINE-2011) de la Unesco y en el caso del subsistema técnico profesional, además, el nivel que refleja según el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional (MCTP).

Un suplemento al diploma es un formulario estandarizado, regulado al menos a nivel de decreto, que cada institución de educación superior que otorgue un diploma determinado debe completar y acompañar junto con este. El documento entrega información adicional al nombre del título o grado conferido, como la ubicación en la estructura del sistema educativo, el sistema de notas utilizado, las notas del egresado y, en particular, el tipo de carrera que se cursó, su naturaleza, duración, posibilidades de continuidad de estudios y, en algunos casos, su ubicación de acuerdo a estándares de clasificaciones internacionales, con el fin de permitir la comparabilidad y comprensión de los programas por parte de instituciones de gobierno, empleadores e instituciones distintas a la otorgante. Esta práctica surge en la implementación del Acuerdo de Bolonia, que tenía entre sus objetivos generar movilidad y reconocimiento de títulos dentro de la Unión Europea.

Chile enfrenta un problema similar que el que enfrentaba la Unión Europea, cuando pidió a los países que regularan sus suplementos al diploma: el desafío de dar legibilidad a casi dos mil nombres de carreras. La autonomía de las instituciones de educación superior trae como contrapartida una gran variedad de títulos y grados que requieren ser más fáciles de interpretar por empleadores o instituciones distintas a la otorgante. Incorporar el Suplemento al Diploma como la entrega de información adicional al título en un formato determinado es posible, sin vulnerar su autonomía.

En el caso de Chile, los datos clave serían el tipo de carrera que se cursó, su naturaleza, duración, su lugar en la estructura del sistema educativo, si permite continuidad y su equivalencia con clasificaciones internacionales estándar como CINE-2011.

La clasificación CINE asigna un código de tres dígitos a cada certificación otorgada al final de un programa educativo. Cada uno de estos dígitos entrega información sobre el nivel, campo y logros educativos. Estos, a su vez, se combinan en Mapas CINE, lo que permite generar una visión completa relativa al sistema de educación superior. CINE no es excluyente de otros formatos que podrían contener los diplomas en el futuro, tales como los derivados de los Marcos Nacionales de Cualificaciones, que también son muy utilizados en los suplementos al diploma y que se encuentran dirigidos a entregar información a los empleadores.

A continuación, se presentan los códigos correspondientes a cada dígito:

Cuadro 1. Codificación de los niveles CINE (primer dígito)

Programa-CINE (CINE-P)		Logro-CINE (CINE-A)	
0	Educación de la primera infancia	0	Menos que primaria
1	Educación primaria	1	Educación primaria
2	Educación secundaria baja	2	Educación secundaria baja
3	Educación secundaria alta	3	Educación secundaria alta
4	Educación postsecundaria no terciaria	4	Educación postsecundaria no terciaria
5	Educación terciaria de ciclo corto	5	Educación terciaria de ciclo corto
6	Grado en educación terciaria o nivel equivalente	6	Grado en educación terciaria o nivel equivalente
7	Nivel de maestría, especialización o equivalente	7	Nivel de maestría, especialización o equivalente
8	Nivel de doctorado o equivalente	8	Nivel de doctorado o equivalente
9	No clasificado en otra parte	9	No clasificado en otra parte

Fuente: CINE 2011, UNESCO, p23, disponible en <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/iscde-2011-sp.pdf>

Cuadro 2. Codificación CINE de categorías (segundo dígito)¹

Programa-CINE (CINE-P)		Logro-CINE (CINE-A)	
0	No se define con mayor detalle	0	No se define con mayor detalle
1	Desarrollo educacional de la primera infancia	1	Nunca cursó un programa educativo
2	Educación preprimaria	2	Educación de la primera infancia en forma parcial
3	No se utiliza	3	Educación primaria en forma parcial (sin conclusión del nivel CINE 1)
4	General/ académica	4	General/ académica
5	Vocacional/ profesional	5	Vocacional/ profesional
6	Orientación no especificada ²	6	Orientación no especificada ³
7	No se utiliza	7	No se utiliza
8	No se utiliza	8	No se utiliza
9	No clasificado en otra parte	9	No clasificado en otra parte

1. Programa: tipo de programa (nivel CINE-P 0), orientación (niveles CINE- P 2-8), no se define con mayor detalle (nivel CINE- P 1)

Logro: participación (nivel CINE- A 0), orientación (niveles CINE-A 2-5), no se define con mayor detalle (niveles CINE -A 1 y 6-8)

2. Utilizada en niveles CINE - P 6 al 8

3. Utilizada en niveles CINE - A 5 al 8

Fuente: CINE 2011, UNESCO, p23, disponible en <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/iscde-2011-sp.pdf>

Cuadro 3. Codificación CINE de subcategorías (tercer dígito) ¹

Programa-CINE (CINE-P)		Logro-CINE (CINE-A)	
0	No se define con mayor detalle	0	No se define con mayor detalle
1	La conclusión exitosa se considera insuficiente para la conclusión o conclusión parcial del nivel; sin acceso directo a programas de niveles más avanzados	1	No se utiliza
2	La conclusión exitosa se considera suficiente para la conclusión parcial del nivel; sin acceso directo a programas de niveles más avanzados	2	Conclusión parcial del nivel; sin acceso directo a programas en niveles CINE más avanzados
3	La conclusión exitosa se considera suficiente para la conclusión parcial del nivel; sin acceso directo a programas de niveles más avanzados ³	3	Conclusión del nivel; sin acceso directo a programas en niveles CINE más avanzados ³
4	La conclusión exitosa se considera suficiente para la conclusión del nivel; con acceso directo a programas de niveles más avanzados ^{3 4}	4	Conclusión del nivel; con acceso directo a programas en niveles CINE más avanzados ^{3 5}
5	Programas de primer título de grado en educación terciaria o nivel equivalente (3 a 4 años)	5	No se utiliza
6	Programas largos de primer título del grado en educación terciaria o maestría/ especialización o nivel equivalente	6	No se utiliza
7	Programas de segundo o siguiente título- tras cursar un programa del grado en educación terciaria o nivel equivalente	7	No se utiliza
8	Programas de segundo o siguiente título- tras cursar un programa de nivel de maestría/ especialización o equivalente	8	No se utiliza
9	No clasificado en otra parte	9	No clasificado en otra parte

1. Programas: conclusión/acceso (niveles CINE- P 2 al 5 y 8), posición en la estructura nacional de títulos y certificaciones (niveles CINE- P 6-7), no se define con mayor detalle (niveles CINE- P 0-1).

2. En niveles CINE-A 1 y 5 al 7, incluye la conclusión exitosa de un programa o etapa de un programa de nivel CINE más avanzado considerando insuficiente para la conclusión o conclusión parcial del nivel.

3. En el caso del nivel CINE 3, "niveles CINE más avanzados" refiere al nivel CINE- P 5,6 o 7.

4. En el caso de los niveles CINE 5 y 8, todos los programas se clasifican como de tipo 4, independientemente del hecho que den o no acceso a un nivel CINE más avanzado.

5. En niveles CINE- A 2 al 4, incluye la conclusión exitosa de un programa o etapa de un programa de nivel CINE más avanzado considerando insuficiente para la conclusión, o conclusión parcial, del nivel.

Fuente: CINE 2011, UNESCO, p24, disponible en <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/iscad-2011-sp.pdf>

A modo de ejemplo, la combinación de estos códigos para una carrera como Ingeniería Civil Industrial debería ser clasificada en CINE 646, por corresponder a un grado en educación terciaria (6 en el primer dígito), académico (4 en el segundo dígito), y programa largo de primer título (6) en el tercer dígito. Asimismo, una carrera profesional otorgada en instituto profesional sería clasificada como 655 (carrera de 3 o 4 años en el tercer dígito), mientras que las carreras técnicas tendrían el número 5 en el primer dígito.

La introducción obligatoria del suplemento al diploma, que adopte clasificaciones como las propuestas por CINE-2011, permitiría entregar información sin

afectar la autonomía institucional, pudiendo ser considerado como un requerimiento similar a otras obligaciones como la publicación de la condición de acreditación de las instituciones.

Para el subsistema técnico profesional, el suplemento al diploma señalaría el nivel de cualificación del título entregado según lo señalado en el MCTP, dado que este instrumento está definido como: "... un instrumento orientador y referencial que permite organizar y reconocer aprendizajes, distribuidos en una estructura gradual de niveles, los que comprenden conocimientos, habilidades y competencias."



Creación de una Comisión de Cualificaciones

La vinculación entre el mundo del trabajo y los sistemas formativos se ha instalado como un tema recurrente en la agenda pública y de gobierno, tanto a nivel nacional como internacional. Distintos sistemas de educación y trabajo han configurado modelos de gobernanza que favorecen la articulación entre los gremios productivos y de trabajadores con el sector educacional, tanto a nivel formal como no formal. Así, han surgido nuevos espacios de vinculación bidireccional entre los actores educativos y del mundo del trabajo, centrados en entregar insumos para que el sistema educativo pueda responder a los aprendizajes requeridos por el mercado laboral, mejorando la legibilidad y vinculación entre ambos sistemas.

En consideración de estos antecedentes y para promover la articulación de estos sectores en el país, se propone crear una Comisión de Cualificaciones como una instancia permanente de carácter público y consultivo, cuya misión será asesorar al Ministerio de Educación en el proceso de diseño, elaboración, revisión y actualización del Marco de Cualificaciones Técnico Profesional.

La Comisión de Cualificaciones estará integrada por representantes de los ministerios de Educación, de Trabajo y Previsión Social, SENCE y Chilevalora, y se podrá relacionar con Consejos de Competencias Sectoriales, Mesas de Capital Humano Sectoriales, Organismos Sectoriales de Competencias Laborales y otros organismos relacionados.

Se espera que esta comisión pueda apoyar la conformación de un sistema de cualificaciones para todos los niveles formativos correspondientes al ámbito técnico profesional y proponer iniciativas orientadas a la revisión y mejora del Marco de Cualificaciones, así como las necesarias para su difusión e implementación. Además, se espera que facilite la interacción y participación de los actores relevantes: Instituciones de Educación Superior, Liceos Técnico Profesionales, Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), Consejos de Competencias Sectoriales, Mesas de Capital Humano Sectoriales, Organismos Sectoriales de Competencias Laborales y actores internacionales.





5

Comentarios finales

Si bien cada propuesta puede ser examinada y evaluada individualmente, en su conjunto ellas configuran un nuevo sistema de títulos y grados que contribuye a mejorar la legibilidad de las credenciales, aumentar la flexibilidad de los estudios y crear mecanismos de articulación y trayectorias para los estudiantes y titulados. Estos tres objetivos son complementarios y se potencian entre sí a través de las propuestas ya descritas.



En efecto, definiciones más sustantivas de los títulos y grados actualmente existentes, en combinación con los nuevos grados y títulos que se propone crear, entregan lineamientos más precisos para que las instituciones formadoras definan su oferta académica, permiten articular trayectorias a través de secuencias de credenciales y expanden las opciones de formación de los técnicos de nivel superior. Así redefinidos, los títulos y grados pueden entregar mayor sustento al suplemento al diploma, mejorando la información disponible para postulantes, estudiantes, empleadores y las propias instituciones de educación superior. La claridad de la información se complementa con el uso de carreras genéricas para informar toda la oferta académica.

La mayor flexibilidad que entrega la eliminación de los requisitos de duración de las carreras permite que el diseño curricular favorezca la creación de nuevos programas de estudios, de duración variable dependiendo de los perfiles de egreso. Así, se puede acomodar de mejor manera la introducción del grado académico de bachiller y crear programas especiales de carreras profesionales para técnicos de nivel superior. Esta mayor flexibilidad se verá fomentada también por la nueva admisión especial para personas con título técnico de nivel superior.

Por su parte, una Comisión de Cualificaciones mejorará la base de información sobre las necesidades de formación proveniente del mundo del trabajo para la definición de ofertas académicas pertinentes.

Algunas propuestas apuntan a un cambio más cultural que legal. Es el caso del suplemento al diploma y del uso de definiciones de carreras genéricas en las alternativas de búsqueda en el sistema de acceso a la universidad. Ambas apuntan a poner de manifiesto el carácter sistémico de la oferta de carreras, en vez de ser concebida cada una de ellas como una isla. El bachillerato, con su énfasis en la formación general, cumple una similar función cultural, en el sentido de retrasar la decisión de optar por una carrera profesional determinada. Estas tres propuestas, junto con la admisión especial para técnicos de nivel superior y el magíster politécnico, resultan consistentes con la disposición que señala que la educación superior chilena es un solo sistema y que es posible transitar entre sus subsistemas.

Aun cuando la estructura de títulos y grados puede ser percibida como instrumental y un elemento más bien secundario para el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes, su formulación puede abrir posibilidades y optimizar propuestas curriculares, otorgando mayores niveles de flexibilidad al inicio de los procesos formativos, así como generar instancias de continuidad de estudios para los distintos tipos de formación, de orientación académica o profesional.

Finalmente, cabe destacar que la implementación de esta propuesta resguarda los principios señalados en la ley, ya que, entre otras cosas:

1. Reconoce la facultad de cada institución de definir sus proyectos formativos respetando el marco legal, permitiendo la diversidad en el sistema.
2. Promueve la cooperación y colaboración dentro y entre subsistemas.
3. Favorece la transparencia, ya que contiene medidas tendientes a mejorar la información que se entrega a la comunidad, tanto en el acceso como en el egreso.
4. Promueve la existencia de trayectorias formativas y la adecuada articulación de estudios para el desarrollo armónico y eficiente del proceso formativo de las personas a lo largo de su vida, reconociendo conocimientos adquiridos previamente.



6

Anexos



ANEXO 1

Elaboración de Propuesta de Estructura de Títulos y Grados del Sistema Educación Superior Chileno



Centro UC
Estudios de Políticas y Prácticas
en Educación - CEPPE

Informe 2

Reporte detallado de los principales grupos de interés, reglamentos, decretos y otras normas relevantes que definen y explican la estructura de títulos y grados. Además, se deberá presentar avance en la ejecución de entrevistas (para cumplimiento de objetivo n°3)

Santiago de Chile, 8 de febrero de 2021

Índice de contenidos

Introducción	28
1. Historia de la Estructura de Títulos y Grados en Chile	29
2. Las reformas del régimen militar	39
3. Modificaciones a la estructura de títulos y grados en democracia	47
4. Regulación 'indirecta' de profesiones	49
5. Conclusiones	51
Referencias	53
Anexo	
Listado de títulos profesionales regulados en Chile	54

Introducción

El siguiente informe tiene por objeto describir la regulación legal de los títulos y grados en Chile y está dividido en 4 secciones más una conclusión, y anexos.

La primera sección describe la historia de la regulación de títulos y grados en Chile hasta el quiebre de la democracia. La segunda sección describe las modificaciones introducidas en la estructura por el régimen militar. La Constitución de 1980 liberalizó muchas profesiones suprimiendo la tuición sobre el ejercicio que tenían colegios profesionales y entregando el control sobre el acceso a la profesión a las instituciones de educación postsecundaria. Este cambio, que además del que asoció 1990 ciertos títulos profesionales con una licenciatura universitaria y dividió la educación post-secundaria en tres niveles dejando a las universidades en la parte superior del sistema, configuran la base de la estructura de títulos y grados vigente en Chile. La tercera sección describe los cambios a títulos y grados hechos en democracia.

La cuarta sección aborda los ejemplos más relevantes de la regulación que llamaremos 'indirecta' de títulos y grados, ya que no se trata de normas que primariamente definen quiénes pueden otorgar las credenciales, sino que establecen regulaciones adicionales que configuran derechos y obligaciones para los titulares de las credenciales.

El concepto que mejor describe la situación actual de nuestros títulos y grados es el de trayectoria de dependencia (path-dependency). Desde 1990 Chile ha seguido regulando títulos y grados, pero todas estas regulaciones han seguido el patrón disruptivo creado por las reformas previas al retorno a la democracia. El resultado es una dispersión de normas que crean y regulan grados y títulos. Estas normas imponen exigencias para el otorgamiento de algunos grados y títulos y distribuyen competencias entre distintos organismos para controlar que, por un lado, dichas exigencias se cumplan, y por el otro, se mantenga el espacio de reserva típico de las profesiones reguladas. Rara vez estas competencias confluyen en el mismo organismo y las consecuencias jurídicas de atentar contra una y otra son muy distintas. Esto genera dos vertientes que forman parte –en un sentido amplio– del 'reconocimiento legal' que un Estado le otorga a una profesión.

Por un lado, está la regulación 'directa'. Son parte de la regulación directa las normas asociadas al proceso de otorgamiento de grados, y eventualmente de títulos, y sus destinatarios son principalmente instituciones que los otorgan, y las instituciones que deben controlar directamente el ejercicio de una profesión regulada. Por ejemplo, son parte de la regulación directa las normas que regulan quiénes pueden enseñar carreras relacionadas con la educación, el contenido curricular y las agencias que supervisan el cumplimiento de exigencias relativas al ejercicio profesional.

Adicionalmente, están las normas destinadas exclusivamente al control del ejercicio de una profesión u oficio en un sentido amplio y están conformadas por una multiplicidad de instituciones y normas jurídicas que modelan el ejercicio de una profesión, y por ende, la profesión misma. Este conjunto de normas se denominará regulación 'indirecta'. Son parte de la regulación indirecta, por ejemplo, las normas que modifican la responsabilidad civil o las normas penales que tienen impacto en el ejercicio de una profesión, o aquellas que exigen condiciones de empleabilidad en el Estado, por mencionar las más importantes. Como se mostrará, entender la regulación directa e indirecta de títulos y grados es esencial para comprender la estructura vigente y las implicancias legales de potenciales modificaciones.

El Anexo 1 contiene una tabla con los títulos, grados y certificaciones legalmente reconocidas, y las normas que las regulan.

1 Historia de la Estructura de Títulos y Grados en Chile

La existencia de títulos y grados profesionales asociados a la educación postsecundaria es coetánea al nacimiento de los estados nacionales modernos. Si bien antes existían profesiones con algún parentesco con las que reconocemos actualmente –notoriamente, la profesión sacerdotal, la de letrado, la de agrimensor y la de médico–, estas se relacionaban tangencialmente con la enseñanza superior y eran más bien designaciones de la autoridad de la Iglesia y del Estado. En este sentido parecerían más a carreras funcionarias que lo hoy entendemos por profesiones o más propiamente profesiones liberales (León 2020:73). Por ejemplo, en la Colonia se podría practicar medicina oficialmente sin estudios formales, y la mayoría de las personas prefería buscar asistencia de curanderos. Asimismo, solo algunos de los cargos eclesiásticos exigían estudios de teología.

La misión de formar profesionales y de educar para el trabajo es una misión relativamente reciente de la educación post-secundaria que surgió con la universidad napoleónica (Ruegg, 2003). Con anterioridad, los oficios, la educación para el trabajo, se realizaban en colegios reales o las escuelas de oficios. Ejemplos de estas últimas son las escuelas veterinarias y agrarias de la segunda mitad del siglo XVIII, que surgieron en muchos lugares de Europa (Burns, 2014).

Winlensky (1964) en un citado estudio describe la teoría de la “historia natural de las profesiones”. La historia natural sirve de para entender la relación entre títulos y grados, es decir, entre la formación académica superior y el reconocimiento que la sociedad le da legalmente a dicho proceso. Según Winlensky, las profesiones como se entienden actualmente nacen como parte de la especialización del trabajo propia de la modernización. Primero, surgen como una práctica que evoluciona a ser una práctica tiempo completo. Luego esta práctica desarrolla un saber propio, que cuando la escala lo permite, comienza a ser enseñado o replicado por maestros dentro de la o las instituciones donde se practica. A medida que este proceso de enseñanza

o replicación se va formalizando, la enseñanza comienza a concentrarse e independizarse del entorno de donde surge, y con ello, se da paso a escuelas y escuelas superiores.

Estas últimas son las que forman a los egresados que conforman la base de la profesión y que en cantidad suficiente y organizados en asociaciones o colegios profesionales, comienzan a presionar a las mismas escuelas y a universidades por el contenido y el control de los egresados. La consolidación se produce cuando la profesión logra una consagración legal. Esta reconoce por un lado los beneficios de la especialidad que se logra con la formación –mejor salud pública, edificios más seguros– pero por el otro, cierra las puertas del ejercicio a los no licenciados creando un monopolio a favor de la profesión. La historia natural muestra que se trata de un proceso bidireccional.

Por su puesto la historia natural no es la historia de todas las profesiones en todos los países, sino más bien una guía (Johnson, 2017). En países como Chile, que importaron sus instituciones republicanas, muchas profesiones fueron creadas de cero con el ánimo reformista y modernizador de los formadores de la república y como complemento a la fundación alguna institución pública.

Ya en la realidad chilena, el estatuto fundacional del Instituto Nacional de la Patria Vieja señalaba entre sus atribuciones “... recomendar las profesiones para medicina y cirugía”⁶, reemplazando en parte antiguas funciones que tenían el protomédico y el Cabildo relativas a la salud pública (Laval, 2003). No obstante, la mayoría de las profesiones y oficios seguían separadas de la enseñanza formal y de hecho estaban lejos de tener la legitimidad que tienen hoy. Como nos recuerda Memoria Chilena a la época de la Independencia “...la mayoría de los individuos atendía sus enfermedades a través de procedimientos y sujetos tradicionales, como meicas, curanderas o sanadoras. Esto llevó a que la cátedra de medicina impartida en la Universidad de San Felipe se clausurara en 1809 debido a la ausencia de alumnos interesados.”⁷

6 Esta separación entre medicina y cirugía tenía origen medieval. La primera era un destinada a entrevistar pacientes y proponer tratamientos y era reservada para miembros de la clase alta. La segunda era más bien un oficio. (Cruz-Coke---). El título de médico-cirujano surgió con la Escuela de Medicina del Instituto Nacional en 1833.

7 BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE. Profesionalización de la medicina en Chile (1750-1930). Memoria Chilena. Disponible en <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-31485.html> . Accedido en 1/23/2021.

Fue después de la Independencia que el Instituto Nacional comenzó a absorber funciones docentes de la Real Universidad de San Felipe enseñando derecho y medicina. El Instituto mantendría esta labor, mediando una reforma que en 1847 reorganizó sus estudios entre instrucción secundaria y profesional o científica, hasta el año 1879. Pero fue el estatuto fundacional de la Universidad de Chile de 1842 el que inicia la aparente asociación legal entre títulos y grados que la educación superior mantiene en Chile hasta hoy. No se trata de que la ley les otorgara tempranamente a las instituciones formadoras la facultad de otorgar títulos y grados. Mal podría haberlo hecho pues la Universidad no tenía docencia alguna y era una academia de ciencias similar a las europeas. La facultad de otorgar títulos y grados separada de la formación y la docencia que su estatuto fundacional de 1842 le entrega a la Universidad de Chile surge precisamente como una forma de separar competencias entre el Instituto Nacional y la Universidad. El estatuto de la Universidad, que fue una ley común, reservó para esta una función políticamente más relevante que la docencia en la naciente república, que era el otorgamiento de títulos y grados y el control de las profesiones. En efecto el estatuto señala en su Art. 17:

- Sin el grado de licenciado conferido por la Universidad, no se podrá ejercer ninguna profesión científica, ni después de cinco años de la promulgación de la presente lei, obtener cátedra de ciencias en el Instituto Nacional. Esceptúanse los individuos que al tiempo de la promulgación de la presente lei se hallaren legalmente admitidos al ejercicio de alguna profesión científica.⁸

Este artículo estableció en la práctica la supremacía que tendría la Universidad de Chile sobre el otorgamiento de títulos y grados de los estudiantes del Instituto Nacional. Interesantemente, esta supremacía sobreviviría, ahora para todo el sistema de educación superior, a la modificación constitucional que estableció la ‘libertad de enseñanza’ en 1876 en la Lei de Instrucción Secundaria i Superior de 1879. Como nos recuerdan Jaksic y Serrano (2010), esta tuición sobre títulos y grados que retuvo la Universidad de Chile ahora como institución docente no fue pacífica. En el debate el diputado conservador Zorobabel Rodríguez reclamaba por la ‘libertad de profesiones’ y consideraba que este control que tendría la universidad estatal sobre el resto del sistema era un “atentado contra el libre mercado, contra la libertad individual y una mala inversión de los dineros públicos, pues era una contribución que los pobres pagaban para que se educaran los ricos” (Jaksic y Serrano, 2010: 92; León 2020:101 n.82). Pero la razón de la supervivencia de esta facultad debe ser leída nuevamente en su

contexto histórico: años antes la libertad de examinación decretada por Abdón Cifuentes respecto de la educación secundaria en 1872, que removió temporalmente la tuición del Instituto Nacional sobre colegios particulares católicos, dio pasos a múltiples abusos que le costaron a Cifuentes su cargo (León 2020:99).

La Lei de Instrucción Secundaria i Superior de 1879 junto con abrir la posibilidad a la creación de nuevas instituciones de educación superior –lo que era coherente con la modificación constitucional de 1876– estableció que la Universidad de Chile retendría la facultad de otorgar títulos y grados. No obstante, la misma ley mitigó el impacto del monopolio sobre títulos y grados que estaba creando y estableció un catálogo cerrado de situaciones en las que podía exigirse el título, es decir, regulando los títulos y grados, pero limitando su exigibilidad. La doble intencionalidad de regular por una parte los títulos, pero por el otro, considerar su impacto en la competencia en el ejercicio profesional, muestra tempranamente la preocupación en Chile por las consecuencias de cerrar ámbitos laborales a ciertas profesiones.

Por la importancia que tiene se transcribe íntegramente el Art. 50 de la Lei de Instrucción Secundaria i Superior de 1879:

- El título de licenciado en la Facultad de Ciencias Físicas i Matemáticas se considerará como título profesional de ingeniero jeógrafo, de ingeniero de minas i de ingeniero civil, según las pruebas prácticas que se exijan a los que lo obtuvieren.
- El título de médico cirujano se expedirá por el rector de la Universidad, de acuerdo con el Consejo, a los que, siendo licenciados de la Facultad respectiva, rindan el examen práctico exigido por los reglamentos, i a los que siendo profesores extranjeros, hubieren cumplido con los requisitos que se determinen, según lo dispuesto en el artículo 9.º, número 4.
- El título de abogado será expedido por la Corte Suprema, a los que teniendo el de licenciado en la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas, rindan los exámenes requeridos ante aquel tribunal, i a los que, siendo profesores extranjeros, hayan cumplido con los requisitos respectivos y rindan los mismos exámenes.
- Los títulos profesionales de que trata este artículo solo se exigirán:
- 1º Para desempeñar empleos públicos nacional o municipales que requieran la competencia especial que el título supone, o para ejercer cargos temporales o transitorios de igual naturaleza, conferidos por la autoridad

⁸ La excepción al final de la cita se explica por el Art. 13 del mismo estatuto que establecía que podían ser profesores los no licenciados que obtuvieran 4/5 de los votos de los miembros de cada facultad.

- judicial o administrativa, o con aprobación de dichas autoridades.
- Cuando los cargos temporales o transitorios a que se refiere el número anterior hayan de ejercerse en poblaciones donde no existan profesores con título que puedan desempeñarlos, podrán conferirse a personas que puedan ser consideradas como capaces de servirlos, aunque no tengan título;
 - 2º Para la práctica autorizada de la profesión de médico-cirujano en los lugares donde practique otro médico titulado;
 - 3º Para los actos especiales en que las leyes exijan la intervención de abogado.
 - Lo dispuesto en el Nº1 de este artículo no se aplica a los profesores de competencia especial que el Gobierno contratase en país extranjero, ni tampoco a los profesores de establecimientos públicos de instrucción secundaria i superior.
 - Para ser farmacéutico no se necesitan grados universitarios, i se dará el título de tales a los que cumplan con reglamentos especiales.

Este artículo tiene sustratos de políticas en educación superior que siguieron repitiéndose en la estructura legal del sistema de títulos y grados hasta el día de hoy.

La facultad de otorgar el título de abogado se le entrega a la Corte Suprema porque esta reemplaza a la Real Audiencia, quien tenía esa prerrogativa en la Colonia. Esta función es consistente con el rol de los abogados de ser ‘auxiliares de la justicia’, es decir, personas “...revestidas por la autoridad competente de la facultad de defender ante los Tribunales de Justicia los derechos de las partes litigantes.” (Art. 520 Código Orgánico de Tribunales)⁹. Hoy en día esta es una reliquia en la estructura de títulos y grados, pues si bien la licenciatura en Ciencias Jurídicas está en manos de las universidades, el título sigue siendo otorgado por la Corte Suprema.¹⁰

La ley de 1879 tiene la particularidad de ser explícita en tomar consideraciones de la oferta de servicios profesionales para decidir sobre la exigibilidad perentoria de la existencia de un título profesional. Ello se deriva del inc. 2do del número 1, en la parte en que señala que en casos en que no sea factible encontrar a profesores con título correspondiente en la población para cargos transitorios. “... podrán conferirse a personas que puedan ser considera-

das como capaces de servirlos, aunque no tengan título”. También se deriva de conjugar el adjetivo de “solo” del encabezado y el texto del Nº2. Ambos establecen que puede ejercerse la profesión de médico-cirujano sin título mientras no llegue al lugar del ejercicio un médico-cirujano titulado. Finalmente, la parte final que liberaliza la profesión de farmacéutico estableciendo que dicha profesión no requiere de grado universitario. Esta mención especial se explica también por herencia de la época colonial donde la profesión de boticario estaba regulada. Esta profesión vuelve a entrar al catálogo de profesiones universitarias con la reforma al estatuto de la Universidad de Chile por el DFL 4807 de 1929.

Finalmente, dos factores relevantes de la reforma de 1879 que vuelven a aparecer en normas posteriores son la existencia de una licenciatura como base de un título profesional, y el establecimiento de estándares de contratación con el estado, ya sea a nivel central o municipal. Esto último reafirmó la práctica de la construcción del estado de manos de profesionales que a partir de entonces aparecen asociados a la creación de servicios y reparticiones públicas. Sólo por mencionar algunos de las reparticiones creadas con cargos profesionales están la Dirección de Obras Públicas en 1888, cuya planta exige ingenieros y arquitectos de la Universidad de Chile, o el Consejo Superior de Higiene Pública y un Instituto de Higiene de 1892, que debe estar conformado por un arquitecto un ingeniero y un militar, y que puede delegar funciones en ‘médicos de ciudad’ e ‘ingenieros de provincia’. Otro ejemplo es la Ley 172 de 1893 que reglamenta la Ley de Elecciones de 1890, y que establece que –dentro de un esquema de voto censitario– que si no existen suficientes contribuyentes que paguen impuestos a los haberes para elegir por los miembros de las juntas electorales, estas podrán elegirse con los votos acumulativos “...entre los que tengan título profesional de abogado, médico, ingeniero, agrimensor, arquitecto, agrónomo o farmacéutico...” propietarios de un bien raíz. Esta lista muestra las principales profesiones de la segunda mitad del siglo XIX.

En el ámbito técnico durante el siglo XIX, se crea en Chile la Escuela de Artes y Oficios por la “...necesidad de dar instrucción de nivel técnico a los jóvenes de la clase trabajadora.” (León 2020:94). En 1849 la Escuela da inicio a sus funciones con los talleres de carpintería, herrería, mecánica, fundición. El decreto de fundación no menciona títulos técnicos o certificaciones oficiales a los egresados,

9 Durante la vigencia del DL Nº406 de 1925, esta función fue transferida a una comisión formada el presidente de la Corte Suprema, el presidente de la Corte de Apelaciones de Santiago y el presidente del Consejo General del Colegio de Abogados fundado en 1925, pero volvió a ser una competencia exclusiva de la Corte Suprema conforme a la Ley Nº 7855 de 1944.

10 Ver artículos 521, 522, 523 y 526 del Código Orgánico de Tribunales; las instrucciones para la tramitación del expediente sobre juramento de abogados impartidas con fecha 2 de abril de 2008; el auto acordado de 9 de mayo de 2008 y su texto refundido en el Acta 173-2017; el artículo 54 del DFL Nº 2, de 16 de diciembre de 2009, del Ministerio de Educación, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley No 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley No 1, de 2005, y el acta 47/2020, CS, que contiene el texto refundido del instructivo para la tramitación de expedientes de juramento de abogadas y abogados.

pero se utilizaban denominaciones de artesanos y maestros.

Así para el cambio de siglo, y en virtud de la ley de 1879, existían, por un lado, el otorgamiento de grados y títulos profesionales por la Universidad de Chile, y por el otro, una incipiente regulación de las profesiones a través de la reserva legal de ciertas ocupaciones en reparticiones públicas para profesionales. Este panorama se mantiene relativamente inalterado durante la República Parlamentaria, salvo por la creación de escuelas industriales y de minas con formación técnica y de ingenierías. La Constitución de 1925 mantiene la libertad de enseñanza (Art. 10 N°7), pero el gobierno autoritario de Ibáñez, rebaraja, mediante una serie de decretos con fuerza de ley, la relación de la Universidad de Chile con el Estado, con la educación secundaria y superior, todos cambios que tuvieron importante incidencia en la estructura de títulos y grados hasta 1980.

El primero de los decretos del gobierno de Ibáñez fue el DFL N°1312 de 1927 que, junto con reorganizar el servicio de Instrucción Pública, quitó a la Universidad de Chile la función de superintendencia del sistema secundario y superior. La Universidad tenía esta función por ser continuadora del Instituto Nacional, que a su vez la tenía por su monopolio sobre la examinación de la educación secundaria desde que fuera fundado. Pero el DFL N° 1312 vino a realizar una disposición programática de la Constitución de 1833 y que la Constitución de 1925 reitera en el Art. 10 N°7 y que a la fecha no se había dictado, que era la de tener una superintendencia de educación dentro del Ministerio de Instrucción Pública. Después del DFL N° 1312 sólo le quedaría a la Universidad la facultad de co-examinación de la educación superior por algunos años más.

Otro de los decretos importantes del gobierno de Ibáñez para la estructura de títulos y grados fue el DFL N° 2327 de 1927 que genera un nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile, que sería luego complementado con el Decreto 4926 del mismo año, luego reemplazado por el DFL N° 4807 de 1929 y finalmente cristalizado en el DFL 280 de 1931. Estos dos últimos dieron forma al "Estatuto Orgánico de la Enseñanza Universitaria". En ellos se regulan diversas materias aparte del Estatuto de la Universidad, entre ellas, la estructura de Títulos y Grados, y Establecimientos Particulares de Enseñanza Superior. Respecto de títulos y grados, el DFL N° 280 señala lo siguiente:

- **Art. 39.** Los alumnos de las Universidades reconocidas por el Supremo Gobierno, rendirán sus exámenes en la forma indicada en el artículo 66, inciso 3.º de la presente Ley.

Las comisiones examinadoras deberán tomar

en cuenta en este caso las informaciones que acrediten la aplicación y la labor desarrollada durante el año por el alumno, como lo son sus notas y trabajos escritos, y en vista de estos antecedentes y del examen decidirán la promoción y calificación de los examinados, en la misma forma que establezcan los Reglamentos de la Universidad de Chile, para sus Escuelas o Institutos.

- **Art. 40.** En cada Facultad de la Universidad de Chile habrá los grados de Licenciado y Doctor y los títulos profesionales correspondientes a las Escuelas Universitarias que funcionan bajo su dependencia. Los planes de estudio de las Escuelas indicarán los ramos que deben cursarse para obtener los grados de Licenciado, de Doctor y los títulos profesionales. Los reglamentos de exámenes prescribirán las pruebas finales a que deben someterse los postulantes para obtener tales títulos y grados.
- **Art. 43.** La Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación otorgará el grado de Bachiller en Humanidades, con mención en ramos o grupos de ramos del Programa de Estudios Secundarios, a los alumnos que estén en posesión de la Licencia Secundaria y que rindan satisfactoriamente las pruebas especiales que determine un Reglamento que dictará el Consejo Universitario. El grado de Bachiller en Humanidades será necesario para incorporarse a las Escuelas universitarias y para obtener los grados y títulos que la Universidad confiere.
- **Art. 44.** Los estudiantes que cursen satisfactoriamente los años de estudios de las escuelas anexas dependientes de las Facultades y que rindan las pruebas prescritas por sus reglamentos, recibirán los títulos correspondientes que al efecto les otorgue el Decano de la Facultad respectiva.
- **Art. 45.** Los títulos profesionales otorgados por la Universidad de Chile se exigirán:

1) Para desempeñar funciones o empleos públicos que requieran la competencia especial que tales títulos suponen, o para ejercer cargos temporales o transitorios de igual naturaleza, conferidos por la autoridad judicial o administrativa o con aprobación de dichas autoridades.

2) Para la práctica autorizada de la profesión de Médico Cirujano, de Farmacéutico o Dentista y para la enseñanza en establecimientos de Educación Secundaria del Estado.

3) Para los actos especiales en que las le-

yes exijan la intervención de Abogado.

La disposición del N.º 1) de este artículo se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, inciso 2.º.

- **Art. 64.** La creación y funcionamiento de toda nueva institución docente particular de enseñanza superior, que se cree con posterioridad a esta Ley, destinada a preparar alumnos para rendir exámenes que conduzcan a la obtención de grados y títulos de los que otorga la Universidad de Chile, necesitará autorización del Supremo Gobierno, previo informe del Consejo Universitario. Ninguna institución que carezca de esta autorización podrá designar con el nombre de Universidad a sus establecimientos de enseñanza.
- **Art. 65.** Los establecimientos universitarios particulares podrán organizar como crean conveniente sus servicios educacionales. Pero la enseñanza que en ellos se dé para optar a grados o títulos que haya de conferir la Universidad del Estado se conformará a los planes de estudios y programas aprobados por el Consejo Universitario para las Escuelas de esta Universidad.
- **Art. 66.** Las pruebas de grados y títulos que haya de expedir la Universidad de Chile a los alumnos de los establecimientos universitarios particulares se rendirán ante comisiones de profesores ordinarios designadas por el Consejo Universitario, a propuesta del Decano de la Facultad respectiva. El Consejo podrá, si lo estima conveniente, integrar estas comisiones con un profesor de la Universidad particular a que pertenezcan los candidatos.

Los exámenes anuales de ramos se rendirán ante comisiones compuestas por el profesor del respectivo establecimiento particular y dos profesores ordinarios de la Universidad de Chile, designados por el Consejo Universitario, a propuesta del decano de la respectiva Facultad, o compuesta en la misma proporción si se trata de comisiones de más de tres miembros. Estas comisiones serán presididas por uno de los miembros designados por el Consejo Universitario.

- **Art. 67.** Las Universidades particulares existentes gozan de personalidad jurídica; no están obligadas a impetrar del Congreso Nacional la autorización para conservar a perpetuidad sus bienes raíces, a que se refiere el artículo 556, del Código Civil; administra libremente sus bienes y éstos no están sujetos a impuestos. Conservarán, asimismo, derecho a sus iniciativas y especializaciones

profesionales y educacionales, y dependerán de la Superintendencia de Educación Pública.

Dichas Universidades continuarán en posesión de los derechos y atribuciones de que gozan en la actualidad, sin otras limitaciones que las impuestas por las leyes en vigencia.

- **Art. 68.** Son también aplicables las disposiciones pertinentes de este título a los Institutos Particulares Técnicos, sean estos Comerciales, Industriales, Agrícolas, Artísticos o de Servicios Sociales anexos a las Universidades Particulares ya existentes.

Estos artículos muestran que desde que comienza a incrementarse la oferta de carreras universitarias por la Universidad Católica y la de Concepción, que habría sido la ocasión de desligar el vínculo histórico entre títulos y grados que se podían trazar a la función de regulador que tenía la Universidad en el siglo XIX, el legislador le dio la misma facultad a las universidades reconocidas por el Estado, regulando en cambio, la participación de profesores de la Universidad de Chile en la comisiones de examinación. A mayor abundancia, en esta norma el legislador reitera la estrecha relación entre grados académicos y títulos profesionales atando indisolublemente ambos conceptos legislativamente como lo hacía la ley de 1879. En algunos casos el grado de licenciado es requisito del título profesional respectivo (Derecho, Medicina), pero en otros, el grado académico hace las veces de título profesional, por ejemplo, el Art. 41 señala que la licenciatura de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas "... se considerará como el título profesional de ingeniero".

Finalmente, el Art. 45 transcrito reitera la misma idea que tenía la Ley de Instrucción Secundaria Superior de 1879 respecto de la exigencia de los títulos en cargos públicos, esta vez sin atenuaciones, salvo por el inciso final que abre a que puedan optar a ellos las universidades reconocidas, "... sin otras limitaciones que las impuestas por las leyes en vigencia". Después de esta norma, muchas leyes abrirían la posibilidad de ejercicio profesional en el Estado y municipalidades a egresados de otras instituciones distintas a la Universidad de Chile, algo que bien señala León (2020:142) ya se había producido con el DS N° 304 de 1930 de la Ordenanza de Construcción y Urbanismo que tenía la posibilidad de que fueran ingenieros o arquitectos para efectos de esa ley los titulados en la Universidad de Chile "... o en otra Universidad con estudios equivalentes."

Volviendo al paradigma de la 'historia natural', a partir de del segundo decenio del siglo XX comienzan a configurarse la regulación 'directa' de algunas profesiones. Esta se produce a propósito del reco-

nocimiento legal de colegios profesionales. Hasta antes de la creación de colegios profesionales, existían regulaciones ‘indirectas’ de profesiones en el Código Civil, por ejemplo, el Art. 2521 que regula la prescripción para el cobro de honorarios profesionales liberales. También el Código Penal de 1874 regulaba penas tales como inhabilitaciones absolutas temporales o perpetuas, e inhabilitaciones especiales, temporales o perpetuas para el ejercicio profesional. Lo mismo se aplicaba para oficios públicos. Un buen ejemplo es el Art. 39 del Código Penal que describe las consecuencias de la inhabilitación especial. También existía regulación específica de derechos y deberes para abogados y ciertas profesiones relativas al sistema justicia esparcidas entre el Código Civil, Código de Procedimiento Civil, y el Código Orgánico de Tribunales. Por ejemplo, el Art. 253 de este último requiere para ser juez o ministro de cortes superiores el título de abogado. Pero ninguna de estas regulaciones alcanzaría la profundidad de las que surgieron con los colegios profesionales que surgen desde el ‘Estado de Compromiso’. Como señala Góngora, citado por Cifuentes (2007) este estado es...

- ... la concepción de que el Estado debe tener una actitud protectora para todos los estratos de la sociedad, en la medida en que estén involucrados en el trabajo material o administrativo, es necesario ir creando nuevos organismos estatales o paraestatales y con ello incrementar cuantitativamente la administración pública. Es un dilema sin salida, ya que tampoco podía prescindirse de la idea, tradicional y nueva a la vez, de que el Estado es el agente del bien común.

El primer colegio profesional de Chile fue el Colegio de Abogados fundado por el DL N° 406 de 1925. Entre las atribuciones del Colegio relativas al control de la profesión se encuentran las típicas asociadas al cierre, por ejemplo, participación en el control de acceso a la profesión, es decir, el otorgamiento del título, la afiliación obligatoria, el cobro de patentes y la posibilidad de imponer sanciones a los asociados, la verdadera regulación de una ‘orden’:

- **Artículo 1.** El ejercicio de la profesión de abogado está sujeto a las disposiciones de la presente ley.
- **Art. 4.o** Cada uno de estos Consejos tendrá su jurisdicción sobre los abogados que ejerzan su profesión en el distrito jurisdiccional de la Corte de Apelaciones respectiva.

El Consejo de Santiago tendrá, además, la supervigilancia de los Consejos provinciales y de la orden de abogados en toda la República.

- **Art.9.** Corresponde al Consejo de su jurisdicción:

a) Prestar protección a los abogados, mantener la disciplina profesional, velar por el prestigio y prerrogativas de la profesión y la regularidad y corrección de su ejercicio.

- **Art. 10.** Sin perjuicio de la facultad que corresponda a los tribunales de justicia, el Consejo podrá corregir de oficio todo acto que pueda ser considerado como desdoroso para la profesión o como abusivo de su ejercicio, pudiendo al efecto hacer uso de las medidas siguientes:

Podrá, asimismo, acordar con el voto de los dos tercios de sus miembros, la cancelación del título siempre que motivos graves lo aconsejen. La cancelación solo podrá hacerse efectiva con aprobación de la Corte Suprema. Declarada la cancelación del título, será eliminado el nombre del abogado del registro de la orden.

- **Art. 13.** El título de abogado será expedido por una comisión compuesta del presidente de la Corte Suprema, del presidente de la Corte de Apelaciones de Santiago y del presidente del Consejo General de Abogados de Santiago...
- **Art. 14.** Para ejercer la profesión de abogado ante los tribunales de la República, deberá además el abogado hacerse inscribir en el registro especial de los abogados en ejercicio en el distrito jurisdiccional de su residencia que deberá llevar cada uno de los consejos, y pagar la patente que corresponda en conformidad a la ley, según sea el tribunal ante el cual deben ejercer su profesión.

Estas funciones serían aumentadas y perfeccionadas por la Ley 4409 de 1928 que agrega regulación de otros aspectos de la profesión como el cobro de honorarios, el uso de cuotas para creación de instituciones de ahorro, la posibilidad de suspender a colegiados, y, como se señalara anteriormente, la facultad del presidente del Consejo del Colegio (hasta 1944) de formar parte de la Comisión que otorgaría el título de abogado.

Durante el siglo XX y hasta 1973 se suman al Colegio de Abogados una serie de colegios con facultades similares para controlar el ingreso, los honorarios, y general todos los aspectos del ejercicio profesional. Sin ser exhaustiva, la lista comprende: la Ley N° 7205 de 1942 que crea el Colegio de Farmacéuticos de Chile; la Ley, N° 7211 de 1942 que crea el Colegio de Arquitectos; la Ley N° 7758 de 1944 que crea el Colegio de Ingenieros Agrónomos; la Ley N° 9271 de 1948 que crea el Colegio de Dentistas; la Ley N° 11.161 de 1953 que crea el Colegio de Enfermeras; la Ley N° 11901 de 1955 que crea el Colegio Médico Veterinario de Chile; la Ley N° 11.934 de 1955 que crea el Colegio de Asisten-

tes Sociales; la Ley N° 11.994 de 1955 que crea el Colegio de Constructores Civiles de Chile; la Ley N° 12.045 de 1956 que crea el Colegio de Periodistas; la Ley N° 12.851 de 1958 que crea el Colegio de Ingenieros y el Colegio de Técnicos; la Ley N° 13.011 de 1958 que crea el Colegio de Contadores; la Ley N° 14.895 de 1962 que crea el Colegio de Matronas; la Ley N° 17.033 de 1968 que crea el Colegio de Psicólogos; la Ley N° 17.109 de 1969 que crea el Colegio de Técnicos Agrícolas y de Prácticos Agrícolas, la Ley N° 17.164 de 1969 que crea el Colegio de Tecnólogos Médicos de Chile; la Ley N° 17.340 de 1970 que reforma y recrea el Colegio de Químico-Farmacéuticos de Chile; la Ley N° 17.383 que crea el Colegio de Laboratoristas Dentales de Chile.

Todas estas normas tienen elementos de regulación de sus respectivas profesiones, pero con peculiaridades que hacen extenso describirlas en detalle. En lo que se refiere a títulos y grados, las normas, sobre todo de los primeros colegios, definen el grado que da origen al título profesional que permite u obliga los egresados a incorporarse al respectivo colegio. Por ejemplo, la Ley 12.851, a propósito de la membresía, reconoce como ingenieros a los egresados de la "Academia Politécnica Militar, Academia Politécnica Naval, ex Escuela de Ingenieros de la Armada, Escuela de Ingeniería Naval y Escuela de Ingenieros de Aviación." También reconoce como técnicos a los egresados con dicha formación de los establecimientos dependientes de las Fuerzas Armadas. Pero cerraba el Colegio de Técnicos a los egresados de la UTE, o a quienes cumplieran con las exigencias de ingreso y egreso de sus carreras.

Otras normas son comunes entre ellos, en particular, las que asegura afiliación obligatoria al respectivo colegio bajo el título "Sobre el ejercicio de la profesión", las normas que fijan formulas arancelarias, y normas les otorgan a los colegios facultades de imponer sanciones disciplinarias a sus asociados, todas atribuciones que desaparecerían con la Constitución de 1980. Para ilustrar, la Ley N° 9263 de 1948 crea el Colegio Médico de Chile: la técnica regulatoria de esta ley asegura la afiliación obligatoria mediante de dicha norma con otra normativa de 'regulación indirecta' que son las patentes municipales. En efecto, señala dicha ley:

- **Artículo 25.** Para ejercer la profesión el médico-cirujano deberá inscribirse en el Registro Especial del distrito jurisdiccional de su residencia, y pagar la patente respectiva. Las Municipalidades no podrán otorgar patentes para el ejercicio de la profesión de médico-cirujano a ninguna persona que no compruebe estar inscrita en el Colegio Médico.

Esta norma hace responsable a las municipalidades, vía el control de patentes, de asegurarse que

todos los médicos estén colegiados, lo que otorga al Colegio el control definitivo del ingreso de la profesión. Una norma similar se encuentra en la gran mayoría de los colegios profesionales. Como señala León (2020:144 n40) "... el ejercicio profesional pasaba así del monopolio de la Universidad de Chile al monopolio de los gremios profesionales." Pero no todas las fórmulas de ingreso eran tan simples. Los Contadores tenían obligación de formar parte del Colegio si tenían el título profesional y solo podían ejercer si mantenían sus cuotas al día. Los tecnólogos médicos, tenían en cambio un sistema mucho más complejo. Para ejercer como tecnólogos médicos debían registrarse en el registro local de tecnólogos médicos y copulativamente pagar su patente municipal. La particularidad es que solo se les permitía pagar patente si acreditaban estar en el Registro General de Tecnólogos Médicos y las encargadas de alimentar dicho registro eran las Direcciones de Escuela (de pregrado) que los formaban y que debían reportar anualmente nóminas de los titulados y sus especialidades. En la práctica, esto generaba la colegiatura automática y convertía a las universidades en las garantes del acceso a la profesión y no el colegio mismo.

Otras particularidades de la regulación de las profesiones en las leyes que crearon los colegios profesionales fue el cierre de algunos de ellos a egresados de ciertas universidades. La regla general era que podían ser admitidos aquellos que tuvieran el título profesional de la Universidad del Estado o de una universidad reconocida por el Estado. A la fecha de la formación de todos los colegios profesionales, el reconocimiento de todas las instituciones de educación superior era por ley. Pero existían casos especiales como el Colegio de Enfermeras que se creó exclusivamente para egresadas de instituciones en particular, mostrando la más drástica forma del cierre de una profesión. El Art. 19 de la Ley 11.161 de 1953, en su formulación original, señalaba:

- **Artículo 19.** Para ejercer la profesión de enfermera es necesario estar en posesión del título correspondiente otorgado por la Universidad de Chile, o reconocido por ella, o por la Universidad Católica de Chile o Universidad de Concepción, o ser titulada por la Escuela de Enfermeras del Hospital de Niños de Valparaíso, desde la fecha de su fundación hasta cuatro años después de la vigencia de esta ley y estar inscrita en el Colegio.

Esta norma privaba incluso a otras universidades del estado de formar enfermeras al verse sus egresadas tituladas impedidas de ejercer la profesión. Las egresadas de la Escuela de Enfermería de la Universidad Austral de Chile fundada en 1963, se titulaban por convenio de examinación con la Universidad de Chile, y aun después de obtener su

autonomía en 1968, solo podían colegiarse gracias al reconocimiento que les daba la Universidad de Chile. Esto fue objeto de una reforma durante el régimen militar, que mediante el DL 857 de 1975 agregó después de Universidad de Concepción la frase "...o por las universidades del Estado o reconocidas por el Estado". La reforma muestra que, a pesar de haberse dictado el DFL 280 en 1931, debilitando el monopolio de la Universidad de Chile sobre las profesiones, la competencia y sus implicancias en el acceso al ejercicio profesional –la competencia ‘por la cancha’ en vez de la competencia ‘en la cancha’– continuó siendo una variable determinante en la regulación de las profesiones. Esto es muy visible en las normas que se generan en la modernización del Estado en los gobiernos radicales.

Por ejemplo, la Ley N° 10.223 de 1951 de que Fija el Estatuto de para los Médicos Cirujanos, Farmacéuticos o Químico-Farmacéuticos y Dentistas (Estatuto Médico Funcionario), con todas las garantías y la descripción de carrera funcionaria y sus asignaciones, señalaba en su Art. 2 inc. 2do:

- **Art.2:**
Las disposiciones de esta ley se aplicarán solamente a los profesionales funcionarios con título otorgado o revalidado por la Universidad de Chile, que desempeñen cargos para los cuales se requiere el título profesional o que, sin que la denominación del cargo lo exprese, signifiquen funciones profesionales, sean ellas directivas, inspectivas, docentes o meramente técnicas.

Dicha norma subsistiría hasta 1963 cuando la Ley N° 15.076 modifica la redacción para permitir que fueran “profesionales funcionarios” todos los aquellos profesionales del área de la salud que estuvieran inscritos en los registros del colegio correspondiente.

Otras normas de modernización del Estado tenían exigencias ya no asociadas a las instituciones de educación superior de donde egresaban los funcionarios, sino a los grados académicos que tenían y su duración. Esta fórmula pasaría a ser el estándar de contratación en el diseño de muchos servicios y reparticiones públicas, algo que sumado al poder del Estado como regulador ‘indirecto’, generó respuestas posteriores en el diseño de carreras. Tal es el caso de la Ley N° 9.987 de 1951. Originalmente, el Estado había hecho diferencias salariales a favor de “abogados, ingenieros y arquitectos” que trabajaran en la Dirección de Obras Públicas, y a favor de los funcionarios con “título profesional universitario” de la Contraloría General de la República. La Ley N° 9.987 redefinió estos beneficios en los siguientes términos:

- **Art. 9:**
a) Se considerará profesional universitario a aquel que se encuentre en posesión de un título otorgado por alguna Universidad reconocida por el Estado o por la autoridad señalada por la ley, para cuya obtención se requiera, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes, poseer el grado de Bachiller en Humanidades y efectuar cursos regulares universitarios de una duración mínima de cinco años;

Esta es la primera vez que aparece en la legislación la exigencia de títulos profesionales universitarios de 5 años posteriores al Bachiller en Humanidades. La fórmula de la ‘asignación profesional’ se repetiría para la generalidad de funcionarios públicos con el DFL N° 256 de 1953.

Dicha norma señala en su Art. 75:

- **Artículo 75.** Los funcionarios que para el desempeño de su cargo, empleo o función requieran título profesional universitario, gozarán de la asignación especial de título, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.o de la ley N.o 10,990, de fecha 31 de Octubre de 1952.

Se considerarán profesionales universitarios aquellos que posean un título profesional otorgado por alguna Universidad reconocida por el Estado o por la autoridad señalada por la ley, para lo cual se requiera, de acuerdo con los reglamentos vigentes, poseer el título de Bachiller, Licenciado en Humanidades y efectuar cursos regulares universitarios de una duración mínima de cinco años.

Esta norma, que produjo jurisprudencia vacilante de la Contraloría en su oportunidad (ver las controversias entre la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile a propósito del título de Visitadora Social en León 2020:143 n.36), estableció neutralidad en la asignación profesional de empleados públicos a titulados de distintas instituciones, siguiendo el mismo espíritu de DFL 280 de 1931. Pero añadió, además, un fuerte incentivo para que –dados los beneficios de la carrera funcionaria y el campo laboral– los cursos regulares universitarios de licenciaturas posteriores al Bachiller que dieran origen a títulos profesionales duraran 5 años, además de formalizar la exigencia del bachillerato. Este incentivo a obtener carreras profesionales se reforzaría en sucesivas leyes, no solo por la asignación profesional. Otros beneficios de ser profesional serían la preferencias en los concursos públicos, aunque fuera para cargos administrativos, beneficios en la calificación funcionaria, beneficios de jornada laboral (33 horas semanales de los profesionales versus 43 para funcionarios no profesionales), el beneficio de la posibilidad de servir dos cargos públicos simultáneamente hasta acumular

una jornada completa, el beneficio de mantener la capacidad de emitir informes independientes, etc. todas materias vedadas a los funcionarios no profesionales (Ver Arts. 23 b), 53, 143, 171 y 173 del DFL N° 338 de 1960). Estos beneficios a favor de profesionales universitarios siguieron vigentes hasta la dictación del Estatuto Funcionario de la Ley N° 18.834 de 1989, modelando indirectamente la duración de las carreras universitarias. Los efectos de la Ley N° 9.987 de 1951, como se verá, aparecen tempranamente en los Estatutos de la Universidad Técnica del Estado (UTE).

La educación técnica fue objeto de una importante modificación con la creación de la UTE en 1947. Esta agrupó a diversas instituciones que otorgaban formación y títulos técnicos, entre ellas las Escuelas de Minas y las Escuelas Industriales, creadas en la década del 20, y parte del Escuela de Artes y Oficios que otorgaba títulos técnicos. Esta última otorgaba desde la década de 20 títulos de “Operario” que podía obtenerse en 3 años a quienes se especializaran en algunos de sus talleres. Los Operarios eran fundidor, herrero, calderero, hojalatero, carpintero, modelista, mecánico y electricista. Estos se integraban con los títulos técnicos de Técnico Mecánico, Técnico Electricista, y Técnico Químico, a los que se podía optar cursando 5 años, tres de enseñanza general y dos de enseñanza especializada. Con el tiempo esta configuración se transformó. Los oficios pasaron a llamarse títulos de Primer Grado o Grado de Oficios, con una duración de cuatro años promedio, salvo para los Oficios de Electricidad y Mecánica que duraban 5 años. Los técnicos pasaron a llamarse títulos de Segundo Grado o Grado de Técnicos, y se obtenían, dependiendo de la especialidad, en tres años después de haber completado el cuarto año del título de primer grado, pero se permitía el ingreso en segundo año a quienes tuvieran estudios correspondientes en su 5to y 6to año de humanidades en los casos de Mecánica, Fundición y Electrotecnia. En el caso del técnico químico el ingreso podía ser después del primer año con estudios correspondientes en humanidades, pero la carrera duraba 4 años. En la práctica esta organización implicaba una integración formal entre la enseñanza secundaria técnica y la enseñanza técnica superior, y fue una respuesta al incremento de la educación secundaria técnica. En resumen, las carreras técnicas de la Escuela de Artes y Oficios previas a la Universidad Técnica del Estado (UTE) duraban, 4 o 5 años para el caso de los oficios, 5 años para las carreras técnicas con integración con la enseñanza secundaria, y 7 y 8 años, cuando no existía dicha integración.

Interesantemente, el Decreto Supremo N° 1831 de 1947 de fundación de la UTE, en sus considerandos para justificar la creación de la universidad desde la fusión de escuelas existentes, describe los títulos técnicos de más de 5 años como los que otorga-

ba la Escuela de Artes y Oficios, como “integrantes de la enseñanza profesional superior” años antes de que se decretara la asignación profesional para funcionarios públicos a quienes cursaran carreras de al menos 5 años.

La Ley N° 10.259 de 1952, que crea el Estatuto de la UTE describe los títulos que otorgaría la institución en los siguientes términos:

- **Artículo 31.** Los títulos otorgados por la Universidad Técnica del Estado son válidos para el desempeño de empleos en empresas o servicios fiscales, fiscales de administración autónoma, semifiscales y municipales que requieran la competencia especial que tales títulos determinen, y para cargos, comisiones y peritajes que confieren las autoridades administrativas y judiciales.

Igual validez tendrán los títulos otorgados por las Universidades particulares reconocidas por el Estado.

Al aplicar el artículo 9.o, letra a), de la ley N.o 9,987, se entenderá que los alumnos que ingresen a la Universidad Técnica del Estado y a las Universidades particulares reconocidas por el Estado podrán optar por el Bachillerato en Humanidades o por el Bachillerato Industrial.

La Universidad Técnica del Estado dictará las normas reglamentarias a que se sujetará el Bachillerato Industrial para las Escuelas de su dependencia.

Para los ingenieros ya titulados por la Universidad Técnica del Estado o por las Universidades particulares reconocidas por el Estado y los ingresados en ellas antes de la promulgación de la presente ley que se titulen en el futuro, no regirá la exigencia del Bachillerato.

Para los técnicos, como también para los constructores civiles titulados en dichas universidades, no regirá la disposición de cinco años de estudios universitarios, sino sólo de tres años, con un mínimo de cuatro años más de estudios pre-universitarios para los bachilleres industriales, o bien de cuatro años universitarios para los que tengan título de Bachiller en Humanidades.

Este artículo, que fue derogado por el DL N° 2961 de 1980 con efecto retroactivo al año 1971, es vital para entender la complejidad que empieza a generar la falta de diseño en el esquema de títulos y grados que se configura en el país antes de las reformas de 1980. Nótese que la norma se refiere no solo a la UTE, sino también a las “universidades particulares reconocidas por el Estado”. La mención

a estas no fue solo para evitar que una interpretación sesgada posterior pudiera excluir a dichas instituciones del campo laboral que se describe para los títulos de la UTE, sino también porque estas instituciones también tenían carreras técnicas similares a las que tenían, por ejemplo, las Escuelas de Minas, las Escuelas Industriales y de la Escuela de Artes y Oficios que se fusionaban en la UTE, que podían ser afectadas por las exigencias de contratación del Estado de las cuales esta norma busca hacerse cargo.

De partida, el artículo abre la posibilidad de que los alumnos rindan un 'Bachillerato Industrial', que se replicaría para las carreras de la UTE, equivalente al Bachillerato en Humanidades. Con esto se cumplía con la exigencia del bachillerato para obtener la asignación profesional de la Ley N° 9.987. El artículo tiene luego una norma de transición que le permite obtener la asignación profesional a quienes no hubieran tenido el bachillerato, ya este que no se exigía en las Escuelas de Minas, en las Escuelas Industriales, ni en la Escuela de Artes y Oficios. Finalmente, la norma crea una excepción a la exigencia de 5 años universitarios para los constructores civiles para la UTE y universidades particulares reconocidas por el Estado, cuya carrera duraba 4 años después del Bachiller en Humanidades, o tres después del Bachiller Industrial. Quedaron así configuradas carreras profesionales de 4 años que podían ser objeto de asignación profesional en el Estado en la Dirección de Obras Públicas. Por ello los primeros egresados de la Escuela de Construcción de la Universidad Católica, fundada en 1950, pudieron ingresar a la administración pública como profesionales.¹¹

Excepciones a las normas como las contenidas en el Estatuto Orgánico de la UTE, aparecieron dispersas en decenas de normas que se generaron para crear o modernizar servicios públicos, para contemplar carreras técnicas universitarias y en los decretos de encasillamiento. Cuando no existía la excepción, la jurisprudencia administrativa era vacilante. Por ejemplo, el Dictamen N° 9.530 de 1964 de la Contraloría General de la República, decretó que, al Escalafón de Técnicos de la Dirección de Obras Sanitarias, aunque tuvieran el título profesional de químicos-farmacéuticos, no les eran aplicables las normas que beneficiaban a los profesionales del área de la salud del Estatuto Médico (Ley N° 15.076) por no existir identidad entre cargo técnico y el título profesional. Otras veces la jurisprudencia administrativa era expansiva. El Dictamen N° 8459 de 1964 extiende el beneficio de la jornada de 33 horas a los funcionarios de la Universidad de Chile que tengan "título universitario", no solamente "tí-

tulo profesional universitario" porque la Universidad misma no hacía distinciones, lo que en la práctica favoreció a profesionales sin licenciatura de 5 años. Pero no tuvieron la misma suerte los Técnicos Universitarios en Gestión Administrativa titulados de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, a los que se les denegó por años la asignación profesional en Carabineros y otras reparticiones públicas (Ver síntesis de jurisprudencia de la Contraloría Dictamen N° 34.545/1993). Esta jurisprudencia administrativa, no obstante, no alcanzó para extender los beneficios de pensiones, lo que volvió a generar una década de desconocimiento del carácter profesional del título para efectos de la administración.

Los ejemplos de creación de nuevos títulos profesionales a propósito de la modificación de servicios que luego generaron excepciones tampoco eran infrecuentes. La Ordenanza de Aduanas profesionalizó el título de Vista de Aduanas que se impartía como título profesional en la Escuela de Aduanas, y que luego de sucesivos encasillamientos fueron asimilados a administradores públicos, con 4 años de estudios y con todos los beneficios de la asignación profesional. No obstante, el único servicio al que podían optar a cargos superiores o a director, como si tuvieran título profesional asociado a una licenciatura de 5 años, era la misma Aduana.

Resulta inconducente mapear todos los títulos profesionales y técnicos y los grados académicos generados durante este período que las universidades, escuelas e institutos generaban en virtud de los estatutos que los autorizaban a otorgarlos. Pero cabe destacar que la dispersión de títulos y grados antes de la reforma del 1980 era importante, y el mismo Estado, el principal regulador del empleo en el país, no tenía una interpretación consistente de los requerimientos que se imponían para formar plantas en sus propios servicios y reparticiones. Esto generó una amplia jurisprudencia, administrativa y judicial respecto de todos los aspectos laborales como la asignación profesional, el ascenso en la jerarquía y cambios de grado, vacaciones proporcionales, jubilaciones, y todo tipo de derechos y obligaciones funcionarias. A esta complejidad se suma el hecho que muchas disposiciones, ya sea bajo la forma de excepciones, exclusiones o reservas, eran el resultado de colegios profesionales o asociaciones similares funcionando como grupos de presión.

11 La exigencia del examen de bachillerato se suprimió el año 1966, reemplazándose por la combinación de las licencias de enseñanza media sumadas la prueba de Aptitud Académica que fuera reemplazada el 2002.

2

Las reformas del régimen militar

El quiebre de la democracia trajo cambios profundos a la estructura de títulos y grados descrita en la sección anterior. Los cambios estructurales más importantes fueron inducidos por la Constitución de 1980. De esta se derivaron una serie de Decretos con Fuerza de Ley que reorganizaron la enseñanza profesional en el país.

La piedra angular que orientó las reformas fue nuevamente la libertad de enseñanza, esta vez regulada con mucho más detalle que las versiones anteriores (Toro, 2015). La libertad de enseñanza está consagrada en el Art. 19 N° 11 de la Constitución que mantiene su redacción original y señala:

- **Artículo 19.-** La Constitución asegura a todas las personas: ...

11°.- La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel;

El primer paso de los militares fue la dictación del Decreto Ley N° 3541 de 1980 que facultó a la Junta de Gobierno a reestructurar el sistema universitario. Esto se hizo a través de varios DFL del Ministerio de Educación Pública de principios de 1981.

Estos decretos regularon todos los aspectos relevantes del sistema universitario. En lo que respecta a la estructura de títulos y grados universitarios, el principal es el DFL N° 1 de 1981 de Ministerio de Educación Pública. Este señalaba en su versión original:

- **Artículo 2°-** Corresponde especialmente a las universidades: ...

c) Formar graduados y profesionales idóneos, con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades

d) Otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el Estado, y ...

- **Artículo 4°-** Se entiende por autonomía el derecho de cada universidad a regir por sí misma, en conformidad con lo establecido en sus estatutos, todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.

La autonomía académica incluye la potestad de la universidad para decidir por sí misma la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio. ...

- **Artículo 9°-** Corresponde exclusivamente a las universidades otorgar los grados académicos del Licenciado, Magister y Doctor.

El grado de licenciado es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada. El grado de Magister es el que se otorga al alumno licenciado de una universidad que ha aprobado un programa de estudios de profundización en una o más de las disciplinas de que se trate.

El grado de Doctor es el máximo que puede otorgar una universidad. Se confiere al alumno que ha obtenido un grado de Magister en la respectiva disciplina y que ha aprobado un programa superior de estudios y de investigación, y acredita que quien lo posee tiene la capacidad y conocimientos necesarios para efectuar investigaciones originales.

En todo caso, además de la aprobación de cursos u otras actividades similares, un programa de Doctorado deberá contemplar necesariamente la elaboración, defensa y aprobación de una tesis, consistente en una investigación original, desarrollada en forma autónoma y que signifique una contribución a la disciplina de que se trate. ...

- **Artículo 11°**- Corresponde en forma exclusiva a las universidades otorgar los títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de Licenciado en una disciplina determinada.

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

- **Artículo 12°**- Los títulos profesionales que a continuación se indican requieren haber obtenido el grado de Licenciado que se señala:
 - 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 en 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.

- **Artículo 13°**- Los títulos profesionales no comprendidos en los artículos 11 y 12, podrán otorgarlos también otras instituciones de enseñanza superior no universitaria.

Una ley regulará la acción de estas instituciones.

- **Artículo 14°**- Las universidades pueden crear y otorgar toda clase de títulos profesionales distintos de los indicados en el artículo 12, asignarles grados académicos; otorgar diplomas y certificados de estudio o capacitación, todo ello en conformidad a lo establecido en sus estatutos.

También podrán conferir grados académicos honoríficos.

El resto del articulado del DFL N° 1 tenía normas que regían la creación y disolución de universidades. La creación y posterior reconocimiento usaban un sistema, hoy derogado, de examinación por parte de otra institución. La conjunción de las normas de creación con las normas que reafirmaban la autonomía de las instituciones otorgó a estas la libertad de otorgar títulos y grados conforme al Art. 14 sin otra limitación que las referidas en el Art. 12 para los títulos ahí descritos. Desde que fuere dictada la norma del Art. 14 fue interpretada como 'el que puede lo más puede lo menos', lo que permitió a las universidades otorgar todos los títulos que podía otorgar el resto del sistema de educación superior, además de las profesiones de licenciatura obligatoria del Art. 12, que estaban especialmente reservados para ellas. Esto sería especificado en reformas posteriores.

Respecto de la lista del Art. 12, como se mostró en la sección anterior, algunas de las profesiones ahí descritas tienen una sólida trayectoria como carreras universitarias, especialmente ingeniería, medicina y derecho. Otras fueron especialidades derivadas de las anteriores, como las otras ingenierías y las carreras del área de la salud. Pero otras, como la carrera de químico-farmacéutico, han tenido una trayectoria oscilante, entrando y saliendo de las carreras universitarias desde la Colonia (recuérdese la Ley de 1879). Además, esta última ha sido carrera

técnica y carrera profesional sin licenciatura en distintos momentos de la historia con duración variable de 4 a 7 años. Finalmente, están carreras como la de Bioquímico, que no tenían ninguna tradición como carreras universitarias, y que resulta habitualmente citada anecdóticamente para criticar la arbitrariedad de la lista del Art. 12.

Las disposiciones del DFL N° 1 de 1981 sumadas al DL N°3621 del mismo año, que transformó a los colegios profesionales en asociaciones gremiales –instituciones de afiliación voluntaria–, terminaron otorgado por defecto a las instituciones de educación superior mismas no solo el control de los grados académicos sino el control absoluto del ingreso al ejercicio profesional vía el título. Este arreglo era perfectamente acorde con la libertad de trabajo que contenía el Art. 19 N° 16 de la Constitución de 1980 que solo permitía que normas con jerarquía de ley impusieran requisitos para el ejercicio de alguna profesión. Esto sucedió ya en democracia con carreras en el área de educación y salud. El Art. 19 N° 16 de la Constitución señalaba en su texto original:

- 16o.- La libertad de trabajo y su protección.

Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución.

Se prohíbe 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.

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. Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos. La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas.

Como bien se señala en UDP (2010), la libertad de enseñanza del Art. 19 N° 11 de la Constitución está establecida a favor de las instituciones y cambios en ella requieren de modificaciones constitucionales por tener esta norma jerarquía constitucional. En cambio, la libertad de trabajo garantizada del artículo transcrito puede ser objeto de regulaciones simplemente legales. Esta distinción es importante para entender que las barreras legales que defienden conceptos amplios, por ejemplo, la

autonomía universitaria, son mucho mayores que las que defienden el ejercicio libre de una profesión. Pero esta distinción no resulta demasiado práctica cuando se refiere a los títulos y grados. Al regular ‘las condiciones de ejercicio’ de una profesión, como lo viene haciendo el Estado exigiendo, por ejemplo, ciertas experiencias o calificaciones a funcionarios públicos, se regulan ‘indirectamente’ y con eficacia los títulos y grados que las instituciones otorgan, aunque en abstracto mantengan la autonomía que les otorga la libertad de enseñanza. Esta es una fórmula legal de modificación de títulos y grados que no requiere modificación constitucional, pero tiene limitaciones en cuanto a su intensidad. Un ejemplo ilustrativo es el de la profesión docente que ha sido objeto de sucesivas regulaciones indirectas, al punto que hoy ya no se cuestionan las intromisiones a la autonomía de las instituciones en la materia.

Siguiendo cronológicamente las reformas del régimen militar, el DFL N° 5 de 16 de febrero de 1981 definió a los Institutos Profesionales (IP) y su ámbito de ejercicio. De acuerdo con su Art. 2do, corresponde a estos... “otorgar toda clase de títulos profesionales con excepción de aquellos respecto de los cuales la ley requiera haber obtenido previamente el grado de Licenciado en una disciplina determinada.” Con ello se reafirmaba la reserva de la enseñanza de ciertas profesiones a las universidades de acuerdo con el Art. 12 del DFL N°1. A estas disposiciones se agrega el DL N° 3631 dictado también en febrero de 1981, que prohibía con penas presidio el uso de la denominación ‘universidad’ o ‘universitario’, o ‘profesional’, y ‘título profesional’, a aquellas personas que no estuvieran constituidas como universidades o institutos profesionales respectivamente, con lo que se conformaba un arreglo institucional sólido que otorgaba indisputadamente a los IP y Universidades la fe pública respecto de las profesiones.

Pero además DFL N° 5, Art. 2 contenía una norma similar a la DFL N° 1 Art. 14: Los IP “podrán, además, otorgar títulos técnicos dentro del área o ámbito de las profesiones respecto de las cuales otorguen títulos profesionales.” Esta regulación de los IP repite, por disposición legal, la fórmula del que puede lo más puede lo menos, y se les permite impartir carreras técnicas además de las profesionales no universitarias. Si ello se suma que el DFL los autoriza a matricular alumnos de todo el país –algo que no es obvio en otras jurisdicciones, especialmente para las instituciones estatales– se configura así el sistema que expertos caracterizan hoy como de ‘pirámide invertida’ en que las universidades autónomas pueden dictar todas las carreras y otorgar todos los grados académicos y títulos profesionales, los IP los títulos profesionales y técnicos, y los

Centros de Formación Técnica, solo los títulos técnicos.

Estos últimos fueron regulados por DFL N° 24 de 1981. Respecto a los títulos, el Art 2do señala que los CFT "...podrán otorgar el título de técnico." Una regulación que es particular a los IP y CFT es que se les permite celebrar convenios con otras instituciones que entreguen formación técnica para que los estudiantes de estos últimos puedan proseguir en ellos sus estudios, todo ello conforme al Art. 3 incs 2 del DFL N° 5 y el Art. 4 del DFL N° 24. Estas normas siguen vigentes en las leyes que modificaron estos decretos (ver Ley N° 21.091, Art.2 letra k, Art. 3 inc. final, y Art. 15). A lo que aspiran es a generar lo que en la literatura especializada se denomina 'prosecución de estudios' (Gaete y Morales, 2011). La prosecución de estudios es la,

- prolongación, extensión o reanudación de estudios en el mismo nivel formativo, o en otro, de tal modo que los estudios previos se consideran como una parte más del nuevo itinerario formativo y no como un ciclo terminado. Actúa por reconocimiento de asignaturas una a una, mediante procesos de convalidación y no requiere de título previo o de haber terminado un ciclo, como en los casos de continuidad y articulación, respectivamente.

El sistema chileno reformado en 1981 ha permitido en cierta medida la prosecución de estudios dentro de instituciones del nivel técnico. La prosecución de estudios se opone a la 'continuidad de estudios'. Según Morales (2010), la continuidad de estudios es "... la unión natural que tienen entre sí los niveles de educación en el contexto de un continuo preestablecido legalmente." El problema de Chile sería que

- la continuidad de estudios se presenta en el sistema de Educación Superior Terciaria de Pregrado, en que los niveles técnico, profesional y universitario no representan partes de un continuo, por lo que el paso de un nivel a otro no es natural, entre otras cosas, porque los tres consideran casi como su único público objetivo los estudiantes egresados del Nivel Medio. Por lo tanto, en este plano actúan como niveles terminales, paralelos, jerarquizados, sin interrelaciones entre sí.

Analizando las normas de los DFL N° 1, 5 y 24, resulta evidente por qué la continuidad de estudios, entre distintas instituciones, que dieran origen a distintos grados, jamás se produjo. El problema, desde el punto de vista del análisis económico del derecho, es que la carga de generar los puentes permanentes para dicha continuidad quedó desde el DFL N° 5 en manos de las instituciones que po-

dían otorgar todos los títulos y grados, es decir, las universidades. Estas, por disposiciones legales relativas al financiamiento, debían financiarse competitivamente en el largo plazo mayoritariamente con sus alumnos de pregrado. Por tanto, no tenían ningún incentivo en generar una continuidad que podía mermar su base de pregrado facilitando que los estudiantes entraran a institutos profesionales menos selectivos y más baratos, si ellas podían otorgarles todos los grados y títulos y tenerlos matriculados todos los años que fueran necesarios. Esto se ha hecho, por tanto, con un criterio caso a caso, donde las instituciones que integran CFT, IP y Universidad bajo el mismo control tienen algo de ventaja. La norma que otorga a las universidades esta tarea de construir estos puentes aparece en el Art. 3 del DFL N° 5:

- **Artículo 3:** Las universidades reglamentarán un sistema que permita a los profesionales titulados en los Institutos Profesionales y que cumplan con los requisitos que aquéllas determinen, ingresar a un programa en la Universidad conducente a obtener el grado académico de Magister y, posteriormente, el de Doctor. Lo anterior es sin perjuicio de los convenios de equivalencia que, para otros efectos, celebren las Universidades con dichos organismos.

Avanzando cronológicamente en la normativa del régimen, la reforma comprehensiva de la educación superior del régimen militar se publicó el día anterior a la transición a la democracia. La Ley N° 18962 de 10 de marzo de 1990 satisfizo el mandato del Art. 19 N° 11 inciso final, regulando "...los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel". Esta es la denominada Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE). Partiendo por la estructura del sistema universitario y la estructura de títulos y grados, la LOCE hizo suyas las diferenciaciones que los DFL N°s 1, 5 y 24 y el DL N° 3631 todos de 1981, distinguiendo entre tipos de instituciones por los títulos y grados que se les estaba permitido impartir. Con ello consagró definitivamente a los títulos y los grados como el criterio formal diferenciación entre distintos tipos de instituciones de educación superior al punto que la mayoría de las confusiones posteriores se produjeron porque títulos con la denominación, o la duración incorrecta, estaban siendo otorgados en instituciones que ya no debían otorgarlos. Consistentemente con esta distinción basada en los títulos y grados, la LOCE generó distintos sistemas de reconocimiento para tipos de instituciones diferentes cimentando las bases de los arreglos institucionales que gobernaron, con algunas modificaciones, el sistema de educación superior chileno hasta hoy. Entre ellos, se generó

un sistema de acreditación de nuevas universidades e IP a cargo de una nueva institución, el Consejo Superior de Educación (CSE) como alternativa a la examinación. La acreditación de los nuevos CFT quedó en manos del Ministerio de Educación.

Se transcribe íntegramente el Párrafo 1 del Título III de la LOCE en su texto original porque permite identificar la fisonomía del actual sistema y porque define la estructura de títulos y grados vigente:

- **Artículo 29.-** El Estado reconocerá oficialmente a las siguientes instituciones de educación superior:

a) Universidades;

b) Institutos profesionales;

c) Centros de formación técnica, y

d) Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, e Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile.

- **Artículo 30.-** Las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica estatales sólo podrán crearse por ley. Las universidades que no tengan tal carácter deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en esta ley, y serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial.

Los institutos profesionales y centros de formación técnica de carácter privado podrán ser creados por cualquier persona natural o jurídica en conformidad a esta ley, debiendo organizarse siempre como personas jurídicas de derecho privado para el efecto de tener reconocimiento oficial. Estas entidades no podrán tener otro objeto que la creación, organización y mantención de un instituto profesional o un centro de formación técnica, según el caso; todo ello sin perjuicio de la realización de otras actividades que contribuyan a la consecución de su objeto.

Los establecimientos de educación superior a que se refiere la letra d) del artículo precedente, se regirán en cuanto a su creación, funcionamiento y planes de estudios, por sus respectivos reglamentos orgánicos y de funcionamiento y se relacionarán con el Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional.

- **Artículo 31.-** 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 sólo podrán otorgar el título de técnico de nivel superior.

Los institutos profesionales sólo 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 impartan.

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

Para los efectos de lo dispuesto en este artículo se entiende que:

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.

El título profesional es el que se otorga a un egresado de un instituto profesional o de una universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional.

El grado de licenciado es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada.

El grado de magister es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios de profundización en una o más de las disciplinas de que se trate. Para optar al grado de magis-

ter se requiere tener grado de licenciado o un título profesional cuyo nivel y contenido de estudios sean equivalentes a los necesarios para obtener el grado de licenciado.

El grado de doctor es el máximo que puede otorgar una universidad. Se confiere al alumno que ha obtenido un grado de licenciado o magister en la respectiva disciplina y que haya aprobado un programa superior de estudios y de investigación, y acredita que quien lo posee tiene capacidad y conocimientos necesarios para efectuar investigaciones originales. En todo caso, además de la aprobación de cursos u otras actividades similares, un programa de doctorado deberá contemplar necesariamente la elaboración, defensa y aprobación de una tesis, consistente en una investigación original, desarrollada en forma autónoma y que signifique una contribución a la disciplina de que se trate.

Existen muchísimos aspectos de los artículos transcritos que siguen vigentes y requieren análisis pormenorizado. Yendo de lo general a lo particular, la LOCE refuerza la asociación entre grados y títulos, especialmente de grados de licenciado y títulos profesionales. Estos últimos constituyen el espacio de reserva universitario, que hoy, sin el control del estado o de colegios profesionales, son la única barrera de acceso al ejercicio profesional, salvo aquellas profesiones en que leyes posteriores han agregado requisitos, algo que el Art. 19 N° 16 de la Constitución autoriza. La LOCE también reitera que las que las universidades privadas serían corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, y en contraste con los IP y CFT, podían tener fines de lucro, aunque todos debían tener el objeto (o giro único) descrito en la ley.

El Art. 31, que es el más atingente a este informe, cristaliza –ahora con rango orgánico constitucional– la estructura de títulos y grados que a su vez es el criterio organizador del sistema de educación superior, y el subsistema universitario y el técnico profesional (Ver Ley N° 21.091 Art. 4). La norma reitera que solo las universidades pueden otorgar los títulos profesionales que requieran licenciatura (que se mantienen del DFL N°1 de 1981 de Ministerio de Educación Pública). También reitera que pueden otorgar todo otro tipo de títulos y grados, salvo el de abogado, que como se señaló, desde la época de la Colonia permanece en manos de los tribunales superiores, salvo por una interrupción entre la fundación del Colegio de Abogados entre 1925 y la reforma al Código Orgánico de Tribunales de 1944. El título profesional de abogado requiere el grado académico de licenciado en ciencias jurídicas otorgadas por la universidad. La única dife-

rencia es que este último es un requisito para abrir expediente para obtener el título profesional de la Corte.

Pero el Art. 31 regula además aspectos que anteriormente no existían en la ley ni en los DFL 1, 5 y 24 a propósito de definir los títulos y grados. El primer gran cambio es la definición de los títulos técnicos que pasan a llamarse técnicos de nivel superior, para distinguirlos de los títulos de técnicos entregados por instituciones secundarias o informales, respecto de las cuales era difícil prohibirles el uso del término “técnico”. Más importante, la ley impone una exigencia de que los programas respectivos que den origen a un título de técnico de nivel superior, o técnico superior, tengan que durar al menos 1600 clases. Esta exigencia, que se mantuvo en subsecuentes modificaciones (Ver Ley DFL N° 2 de 2009, Art. 54 letra a), rigidizó muchísimo las carreras técnicas, que además a falta de norma transitoria o interpretativa, generó todo tipo de inconvenientes para aquellos que tenían títulos técnicos que no cumplían con dichos requisitos y querían ingresar a las plantas técnicas de los respectivos servicios en los que se desempeñaban. A la fecha existen más de 120 dictámenes de Contraloría en la base de datos v/Lex que se refieren exclusivamente al problema de los técnicos superiores que no lo son o dejaron de serlo con este articulado. Algunos ejemplos son el Dibujante Técnico Proyectista de la Universidad Tecnológica Metropolitana (Contraloría Dictamen N° 29851 de 1998) o el Investigador Policial de la Escuela de Investigaciones Policiales (Contraloría Dictamen N° 42618 de 2013).

La definición de título profesional, que es aquel que solo pueden otorgar IP y universidades también generó problemas, porque existían carreras técnicas de extensa duración que por tener tal denominación no eran aceptadas como tales en el sistema público. Carreras técnicas como las que impartía la UTE de 5 años tuvieron que pasar por consultas y varios reveses antes de ser reconocidas como hábiles para otorgar la asignación profesional del estatuto administrativo. Tal es el caso del Título de Técnico Universitario en Supervisión de Obras Civiles de la Universidad de Santiago para efectos del ascenso en la planta municipal (Contraloría Dictamen N° 12687 de 1998). Cabe señalar que, si bien la LOCE no definió una duración exacta para los títulos profesionales, por lo que pueden existir de cualquier duración superior a los técnicos, el Estado venía exigiendo desde los años 50 un estándar de “a lo menos 5 años” para asignación profesional en algunas reparticiones (Ley N° 9987), y desde 1953 para la mayoría del aparato estatal y para muchos efectos además de la asignación profesional (ver DFL N° 256 de 1953). Una disposición similar tiene el Estatuto Administrativo Municipal

desde la Ley N° 19.280, Art. 12 N° 1 (que modifica la Ley N° 18.883) y que tiene exigencias para cargos directivos de un "...título profesional universitario o título profesional de una carrera de, a lo menos, ocho semestres de duración, otorgado por un establecimiento de educación superior del Estado o reconocido por éste."

Finalmente, la definición de licenciaturas también produjo un cambio al que recientemente se le está sacando partido. Al contrario de la fijación de horas para títulos técnicos, la LOCE no estableció cuánto debían durar las licenciaturas, sin perjuicio de que la exigencia del título profesional en la administración central y municipal para los beneficios profesionales siga siendo 5 años. Ello permite concentrar licenciaturas con magísteres dentro del tiempo requerido para otorgar un título profesional. Por la misma razón, y aunque no se ha intentado por las lógicas propias del funcionamiento de facultades en universidades napoleónicas, especialmente en las instituciones selectivas, también podrían integrarse un bachillerato y una licenciatura dentro de los 5 años que se requieren como estándar para el aparato público.

En relación con la lista de profesiones que requieren licenciatura, la LOCE, agregó, propósito de las exigencias del proceso de acreditación (futuro licenciamiento), tres nuevas carreras a las requieren licenciatura obligatoria, relativas a las pedagogías, extendiendo la lista del Art.12 del DFL N°1 y el espacio de reserva exclusivo para las universidades. El Art. 52 de la LOCE en su texto original señala:

- **Artículo 52.-** Las nuevas universidades deberán iniciar sus actividades docentes ofreciendo a lo menos uno de los títulos que, en conformidad a esta ley, requieren haber obtenido previamente a su otorgamiento, el grado académico de licenciado en una disciplina determinada. Podrán, además, por cada uno de los títulos referidos, ofrecer otras carreras, siempre que estén en el área del conocimiento de los anteriores y cuyo nivel, a lo menos, sea equivalente a un grado de licenciado

En el caso que el título ofrecido, sea el de profesor, deberán las nuevas universidades otorgar a lo menos uno de educación básica y otro de educación media.

Los títulos profesionales que requieren haber obtenido el grado de licenciado a que se refiere el inciso primero son los siguientes:

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 en 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, y

ñ) Título de Profesor de Educación Diferencial: Licenciado en Educación.

Respecto de estos últimos títulos, como habitualmente se enseñaban en institutos profesionales, la LOCE contempló el Art. 7 transitorio que señala:

- **Artículo 7°.** - Los institutos profesionales que estén impartiendo carreras de pedagogía que de acuerdo a esta ley requieran de licenciatura previa, para obtener el título profesional correspondiente, podrán seguir impartíndolas en las mismas condiciones, pero no podrán crear nuevas carreras de este tipo.

Esta formulación dejó a muchos institutos profesionales impartiendo carreras de pedagogía no universitarias que no estaban asociadas a una licenciatura, pero que tenían derecho a las asig-

naciones profesionales correspondientes, y que siguieron impartándose entre 1990 y la dictación de la Ley General de Educación. Estas constituyeron una notable excepción a la uniformidad que la LOCE intentó imponer. Se configuraban así los 4 de los tipos de títulos que la ley reconoce hasta hoy: Técnicos de Nivel Superior, Profesionales sin Licenciatura, Licenciatura no conducente a título (generalmente en área de las artes, las humanidades y las ciencias básicas), y Profesionales con licenciatura. (A esta lista se agregaría posteriormente el nivel de Bachillerato, Ciclo Inicial o Plan Común, que se había intentado incorporar desde el gobierno del presidente Aylwin, ver Res Ex. N° 2106 de 2020, Ministerio de Educación, Art. único, N° 2 letra a).

Finalmente, cabe señalar que la LOCE reservó un espacio en el sistema de educación superior para las instituciones castrenses y policiales: las Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, e Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile. Estas instituciones fueron integradas formalmente al sistema de educación superior, ya no vía a el reconocimiento de sus títulos, como sucedió en el caso de los egresados ingenieros (ver Ley N° 12.851) o vía una declaración de la calidad de título en sus propios estatutos orgánicos (ver DL N° 2197 de 1978), sino con la incorporación formal y genérica como instituciones de educación superior autónomas con la facultad de otorgar títulos y grados, replicando lo que ya dictaminaba el Estatuto Orgánico de las de las Fuerzas Armadas publicada semanas antes que la LOCE (ver Ley N° 18948 de 1990, Art. 20). La LOCE, además, fijó en su Art. 72 inc. 2do, las equivalencias entre los títulos y grados de estas instituciones y el resto de los títulos y grados que otorgaba el sistema:

- Estos títulos profesionales, y grados académicos, serán equivalentes, para todos los efectos legales, a los de similares características que otorgan las otras instituciones de educación reconocidas por el Estado, como universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Esta redacción generó una serie de controversias en la Contraloría, cuando se traba de títulos que no tuvieran un claro correlato en el resto del sistema universitario y no eran de aquellos descritos en el DL N° 2197, los que debían ser analizados individualmente. Por el ejemplo, el Bachiller en Ciencias de Investigaciones Policiales de la Escuela de Investigaciones policiales no fue reconocido como habilitante para recibir asignación profesional por no

existir el título en el resto del sistema (Contraloría Dictamen N° 35253/2000).

A esta lista de instituciones castrenses y policiales se integraron posteriormente otras instituciones en virtud de la Ley N° 19584, lo que en definitiva dejó la siguiente lista de instituciones reconocidas: 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. Pero esta ley no solucionó el tipo de controversias que generaba el Art. 72 de la LOCE, por lo que conflictos como el del Bachiller, siguieron suscitándose.

La superposición de las regulaciones con posterioridad a 1980 sobre otras que fueron evolucionando por separado explica en perspectiva la complejidad e inorganicidad de la regulación de títulos y grados que actualmente existe en Chile. La estructura impuesta en la Constitución de 1980 y los DFL 1, 5 y 24 y LOCE, se impusieron sobre una regulación dispersa de áreas del conocimiento que habían evolucionado independientemente tomado décadas, cuando no más de medio siglo, en ir tomando forma. El resultado fue que áreas completas del conocimiento quedaron divididas no sólo en términos de licenciamiento o certificación, esto es otorgamiento de títulos y grados entre distintos tipos de instituciones de educación postsecundaria, sino también respecto de contenidos, exigencias para obtenerlos, espacios de ejercicio reservado y organismos encargados de exigir cumplimiento de estos últimos. Si bien en este período se intentó unificar toda la estructura de títulos y grados en una suerte de jerarquía que debía tener progresión de estudios, y en el papel, continuidad y coordinación, en la práctica esta unificación no tuvo un correlato en el resto de las normas, especialmente aquellas, que regulan el aparato administrativo central y municipal.

3

Modificaciones a la estructura de títulos y grados en democracia

La primera modificación relevante a la estructura de títulos y grados impuestas por en el régimen militar fue la introducida por la Ley N° 19.054 de 1991 que agregó el Título de Periodista y de Educador de Párvulos a la lista del Art. 52 de la LOCE, con las licenciaturas en comunicación social y educación, respectivamente.

Dado que muchas de estas carreras se impartían en IP, la ley volvió a contemplar una norma transitoria, pero en una mala técnica legislativa, en vez de declarar la norma transitoria vigente desde la fecha de la Ley N° 19.054, esta última modificó el Art. 7 transitorio de la LOCE, que tenía la excepción que autorizaba a IP a seguir enseñando las carreras de pedagogía (Ver Ley N° 19.054 Art 2 N° 4). Con ello se incrementaba la excepción, pero además se generaba la complicación respecto de las carreras que hubieren sido creadas en virtud de la autonomía de los IP y CFT en el período intermedio. Tanto las carreras de pedagogía introducidas por la LOCE, como las de periodismo y educación de párvulos, generaron una abundante jurisprudencia administrativa relativa a las carreras técnicas y profesionales en las respectivas áreas y sus reconocimientos, y también respecto de los alumnos que se encontraban cursando las carreras correspondientes al momento de la publicación de las respectivas leyes.

Otra modificación cercana al retorno a la democracia es la introducida por la Ley N° 19.074 que reconoció los títulos y grados obtenidos por las personas que habían sido exiliadas por el régimen militar y sus hijos. Esta norma creó una Comisión Especial y un procedimiento especial para estos reconocimientos, lo que dejó a las personas exiliadas y sus familias en una situación más favorable que el régimen de validación y reconocimiento a títulos otorgados en el extranjero que se había otorgado a la Universidad de Chile en los casos en que no existieran tratados como los que Chile ya tenía con diversas naciones.

Finalmente están las normas del Estatuto de Capacitación y Empleo de la Ley N° 19.518, modificada por la Ley N° 19.765. Estas normas se relacionan tangencialmente con la LOCE. Inicialmente, el le-

gislador quiso a hacer una distinción estricta en la educación formal y la educación no formal que el estatuto regulaba. Prueba de ello es el Art. 1, que señalaba en su inciso 2do:

- La formación conducente al otorgamiento de un título o un grado académico es de competencia de la educación formal, regulada en conformidad a las disposiciones de la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza.

A mayor abundamiento, la ley separaba las competencias entre ambos tipos de instituciones, al establecer en el Art. 12 que las universidades, IP y CFT podían ser organismos técnicos de capacitación. Todo esto fue atenuado por la Ley N° 19.765 que introdujo cierto grado de progresión en los estudios con los CFT, al señalar:

- No obstante lo señalado en el inciso anterior, podrán ser objeto del financiamiento establecido en el artículo 36 de la presente ley, los módulos de formación en competencias laborales acreditables para la formación de técnicos de nivel superior, conducentes a título técnico que sean impartidos por los Centros de Formación Técnica autorizados por el Ministerio de Educación, así como también, aquellas actividades destinadas a realizar cursos de los niveles básicos y medios, para trabajadores, en la forma y condiciones que se establezcan en el reglamento.

Las normas del DFL N° 1 de 1981, de la LOCE, y de las leyes subsecuentes que la modificaron fueron refundidas en el DFL N° 1 de 2005 del Ministerio de Educación (publicado el 2006), que integraron reformas sustanciales a la LOCE introducidas por las siguientes leyes: 19.584, 19.688, 19.712, 19.771, 19.864, 19.938, 19.979. Luego el DFL N° 5 fue refundido nuevamente por las modificaciones introducidas por las leyes: 20.054, 20.310, y la 20.370, denominada la Ley General de Educación o LGE o LEGE, en el DFL N° 2 de 2009. Con ello el Art. 52 de la LOCE que contenía las carreras profesionales que requieren licenciatura pasó a ser el Art. 63 del DFL N° 2 de 2009.

Entre las leyes modificatorias de la LOCE con posterioridad al DFL N° 1 de 2005, está la Ley N° 20.054 de 2006, que en su Art. 1 N° 3 agregó a la lista de carreras que requieren licenciatura del Art. 63 del DFL N° 9 de 2009, la carrera de Trabajador Social o Asistente Social, cuyas licenciaturas tienen el mismo nombre. Esta vez, el legislador fue más cuidadoso de la transición y reconoció el derecho de los IP que otorgaban esta carrera profesional a la fecha que siguieran otorgándola en el articulado permanente (Art. 2). Pero además contempló dos normas adicionales que evitaron muchos de los conflictos que se produjeron respecto de las pedagogías, párvulos y periodismo. Primero, el Art 3, obligó a las Universidades que tuvieran o quisieran tener las nuevas carreras a que establecieran "... planes y programas especiales para los Asistentes Sociales que hubieran obtenido su título profesional en Institutos Profesionales reconocidos por el Estado, con la finalidad que puedan cursar en ellas y optar al grado de licenciado." Con esta norma se aminoró en parte la desventaja que tendrían los egresados profesionales de IP y se crea un camino de 'continuidad de estudios', que no se había logrado con las normas programáticas del DFL N°1 de 1981. Pero, además, la Ley N° 20.054 tuvo el cuidado de resolver inapelablemente la situación de los estudiantes que ya habían ingresado a las carreras IP al momento de dictarse la ley. En efecto, el art. primero transitorio de la Ley N° 20.054 señala:

- Los Trabajadores Sociales y los Asistentes Sociales egresados y titulados en Institutos Profesionales y los que, a la fecha de la publicación de esta ley, se encuentren cursando sus estudios en dichos Institutos, tendrán los mismos derechos, estatus y calidades que aquellos profesionales que cursen sus estudios en Universidades, excepto el grado de licenciado.

Esta norma usa los conceptos relativos de "iguales derechos, estatus y calidades" para referirse a la situación en que dan los egresados de IP respecto de los egresados de universidades. Este es un mucho mejor estándar que intentar definir en detalle los derechos, estatus y calidades de cada grupo de estudiantes, IP o universitarios por separado, para regular las situaciones de transición. La ventaja es que le entrega a jueces y a Contraloría una referencia directa para interpretar los derechos de los que quedan atrapados en la transición. Es además una guía para que cuando el legislador quiera hacer una diferencia entre ambos tipos de estudiantes: si es necesario, debe exigir la licenciatura.

4 Regulación “indirecta” de profesiones

La Ley General de Educación (LGE) no exige requisitos para el ejercicio de profesiones y oficios, fuera del requisito de la licenciatura para algunos títulos profesionales. No existe en Chile una normativa que opere como un marco regulatorio general de las actividades técnicas y profesiones. Tampoco regula la LGE inhabilidades para el ejercicio de profesiones u oficios. Las inhabilidades, como se ha dicho, están establecidas respecto de ‘profesiones titulares’ como penas accesorias en el Código Penal (Arts. 22, 23, 25, 28, 38, 39 y 40).

Sin embargo, algunas actividades o profesiones están sometidas a regulaciones propias, las que detallan algunos requisitos o limitaciones a observar en su desarrollo. En lo que sigue, se ofrecen algunos ejemplos de estas regulaciones específicas, extraídos de UDP (2010).

En el caso de los abogados, el artículo 523 del Código Orgánico de Tribunales establece varios requisitos para obtener el título de abogado, además del grado académico: 1º) Tener veinte años de edad; 2º) Tener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas otorgado por una Universidad, en conformidad a la ley; 3º) No haber sido condenado ni estar actualmente acusado por crimen o simple delito que merezca pena aflictiva; 4º) Antecedentes de buena conducta; 5º) Haber cumplido satisfactoriamente una práctica profesional de seis meses.

A ello se suma la reserva de nacionalidad del Artículo 526 del mismo Código: “Los chilenos, y los extranjeros residentes que hayan cursado la totalidad de sus estudios de derecho en Chile, podrán ejercer la profesión de abogado. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de lo que dispongan los tratados internacionales vigentes”.

No deben confundirse normas sobre acceso a las profesiones, como las de los abogados, personal aeronáutico (Título III de la Ley 18.916, Código Aeronáutico) u oficiales y tripulantes de la marina mercante (DL 2.222 de 1978, Ley de Navegación), con normas que limitan el ejercicio de ciertas actividades a quienes detentan un determinado título. Un ejemplo de lo último son los Arts. 16 y 17 de DFL 458 de Vivienda y Urbanismo de 1976 que

aprueba la nueva ley general de urbanismo y construcciones:

- **Art. 16:** Toda obra sometida a las disposiciones de la presente ley deberá ser proyectada y ejecutada por profesionales legalmente autorizados para ello, de acuerdo a las normas que señale la Ordenanza General.
- **Art. 17.** Para efectos de la presente ley, son arquitectos, ingenieros civiles, ingenieros constructores y constructores civiles, las personas que se encuentran legalmente habilitadas para ejercer dichas profesiones. La intervención de estos profesionales en una construcción requerirá acreditar que cuentan con patente vigente en la comuna de su residencia o trabajo habitual.

De la misma naturaleza son las normas del Código Sanitario:

- **Artículo 112°.-** Sólo podrán desempeñar actividades propias de la medicina, odontología, química y farmacia u otras relacionadas con la conservación y restablecimiento de la salud, quienes poseen el título respectivo otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado y estén habilitados legalmente para el ejercicio de sus profesiones.
- **Art. 114.** Prohíbese a una misma persona ejercer conjuntamente las profesiones de médico-cirujano y las de farmacéutico, químico-farmacéutico o bio-químico.
- **Artículo 115°.** - Los cirujano-dentistas sólo podrán prestar atenciones odonto estomatológicas. Podrán, asimismo, adquirir o prescribir los medicamentos necesarios para dichos fines, de acuerdo al Reglamento que dicte el Director General de Salud.
- **Artículo 116°.** - Los laboratoristas dentales sólo podrán ejercer sus actividades a indicación de cirujano-dentistas, quedándoles prohibido ejecutar trabajos en la cavidad bucal.
- **Art. 117°.** - El ejercicio de la profesión de

matrona comprenderá la atención del embarazo, parto y puerperio normales.

En la asistencia de partos, sólo podrán intervenir mediante maniobras en que se apliquen técnicas manuales y practicar aquellas curaciones que signifiquen atención inmediata de la parturienta.

Podrán usar y prescribir sólo aquellos medicamentos que el reglamento clasifique como necesarios para la atención de partos normales.

- **Art. 118°.** - Los consultorios de matronas podrán ser destinados al control de la evolución del embarazo y quedarán incluidos en la reglamentación sobre maternidades particulares.
- **Artículo 120°.** - Los profesionales señalados en los artículos 112 y 113 bis de este Código no podrán ejercer su profesión y tener intereses comerciales que digan relación directa con su actividad, en establecimientos destinados a la importación, producción, distribución y venta de productos farmacéuticos, aparatos ortopédicos, prótesis y artículos ópticos, a menos que el Colegio respectivo emita en cada caso un informe estableciendo que no se vulnera la ética profesional. Exceptúanse de esta prohibición los químico-farmacéuticos y farmacéuticos.

Si bien la colegiatura ha dejado de ser un requisito para ejercer una profesión, como asimismo el pago de cuotas a un colegio, o el registro en un listado de profesionales habilitados, subsiste con carácter general el requisito del pago de una patente municipal, actualmente exigido por Art. 23 de la Ley de Rentas Municipales (DFL 2385 de Interior de 1996, que fija texto refundido y sistematizado del Decreto Ley Núm. 3.063, de 1979, sobre rentas municipales):

- "El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal, con arreglo a las disposiciones de la presente ley."

Dado que las leyes que establecieron los colegios profesionales y sus atribuciones no fueron orgánicamente derogadas, sino sólo en la parte que prescribía la colegiatura obligatoria y las obligaciones

de los afiliados hacia su colegio, otras regulaciones que estas leyes hayan establecido para el ejercicio de la profesión subsisten, ya que el D.L. 3.621 de 1981 dispuso en su Art. 6:

- **Artículo 6:** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2°, mientras el Presidente de la República no haga uso de la facultad que le confiere el artículo 2° transitorio¹², para ejercer las profesiones u oficios respecto de los cuales se exigía estar inscrito en un Colegio Profesional, se mantendrán las exigencias o requisitos que contemplan las leyes orgánicas de los Colegios Profesionales relativas a la posesión de títulos, grados, ejercicio profesional, prácticas o cargos, que debían tener los postulantes para los efectos de inscribirse en los respectivos registros o de ejercer la profesión.

En todo caso, las personas que a la fecha de promulgación de este decreto ley estuvieren legalmente habilitados para ejercer una determinada profesión u oficio, conservarán dicha facultad en los mismos términos en que actualmente les estuviere reconocida, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2°.

Un ejemplo de estas normas son las restricciones que contemplan el D.F.L. 1 de Justicia de 1970, que establece los Estatutos del Colegio de Kinesiólogos:

- **Artículo 22:** El kinesiólogo en ejercicio de su profesión sólo podrá aplicar métodos terapéuticos, previo diagnóstico e indicación médica escrita, la que deberá mantenerse cuidadosamente registrada y archivada.

Estos métodos terapéuticos serán aquellos que se señalan expresamente en los Reglamentos que al respecto dicte el Ministerio de Salud Pública de acuerdo con el Código Sanitario.

- **Artículo 23:** Los funcionarios fiscales, semifiscales, de administración autónoma y municipales que nombren personas no inscritas en los Registros, para cargos que requieran o exijan el título de kinesiólogo sufrirán las sanciones previstas en el artículo 220, del Código Penal.

El nombramiento para cualquier empleo, acto o servicio hecho en contravención con las disposiciones del presente estatuto no surtirá efectos legales, salvo respecto de terceros de buena fe.

¹² Art. 2 transitorio: "Facúltase al Presidente de la República para dictar, en el plazo de 6 meses, los decretos con fuerza de ley que estime necesarios, para entregar a otras entidades las atribuciones o funciones que tuvieron los Colegios en la actualidad y que no sean compatibles con el carácter de Asociaciones regidas por el decreto ley 2757, o que no fueren asumidas adecuadamente por ellas". "Podrá asimismo el Presidente de la República, a través de decretos con fuerza de ley y dentro de igual plazo, dictar o modificar las normas que reglamenten el ejercicio de las profesiones correspondientes o la ética profesional."

Por último, cabe mencionar en esta sección las regulaciones establecidas por la Ley N° 20.903 de 2016 que crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas, sobre el acceso, graduación y carrera profesional de los profesionales de la educación y la Ley N° 20.261 de 2008 que crea examen único nacional de conocimientos de medicina, incorpora cargos que indica al sistema de alta dirección pública y modifica la ley n°19.664, en virtud de la cual, para acceder a cargos médicos financiados por el estado, los médicos deberán obtener un puntaje mínimo en un examen de conocimientos médicos. Asimismo, la obtención del puntaje mínimo en este examen significa la reválida automática del título de médico cirujano obtenido en el extranjero.

Como se ha señalado en secciones anteriores de este Informe, el Estado, a través de sus normas de contratación y remuneraciones del personal del sector público, ha establecido requisitos diversos y no siempre consistentes para acceder a un cargo público y para definir los beneficios asociados a dicho cargo. Estas materias han sido extensamente tratadas en un informe previo de Andrés Bernasconi para MINEDUC, elaborado en 2011, que se adjunta como Anexo 3.

5

Conclusiones

Comprender la evolución histórica de la estructura de títulos y grados es importante para entender las profundas raíces institucionales de nuestra actual organización de la materia. En efecto, ya en 1842 el Estatuto de la Universidad de Chile reconoce en el grado de licenciado conferido por la Universidad la base del ejercicio de las profesiones científicas. Hasta mediados del siglo XX la Universidad retuvo el monopolio del otorgamiento de grados y títulos en Chile, examinando para ellos a los candidatos formados en las universidades privadas creadas desde 1888. Sin embargo, ya desde La Ley de Instrucción Secundaria y Superior de 1879 se advierte la preocupación por no cerrar completamente el ejercicio de las profesiones a quienes habían estudiado en la universidad, limitando la exigibilidad de los títulos y grados a los empleos públicos, a la medicina y a la abogacía y autorizándose excepciones en caso de necesidad de servicios profesionales cuando éstos no pudieran ser ofrecidos por un titulado.

El siglo XIX también subraya la importancia del reconocimiento y regulación de las profesiones a partir los estándares de contratación que establecía el Estado, ya sea a nivel central o municipal. Así,

la construcción de las profesiones aparece asociada a la creación de servicios y reparticiones públicas.

Las reformas del primer gobierno de Ibáñez integran plenamente a las universidades particulares reconocidas a la formación profesional, pero siempre mediada por los planes de estudio de la Universidad de Chile y exámenes ante esa Universidad. Se agregan a las actividades profesionales que requieren título las de Farmacéutico y Dentista, y la enseñanza secundaria en establecimientos públicos.

La creación de colegios profesionales, entre 1925 y 1973, localiza en ellos la habilitación para el ejercicio profesional. Esas normas establecían como requisitos para ejercer la respectiva profesión:

- estar en posesión de un título,
- estar colegiado,
- estar al día en el pago de las cuotas del colegio,
- estar inscrito en un registro, y
- pagar una patente.

Adicionalmente, los colegios ejercían tuición ética y jurisdicción disciplinaria sobre sus asociados, pudiendo suspenderlos del ejercicio y aún inhabilitarlos de forma permanente.

Las abundantes normas actualmente vigentes (revisadas en Anexo 2) sobre requisitos de duración de las carreras para ser contratado en la administración pública tiene sus raíces en legislación de 1951, que exigió “efectuar cursos regulares universitarios de una duración mínima de cinco años” para ser considerado profesional universitario. Esta norma se convertiría en 1953 en la base de la asignación especial de título en las remuneraciones de los funcionarios públicos.

La historia de la educación técnico profesional desde la creación de la Universidad Técnica del Estado (UTE) muestra una enorme diversidad que la UTE hereda de sus escuelas predecesoras, más la que ella misma introduce, en materia de trayectorias formativas, nombres de los títulos y grados, y su duración, al punto que muchos de sus programas son técnicos en nombre, pero profesionales en contenido y duración. El recorrido histórico muestra también numerosos casos de excepciones y situaciones especiales obtenidas por gestiones ad hoc de las partes interesadas.

En suma, la dispersión de títulos y grados antes de la reforma del 1980 era importante, y el mismo Estado, el principal regulador del empleo en el país, no tenía una interpretación consistente de los requerimientos que se imponían para formar plantas en sus propios servicios y reparticiones.

Las reformas de 1980 establecieron la forma actual de la estructura de títulos y grados, y privaron a los colegios profesionales de sus funciones habilitantes y de control del desempeño profesional, quedando la habilitación para el ejercicio de las profesiones y oficios en las propias instituciones formadoras, con muy pocas excepciones (como la de los abogados) y en un marco de amplia autonomía académica. Adicionalmente, dichas reformas consagraron definitivamente a los títulos y los grados que cada institución puede otorgar como el criterio formal de diferenciación entre los distintos tipos de instituciones de educación superior.

En materia de lo que hemos llamado regulación ‘indirecta’ esto es, requisitos para ejercer actividades profesionales adicionales al título habilitante, cabe destacarse que la disposición constitucional del art. 19 N°16: “la ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas” ha sido poco implementada de modo sistemático. Aunque hay actividades profesionales que tienen regulaciones adicionales (además del pago de la patente municipal) a las que establecen qué institución puede otorgar qué clase de certificados (regulación ‘directa’), como los abogados, el personal de salud, los oficiales y tripulantes de aeronáutica y marina mercante, la legislación chilena podría avanzar en regular más ampliamente, respecto de las profesiones, “las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”, como se ha hecho recientemente con los médicos cirujanos y los profesionales de la educación.

Referencias

- Cruz-Coke, R. (2004). Evolución de las universidades chilenas 1981-2004 [The evolution of Chilean universities from 1981 to 2004]. *Revista Médica de Chile*, 132(12), 1543–1549.
- Fuenzalida Cifuentes, P. (2007). Notas sobre la jurisdicción ética de los Colegios Profesionales. *Revista de derecho (Valdivia)*, 20(2). <https://doi.org/10.4067/S0718-09502007000200006>
- Gaete, M., & Morales, R. (2011). Articulación del sistema de educación superior en Chile: Posibilidades, tensiones y desafíos. *Calidad en la Educación*, 35, 51–89.
- Jaksic, I., & Serano, S. (2010). El gobierno y las libertades: La ruta del liberalismo Chileno en el siglo XIX. *Estudios Públicos*, 118, 69–105.
- Johnson, T. (2016). *Professions and Power*. Routledge. <http://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=4560391>
- Laval, E. (2003). El protomedicato en el desarrollo de la salubridad en Chile durante la Colonia y la República. *Revista chilena de infectología*, 20. <https://doi.org/10.4067/S0716-10182003020200043>
- León Reyes, J. J. (2020). *Derecho y Política de la Educación Superior Chilena: Evolución, Crisis y Reforma*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Morales, R., & Gaete, M. (2011). Análisis de cuatro casos de articulación curricular entre formación Técnica de Nivel Superior, Profesional y Universitaria (Proyectos de Investigación 2010). Consejo Nacional de Educación (Cned).
- Ruegg, W. (Ed.). (2004). *A History of the University in Europe: Volume 3, Universities the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945)*. Cambridge University Press.
- Toro, J. (2015). Libertad de enseñanza y derecho a la educación en la historia constitucional chilena [Memoria para optar al grado de licenciada en ciencias jurídicas y sociales]. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- UDP. 2010. Estudio de los títulos profesionales en Chile. Universidad Diego Portales. Informe no publicado.
- Wilensky, H. L. (1964). The Professionalization of Everyone? *American Journal of Sociology*, 70(2), 137–158. <https://doi.org/10.1086/223790>

Anexo

Listado de títulos profesionales regulados en Chile

Profesión	Ley	URL	Artículos descriptores
Abogado	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014974	63
Acupuntura	DECRETO 123 OTORGA RECONOCIMIENTO Y REGULA A LA ACUPUNTURA COMO PROFESIÓN AUXILIAR DE LA SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=271397	Todo articulado regula actividad
Arquitecto	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014975	63
Auxiliar Paramédico de Alimentación	DECRETO 90 REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES AUXILIARES DE LA MEDICINA, ODONTOLOGÍA, QUÍMICA Y FARMACIA Y OTRAS, Y DEROGA DECRETOS N° 261, DE 1978, Y N° 1.704, DE 1993, AMBOS DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1099220	1 2 3 6 13 14 15 16 17 18 19
Auxiliar Paramédico de Anatomía Patológica	DECRETO 90 REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES AUXILIARES DE LA MEDICINA, ODONTOLOGÍA, QUÍMICA Y FARMACIA Y OTRAS, Y DEROGA DECRETOS N° 261, DE 1978, Y N° 1.704, DE 1993, AMBOS DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1099220	1 2 3 11 13 14 15 16 17 18 19
Auxiliar Paramédico de Enfermería	DECRETO 90 REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES AUXILIARES DE LA MEDICINA, ODONTOLOGÍA, QUÍMICA Y FARMACIA Y OTRAS, Y DEROGA DECRETOS N° 261, DE 1978, Y N° 1.704, DE 1993, AMBOS DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107627	11 13

Auxiliar Paramédico de Esterilización	DECRETO 90 REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES AUXILIARES DE LA MEDICINA, ODONTOLOGÍA, QUÍMICA Y FARMACIA Y OTRAS, Y DEROGA DECRETOS N° 261, DE 1978, Y N° 1.704, DE 1993, AMBOS DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1099220	1 2 3 10 13 14 15 16 17 18 19
Auxiliar Paramédico de Farmacia	DECRETO 90 REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES AUXILIARES DE LA MEDICINA, ODONTOLOGÍA, QUÍMICA Y FARMACIA Y OTRAS, Y DEROGA DECRETOS N° 261, DE 1978, Y N° 1.704, DE 1993, AMBOS DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1099220	1 2 3 5 13 14 15 16 17 18 19
Auxiliar Paramédico de Laboratorio Clínico y Servicios de Sangre	DECRETO 90 REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES AUXILIARES DE LA MEDICINA, ODONTOLOGÍA, QUÍMICA Y FARMACIA Y OTRAS, Y DEROGA DECRETOS N° 261, DE 1978, Y N° 1.704, DE 1993, AMBOS DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1099220	1 2 3 9 13 14 15 16 17 18 19
Auxiliar Paramédico de Odontología	DECRETO 90 REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES AUXILIARES DE LA MEDICINA, ODONTOLOGÍA, QUÍMICA Y FARMACIA Y OTRAS, Y DEROGA DECRETOS N° 261, DE 1978, Y N° 1.704, DE 1993, AMBOS DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1099220	1 2 3 4 13 14 15 16 17 18 19
Auxiliar Paramédico de Radiología e Imagenología	DECRETO 90 REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES AUXILIARES DE LA MEDICINA, ODONTOLOGÍA, QUÍMICA Y FARMACIA Y OTRAS, Y DEROGA DECRETOS N° 261, DE 1978, Y N° 1.704, DE 1993, AMBOS DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1099220	1 2 3 8 13 14 15 16 17 18 19
Bioquímico	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014976	63
Cirujano Dentista: Licenciado en odontología	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014977	63
Constructor Civil	DFL 1 FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY N° 18.695, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693	24

Contador auditor	LEY 18410 CREA LA SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD Y COMBUSTIBLES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29819	13
Cosmetología	DECRETO 88 REGLAMENTO PARA EJERCER LAS ACTIVIDADES DE COSMETOLOGIA	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=253933&idParte=&idVersion=1981-06-18	Todo articulado regula actividad
Curso relacionado con el diseño y construcción de instalaciones de biogás con un mínimo de 27 horas cronológicas, impartido por una universidad, instituto profesional	DECRETO 191 APRUEBA REGLAMENTO DE INSTALADORES DE GAS	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=10739	4
Educador de Párvulos	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014989	63
Enfermeras de peritoneo-diálisis	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107627	11 12
Enfermería	Código Sanitario (DFL 725)	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5595	112 113 122 124
Enfermería con estudios de diplomado o de post grado realizados en universidades reconocidas por el Estado o experiencia en Centros de Diálisis de, a lo menos, 3 años. En ambos casos deberá contar con la certificación correspondiente. Asimismo, deberá acreditar capacitación en Infecciones Asociadas a la Atención de Salud (IAAS) y Gestión de Calidad en Salud.	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107627	11 12
Enfermería de Atención Directa, con capacitación teórica y práctica de 3 meses de duración certificada por el Director Técnico de un Centro de Diálisis o estudios de diplomado o postgrado realizados en universidades reconocidas por el Estado, con la certificación correspondiente.	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107627	11 12

Experto Profesional en Prevención de Riesgos	DECRETO 160 APRUEBA REGLAMENTO DE SEGURIDAD PARA LAS INSTALACIONES Y OPERACIONES DE PRODUCCIÓN Y REFINACIÓN, TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO, DISTRIBUCIÓN Y ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1004120&idParte=0	36 37 38
Experto Técnico en Prevención de Riesgos	DECRETO 160 APRUEBA REGLAMENTO DE SEGURIDAD PARA LAS INSTALACIONES Y OPERACIONES DE PRODUCCIÓN Y REFINACIÓN, TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO, DISTRIBUCIÓN Y ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1004120&idParte=0	36 37 38
Geografía	DECRETO 47 FIJA NUEVO TEXTO DE LA ORDENANZA GENERAL DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201&idVersion=Diferido&idParte=100008628	1.1.2
Geólogo	DECRETO 47 FIJA NUEVO TEXTO DE LA ORDENANZA GENERAL DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201&idVersion=Diferido&idParte=100008628	1.1.2
Homeopatía	DECRETO 19 OTORGA RECONOCIMIENTO Y REGULA A LA HOMEOPATÍA COMO PROFESIÓN AUXILIAR DE LA SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1011739	Todo articulado regula actividad
Ingeniero Agrónomo	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014978	63
Ingeniero Civil	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014979	63
Ingeniero Civil, especialidad bioquímica	Código Sanitario (DFL 725)	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5596	127 129E
Ingeniero Comercial	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014980	63
Ingeniero de Tránsito	DECRETO 47 FIJA NUEVO TEXTO DE LA ORDENANZA GENERAL DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201&idVersion=Diferido&idParte=100008628	1.1.2
Ingeniero en construcción	DFL 1 FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY Nº 18.695, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693	24

Ingeniero en ejecución, especialidad mecánica	DECRETO 191 APRUEBA REGLAMENTO DE INSTALADORES DE GAS	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=10739	4
Ingeniero en ejecución, especialidad química	DECRETO 191 APRUEBA REGLAMENTO DE INSTALADORES DE GAS	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=10739	4
Ingeniero especializado en telecomunicaciones	LEY 18168 LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29591	13A 15 28b
Ingeniero Forestal	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014981	63
Ingeniero Mecánico	DECRETO 47 FIJA NUEVO TEXTO DE LA ORDENANZA GENERAL DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201&idVersion=Diferido&idParte=100008628	1.1.2
Ingeniero Químico	DECRETO 47 FIJA NUEVO TEXTO DE LA ORDENANZA GENERAL DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201&idVersion=Diferido&idParte=100008628	1.1.2
Instalador de gas	DECRETO 191 APRUEBA REGLAMENTO DE INSTALADORES DE GAS	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=10739	4
Instalador eléctrico	DFL 4DFL 4/20018 FIJA TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 1, DE MINERÍA, DE 1982, LEY GENERAL DE SERVICIOS ELÉCTRICOS, EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=258171	223
Médico Cirujano: Licenciado en Medicina	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014982	63
Médico Cirujano, especialidad internista entrenamiento práctico en diálisis de a lo menos 6 meses	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107628	11
Médico Cirujano, especialidad internista entrenamiento práctico en diálisis de a lo menos 6 meses	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107628	7
Médico Cirujano, especialidad nefrología	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107626	7 11

Médico Cirujano, especialidad nefrología infantil	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107626	7
Médico Cirujano, especialidad neurocirugía	LEY 19451	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30818	11
Médico Cirujano, especialidad neurología	LEY 19451	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30818	11
Médico Cirujano, especialidad oftalmología	Código Sanitario (DFL 725)	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5596	126
Médico Cirujano, especialidad pediatría	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107627	11
Médico Cirujano, especialidad pediatría entrenamiento práctico en diálisis de a lo menos 6 meses	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107627	7
Médico Cirujano, especialidad psiquiatría	Código Sanitario (DFL 725)	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5596	133 134
Médico Veterinario	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014983	63
Naturopatía	DECRETO 5 OTORGA RECONOCIMIENTO AL NATURISMO Y REGULA A LA NATUROPATÍA COMO PROFESIÓN AUXILIAR DE LA SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1051691	Todo articulado regula actividad
Nutrición	DECRETO 45 REGLAMENTO SOBRE LAS PRESTACIONES DE DIÁLISIS Y LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS OTORGAN, DEL MINISTERIO DE SALUD	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107627	11
Obstetricia	Código Sanitario (DFL 725)	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5596	112 113 117 118 122 124
Periodista	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014990	63
Podología	DECRETO 951 REGLAMENTO PARA EJERCER LA PROFESION DE PODOLOGISTA	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=278027&idParte=6659929	Todo articulado regula actividad
Practicante	DECRETO 384 REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA PROFESION DE PRACTICANTE	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=12908&idParte=&idVersion=1970-06-26	Todo articulado regula actividad

Profesor de Educación Básica	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014986	63
Profesor de Educación Diferencial	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014988	63
Profesor de Educación Media en las asignaturas científico-humanísticas	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014987	63
Psicólogo	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014984	63
Químico Farmacéutico	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014985	63
Técnico en construcción	DECRETO 191 APRUEBA REGLAMENTO DE INSTALADORES DE GAS	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=10739	4
Técnico en instalación	DECRETO 191 APRUEBA REGLAMENTO DE INSTALADORES DE GAS	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=10739	4
Técnico especializado en telecomunicaciones	LEY 18168 LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29591	13A 15 28B
Terapia Ocupacional	Decreto 570	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=173059	6N°4
Trabajador Social o Asistente social	DFL 2	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014991	63

ANEXO 2

Elaboración de Propuesta de Estructura de Títulos y Grados del Sistema Educación Superior Chileno



Centro UC

Estudios de Políticas y Prácticas
en Educación - CEPPE

Informe 1

BENCHMARK INTERNACIONAL

Santiago de Chile, 8 de febrero de 2021

Índice de contenidos

1. Procesos de Bolonia y Copenhagen	63
2. España	66
3. Irlanda	71
4. Australia	80
5. Canadá	87

1. PROCESOS DE BOLONIA Y COPENHAGEN

1.1. Marco Nacional de Cualificaciones

A partir de la experiencia del Programa Erasmus hace más de 30 años, la Comisión Europea, junto con autoridades nacionales, instituciones de educación superior y otras partes interesadas, puso en marcha una cooperación más intensa y estructurada entre los centros europeos de enseñanza superior. El Proceso de Bolonia es fruto de esta iniciativa, y se plantea como un mecanismo que promueve la cooperación intergubernamental entre 48 países europeos en el ámbito de la educación superior. Se ha propuesto ser un espacio importante para ejercer la “diplomacia suave” con los países vecinos de los Balcanes Occidentales (a excepción de Kosovo) y los países de la Asociación Oriental, Turquía y Rusia, entre otros.

En la Declaración de Bolonia del año 1999 se identificaron dos ciclos de estudio, lo que constituyó un primer paso hacia el desarrollo de un marco de cualificaciones para el área europea. Los pasos siguientes incluyeron varias iniciativas nacionales e internacionales, como el desarrollo de los Descriptores de Dublin, el proyecto de Evaluación Trans-Europeo (TEEP), el proyecto Tuning, y desarrollos en marcos nacionales de cualificaciones, por ejemplo en Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (con marcos de cualificaciones separados para Escocia y el resto del Reino Unido). Varios seminarios de Bolonia, por ejemplo, los de Helsinki, Lisboa y Zurich, también aportaron discusiones adicionales de contexto e información detallada. Estas iniciativas fueron seguidas por el Seminario Danés de Bolonia sobre Estructuras de Cualificaciones en la Educación Superior Europea, que tomó lugar en Copenhagen en marzo del año 2003 (Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, 2005).

El producto más visible de este proceso ha sido la creación de un Área Europea de Educación Superior (EHEA, European Higher Education Area), donde todos los países participantes acordaron lo siguiente (Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, 2005):

- Introducir un sistema de educación superior de tres ciclos, consistente en estudios de grado, Master y Doctorado.

- Garantizar el reconocimiento mutuo de las cualificaciones y los períodos de aprendizaje en el extranjero completados en otras universidades.
- Aplicar un sistema de garantía de la calidad, a fin de reforzar la calidad y pertinencia del aprendizaje y la enseñanza.

A medida que la declaración de Bolonia se ha ido implementando, se han identificado al menos cuatro propósitos principales de la educación superior:

- Preparación para el mercado laboral.
- Preparación para una vida de ciudadanía activa en sociedades democráticas.
- Desarrollo personal.
- Desarrollo y mantención de una base de conocimientos amplia y avanzada.

Sobre estos principios, el año 2005 se elaboró un marco general para las cualificaciones de la educación superior, lo que ha supuesto relacionar la diversidad de marcos nacionales entre sí. Sin embargo, existían ya esfuerzos similares dentro de la región europea, como el Proceso de Copenhagen, en donde se ha propuesto el desarrollo de instrumentos que mejoren la transparencia de las competencias y cualificaciones vocacionales, y aumentar la coordinación entre la educación vocacional y la capacitación.

El **Proceso de Copenhagen** se aprobó en noviembre del año 2002, por los ministros responsables de la educación vocacional y capacitación de los estados miembros de la Unión Europea, países candidatos, países EFTA-EEA (Islandia, Liechtenstein y Noruega), los European Social Partners y la Comisión Europea. Se acordaron prioridades y estrategias para la promoción de confianza mutua, transparencia y reconocimiento de competencias y cualificaciones, para aumentar la movilidad y facilitar el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida. La declaración se centra en los aportes que puede hacer la educación técnica (VET, Vocational Education and Training) a los desafíos identificados en la estrategia de Lisboa. La primera revisión del proceso de Copenhagen fue en diciembre del año 2004, en una reunión ministerial en Maastricht, Países Bajos. En este comunicado se fijaron las prioridades para

la siguiente fase, vinculándose más estrechamente con el programa “Educación y Capacitación 2010”. A nivel europeo, las prioridades incluyeron el desarrollo del EQF (European Qualification Framework) y del ECVET (European Credit Point System en VET). El EQF es un sistema de traducción de los niveles de cualificación europeos, y la formación y cursos de capacitación necesarios para obtener estas cualificaciones. Su aspecto central es que describe ocho niveles de referencia. El ECVET es un instrumento clave en el apoyo para la movilidad y flexibilidad de los caminos de aprendizaje para alcanzar cualificaciones, facilitando el reconocimiento de logros a lo largo de las diversas trayectorias educativas (European Quality Assurance in Vocational Education and Training website, 2020).

Un aspecto distintivo del Proceso de Bolonia es que pretende recoger, en un marco de cualificaciones para el área europea, la cualificación como indicador de logros de aprendizaje y no exclusivamente de competencias. En este sentido, se plantea que las cualificaciones, expresadas en términos de logros de aprendizaje (es decir, lo que quien completa determinado programa sabe, entiende y es capaz de demostrar), contribuye a la transparencia de las cualificaciones y con ello a la movilidad estudiantil y de fuerzas de trabajo. Al poner el foco en los logros de aprendizaje el Proceso de Bolonia abre la posibilidad de dar mayor atención al logro final que al modo en que dicho logro fue obtenido, permitiendo así la validación de aprendizajes previos, informales y vías alternativas de formación. En términos concretos, el Proceso de Bolonia ha implicado para algunos países la elaboración de marcos nacionales de cualificación, o su modificación, para acoger algunos aspectos centrales que permitan su compatibilidad con el espacio europeo. Así, en algunos casos ha implicado la adopción del modelo de tres ciclos para la educación superior académica (Bachelor, Master y Doctorado); en otros, ha implicado la adopción de un marco de créditos para indicar el volumen de los aprendizajes logrados y su carga de estudio asociada (Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, 2005).

Para el año 2012, en más de un tercio de los países del área europea donde existían datos disponibles, el modelo de Bolonia estaba totalmente implementado, es decir todos los estudiantes se matricularon en algún programa con la estructura del Marco de Bolonia. En otro tercio de países, más del 89% de los estudiantes se matricularon en programas con la estructura del Marco de Bolonia. Y en el otro tercio, con la excepción de Suiza (63.2 %), Alemania (61.9 %), Austria (61.5 %) y España (47.9 %)

más del 70% de los estudiantes se habían matriculado en programas de tres ciclos. En el caso de España (ver análisis del caso en este mismo informe), esto se atribuye a que existe una proporción alta de matrícula en programas de educación vocacional (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015).

Hay muchas razones por las que no todos los programas de primer ciclo son conducentes al segundo ciclo. Usualmente esto se relaciona a que existe una diferenciación binaria entre programas “académicos” y “vocacionales o profesionales”. Esta distinción supone que quienes tienen grados de primer ciclo “vocacional o profesional” deben cursar programas “puente” para acceder a programas “académicos” de segundo ciclo. Y, de hecho, en varios países no existen programas de segundo ciclo que permitan la prosecución de estudios para algunos o todos los programas vocacionales de primer ciclo. Razones similares perjudican el acceso de egresados de programas vocacionales de segundo ciclo a programas de tercer ciclo, como doctorados. En este sentido, se han emitido varios comunicados ministeriales de Bolonia, promoviendo esfuerzos para eliminar estas barreras y facilitar la progresión entre ciclos (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015).

1.2. Composición del sistema de educación superior y procesos de admisión

Un aspecto relevante del espectro europeo de instituciones de educación terciaria es que las distinciones entre tipos de instituciones son cada vez menos claras en términos de su orientación académica o aplicada. En términos formales, estas distinciones existen; sin embargo, es cada vez más frecuente, en parte por el propio Proceso de Bolonia, que las instituciones ofrezcan programas de los dos tipos (ISCED nivel 5A y nivel 5B, en la versión ISCED 1997). Por otro lado, en otros casos pueden no existir distinciones formales entre instituciones, pero sí haber diferencias en la orientación de los programas que ofrecen, lo que hace más difícil aún distinguir los tipos de cualificaciones que están entregando. Algo similar ocurre con la distinción de instituciones a partir de su carácter público o privado. En la medida en que las instituciones diversifican sus fuentes de ingreso, muchas instituciones son de carácter mixto, y se consideran públicas, por recibir financiamiento público y por tanto acogerse a

determinadas regulaciones nacionales. Con todo, en la mayoría de los países del espacio europeo las instituciones públicas de educación terciaria tienen más preponderancia: entre un 70% and 95% de estudiantes está matriculado en instituciones públicas (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015).

La mitad de los países del EHEA para los que se disponen datos invierte más del 1,3% del GDP en educación terciaria. El gasto anual en educación terciaria es mayor en los países nórdicos. En el año 2011, la mitad de los países del EHEA destinaron más de un 2.7% de su gasto público total a la educación terciaria. Por otro lado, se identifican 3 grupos de países dentro del EHEA, donde en el primero (casi la mitad de los países), el porcentaje total de gasto público en educación terciaria aumentó más rápido que el gasto público total entre el año 2005 y 2011 (o, al menos, decreció a un ritmo más lento que el gasto público total). En el segundo grupo de países, el gasto público en educación terciaria creció a un ritmo parecido al gasto público total, permaneciendo casi igual entre los años 2005 y 2011 (es el caso de Suiza, España, Eslovenia y Finlandia). Y un tercer grupo de países, casi un cuarto de los países de la EHEA con datos disponibles, donde el gasto público en educación terciaria creció en un ritmo más lento que el gasto público total (o decreció con mayor rapidez), siendo menor el 2011 que el 2005. Este es el caso de Noruega, Islandia e Irlanda (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015).

En cuanto a la matrícula en educación superior, para el año 2011, el área europea contaba con aproximadamente 37.2 millones de estudiantes de educación terciaria. La mayoría de ellos, casi un 82%, estaban matriculados en programas académicos (ISCED 1997 nivel 5A, Bachelor y Master), mientras solo el 15,6% estaban matriculados en programas aplicados a ocupaciones específicas (ISCED 1997 nivel 5B). Excepcionalmente, en algunos países (Croacia, Chipre, Estonia, Francia, Grecia, Lituania y Turquía), este porcentaje es de alrededor de 25% (ISCED 1997 nivel 5B), y en Bélgica llega a 49%. Para el año 2012 la matrícula total de estudiantes en nivel terciario varió en cada país, mostrando tendencias al aumento o a la disminución respecto de los períodos 2005-2009. Sin embargo, la matrícula de estudiantes entre 18 y 24 años aumentó en al

menos la mitad de los países del área europea, presentando tasas de matrícula iguales y más altas que 16,2% para el año 2012 (versus 14,3% el año 2005 y 13,5% el año 2009) (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015).

1.3 Educación superior y mercado del trabajo: procesos de habilitación

La gran mayoría de los sistemas de educación terciaria en el área europea (38) usan el sistema de créditos para todos los programas de educación superior. En el grupo más grande de países (20), las decisiones de reconocimiento de grados las toman las instituciones educacionales basadas en los consejos de los centros ENIC/NARIC¹³. El siguiente grupo, de 7 sistemas, las instituciones de educación superior toman decisiones autónomas, sin consejo de los centros ENIC/NARIC. Y en otro grupo, de 9 países, el reconocimiento final lo hacen las autoridades del gobierno central, no las instituciones de educación, aunque con el consejo de los centros ENIC/NARIC (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015).

1.4 Retornos a la educación según nivel

Los datos muestran que la crisis económica europea de 2009¹⁴ afectó gravemente a los graduados de educación superior, especialmente en términos de perspectivas de empleo. El desempleo ha crecido proporcionalmente más para ellos que para personas con niveles de educación más bajos, sus ventajas de remuneración han disminuido levemente y sus tasas de sobrecualificación han aumentado en el período entre los años 2010 y 2013. En el año 2013, la tasa de sobrecualificación promedio era de 21,9%, es decir que en la mitad de los países más de un quinto de los jóvenes egresados tenían ocupaciones para las que se requería un nivel de cualificación menor al obtenido. Los países con las tasas más altas de sobrecualificación (sobre 30%) eran Albania, Chipre, España, Irlanda, Turquía, Grecia, Bulgaria y Ucrania (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015).

¹³ El Centro de Información Nacional (ENIC or ENIC-NARIC) es una entidad establecida por cada participante de la Convención de Reconocimiento de Cualificaciones en Educación Superior en la Región Europea, comúnmente conocida como la Convención de Reconocimiento de Lisboa (LRC).

¹⁴ Se refiere a la Crisis de Deuda Europea, comúnmente conocida como la crisis de la eurozona, que se desarrolló en varios años desde fines del 2009, donde muchos estados de la eurozona (Grecia, Portugal, Irlanda, España y Chipre) no pudieron pagar o refinanciar su deuda externa sin ayuda de terceros, como otros países de la eurozona, o el banco central europeo (ECB), o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

2. ESPAÑA

2.1. Marco Nacional de cualificaciones

El Marco Español de Cualificaciones (MECU) es un marco nacional de cualificaciones (títulos, diplomas, certificados) que comprende el aprendizaje a lo largo de la vida. Se trata de una estructura de organización de las cualificaciones por niveles que abarca desde los aprendizajes más básicos a los de mayor complejidad. Incluye:

- Cualificaciones obtenidas fuera del Sistema Educativo (mediante formación en el trabajo, actividad laboral, colaboración con ONGs).
- Cualificaciones obtenidas en el Sistema Educativo

Considerando la Conferencia de Ministros Europeos de Educación Superior celebrada en Bergen en el año 2005 - donde se tomó la decisión de adoptar un marco comprensivo de cualificaciones para el espacio europeo de educación superior, construido sobre los denominados “Descriptor de Dublín” - el año 2007 España crea un Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES). Este sería el órgano al que se le ha encomendado elaborar la propuesta del Marco. Así para el año 2010 aprobó el documento que sirve para dar contenido al MECES, en acuerdo con EHEA (Proceso de Bolonia). El Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES) propuesto de forma unánime por el Comité incorpora un nivel referido a otros estudios de educación superior no universitaria, de forma que se visualice un itinerario completo para la educación superior, contribuyendo de este modo a hacer más visible la faceta integradora que se quiere proporcionar a toda la educación superior, aún la no universitaria, como es el caso de las enseñanzas de formación profesional y el resto de las enseñanzas de régimen especial. De este modo, el MECES se constituye sobre la base de una estructura en cuatro niveles que debe permitir situar a una persona según su nivel de aprendizaje adquirido y certificado: Nivel 1 Técnico Superior, Nivel 2 Grado, Nivel 3 Master, y Nivel 4 Doctor. Por otro lado, el MECES comparte con el Marco Español de Cualificaciones (MECU) los objetivos de informar a la sociedad, favorecer la movilidad internacional y el reconocimiento en todo el Espacio Europeo de Educación Superior

de la formación en general. Sin embargo, el MECU abarca todo el espectro de cualificaciones, tanto las que se obtienen en la enseñanza obligatoria hasta las que se obtienen en el nivel superior de la enseñanza universitaria, de la formación profesional, de las enseñanzas artísticas y deportivas, así como aquellas enseñanzas que se adquieren en procesos de educación no formal o informal; en suma, está referido a todos los niveles de aprendizaje y centrado en la idea de valorar el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Por el contrario, el alcance del MECES se ciñe a las titulaciones correspondientes a la educación superior (Real Decreto 1027/2011).

Existe una distinción general para la educación terciaria, entre universitaria y no universitaria. En este sentido, los grados de bachiller, master y doctorado son otorgados exclusivamente por universidades, mientras que los certificados y títulos técnicos y títulos de régimen especial son entregados por centros de formación técnica o profesional, conservatorios, etc. Salvo regulaciones generales a nivel nacional, las instituciones tienen bastante autonomía para definir sus programas y establecer sus propios procesos de aseguramiento de la calidad (Eurydice Network website, 2020).

Se cuentan las siguientes posibles cualificaciones para el sistema de educación terciario (MECU Ministerio de Educación y Formación Profesional sitio web, 2020):

- **De la enseñanza superior (universitaria y no universitaria):** Título de Técnico Superior; Certificado de Competencias Básicas Adquiridas; Certificado de Módulos Superados de un Ciclo de Formación Profesional de Grado Superior; Título de Graduado, Título de Master; Título de Especialista Universitario; Título de Experto Universitario; y Título de Doctor.
- **Posibles cualificaciones de las enseñanzas de régimen especial no universitarias:** Título Profesional de Música o de Danza; Título de Técnico de Artes Plásticas y Diseño/Técnico Deportivo; Título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño/ Deportivo; y Certificado de idiomas (Nivel Básico, Intermedio o Avanzado).
- **Posibles cualificaciones de las enseñanzas de régimen especial universitarias:** Título de Graduado en Enseñanzas Artísticas (Música,

Danza, Arte Dramático, Artes Plásticas, Diseño, Conservación y Restauración de Bienes Culturales); Título de Master en Enseñanzas Artísticas; y Título de Doctor en Enseñanzas Artísticas.

La Tabla 2.1 presenta la estructura de cualificaciones de España (MECES) según ciclos EHEA y EQF (MECU Ministerio de Educación y Formación Profesional sitio web, 2020):

Tabla 2.1: Marco Nacional de cualificaciones de España

EHEA	Marco Español de Cualificación Educación Superior	European Qualifications Framework	Nombre de Cualificación
Ciclo corto	MECES 1	EQF5	- Técnico Superior de Formación Profesional - Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño - Técnico Deportivo Superior
Primer ciclo	MECES 2	EQF6	- Título de Grado universitario con menos de 300 créditos ECTS - Graduado en enseñanzas artísticas superiores
Segundo ciclo	MECES 3	EQF7	- Título de Grado universitario con 300 créditos ECTS o más - Master universitario - Master en Enseñanzas Artísticas
Tercer ciclo	MECES 4	EQF8	- Doctor

2.2 Composición del sistema de educación superior y procesos de admisión

El sistema de educación terciaria en España se encuentra en un rango similar en número de instituciones a países de la OCDE como República Checa y Noruega (OECD, 2019). El sistema universitario español se compone de 83 universidades, con 50 universidades públicas (donde 47 son presenciales y 1 no presencial). Además, existen 2 universidades públicas especiales que sólo imparten programas especializados de postgrado (Master y Doctorado), y 33 universidades privadas (28 presenciales y 5 no presenciales). Por su parte, en el período

2018/2019, en el conjunto del Estado se contabilizan 2.477 centros que impartían FP (formación profesional) de grado superior en régimen presencial, de los cuales 1.678 eran de titularidad pública, 321 centros privados concertados (subsidiados por el Estado) y 478 centros privados. A su vez, la FP de grado superior en régimen a distancia se impartía en 321 centros, que se correspondían con 180 de carácter público y 141 privados. Para ese mismo período, algunos centros impartían la FP de grado superior tanto en régimen presencial como a distancia (Estadísticas del Ministerio de Educación y Formación Profesional sitio web, 2020).

Según reporta la OCDE, un 66% del financiamiento de la educación terciaria corresponde a gasto público, un 29% a gasto de hogares, y un 4% co-

responde a gasto privado de otras fuentes (OECD, 2019). En diciembre de 2013 se informó de la nueva arquitectura del Fondo Social Europeo en el período de programación 2014-2020. En esta se incluían programas operativos, donde uno de los ejes fue “Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente”, financiando acciones dirigidas a la disminución del abandono temprano de la educación y la formación con medidas como la atención individualizada, la flexibilidad de trayectorias y la modernización de la Formación Profesional (FP). La inclusión de este objetivo temático responde a reforzar el vínculo entre educación y formación y políticas de empleo, especialmente en el ámbito de la activación y la adecuación de competencias a las necesidades del mercado de trabajo. En síntesis, se apoyarían las siguientes medidas, que vinculan educación y mercado laboral (Eurydice Network website, 2020):

- Desarrollo de la FP Dual
- Desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional
- Evaluación y acreditación de competencias profesionales
- Se destinarían 5 millones de euros para financiar la actualización del Catálogo Nacional de las Cualificaciones.

Respecto a los procesos de admisión a la educación superior, en España no existe una agencia que administre o centralice el proceso de admisión a la educación terciaria. Para acceder a educación de Formación Profesional (FP) y ciclos formativos de grado medio, los estudiantes requieren solamente haber completado la etapa de educación secundaria obligatoria (ESO). Por su parte, quienes quieran continuar estudios de Ciclos Formativos de Grado Superior (también de FP), deberán completar estudios de Bachillerato, cuyo requisito es haber completado los estudios ESO. Finalmente, para acceder a la educación universitaria, los estudiantes deben haber completado los estudios ESO, bachillerato de dos años y luego tomar el Examen de Acceso a la Universidad, o Pruebas de Acceso a la Universidad (PAU), popularmente conocidas como Selectividad. Desde el año 2009/2010 la nomenclatura acerca de PAU ha sido reformada por la nueva PAEG (Prueba Acceso a Estudios de Grado). Este cambio se debe a que ya no se estudia una licenciatura o Master universitario sin pasar por una diplomatura (grado) primero (Study Country website, 2020).

La admisión al sistema universitario español está determinada por la nota de corte que se alcanza al final de los dos años de Bachillerato. La nota entre 1 y 10, llamada “nota de corte”, se obtiene de la nota media obtenida en los exámenes del Bachillerato (60%) y la nota media obtenida en la Selectividad (40%). Las carreras más populares en las universidades públicas exigen la nota de corte más alta de admisión, mientras que en las universidades privadas el costo es por lo general el único factor determinante (Study Country website, 2020). En específico, la prueba para acceder a la universidad consta de dos partes:

Fase General (obligatoria): Esta parte consta de 4 ejercicios o secciones: a) Lengua española y literatura; b) Lengua extranjera; c) Historia de España o Historia de la Filosofía; y d) una asignatura de modalidad troncal de segundo de Bachillerato (son Matemáticas II, Matemáticas aplicadas a las ciencias sociales II, Latín II y Fundamentos del Arte). En caso de que el estudiante pertenezca a una comunidad autónoma con lengua cooficial (euskera, catalán, valenciano o gallego), se agrega un quinto ejercicio: e) Lengua cooficial y literatura. Cada uno de los ejercicios de la Fase General se califica entre 0 y 10 puntos con dos cifras decimales y la calificación total será la media aritmética de todos los ejercicios expresada en forma numérica de 0 a 10 puntos con tres cifras decimales. Para aprobar es necesario obtener una nota igual o superior a 5 como resultado de la media ponderada del 60% de la nota media de Bachillerato y el 40% de la calificación de la fase general, siempre que se haya obtenido en esta fase general al menos un 4. Una vez aprobada, la validez de esta calificación es indefinida.

Fase Específica (voluntaria): Los exámenes en esta fase son sobre materias de modalidad ¹⁵ y el estudiante puede elegir cuántos ejercicios realizará, con un máximo de cuatro, y solo contarán las notas de un máximo de dos materias. En esta fase se puede obtener un máximo de 4 puntos y las asignaturas a elegir dependerán de la rama escogida en bachillerato y estarán relacionadas con la rama del conocimiento de la titulación a la que se desee acceder y que, según la carrera y la facultad escogidas, tendrá una relación con la puntuación, ya que para la nota de admisión cada universidad puede aumentar la ponderación de las materias consideradas prioritarias, utilizando parámetros de ponderación de hasta un máximo de 0,2 a la nota obtenida. Esta fase es, a su vez, voluntaria para aquellos alumnos de CFGS (Ciclos Formativos de

15 Biología, Geología, Física, Química, Dibujo Técnico II, Griego II, Economía de la Empresa, Geografía, Historia del Arte, Historia de la Filosofía, Cultura Audiovisual, Artes escénicas, y Diseño.

Grado Superior), con el fin de incrementar su nota. Aunque de carácter voluntario, esta fase es de gran importancia para incrementar la puntuación total en la Prueba de Acceso Universitario, y se convierte en casi imprescindible para poder acceder a la mayoría de las enseñanzas universitarias oficiales de Grado con límite de plazas. La validez de las notas de la Fase Específica caduca a los 2 años (Ministerio de Educación Español sitio web, 2020). En la información oficial del Ministerio de Educación se plantea que alrededor de 9 de cada 10 estudiantes aprueban la PAU y que - aunque la nota suele ser la principal preocupación de muchos estudiantes - solo en el 6% de los aproximadamente 2.300 estudios universitarios que ofrecen las universidades públicas españolas la nota de corte es superior 7. Asimismo, se señala que el 65% de quienes rinden la prueba tienen una nota de 5,00 y el 82% tiene una nota por debajo de 6, por lo que es habitual que los postulantes alcancen la nota necesaria para cursar los estudios deseados (Ministerio de Educación Español sitio web, 2020).

Para 2018, la mayor proporción de la matrícula se concentra en instituciones públicas (79%). Para el año 2017, las tasas de estudiantes matriculados en instituciones públicas a nivel terciario eran las siguientes: Ciclo Corto 75%, Bachelor 83%, Master 71%, Doctorado 95%. Para el mismo año, un 53% de los estudiantes que entraron por primera vez a la educación terciaria lo hicieron al nivel de bachiller (ISCED 1997 5A; 2011 6), un porcentaje mucho más bajo que para los promedios de países OCDE y de los 23 países de la Unión Europea (UE23) (76% y 80%, respectivamente). Según los análisis de la OCDE, esto se debe a que en España el porcentaje de estudiantes que ingresan a programas de Ciclo Corto, es decir de tipo vocacional (ISCED 1997 5B; 2011 5), es mucho más alta que en otros países, llegando a un 36%, en comparación con los promedios OCDE (17%) y EU23 (12%) (OCDE, 2019).

Una particularidad del sistema de educación terciario español, es que presenta una de las edades más bajas de ingreso inicial a los grados de Bachiller, en promedio 20 años, mientras que para los países OCDE y para EU23, los promedios de edad de ingreso para este nivel son de 22 años. De manera similar, para los programas de Ciclo Corto, la edad de ingreso inicial promedio es de 22 años, mientras que para el resto de los países OCDE, es de 25 años (OECD, 2019). Por otro lado, dentro de la Formación Profesional presencial, existe una brecha de participación de mujeres, especialmente en el Nivel Básico (29,8%), y mejorando su participación en el Grado Medio (42,3%) y en el Grado Superior (45,4%). Sin embargo, en la FP a distancia, las mujeres son clara mayoría, tanto en Grado Medio (60,3%) como en Grado Superior (60,8%) (Estadísti-

cas del Ministerio de Educación y Formación Profesional sitio web, 2020).

Para el año 2019, un 37% de las personas entre 25 y 64 años, había obtenido educación terciaria, y específicamente para Ciclo Corto 11%, Bachiller 10%, Master 15%, Doctorado 1%. Por su parte, el 33% de las personas entre 25-34 años habían completado algún grado de educación terciaria (OCDE, 2019).

2.3. Educación superior y mercado del trabajo: procesos de habilitación

En general, en España las profesiones reguladas cuentan con dos tipos de regulación de parte de autoridades competentes. Por una parte, referida a la acreditación de la formación y el reconocimiento o validación de formación obtenida en otros países de la UE. Para este tipo de regulación las autoridades competentes son principalmente las propias universidades, centros de formación y algunos ministerios. Por otra parte, existe una regulación referida a las licencias, es decir, la actualización periódica de las aptitudes para ejercer la profesión (regulación de períodos de práctica y las pruebas de aptitud), lo cual usualmente es regulado por los ministerios.

Legalmente, los colegios profesionales se consideran como Corporaciones de Derecho Público y tiene su propia personalidad jurídica. Entre las responsabilidades de una agrupación de profesionales está el ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial. En España, hay cerca de un millón y medio de profesionales colegiados, con una representación del 6% del empleo directo y del 8,8% del empleo indirecto (Asociación del Club del Asesor sitio web, 2020).

Para la mayoría de las profesiones reguladas, es requerido el título universitario y la colegiación para poder ejercer. Algunas profesiones reguladas en España son: Abogado, Arquitecto, Médico, Psicólogo, Director de Seguridad, Entrenador Deportivo, Farmacéutico, Geólogo, Gestor Administrativo, Ingeniero (aeronáutico, agrónomo, caminos, minas, industrial, etc.), Instalador (fontanería, gas, nuclear, etc.), Maestro, Profesor, Traductor, Trabajador Social, y Delineante. También actividades y profesiones reguladas a las que se puede acceder a través de la titulación de Formación Profesional y otras mediante los certificados de profesionalidad,

como son: Mediador de seguros, Socorrismo en instalaciones acuáticas, Manipulador de productos fitosanitarios (nivel básico), Transporte terrestre de viajeros, Instalador electricista de baja tensión (básico y especialidades), Instalador de gas, Fontanería, Técnico vitivinícola, Transporte sanitario, Director de Seguridad, Atención domiciliaria a personas en situación de dependencia (Euroinnova website, 2020). Para más detalles sobre las profesiones reguladas y sus autoridades competentes, ver Anexo I de este caso de estudio nacional.

2.4. Retornos a la educación según nivel

Según informa la OCDE para el año 2018, la tasa de empleo en España para personas entre 25 y 64 años, según nivel educacional era: Ciclo Corto 80%, Bachelor 80%, Master 89%, y para Doctorado no se disponía del dato. En total, la tasa de empleo para quienes contaban con educación terciaria era de un 82%, mientras que para quienes solo contaban con educación no-terciaria (secundaria y post-secundaria), era de 71% (OECD, 2019).

Por su parte, para el año 2016, los ingresos de quienes poseían educación terciaria eran relativamente mayores que los de quienes solo tenían educación secundaria. Específicamente para cada nivel, considerando que la educación secundaria proveyera un 100% de retornos, el Ciclo Corto implicaría retornos de 117%, el Bachelor de 152%, y el Master o Doctorado de 185% (OECD, 2019).

Aún así, para el mismo año, las tasas de desempleo son el doble que los promedios de la OCDE y de los países EU23. Por otro lado, si bien hay mayor proporción de mujeres entre 25 y 34 años con educación terciaria que hombres (50% v/s 38%), los hombres con educación terciaria tienen mayor tasa de empleo (76% mujeres v/s 81% hombres). Y de manera similar, aunque la brecha por género en la participación laboral es menor en España que el promedio OCDE, para el 2017, las mujeres con educación terciaria entre 25 y 64 años ganaban un 82% de lo que ganaban hombres en la misma condición, mientras el promedio de la OCDE era de 75% (OCDE, 2019).

3. Irlanda

3.1. Marco Nacional de Cualificaciones

En 1999 se propuso por primera vez el Marco Nacional de Cualificaciones de Irlanda (NFQ) en el Qualifications (Education and Training) Act, y se lanzó oficialmente el año 2003, después de completar un intenso período de discusiones y consulta. En el año 2004 el NFQ fue auto-certificado como compatible con el EQF-EHEA, siendo el primero de los marcos nacionales en completar este ejercicio. El NFQ es un marco a través del cual todos los logros de aprendizaje pueden medirse y relacionarse unos con otros de forma coherente. Las calificaciones, de variados tipos y tamaños, están organizadas dentro del NFQ basadas en su nivel de conocimiento, habilidad y competencia.

Se destaca como particularidad del caso irlandés, junto con haber sido parte de las discusiones sobre marcos Europeos de Cualificaciones desde un comienzo (por ejemplo participando como anfitriones en los Descriptores de Dublín), que una vez establecido el marco nacional en acuerdo con el proceso de Bolonia, se ha adoptado y aplicado casi en su totalidad en las instituciones irlandesas de manera autónoma, con el foco puesto en sumarse a la tendencia europea, y no a cumplir con una obligación estricta. Asimismo, se entiende que la aplicación del marco nacional se realiza de manera “realista”, es decir, ajustado a contextos particulares, sin pretender reglar aspectos específicos de la provisión o entrega de calificaciones que hacen las instituciones (Elken, 2016).

El NFQ no especifica una orientación del estándar; sin embargo, este se presenta como en coherencia y validez respecto de los estándares del EHEA (Proceso de Bolonia), que ha sido diseñado con un enfoque en logros de aprendizajes y no de competencias (QQI, 2020). De este modo, el NFQ identifica 10 niveles que están en relación con el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) - que identifica 8 niveles - y el proceso de Bolonia (EHEA) - que identifica 3 ciclos -. Dichos niveles se presentan a continuación en la Tabla 3.1 y Figura asociada (QQI, 2020). Para mayores detalles sobre cada uno de estos niveles, ver Anexo I de este caso nacional.

Tabla 3.1: Marco Nacional de Cualificaciones de Irlanda

EQF level	EHEA cycle	NFQ level	Major award types
1	Short cycle within 1st	1	Level 1 Certificate
		2	Level 2 Certificate
2		3	Level 3 Certificate Junior Certificate
3		4	Level 4 Certificate Leaving Certificate
4		5	Level 5 Certificate Leaving Certificate
5		6	Advanced Certificate Higher Certificate
6	1st	7	Ordinary Bachelor's degree
		8	Honours bachelor's degree Higher diploma
7	2nd	9	Master's degree Postgraduate diploma
8	3rd	10	Doctorate degree Higher doctorate

Las universidades - incluidas las técnicas - y los institutos técnicos son todos Cuerpos de Certificación Designados (Designated Awarding Bodies, DABs), es decir, proveedores que producen sus propias certificaciones, y son responsables de la evaluación y certificación de los candidatos. Las juntas de educación y capacitación son otro tipo de proveedores elegibles para solicitar Autoridad Delegada (Delegation of Authority, DA), y para ello requieren usar los estándares definidos por la agencia de calidad y cualificaciones de Irlanda (QQI, 2020).

Las universidades entregan certificados desde el nivel 7 del NQF (Bachiller Ordinario en adelante). Sin embargo, una particularidad del caso de Irlanda es que los institutos técnicos ofrecen programas desde el nivel 6 (Higher Certificate) hasta Doctorados en algunos casos (EuroGuidance Ireland website, 2020). Esto, ya que tanto las universidades como los institutos técnicos son DABs o bien cuentan con DA. La agencia estatal de cualificaciones Quality and Qualifications Ireland (QQI) también emite certificaciones para los 10 niveles del NFQ, aunque no se constituye como un oferente de programas (QQI, 2020). Actualmente existen los siguientes tipos de estándares operando a nivel terciario en Irlanda:

- Descriptores originales del NQF (por ejemplo, el grado de Bachiller Honorario).
- Certificado de tipo profesional del NFQ (diseñados para usar en conjunto con otros descriptores).
- Estándares específicos de ocupación (por ejemplo, Arquitectura).
- Estándar genérico relacionado a un estándar implícito externo (por ejemplo, Bachiller Honorario en Leyes).
- Estándares genéricos que refieren explícitamente a requerimientos externos (por ejemplo, del Consejo de Educación). El Common Awards System (CAS) contiene las especificaciones de cada certificación, la mayoría se encuentran en los niveles 5 y 6 del NFQ.

Por su parte, la implementación de estándares ocupacionales puede ser establecida por reguladores; mantenidos o adoptados por colegios profesionales; ser parte de la legislación irlandesa o europea; establecidos por un consorcio industrial de formación (apprenticeship); o insertarse en la

descripción laboral de un gran empleador (por ejemplo, ejecutivo del servicio de salud). No existe un repositorio central de estándares de ocupación. Como parte de una estrategia nacional se ha creado una red de habilidades regionales (Fora) con el fin de ofrecer un único punto de contacto en cada región para ayudar a los empleadores a conectarse con el rango de servicios y apoyos disponibles en el sistema de educación y capacitación. Dentro de estas iniciativas se evalúa el uso de nomenclaturas como ISCO o ESCO para el registro de ocupaciones y habilidades (QQI, 2020).

3.2. Composición del sistema de educación superior y procesos de admisión

En total, la educación terciaria en Irlanda se compone de 44 instituciones, mismo número que en Suecia y Finlandia (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015). Existen 8 universidades y 13 institutos técnicos públicos, es decir que reciben financiamiento basal estatal, y son autónomos. Existen además los llamados Colleges independientes o privados, con programas de diversos niveles, que son validados por la agencia estatal de cualificaciones, la QQI (Quality and Qualifications Ireland). Un 72% del financiamiento de la educación terciaria corresponde a gasto público, un 24% a gasto de hogares, y un 5% corresponde a gasto privado de otras fuentes (OCDE, 2019b).

Para el año 2019, el 47% de las personas entre 25 y 64 años, contaba con educación terciaria, alcanzando una de las tasas más altas dentro de los países de la OCDE, específicamente para Ciclo Corto 7%, Bachiller 27%, Master 12%, Doctorado 1%. Esta tasa es más alta entre mujeres (51% comparada con un 43% entre hombres), sobre todo entre las más jóvenes: un 60% de las mujeres entre 25 y 34 años contaba con educación terciaria, mientras que el mismo indicador alcanza un 52% entre hombres del mismo rango de edad. En total, la proporción de la población en edades entre 25 y 34 años con educación superior es de 63%, la más alta de los países OCDE (OECD, 2019).

La mayor proporción de matrícula en la educación superior se da en las instituciones públicas. Para el año 2017, las tasas de estudiantes matriculados en instituciones públicas a nivel terciario, según nivel, eran las siguientes: Ciclo corto 100%, Bachelor 96%, master 93%, doctorado 100% (OECD, 2019). Según el informe del año 2014, si bien en Irlanda la mayoría de la matrícula se concentra en el sector universitario, es decir en los programas de tipo A

de ISCED 1997 (formación académica), la participación en programas de tipo B de ISCED 1997 (formación vocacional o técnica) se encuentra sobre el promedio de los países de la OCDE: para el año 2012, Irlanda presentaba el cuarto promedio más alto, con un 23% de su matrícula en la educación superior en programas técnicos (mientras que el promedio OCDE para este tipo de programas era de un 11%) (OECD, 2014) ¹⁶.

Un aspecto distintivo de Irlanda en este sentido es su proceso de consolidación del sector técnico. Con el objetivo de fortalecer la formación vocacional, se ha impulsado la fusión de instituciones pequeñas de formación técnica, en instituciones de mayor tamaño, que posibiliten la articulación con otras instituciones educativas, como universidades (Higher Education Authority, 2013). Como resultado de este proceso, para el año 2020 existía ya una universidad técnica y otro consorcio esperando su designación, mientras otros tres consorcios se encontraban en proceso de confirmación para ser universidad técnica (Higher Education Authority website, 2020).

Por lo general el grado de bachiller toma de 3 a 4 años en modalidad a tiempo completo. Otros estudios de pregrado en campos como arquitectura, veterinaria, odontología, toman 5 años. Algunas universidades ofrecen completar el pregrado como Bachiller Honorario, lo cual implica que los estudiantes realizan una mayor cantidad de créditos en la misma duración del programa (por ejemplo, Bachiller en Ciencias (BS) en Anatomía (Hons)). Por su parte, en general los diplomas de postgrado requieren un grado primario (EuroGidance Ireland website, 2020) y, aquellos que no corresponden a maestrías o doctorados, suelen ser vocacionales y directamente relacionados a profesiones como educación o bibliotecología. En algunos casos, estos diplomas pueden usarse como cualificación puente para alcanzar una maestría en el mismo campo. Las maestrías, a su vez, típicamente tienen una duración de uno o dos años e incluyen cursos y una tesis. Los PhD o doctorados duran usualmente tres años. Ambos tienen como requisito contar con un grado primario.

En cuanto a los procesos de admisión, para ingresar a las Universidades, Universidades Tecnológicas e Institutos Técnicos, existe un sistema centralizado de postulación, administrado por el CAO (Central Applications Office). Este organismo provee formu-

larios de postulación en línea, recursos como un manual de postulación, y permite postulaciones de hasta 10 cursos en nivel 8 (es decir, conducentes a Grado de Bachiller Honorario) y 10 cursos en nivel 7/6 (es decir conducentes a Grado de Bachiller Ordinario y Higher Certificate). En las postulaciones se debe ingresar los números de rendición de exámenes de educación previa, como el Leaving Certificate (asociado al término de la educación secundaria) o su equivalente emitido por la agencia de calidad y cualificaciones, QQI (FET/FETAC, que certifican haber completado niveles 5 y 6 de educación) (CAO website, 2020). Los resultados de estos exámenes - que se obtienen automáticamente mediante el registro del número de examen - tienen una alta prioridad en la postulación del estudiante, por lo cual el sistema de postulación se describe como altamente competitivo (Abroad Education website, 2020). En esta misma postulación se deben declarar todos los certificados obtenidos y/o cursos ya aprobados, reprobados, incompletos o en actual curso, además de solicitar el acceso a becas y otros beneficios. Las fechas de postulación son usualmente en enero y los resultados se obtienen en septiembre del mismo año. Para algunos programas existen más rondas de postulación, que incluyen entrevistas, portafolios, y otras evaluaciones. Asimismo, los requerimientos varían para cada programa y nivel. Por ejemplo, para programas en Medicina se considera los resultados del GAMSAT, un examen internacional australiano de Medicina. La admisión a programas de postgrado, por su parte, es procesada directamente por las instituciones y programas específicos (CAO website, 2020).

3.3. Educación superior y mercado del trabajo: procesos de habilitación

En Irlanda existen más de 100 profesiones y ocupaciones reguladas, principalmente en los campos de Salud, Leyes, Contabilidad y Construcción. Las autoridades competentes incluyen colegios profesionales y departamentos de gobierno. Para algunas profesiones existen varias autoridades competentes, y a su vez, existen varias profesiones que se regulan por una misma autoridad. Para conocer la lista completa de profesiones reguladas y sus autoridades competentes (ver Anexo II de este caso nacional).

¹⁶ En general en las estadísticas de la OCDE no se distingue entre tipos de programas A y B (Académicos y Vocacionales, respectivamente), sino entre la duración de los programas (Bachelor y Ciclo corto) donde se asocia el ciclo corto con una orientación vocacional o técnica. Sin embargo, para el caso de Irlanda esta asociación no es tan común, pues muchos programas vocacionales pueden incluir varios grados y duraciones.

La educación médica en este país es regulada por el Consejo de Medicina Irlandés (Irish Medical Council), a la vez responsable de mantener registro de los médicos en ejercicio. Una vez obtenido el grado como BM BS (Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery) o MB BCh BAO (Medicinae Baccalaureus, Baccalaureus in Chirurgia, Baccalaureus in Arte Obstetricia), los médicos deben pasar un año como internos bajo supervisión, antes que se permita su registro.

También en el área de salud, existe la Nursing and Midwifery Board of Ireland (NMBI) que certifica y aprueba los programas de educación para enfermería y matronería. Asimismo, la Sociedad Farmacéutica de Irlanda es responsable de la acreditación de programas de formación en farmacia. El Pre-Hospital Emergency Care Council, por su parte, establece los estándares para la educación y capacitación de la emergencia pre-hospitalaria (Post-grad website, 2020).

Para el ejercicio en leyes existen distintos colegios profesionales, o “societies”, que otorgan licencias, como la Law Society of Ireland, que ofrece el examen para ejercer la abogacía (solicitor) y la Honorable Society of King’s Inns, que otorga licencia para ingresar al sistema judicial irlandés.

La profesión de contabilidad también cuenta con cuerpos profesionales que entregan cualificaciones (ACCA – Association of Chartered Certified Accountants, Accounting Technicians Ireland, Chartered Accountants Ireland, etc.). Sin embargo, estas cualificaciones no son requisito para la legalidad de su ejercicio, como sí lo son en el caso del ejercicio de medicina y leyes. Aun así, Irlanda posee numerosas sociedades profesionales de contabilidad y auditorías que certifican el ejercicio a nivel internacional. De manera similar, si bien no se especifica la ilegalidad del ejercicio de la arquitectura sin licencia, en general se espera que estos profesionales cuenten con cualificaciones emitidas por el RIAI (Royal Institute of the Architects of Ireland) para ejercer la arquitectura.

Por otra parte, existe la Autoridad Irlandesa de aviación (IAA) que maneja el espacio aéreo y es responsable del licenciamiento de aviones y personal de aviación.

3.4. Retornos a la educación según nivel

Para el año 2017, los ingresos de quienes contaban con educación terciaria en Irlanda eran significativamente mayores que los de quienes sólo tenían educación secundaria. Específicamente para cada nivel, considerando que la educación secundaria proveyera un 100% de retornos, el Ciclo Corto implicaba retornos de 135%, el Bachelor de 181%, y el

master o doctorado de 200% (OECD, 2019). Dicho de otro modo, quienes tienen grado de bachiller ganan en promedio 81% más que aquellos con educación secundaria completa, lo cual da cuenta que la ventaja de ingresos para personas con estudios terciarios en comparación con quienes solo tienen educación secundaria es mayor en Irlanda que el promedio de los países OCDE (44%). Por su parte, quienes han completado una maestría, pueden ganar el doble que aquellos con educación secundaria completa.

La ventaja de ingresos para personas con educación terciaria varía sin embargo según edad y género. Quienes tienen entre 45 y 54 años y cuentan con educación terciaria ganan 116% más que lo que gana el promedio de personas (del rango amplio de edades 25-64 años) con educación terciaria. Por otro lado, las mujeres con educación terciaria entre 25 y 64 años ganan 28% menos que los hombres entre 25 y 64 años con educación terciaria. Tanto la brecha etaria como la de género es más pronunciada entre personas con educación terciaria que sin ella. Los retornos financieros netos de obtener educación terciaria son mayores para hombres en términos absolutos: 476.000 USD, comparado con 387.000 USD para mujeres. Por otra parte, al recibir más ingresos, los hombres con educación terciaria pagan más impuestos, de manera que los retornos fiscales netos de la obtención de educación terciaria por parte de hombres (USD 369.000) son mucho mayores que los obtenidos por egresadas mujeres (USD 143.000), lo que constituye la mayor brecha documentada dentro de la OCDE (OCDE, 2019).

Por otra parte, para el año 2000, se registró que los retornos de quienes poseían educación terciaria del tipo ISCED 1997 5A y 6 (es decir, académica) eran 63% más altos que los de quienes tenían educación secundaria completa, mientras que sólo un 24% más alto que los de quienes tenían educación terciaria tipo 5B en ISCED 1997 (vocacional) (OCDE, 2004). En relación a la empleabilidad, para el año 2018, las tasas de empleo según nivel educacional eran las siguientes: Ciclo corto 80%, Bachelor 85%, master 88%, y doctorado 81% (OECD, 2019). Para el mismo año, la OCDE informa que el 85% de las personas entre 25 y 64 años con educación terciaria en Irlanda tenía un empleo, tal como el promedio en los países de la OCDE, mientras que para quienes solo contaban con educación no-terciaria (secundaria y post-secundaria), este valor alcanza un 74%. Así, la diferencia en la tasa de empleo entre quienes poseen educación terciaria y quienes solo poseen educación secundaria o post-secundaria no-terciaria es de 11%, siendo la mayor diferencia dentro de los países de la OCDE.

Anexo I:

Definición de los niveles del NFQ de Irlanda

- **Certificados de Niveles 1 y 2:** diseñados para estudiantes jóvenes y mayores, incluyendo a personas con discapacidades intelectuales y otras, adultos retomando capacitación, y estudiantes con escasa o nula cualificación previa, incluyendo a quienes ya integran la fuerza laboral. Permite continuar a otros estudios. Cada certificado incluye diferentes componentes, en general literacidad y numeracidad básica. Son otorgados por la agencia Quality and Qualifications Ireland.
 - **Certificado de Nivel 3:** entrega reconocimiento de habilidades personales específicas, habilidades prácticas y conocimientos, habilidades básicas transferibles, el mejoramiento de talentos y cualidades individuales, logros y aprendizajes relevantes para una variedad de opciones de estudio o trabajo. Es otorgado por la agencia Quality and Qualifications Ireland.
 - **Certificado Junior (Nivel 3):** se entrega a estudiantes que han completado con éxito los exámenes del ciclo Junior, que se compone de los tres primeros años de la educación secundaria. Habilita para programas conducentes a Certificado de Egreso (Leaving Certificate), o a programas conducentes a Certificado de Nivel 4. Es entregado por la Comisión Estatal de exámenes del Departamento de Educación y habilidades (State Examinations Commission, Department of Education and Skills).
 - **Certificado de Nivel 4:** entrega reconocimiento de habilidades vocacionales y personales específicas, conocimientos y comprensión de estándares específicos, el mejoramiento de talentos y cualidades individuales, logros y aprendizajes relevantes para una variedad de opciones de estudio o trabajo, incluyendo empleo en un nivel vocacional introductorio, y programas conducentes a Certificado de nivel 5. Es otorgado por la agencia Quality and Qualifications Ireland.
 - **Certificado de Nivel 5:** entrega reconocimiento de un amplio rango de habilidades, que son vocacionalmente específicas y requieren una comprensión teórica general. Certifica la habilitación para trabajar de manera independiente bajo instrucción general.
- La mayoría de las personas con este certificado proceden a tomar empleos, sin embargo, también quedan habilitados con requisitos mínimos de ingreso para un rango de instituciones y programas de educación superior. Es otorgado por la agencia Quality and Qualifications Ireland.
- **Certificado de Egreso** (Leaving Certificate Niveles 4 and 5): es el curso final del sistema de educación secundaria. Toma 2 años como mínimo. Habilita para continuar estudios conducentes a certificados de nivel 5 o a educación superior. Es otorgado por la Comisión Estatal de exámenes del Departamento de Educación y habilidades (State Examinations Commission, Department of Education and Skills).
 - **Certificado Avanzado Nivel 6:** entrega reconocimiento de un amplio rango de habilidades, que pueden ser vocacionalmente específicas o más generales, que requieren una comprensión teórica más detallada. Los módulos incluyen habilidades vocacionales avanzadas, habilitando a las personas para trabajar de manera independiente, o continuar con estudios superiores. La mayoría de las personas con este certificado proceden a tomar empleos, de manera independiente. Es otorgado por la agencia Quality and Qualifications Ireland.
 - **Certificado Superior** (Higher Certificate Nivel 6): se entrega una vez completados programas de 2 años con 120 créditos (ECTS). El ingreso a estos programas es normalmente para egresados de educación secundaria, o con cualificaciones equivalentes. Es otorgado por los institutos de tecnología, algunas universidades y la agencia Quality and Qualifications Ireland.
 - **Grado de Bachelor Ordinario** (Nivel 7): se entrega luego de haber completado un programa de 3 años de duración, con 180 créditos (ECTS). El ingreso a estos programas es usualmente para egresados de la educación secundaria o con cualificaciones equivalentes. Usualmente este grado es compatible con el Primer ciclo de Bolonia, aunque por lo general en Irlanda no conduce inmediatamente a programas del segundo ciclo. Es otorgado por

Institutos de Tecnología, Universidades y la agencia Quality and Qualifications Ireland.

- **Grado de Bachelor Honorario** (Nivel 8): se entrega luego de haber completado un programa de 3 o 4 años de duración con 180 a 240 créditos (ECTS). El ingreso a estos programas es para egresados de educación secundaria o con cualificaciones equivalentes. Equivale a una cualificación de primer ciclo de Bolonia. Es otorgado por los institutos de tecnología, algunas universidades y la agencia Quality and Qualifications Ireland.
- **Diploma Superior** (Nivel 8): se entrega luego de haber completado un programa de 1 año de duración, con 60 créditos (ECTS). El ingreso a estos programas es usualmente para poseedores de Grado de Bachiller Honorario, Bachiller Ordinario. Es equivalente al primer ciclo de Bolonia. Es otorgado por los institutos de tecnología, algunas universidades y la agencia Quality and Qualifications Ireland.
- **Grado de Master** (Nivel 9): hay dos tipos de master en Irlanda: El master de cursos (taught) se otorga una vez completado un programa de 1 o 2 años con 60-120 créditos (ECTS). El ingreso a estos programas es para poseedores de Grados de Bachiller Honorario, Ordinario o equivalente. El master de Investigación dura 2 años con 120 créditos (ECTS). Ambos masters son equivalentes al segundo ciclo de Bolonia. Son otorgados por los institutos de tecnología, algunas universidades y la agencia Quality and Qualifications Ireland.
- **Diploma de Postgrado** (Nivel 9): se entrega luego de completar un programa de 1 año con 60 créditos (ECTS). El ingreso a estos programas son típicamente para poseedores de Grado de Bachelor Honorario u Ordinario. Es una cualificación intermedia entre del segundo ciclo de Bolonia. Es otorgado por los institutos de tecnología, algunas universidades y la agencia Quality and Qualifications Ireland.
- **Grado de Doctor** (Nivel 10): se otorgan después de completar un programa de 3 o 4 años, y los créditos ECT se consideran sólo para los cursos de cátedra. Se requiere un grado de Bachelor honorario, o de master, para postular a un Doctorado. Es equivalente al tercer ciclo de Bolonia. Es otorgado por los institutos de tecnología, algunas universidades y la agencia Quality and Qualifications Ireland.
- **Grado de Doctor Superior** (Nivel 10): Este grado reconoce contribuciones de excelencia al aprendizaje. No está basado en las condiciones del programa, y por tanto no está sujeto a validación, pero es evaluado por el cuerpo de acreditación de cada institución proveedora. Normalmente se otorga a quien ya posee algún doctorado o equivalente. Es equivalente al tercer ciclo de Bolonia. Es otorgado por los institutos de tecnología, algunas universidades y la agencia Quality and Qualifications Ireland.

Anexo II:

Lista de profesiones reguladas y autoridades competentes en Irlanda

Professions and professional activities regulated by law

1 Regulated for the purposes of access to public sector employment only.

2 Subject to exemptions in Regulation 9(5) and (6) of the Child Care Act 1991 (Early Years Services) Regulations 2016 (S.I. No. 221 of 2016).

3 Regulation only mandatory for dental nurses taking x-rays.

Professions and professional activities regulated by professional bodies which are recognised in a special form by the State.

Professions in which competent authorities are required to provide for automatic temporary registration

Advanced Paramedic

Clinical Biochemist¹

Clinical Dental Technician

Dental Hygienist

Dental Nurse

Dentist/Dental Practitioner

Dietitian

Dispensing Optician

Doctor/Medical Practitioner

Emergency Medical Technician

Medical Scientist¹

Midwife/Registered Midwife

Nurse/Registered Nurse

Occupational Therapist

Optometrist

Orthodontic Therapist

Orthoptist¹

Paramedic

Pharmacist

Physiotherapist

Podiatrist¹

Psychologist¹

Radiation Therapist

Radiographer

Speech and Language Therapist

Social Worker

Professions which have public health or safety implications and in respect of which competent authorities may check professional qualifications prior to first provision of services on temporary and occasional basis

Advanced Paramedic	Orthodontic Therapist
Archaeologist	Orthoptist
Architect	Paramedic
Audiologist	Pesticide Advisor
Building Surveyor	Pesticide Distributor
Chartered Engineer	Pesticide Equipment Inspector
Clinical Biochemist	Pesticide Professional User/Sprayer Operator
Clinical Dental Technician	Pharmacist
Dental Hygienist	Physiotherapist
Dental Nurse	Podiatrist
Dentist/Dental Practitioner	Psychologist
Dietitian	Radiation Therapist
Dispensing Optician	Radiographer
Doctor/Medical Practitioner	Social Worker
Driving Instructor	Speech and Language Therapist
Electrician	Veterinary Nurse
Emergency Medical Technician	Veterinary Practitioner
Environmental Health Officer	
Gas Installers	
Medical Scientist	
Midwife/Registered Midwife	
Nurse/Registered Nurse	
Occupational Therapist	
Optometrist	

4. Australia

4.1. Marco Nacional de Cualificaciones

En Australia se comenzaron a desarrollar y aplicar Marcos de Cualificaciones en la década de 1970, y registra su primer Marco Nacional de Cualificaciones en el año 1995. Este marco fue modificándose hasta incorporar sus últimos cambios en el año 2013 y hacerse operativo el año 2015, en la forma del Marco de Cualificaciones Australiano (Australian Qualifications Framework, AQF) (Australian Qualifications Framework Council, 2013). La principal gran modificación que sufrió el AQF en 2013 fue la eliminación de las certificaciones de “Certificado de Grado Vocacional” y de “Diploma de Grado Vocacional”, dejando ambos sin la denominación “vocacional”, de manera que tanto el certificado como el diploma de graduado puedan ser acreditados y emitidos por los sectores VET y Universitarios (Australian Qualifications Framework Council, 2013). El AQF se compone de los siguientes niveles, ordenados de menor a mayor:

- **Certificados de I a IV:** Corresponden a la cualificación básica que prepara a los estudiantes para el empleo, la educación continua y capacitación. Estos certificados no tienen una duración fija. El acceso a los certificados III y IV requiere haber completado 10 u 11 años de educación, respectivamente. Los certificados I y II entregan habilidades y conocimientos vocacionales básicos, mientras que los certificados III y IV reemplazan el sistema antiguo de certificados de oficios y entregan capacitación en habilidades y conocimientos más avanzados. Estos cursos usualmente son dictados por Colleges Technical and Further Education (TAFE), Centros de Educación Comunitaria y proveedores privados de capacitación registrados.
- **Diploma:** Los cursos de Diploma preparan a sus graduados para trabajos para-profesional (es decir, técnicos de asistencia a profesionales) o prosecución de estudios, basados en cursos académicos aplicados. Las habilidades y conocimientos en este nivel demuestran comprensión de una base de conocimientos más amplia que el nivel anterior, incorporando conceptos teóricos de profundidad en determinadas áreas. El Diploma puede ser conducente a empleo o a continuar estudios en

la educación superior, con créditos otorgados hacia algún grado de Bachelor relacionado. El Diploma también se otorga como cualificación VET.

- **Diploma Avanzado:** Los cursos de Diploma Avanzado preparan a sus graduados para el trabajo para-profesional o trabajo de habilidades avanzadas, o prosecución de estudios. Las habilidades y conocimientos en este nivel incluyen una base más amplia de conocimientos teóricos y técnicos de una especialidad o de un campo de trabajo, en comparación al nivel anterior. Se espera que los graduados de Diploma Avanzado demuestren conocimiento especializado, habilidades en resolución de problemas, análisis y comunicación, en un rango de situaciones de acuerdo con el área de estudios. Al igual que el Diploma, el Diploma Avanzado puede ser conducente a un empleo o a continuar estudios en la educación superior, con créditos otorgados hacia algún grado de Bachelor relacionado. El Diploma Avanzado también se otorga como cualificación VET.
- **Grado Asociado:** Los Grados Asociados tienen un foco académico y preparan a los estudiantes para el trabajo para-profesional y prosecución de estudios. Las habilidades y conocimientos en este nivel se centran en apuntalar conocimientos teóricos y técnicos. Se espera que los graduados demuestren iniciativa y criterio, resolución de problemas, toma de decisiones, habilidades analíticas y comunicativas en un rango de situaciones para-profesionales. El Diploma Avanzado y el Grado Asociado están en el mismo nivel en el Marco de Cualificaciones Australiano (AQF); la diferencia está en que el segundo tiene un foco académico. Puede ser conducente a empleo o a continuar estudios en la educación superior, con créditos otorgados hacia algún grado de Bachelor relacionado.
- **Grado Bachelor:** Los cursos de Grado Bachelor incluyen desarrollo de conocimientos y habilidades en una o más especializaciones. Los cursos se enfocan en el desarrollo progresivo de conocimientos, habilidades de análisis crítico, investigación y técnicas de resolución de problemas, lo que los prepara para estudios de postgrado o trabajo profesional. Algunas

instituciones ofrecen Grados de Bachelor que requieren un Grado de Bachelor previo y que en su mayoría son especializaciones profesionales que se conocen como Grado de Bachelor con ingreso para graduados (graduate-entry). También es posible cursar dos grados de Bachelor en paralelo o combinados, lo que deriva en la obtención de dos grados de Bachelor. Esto es más común en las áreas de artes, comercio, leyes y ciencias. Al graduarse de Bachelor, los estudiantes son elegibles para estudios de Grado de Master y otras calificaciones de postgrado, como el Certificado de Grado y Diploma de Grado.

- **Grado de Bachelor Honorario:** Se centra en el desarrollo de conocimientos y habilidades avanzadas en principios de investigación y métodos en una o más especializaciones. Incluye una tesis de investigación o proyecto de relevancia. Se toma como un estudio intensivo posterior al Grado de Bachelor o como parte de dichos estudios. Usualmente, el Grado de Bachelor Honorario es una especialización en el campo de estudios del Grado Bachelor.
- **Certificado de Graduado:** Consiste en cursos diseñados para trabajos profesionales o de alta habilidad, o para prosecución de estudios más especializados. El conocimiento y habilidades en este nivel enfatizan el conocimiento especializado teórico y técnico en una disciplina o área profesional. Se espera que los graduados demuestren iniciativa, análisis, planificación y evaluación en un rango de funciones especializadas. El Certificado de Graduado puede otorgarse si un estudiante desarrolla estudios de postgrado como Master y no los completa.
- **Diploma de Graduado:** Consiste en cursos diseñados para trabajos profesionales o de alta habilidad, o para prosecución de estudios. Abordan un mayor alcance o profundidad de conocimientos en un campo particular, en comparación con el Certificado de Graduado. Enfatizan el conocimiento especializado teórico y técnico en una disciplina o área profesional. Se espera que los graduados demuestren iniciativa, análisis, planificación y evaluación en un rango de funciones especializadas. El Diploma de Graduado puede otorgarse si un estudiante toma estudios de postgrado como Master, y no los completa. Existen por otra parte, los Certificados y Diplomas de Graduado ofrecidos en el sector VET, que son de orientación técnica. Estos cursos se enfocan en competencias de la industria y constituyen un camino para graduados de Grado Bachelor,

hacia industrias especializadas, o a trabajos que requieren competencias especiales. Puede conducir también a continuar estudios en educación superior a nivel de Master.

- **Grado de Master:** El conocimiento y habilidades en este nivel se centran en el análisis y evaluación de información compleja; la habilidad para generar y evaluar ideas y conceptos complejos; y habilidades de investigación y comunicación para presentar conocimiento coherente a especialistas y no especialistas. Se espera que los graduados apliquen conocimiento y habilidades a situaciones nuevas, ejerciten un alto nivel de autonomía y responsabilidad y generen investigación. Puede conducir a estudios de Doctorado. Existen tres tipos de Master: de investigación (orientado a la investigación y práctica académica), de cursos (orientado a la práctica profesional o académica), y extendido (más largo y orientado a la práctica profesional).
- **Grado de Doctorado:** Es el nivel más alto de estudios académicos y se enfoca en un entendimiento crítico de un campo complejo de aprendizaje y habilidades altamente especializadas de investigación. Se espera que sus graduados realicen aportes significativos y originales al conocimiento existente. Se requiere el desarrollo de una tesis o similar (Australian Qualifications Framework Council, 2013).

La Tabla 4.1 a continuación resume los niveles del Marco de Cualificaciones Australiano, con sus respectivas calificaciones y duraciones (Australian Qualifications Framework Council, 2013):

Tabla 4.1: Marco Nacional de Cualificaciones de Australia

AQF Level	Qualifications	Typical time
Level 1	Certificate I	0.5 to 1 year
Level 2	Certificate II	0.5 to 1 year
Level 3	Certificate III	1 to 2 years
Level 4	Certificate IV	0.5 to 2 years
Level 5	Diploma	1 to 2 years
Level 6	Associate degree Advanced diploma	2 years 1.5 to 2 years
Level 7	Bachelor degree	3 to 4 years
Level 8	Graduate diploma Graduate certificate Bachelor honours degree	0.5 to 1 year 0.5 to 1 year 1 year
Level 9	Masters degree (extended) Masters degree (coursework) Masters degree (research)	3 to 4 years 1 to 2 years 1 to 2 years
Level 10	Doctoral degree	3 to 4 years

El AQF se plantea como un instrumento para integrar en una sola clasificación todos los niveles de educación terciaria, tanto vocacional como de educación superior, desde certificados de oficio hasta doctorados. Sin embargo, las universidades australianas tienen la autoridad auto-acreditante, de manera que el uso principal del AQF se hace en la educación vocacional (Australian Qualifications Framework Council, 2013).

En efecto, en Australia las universidades son instituciones auto-acreditantes, y cada una tiene su propia legislación institucional (por lo general es la legislación del estado o territorio). La Universidad Nacional Australiana, la Escuela Australiana de Cine, Televisión y Radio y el College Marítimo de Australia se rigen bajo la legislación de la Commonwealth. La Universidad Católica de Australia se rige bajo leyes corporativas. Muchas instituciones proveedoras privadas se rigen bajo leyes corporativas. Las universidades son representadas por un

cuerpo lobbista, Universidades Australia, y dentro de ellas, ocho universidades han formado un grupo para el reconocimiento de su estatus e historia, conocido como el grupo de 8 (Go8). Otras redes de universidades se han formado entre algunas de menos prominencia (por ejemplo, la Red de Tecnología Australiana, y las Universidades de Investigación Innovadora) (Universities Guide website, 2020).

Mientras las certificaciones de educación superior (Bachelor, Master y Doctorado) son entregadas principalmente por universidades, las instituciones TAFE son las que en general ofrecen cursos cortos, certificados de I a IV, Diplomas y Diplomas Avanzados, en una variedad de temas vocacionales. Sin embargo, las TAFE también ofrecen cursos de educación superior, especialmente en el estado de Victoria (Universities Guide website, 2020).

Los programas VET ofrecidos por institutos TAFE y RTOs (Organizaciones de Capacitación Registra-

das) se basan en cualificaciones nacionalmente registradas, derivadas de ya sea, estándares respaldados de conjuntos de competencias, conocidos como “paquetes de capacitación”, o bien, derivados de cursos acreditados por las autoridades gubernamentales del estado o territorio. En áreas especializadas donde no existen cualificaciones públicas, una RTO puede desarrollar su propio curso y acreditarlo como un programa privado, sujeto a las mismas reglas que los públicos (Australian Qualifications Framework Council, 2013).

Algunos autores señalan que el AQF está alineado con un esfuerzo por atender a la demanda del mercado laboral australiano de contar con más personas que posean habilidades y conocimientos avanzados, y que a la vez sean capaces de cambiar de ocupaciones y capacitarse con mayor frecuencia. Ello implica un replanteamiento de la educación en términos de aprendizaje a lo largo de toda la vida, y no por etapas etarias consecutivas (educación para juventud y para adultos) (Shayne et al., 2017).

Una de las críticas que se hace sobre el AQF, es que en su esfuerzo por regular el sector de educación vocacional, y por basarse en la idea de capacitación por competencias (CBT), ha aumentado la situación crítica del “mercado VET”, afectado por altos niveles de desconfianza, corrupción y crecimiento exponencial de proveedores con fines de lucro, lo que ha significado también el deterioro de las TAFE (proveedores estatales) y de la confianza en las cualificaciones VET en general (Wheelahan, 2016). También se ha señalado que el modelo de currículo basado en competencias, cuya realización más extrema son los “Paquetes de capacitación”, reúne un conjunto de tareas y roles agregados como unidades de competencia que no tienen relación entre sí, de una manera fragmentada y atomizada. Los resultados han sido la proliferación de proveedores en el sector con fines de lucro, llegando en el año 2016 a 4.600 proveedores activos registrados en Australia (Wheelahan, 2016).

4.2. Composición del sistema de educación superior y procesos de admisión

En Australia existen alrededor de 43 universidades, donde al menos 37 son públicas, 3 privadas y 2 son universidades internacionales con sedes en el país. Las universidades públicas australianas son financiadas principalmente por el gobierno federal y son administradas por los gobiernos estatales (es decir, subdivisiones mayores de la federación que integra el país) (Study in Australia website, 2020).

Por otra parte, existen 59 institutos estatales de educación continua y técnica (TAFE), que son los principales proveedores de educación vocacional y capacitación (VET). Los TAFE, con sus numerosos campus, son conocidos como Institutos o Colleges, y son financiados y administrados por los estados y los territorios (o sea subdivisiones locales dentro de los estados federados) (Good Universities Guide website, 2020). Además de los TAFE, existen numerosas organizaciones de capacitación registradas (RTOs), que son privadas. Para el año 2016 existían más de 4.600 proveedores registrados activos e incluyen: proveedores comerciales de capacitaciones; el departamento de capacitación para manufactura o empresas de servicios; la función de capacitación de un empleador u organizaciones de empleados en una industria particular; grupo de compañías de capacitación; centros de aprendizaje comunitarios y juntas vecinales; y colleges secundarios que dictan programas VET. En tamaño, van desde organizaciones operadas por una sola persona, dictando una capacitación o asesoría específica de especialización, hasta grandes organizaciones que ofrecen una variedad de programas. Muchas de estas organizaciones privadas reciben fondos públicos para ofrecer programas a grupos en desventaja o campos que los gobiernos identifican como prioritarios (Wheelahan, 2016).

Según informa la OCDE (2019), un 40% del financiamiento de la educación terciaria en Australia corresponde a gasto público, un 47% a gasto de hogares, y un 13% corresponde a gasto privado de otras fuentes. El gasto público se realiza a través del gobierno australiano mediante a) una beca de la Commonwealth destinada a instituciones específicas apoyadas por la comunidad británica; b) el programa de préstamos estudiantiles; c) las becas de la Commonwealth destinadas a calidad, enseñanza y aprendizaje, investigación; y d) programas de capacitación en investigación.

Un aspecto distintivo de la educación terciaria en Australia es que el sector VET (educación vocacional y capacitación) se basa en una coordinación estrecha entre los gobiernos, las instituciones proveedoras de VET y las industrias. Así, el gobierno australiano y sus gobiernos estatales y territoriales no sólo proveen financiamiento sino que también desarrollan políticas, regulan y aseguran la calidad. Mientras, las industrias y grupos de empleadores contribuyen a las políticas de capacitación y a fijar prioridades, así como al desarrollo de cualificaciones para entregar capacidades a la fuerza laboral (Asia-Pacific Network of National Information Centres website, 2020).

En Australia existen dos modalidades para ingresar al sistema terciario de educación: la postulación di-

recta en la institución específica a la que se quiere ingresar, o mediante los TAC, que son Centros de Admisión Terciaria (Australian Tertiary Admission Centres). Para las universidades y, en general, para los programas de pregrado, es común que la postulación sea mediante los TAC; sin embargo, existen también algunos programas vocacionales que lo solicitan. En este sentido, si bien en los TAFE y en general en la formación VET es más común la postulación directa a la institución y programa, no existe una regla de exclusividad entre ambos sistemas de postulación. Existen 5 centros TAC, uno en cada estado de Australia (a excepción de Tasmania, donde todas las postulaciones se hacen directamente a las instituciones) (Good Universities Guide website, 2020). Además de entregar asesoría y ofrecer formularios de postulación en línea, los TAC permiten comparar las postulaciones de estudiantes principalmente a partir de los resultados del ATAR (Australian Tertiary Admission Rank), un Ranking para la admisión terciaria usado en toda Australia. Este ranking, luego de los 12 años de educación escolar (12 year school leavers), pondera las 5 mejores asignaturas generales de cada estudiante, o sus mejores 4 asignaturas generales más una asignatura aplicada, o mejores resultados en cuatro asignaturas más una cualificación VET en Certificado III o superior. Además, los estudiantes deben haber completado con éxito la asignatura de inglés (Queensland Curriculum and Assessment Authority website, 2020). Los requisitos de cada institución y programa varían, y pueden incluir, además del ATAR, entrevistas, portafolio y otras evaluaciones. Las admisiones a programas de postgrado, así como admisiones especiales, se realizan de manera directa (Good Universities Guide website, 2020).

La mayor proporción de matriculados está enrolada en las instituciones públicas: para el año 2017, las tasas de estudiantes matriculados en instituciones públicas a nivel terciario eran las siguientes: Ciclo corto 63%, Bachelor 92%, master 90%, doctorado 99%. Para el año 2019, un 46% de las personas entre 25 y 64 años, habían obtenido educación terciaria y, específicamente, para Ciclo Corto 10%, Bachiller 32%, Master 10% y Doctorado 1% (OCDE, 2019). Por otro lado, la proporción de la población en edades entre 25 y 34 años con educación superior era de 42% (OCDE, 2019).

4.3. Educación superior y mercado del trabajo: procesos de habilitación

Si bien el Marco Australiano de Cualificaciones

(AQF) especifica los estándares para las cualificaciones, son las organizaciones de educación y capacitación las que emiten las cualificaciones. Estas organizaciones son autorizadas para emitir cualificaciones por determinadas autoridades, como se presenta a continuación (Australian Qualifications Framework Council, 2013):

- Cuerpos estatutarios autorizados por el gobierno estatal y territorial, responsables de emitir el Certificado de Educación Secundaria Senior, en su propio estado o territorio.
- RTOs autorizadas por la Autoridad Australiana de Calidad de Habilidades (ASQA) y por las autoridades acreditantes de gobierno en Victoria y en Australia Occidental, para emitir cualificaciones AQF en VET.
- Proveedores no auto-acreditantes, autorizados por la Agencia de Calidad y Estándares de Educación Terciaria (TEQSA), para emitir cualificaciones AQF en educación superior.
- Universidades y proveedores de educación superior auto-acreditantes, autorizados por la Agencia de Calidad y Estándares de Educación Terciaria (TEQSA), para emitir cualificaciones AQF en educación superior.

Los cuerpos profesionales funcionan principalmente a nivel de territorios y estados. Sin embargo, en el caso de las profesiones más reguladas, se han generado marcos y organizaciones a nivel nacional, como en el área de salud y leyes. Los cuerpos profesionales tienen un rol activo en la habilitación profesional de varias profesiones y en su posterior regulación, es decir en la actualización de la habilitación del ejercicio profesional a lo largo de los años. Se distinguen al menos 3 dimensiones de acción principales de los cuerpos profesionales:

- Diseño de currículums: para profesiones altamente reguladas, como medicina, leyes, contabilidad y educación, los cuerpos profesionales participan en el diseño de currículums de los programas de formación académica. Esto también ocurre a nivel de la formación vocacional (VET) donde ciertas industrias y empleadores mantienen una relación estrecha con las instituciones que proveen estos programas.
- Examen profesional: para las profesiones que requieren un examen de habilitación, son los cuerpos profesionales quienes lo diseñan y administran.
- Registro: los cuerpos profesionales son las organizaciones que llevan registro y admiten o rechazan la incorporación de profesionales al ejercicio. Y si bien la membresía no es obligatoria por ley en algunas profesiones, por ejem-

plo, en Ingeniería o en Trabajo Social, para muchos trabajos se plantea como requisito tener membresía en los cuerpos profesionales correspondientes.

Profesiones como medicina, farmacia, enfermería, leyes, contabilidad y pedagogía requieren altos estándares y acreditación de procesos. En general, el camino de habilitación hacia la práctica de estas profesiones incluye (Breakey, Connors & Sampford, 2018):

- Un grado de educación terciaria (Bachelor o Master) cuyo currículum está desarrollado en estrecha relación con el cuerpo profesional específico.
- Una pasantía u otro trabajo de prueba supervisado.
- Educación en ética.
- Un examen profesional, que por lo general también es diseñado y administrado por la organización o cuerpo profesional, aunque a veces cuerpos reguladores tienen también un rol en el proceso.
- Una prueba de “Persona Adecuada y Apropia-da” (Fit and Proper Person Test), que asegura que la persona no posea claras evidencias de carácter inadecuado para el ejercicio (como antecedentes penales, violaciones de códigos institucionales, etc.). Sin embargo, en general los cuerpos profesionales se basan en autoreportes de parte de los candidatos.

Luego de la habilitación inicial para el ejercicio profesional, existen requisitos para el desarrollo continuo del ejercicio, es decir, para mantenerse dentro del registro de profesionales. Para la mayoría de las profesiones que requieren este tipo de habilitación, se debe cumplir con lo siguiente (Breakey, Connors & Sampford, 2018):

- Renovación del registro
- Mantención del ejercicio de manera reciente
- Cumplir código de ética y actualización del test Fit and Proper Person
- Desarrollo profesional continuo (“CPD”)

En el campo de la salud, desde el año 2008 se ha establecido un sistema general de registro profesional, a nivel nacional. Y para el caso de las 14 profesiones reguladas de la salud, existe una Agencia Nacional Reguladora para el Ejercicio en Salud (AHPRA), que opera en cada territorio. Esta agencia apoya a las 14 Juntas Nacionales responsables de la regulación de estas profesiones (Breakey, Connors & Sampford, 2018).

Para el ejercicio en leyes en Australia los candidatos deben ser admitidos al ejercicio por la Corte Suprema de un estado o territorio y luego obtener un certificado de práctica emitido por el cuerpo profesional local. De manera similar al caso en salud, se ha creado la Ley de Uniformidad, que crea dos cuerpos reguladores de la profesión: El Consejo de Servicios Legales, y el Comisionado para la Regulación de Servicios Legales Uniformes, que a la vez opera como CEO del Consejo de Servicios Legales. No obstante, existen cuerpos reguladores fuera de este esquema, como en el caso de Queensland, donde una junta profesional hace recomendaciones a la Corte Suprema para la admisión de nuevos profesionales (Breakey, Connors & Sampford, 2018).

En el caso de educación, por su parte, existen cuerpos reguladores en cada estado (Breakey, Connors & Sampford, 2018).

Algunas profesiones no establecen requisitos específicos para su habilitación. Por ejemplo, el título de ingeniero no es regulado, de modo que cualquier persona puede ejercer la ingeniería, incluso sin poseer las competencias necesarias para ello. Sin embargo, existe un tipo de ingenieros “Registados” (Chartered) o Profesionales, que siguen los pasos de habilitación similares a los de otras profesiones pues estar “registrado” connota un estatus mayor conferido por el cuerpo profesional. De manera similar, en Australia no existe un régimen legal para el Trabajo Social, y sin embargo la Asociación Australiana de Trabajadores Sociales (AASW) es el cuerpo que establece el estándar para su ejercicio y muchos trabajos solicitan la membresía a la asociación para ser elegibles (Breakey, Connors & Sampford, 2018).

4.4. Retornos a la educación según nivel

Según informa la OCDE, en Australia el año 2018, la tasa de empleo para personas entre 25 y 64 años, según nivel educacional era la siguiente: Ciclo corto 81%, Bachelor 85%, Master 86%, Doctorado 89%. En total, la tasa de empleo para quienes contaban con educación terciaria era de un 84%, mientras que para quienes solo poseían educación secundaria o post-secundaria no terciaria era de 77% (OECD, 2019). La Australian Workforce and Productivity Agency (2013) ha planteado que, según el modelo más reciente de la estrategia australiana de fuerza laboral, para el año 2025 el país podría tener un déficit de 2.8 millones de personas de alta cualificación que la industria requiere.

Por su parte, para el año 2016, los ingresos de quienes poseían educación terciaria eran relativamente mayores que los de quienes solo tenían educación secundaria. Específicamente para cada nivel, considerando que la educación secundaria proveyera un 100% de retornos, el Ciclo Corto implicaba retornos de 107%, el Bachelor de 135%, y el Master o Doctorado de 152% (OECD, 2019).

En cuanto a las brechas de género, para el año 2018, las tasas de empleo para personas entre 25 y 34 años eran las siguientes:

- Con educación terciaria: mujeres 80% versus hombres 91%
- Con educación secundaria superior y/o post-secundaria no terciaria: mujeres 69% versus hombres 86%
- Con educación secundaria incompleta o menor: mujeres 43% versus hombres 69%.

5. Canadá

5.1. Marco Nacional de Cualificaciones

El Marco Canadiense de Grados y Cualificaciones, adoptado el año 2007, es parte de la Declaración Ministerial sobre Aseguramiento de la Calidad de Grados (Ministerial Statement on Quality Assurance of Degree Education), y establece por tanto directrices y recomendaciones para los grados académicos, fijando estándares a considerar en cada ministerio de educación por territorio (Council of Ministries of Education, 2007). No existen documentos ni iniciativas que vinculen directamente la estructura de títulos y grados canadiense con marcos internacionales - por ejemplo, respecto al nivel de Ciclo Corto - y no existe un referente pan-canadiense al respecto tampoco. Sin embargo, sí es posible establecer coherencias a nivel universitario con los tres principales grados (bachelor/nivel 6; master/nivel 7 y doctorado/nivel 8).

Según informa el Centro Canadiense de Información para Credenciales Internacionales (CICIC), históricamente las instituciones de educación terciaria en Canadá se han definido a base de su capacidad para otorgar o no grados. Sin embargo, las instituciones han cambiado sus roles lo que hace menos claras estas distinciones. En general, las universidades son las que otorgan más grados, mientras los colleges de todos los tipos son las instituciones que más entregan diplomas y certificados. Existe, no obstante, un creciente número de casos en que la misma institución es otorgadora y no otorgadora de grados (CICIC website, 2020).

Hay tres tipos de grados otorgados por universidades canadienses: Bachelor, Master y Doctorado, donde es prerrequisito la obtención del grado previo para optar al siguiente. Por su parte, existen distintos tipos de colleges e institutos que otorgan certificados, diplomas, y grados asociados o especializados (College Dunia website, 2020). Estudiar un pregrado, es decir un programa de Bachelor, requiere haber completado un programa de educación escolar secundaria o un programa de 2 años de CEGEP (college preuniversitario: ver abajo) en el caso de Quebec. La mayoría de las universidades además tienen procesos de admisión especiales para estudiantes mayores (CICIC, 2020). El grado de Bachelor en general implica 3 o 4 años de estudio a

tiempo completo. El grado de Bachelor Honorario implica profundización y mayor logro académico, y en algunos casos un año más de estudio. Para profesiones reguladas como leyes, medicina, educación y trabajo social se requiere una pasantía y años adicionales de estudio (CICIC website, 2020). El grado de Master, por su parte, requiere 2 años de estudio después de completar un programa de Bachelor (general) o Bachelor Honorario. Para Doctorado se requiere un mínimo de 3 años de estudio e investigación, incluyendo completar una tesis (dissertation) (CICIC website, 2020).

En síntesis, las universidades ofrecen los grados de Bachelor (y Bachelor Honorario), Master y Doctorado, en coherencia con los 3 niveles de grados académicos del EHEA (Proceso de Bolonia). Los colleges e institutos, por su parte, son instituciones que pueden o no entregar grados y que varían del siguiente modo, según provincias (College Dunia website, 2020):

- Colleges comunitarios: regulados por el gobierno, ofrecen certificados pre-profesionales con programas de 2 años, diplomas, grados asociados o grados especializados de bachelor.
- Colleges universitarios: ofrecen grados (bachelor) o educación vocacional.
- CEGEP, Quebec: es una institución pre-universitaria, un college técnico financiado por la provincia de Quebec.
- College de artes aplicadas y de tecnologías aplicadas: ofrece diplomas y grados como un instituto politécnico.
- Institutos de tecnología y ciencia.
- Colleges de carrera: son totalmente privados, es decir que no reciben ningún tipo de financiamiento de la provincia.

En cuanto a la duración de los programas post-secundarios, la Tabla 5.1 presenta una síntesis (College Dunia website, 2020):

Tabla 5.1: Programa post-secundarios según duración

Programa	Duración
Certificado	1 año
Diploma	1 a 2 años
Diploma Avanzado (AD)	2 a 3 años
Grado Bachelor	4 años tiempo completo
Diploma o Certificado de Post-Grado	1 a 2 años
Grado Master	1 a 2 años
Doctorate o Ph.D.	4 a 7 años

5.2. Composición del sistema de educación superior y procesos de admisión

En Canadá, el sistema de educación superior se describe como un conjunto de sistemas dado que cada provincia es responsable de la educación superior de manera autónoma (ver Anexo I). En este sentido, cada sistema posee características particulares y de hecho no existe un sistema de acreditación nacional. Existe, sin embargo, una red de universidades que se reconoce por poseer una serie de acreditaciones institucionales voluntarias. Por otro lado, 8 de las 12 provincias han establecido cuerpos de acreditación de segundo nivel (College Dunia website, 2020).

Existen alrededor de 94 universidades y 153 Colleges (Greenest Workforce website, 2020) en la totalidad de los sistemas canadienses de educación superior. Para este informe no fue posible obtener el número de instituciones reconocidas y que otorgan títulos específicamente. Asimismo, si bien se deduce que la mayoría de las instituciones reconocidas son públicas, no se encuentra la cifra exacta ni la proporción de instituciones públicas y privadas en el conjunto de sistemas.

Según reporta la OCDE, un 53% del financiamiento de la educación terciaria en Canadá corresponde a gasto público, un 21% a gasto de hogares, y un 26% corresponde a gasto privado de otras fuentes (OECD, 2019). Las instituciones post-secundarias públicas reciben la mayoría de su financiamiento directamente de los gobiernos provinciales, territoriales, e indirectamente federales (en tanto desde el nivel federal se destinan recursos para los niveles territoriales y provinciales). Por su parte, el departamento de Empleo y Desarrollo Social de Canadá (ESDC) es responsable del Programa de Préstamos Estudiantiles, y junto con el Departamento de Asuntos de Extranjería e Intercambio Internacional, promueven los intercambios académicos internacionales (CICIC website, 2020).

Respecto a los procesos de admisión, en Canadá no existe una agencia que administre o centralice las postulaciones para el ingreso a la educación terciaria, sino que son las mismas instituciones las que, mediante sus departamentos de admisión, establecen sus propios requerimientos de ingreso y procesan las postulaciones. En este sentido, los requerimientos de cada institución (universidades públicas, privadas y colleges) y para cada tipo de programa varían, y por tanto quien postula debe en primera instancia comunicarse con el departa-

mento de admisión respectivo para conocer en detalle los requisitos de postulación específicos. Las instituciones pueden solicitar documentos académicos, evidencias de situación financiera o de carácter (Abroad Education website, 2020).

Para la admisión a nivel de pregrado se requiere haber completado 12 años de educación previa y, en general, las instituciones priorizan otros dos parámetros: el nivel de manejo de idioma y las notas de educación secundaria (EduCanada website, 2020; Abroad Education website, 2020). Si bien existen universidades y colleges francófonos, la mayoría de los programas son cursados en inglés, y por tanto generalmente se consideran los resultados de exámenes internacionales como el IELTS y, en algunos casos, TOEFL (Abroad Education website, 2020). En la mayoría de los colleges y universidades se exige un promedio de notas de la educación secundaria igual o superior a 70%, mientras que en algunas universidades de mayor prestigio se requiere desde un 85% hacia arriba para siquiera considerar la postulación (Studying in Canada website, 2020).

Para la admisión de estudiantes a programas de postgrado se requiere haber completado 16 años de educación previa. Por lo tanto, si se ha completado un curso de Bachelor de 3 años, se deberá cursar además un diploma de un año para ser elegible a programas de postgrado. Para estudios de administración, en general se requiere haber tenido dos años de experiencia laboral, y en la mayoría de los casos para postular a MBAs, es obligatorio el examen de admisión GMAT (para graduados en gestión de empresas), que es un examen estandarizado en inglés para medir la aptitud necesaria para cursar estudios de negocios de nivel graduado (Abroad Education website, 2020).

Para el año 2018, aproximadamente un 58% de las personas entre 25 y 64 años habían obtenido educación terciaria como su nivel más alto de educación, y específicamente para Ciclo Corto 26%, Bachiller 22%, Master 10% (OECD, 2019). Para el mismo año 2018, 62% de las personas entre 25 y 34 años tenía un grado terciario como su nivel de educación más alto, una proporción significativamente más alta que la del promedio en los países OCDE (44%). No obstante, la proporción de adultos jóvenes con educación terciaria que han obtenido grados de Master o Doctorado está bajo el promedio OCDE (15%): un cuarto de las personas entre 25 y 34 años en Canadá ha completado algún programa de Ciclo Corto terciario, y una proporción similar ha completado el grado de Bachiller, pero sólo un 10% ha completado un Master o Doctorado (OCDE, 2019).

La mayor proporción de matriculados a nivel ter-

ciario se da en las instituciones públicas. Así, para el año 2017 (último año para el que el dato está actualizado) la tasa de estudiantes matriculados en estas casas de estudio fue la siguiente según nivel: dato no recogido para Ciclo Corto, 100% Bachelor, 100% Master y 100% Doctorado (OECD, 2019). Llama la atención para el caso de Canadá la ausencia de datos comparables para matrícula en programas de Ciclo Corto, que al asociarse principalmente a programas ofrecidos por instituciones como colleges e institutos, es el sector con mayor diversidad de provisión.

5.3. Educación superior y mercado del trabajo: procesos de habilitación

En Canadá, las instituciones pueden ser “reconocidas”, “autorizadas”, “registradas” o “licenciadas” por el gobierno, o pueden no estar reguladas de ninguna manera. A todas las instituciones canadienses post-secundarias, públicas y privadas, que son “reconocidas” y “autorizadas” les ha sido otorgada la autoridad para dar credenciales académicas, y están sujetas a mecanismos provinciales o territoriales para asegurar la calidad institucional y de programas. Las instituciones no registradas y no licenciadas, por su parte, son empresas privadas comerciales cuyos programas no son regulados (CICIC website, 2020). El Canadian Information Centre for International Credentials, CICIC, señala que existen miles de instituciones post-secundarias que no otorgan grados, y que dentro de ellas, más de 150 son institutos y colleges públicos reconocidos; otras están registradas o con licencia, y otras no están reguladas de ninguna manera (CICIC website, 2020).

Considerando la diversidad de los sistemas de educación en Canadá, sus diversas regulaciones a nivel provincial, la voluntariedad de las instituciones de educación superior para acogerse a procesos de aseguramiento de la calidad y reconocimiento gubernamental, así como la cantidad de colegios profesionales a nivel provincial, se puede argumentar que los colegios profesionales juegan un papel importante en la empleabilidad de algunas profesiones en que no es obligatoria la licencia para su ejercicio. En efecto, la regulación de determinadas profesiones es en general ejercida mediante los colegios profesionales o cuerpos de licenciamiento (licensing bodies), que operan en su mayoría a nivel provincial, aunque algunos cuentan con una asociación a nivel nacional. En este sentido, para ejercer ciertas profesiones en Canadá, se debe contar con la licencia específica de la provincia en la que se desea ejercer, pues los requerimientos y procesos de licenciamiento varían entre provincias

(Canadian Immigrant website, 2020).

Los cuerpos de licenciamiento en Canadá se constituyen a nivel provincial, y sólo algunos cuentan con marcos a nivel nacional. Según informa el servicio de información para inmigrantes canadienses, son: Contadores Profesionales Acreditados de Canadá (CPA), Junta de Certificación de Arquitectura Canadiense, Comisión de Acreditación Dental de Canadá, Junta de Examinación Dental Nacional de Canadá, Examinación y Registro Nacional Dietético Canadiense (CDRE), la Federación de Sociedades de Leyes de Canadá, Asociación Canadiense de Enfermería, Consejo de Regulación Canadiense de Matronería, Asociación Canadiense de Terapeutas Ocupacionales (CAOT), Consejo de Trabajo Social (CSWE), Asociación Canadiense para Trabajo Social Canadian (CASWE). A nivel exclusivamente regional están los colegios médicos, las juntas de educación inicial (Early Childhood Education, ECE), asociaciones de Ingeniería y de veterinaria (Canadian Immigrant website, 2020).

Según informa The Working Centre (2020), alrededor de un 20% de los empleos en Canadá requieren la obtención de licencia para su ejercicio, y son por tanto reguladas. En general, existen dos tipos de ocupaciones reguladas en Canadá: Profesiones reguladas (como medicina, enfermería y abogacía) y Oficios de Habilidad Práctica (Apprenticeable Skilled trades) (como gasfitería y electricidad). Existen, a su vez, otras profesiones que si bien no son reguladas - es decir, cuyo ejercicio sin licencia no es ilegal -, tienen como requisito de facto incorporarse voluntariamente a un cuerpo profesional para ejercer (como en el caso de Tecnologías Informáticas y de Recursos Humanos).

5.4. Retornos a la educación según nivel

Según informa la OCDE (2019), en Canadá el año 2018 la tasa de empleo para personas entre 25 y 64 años, según nivel educacional era, para cada nivel específicamente: Ciclo Corto 81%, Bachelor 84%, Master 85%, y para Doctorado no se disponía del dato. En total, la tasa de empleo para quienes contaban con educación terciaria era de un 83%, mientras que para quienes sólo poseían educación no-terciaria (secundaria y post-secundaria), era de 74%.

Por su parte, para el año 2016, los ingresos de quienes poseían educación terciaria eran significativamente mayores que los de quienes solo tenían educación secundaria. Específicamente para cada nivel, considerando que la educación secundaria proveyera un 100% de retornos, el Ciclo Corto implicaba retornos de 121%, el Bachelor de 153%, y el

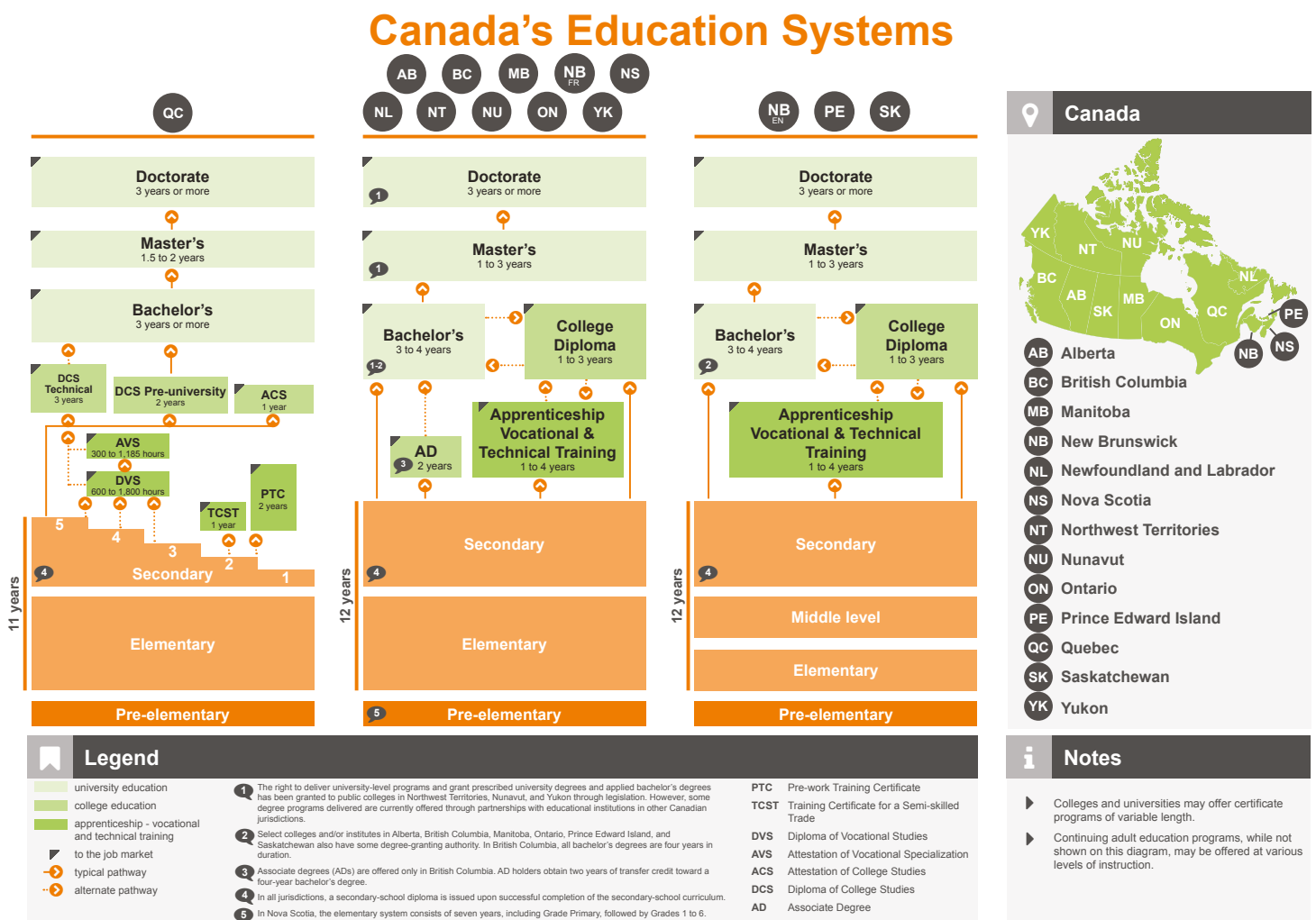
Master o Doctorado de 190% (OCDE, 2019).

De manera similar, las mujeres perciben un 73% de los ingresos de los hombres con educación terciaria, mientras el promedio de la OCDE era de 75% para el mismo año (OCDE, 2019). Respecto a las brechas de género, en 2018, las mujeres como grupo, son en promedio más educadas que los hombres (el 70% de las mujeres entre 25 y 34 años tenía educación terciaria, versus un 53% de hombres), y sin embargo poseen una menor tasa de empleo. En efecto, para el año 2018, las tasas de empleo para personas entre 25 y 34 años eran las siguientes (OCDE, 2019):

- » Con educación terciaria: mujeres 87% versus hombres 89%.
- » Con educación secundaria superior y/o post-secundaria no terciaria: mujeres 71% versus hombres 84%.
- » Con educación secundaria incompleta o menor: mujeres 35% versus hombres 62%.

Anexo I

Diagrama resumen de los sistemas educativos de Canadá, según provincia (CICIC website, 2020):



ANEXO 3

"Elaboración de Propuesta de Estructura de Títulos y Grados del Sistema Educación Superior Chileno: Informe 3"



Centro UC
Estudios de Políticas y Prácticas
en Educación - CEPPE

Informe 3

Elaboración de propuesta de estructura de títulos y grados del Sistema Educación Superior Chileno

Índice de contenidos

Índice	93
Objetivos del estudio	95
Metodología	96
Análisis	97
Resultados de las entrevistas a grupos de interés	98
1. Principales problemáticas asociadas al sistema de la educación superior en Chile	98
1.1. Falta de preparación académica de quienes ingresan a la educación superior	
1.2. Financiamiento de la educación superior	
1.3. Preponderancia del sistema universitario en detrimento del técnico	
1.4. Disociación entre el mundo formativo y las necesidades de la sociedad	
2. Percepciones sobre la estructura de títulos y grados actual	102
2.1. Definiciones de la estructura de títulos y grados	
2.2. Importancia atribuida a la estructura de títulos y grado	
3. Problemáticas asociadas a la estructura de títulos y grados y actual	104
3.1. Desactualización e inercia de la estructura actual	
3.2. Falta de descriptores sustantivos en las definiciones actuales	
3.3. Segmentación entre niveles e instituciones	
3.4. Proliferación de programas y opacidad de las credenciales	
3.5. Falta de articulación en las trayectorias formativas	
3.6. Duración de las carreras	
3.7. Limitaciones en la validación de credenciales internacionales	
4. Obstáculos a la implementación de cambios en la estructura de títulos y grados	113
4.1. Resistencias desde actores influyentes	
4.2. Ineficiencias para la entrega de títulos técnicos	
4.3. Inercia de las instituciones líderes	

5. Espacios para el cambio en la estructura de títulos y grados	116
5.1. Aumentar la valoración del sector técnico profesional	
5.2. Facilitar el reconocimiento de trayectorias	
5.3. Avanzar hacia marcos de cualificaciones	
5.4. Propiciar el involucramiento del sector productivo en las trayectorias formativas	
5.5. Rol de los colegios profesionales	
6. Facilitadores para el avance en las modificaciones a la estructura de títulos y grados	119
6.1. Fomentar la apertura hacia los cambios	
6.2. Resguardar la autonomía	
6.3. Ofrecer incentivos y resguardar la sustentabilidad económica	
6.4. Comenzar los cambios en áreas y sectores menos complejos	
6.5. Promover cambios en las instituciones influyentes	
Conclusión y armonización con informes anteriores	122

Objetivos del estudio

Objetivo General:

Diseñar una propuesta de estructura de títulos y grados para la Educación Superior Chilena, así como una hoja de ruta para su implementación.

Objetivos Específicos:

1. Realizar un benchmark internacional respecto a la estructura de títulos y grados de otros sistemas de educación superior, relevando credenciales referidas a los postgrados.
2. Realizar un análisis normativo, considerando leyes, reglamentos, decretos y otras normas que definen y explican la estructura de títulos y grados vigente.
3. Levantar la opinión de los principales grupos de interés del sistema de educación superior chileno en torno a la estructura vigente de títulos y grados, principalmente directivos de instituciones formativas, directivos de gremios productivos, policy makers y académicos, entre otros.
4. Diseñar una propuesta para una nueva estructura de títulos y grados en la educación superior en Chile que considere, para el subsistema Técnico Profesional, al Marco de Cualificaciones Técnico Profesional.
5. Diseñar una hoja de ruta para la implementación progresiva del nuevo diseño de estructura de títulos y grados en la educación superior.

El presente informe contiene el cumplimiento del objetivo número 3, contemplando las 25 entrevistas realizadas hasta el momento en el marco del Estudio.

Metodología

Muestra

Se han desarrollado y analizado 25 entrevistas a diferentes actores relevantes, cubriendo todos los grupos de interés. El detalle de entrevistas se encuentra en la Tabla 1.

Tabla 1. Entrevistados

Categoría	Número de entrevistados
Académicos, expertos y/o asesores en temáticas relevantes al estudio	4
Representantes de instituciones de educación superior de mayor influencia.	4
Consortios	5
Organismos gubernamentales	7
Organismos internacionales	1
Organizaciones vinculadas al mundo laboral	4

Análisis

Las entrevistas fueron transcritas en su totalidad por un equipo a cargo de CEPPE UC. Como método de análisis de los datos cualitativos levantados se realizó un análisis de contenido, definido como un conjunto de técnicas para el análisis sistemático de cualquier tipo de registro de comunicación (transcripciones de entrevistas, discursos, protocolos, documentos, videograbaciones, etc.,) (Mayring, 2004). Su objetivo es captar, evaluar y sintetizar los discursos contenidos en estos registros, procesando datos relevantes sobre las condiciones que puedan darse para su empleo posterior, a la luz de un problema determinado (Piñuel Raigada, 2002).

El análisis realizado tuvo una aproximación descriptiva, intentándose reflejar las opiniones de los entrevistados de la manera más fiel posible a sus relatos. Asimismo, se buscó distinguir posibles diferencias entre distintos grupos de actores participantes de las entrevistas, de modo de aportar a la visibilización de consensos y disensos en relación a las distintas temáticas abordadas. El análisis de contenido realizado en el marco de este estudio fue dirigido en función de un grupo de dimensiones y categorías definidas de antemano por el equipo de investigación, a partir de la operacionalización de las variables de la pauta de entrevista. Dichas dimensiones contemplan los siguientes grandes temas: Problemáticas asociadas a la educación superior, Percepciones sobre la estructura de títulos y grados (definiciones y relevancia), Problemáticas asociadas a esta estructura, Obstáculos percibidos para modificar la estructura, Posibilidades de cambio y Facilitadores para el cambio.

A partir de los hallazgos empíricos de las entrevistas, dichas dimensiones iniciales dieron pie a sub-dimensiones específicas. Finalmente, en la sección de conclusiones se presenta un panorama general de los resultados, vinculados a hallazgos sustantivos de los informes anteriores desarrollados en el marco de este servicio.

Resultados de las entrevistas a grupos de interés

1. Principales problemáticas asociadas al sistema de la educación superior en Chile

1.1. Falta de preparación académica de quienes ingresan a la educación superior

Uno de los temas levantados por distintos actores entrevistados tiene que ver con los desafíos que enfrenta la educación superior en la actualidad en relación a los perfiles de ingreso de los estudiantes. En particular, se describe el desafío de abrir el acceso a la educación superior a estudiantes con menores niveles de preparación académica, el que ha sido potenciado por un aumento de la ayuda financiera disponible para estos sectores:

- “Esta misma masificación ha hecho que el alumnado sea mucho más heterogéneo, que vengan con competencias muy variadas, que, en fin, que las universidades (...) en los últimos años, siento que se han ido fortaleciendo más, pero las universidades tampoco tenían un capital humano suficientemente preparado para hacerlo bien en este contexto (...) la diversidad para poder hacerlo es demasiado grande.” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Si uno mira, no sé, aquí todos aquellos instrumentos, mediciones, que miden habilidades propias del siglo XXI, nuestros profesionales quedan bastante mal parados, y aquí esto no es solamente la prueba PISA, sino que incluso nuestros profesionales egresados de las mejores universidades no tienen los desempeños que cabría esperar dados sus talentos, digamos, en este tipo de mediciones. Entonces, yo creo que eso dificulta la innovación.” (Académicos, expertos y/o asesores)

Al mismo tiempo, se enfatizan los efectos que esto podría traer en términos de los procesos de enseñanza y aprendizaje en el nivel terciario y a la sociedad en general:

- “el tema de la gratuidad, tan valorada, y qué bueno que la gente pueda acceder. Pero genera un montón de dificultades tremendas que no están consideradas en la ley. Y que es el background que trae la gente cuando se le abren las puertas de la universidad, entonces pueden acceder porque ya no tienen la traba del recurso, pero la gente no está preparada, y te castiga la ley porque no terminas en el tiempo oportuno, cuando estrictamente en 5 años se vuelve cada vez más difícil hacer terminar a la gente en el tiempo oportuno, a menos que baje la calidad. Por lo tanto hay un efecto perverso enorme, en el sistema.” (Consortios)

1.2. Financiamiento de la educación superior

Como tema transversal, y ligado a lo anterior, entrevistados de distintos sectores manifiestan las limitaciones en la estructura de financiamiento de las instituciones de educación superior. En particular, se problematiza la existencia de un escenario de subsidio a la demanda que tiene como consecuencia inmediata que la estrategia de financiamiento de las instituciones sea aumentar la matrícula de pregrado. Sobre todo, se enfatiza cómo este esquema de financiamiento puede llevar a estrategias que afectarían la calidad de funciones no formativas de las instituciones (investigación, principalmente), así como la poca vinculación de las trayectorias ofrecidas con las demandas del mundo del trabajo:

- “(...) universidades como la Chile o la Católica al final para financiarse van a seguir creciendo en pregrado, y eso no sé si es un modelo razonable, porque uno esperaría que ese tipo de universidades, digamos, con el grado de complejidad, tuvieran más espacio para hacer

- mejores doctorados.” (Académicos, expertos y/o asesores).
- “Si tú piensas en cómo quedó diseñado el sistema, el Estado tiene que preocuparse de que de algún modo contener el crecimiento de matrícula, crecimiento de carreras, duración de la carrera, a propósito de lo que estamos hablando, son todas variables que inciden en los costos y si el Estado lo va a financiar, tiene que tener alguna manija, entonces le resta esta capacidad de autonomía a las instituciones con esos dispositivos, y eso es lo que está establecido en la ley, entonces es un artilugio complejo, que incluso tiene algunos gatillos que en determinados momentos pudiera hacer que se incorporen más estudiantes de los deciles superiores a la, al financiamiento completo del Estado (...).” (Organismos gubernamentales)
 - “Entonces, tenemos, por un lado, y de aquí voy a ir a uno de los temas tal vez más conflictivos (...), por un lado, tenemos un sistema que la institucionalidad del Ministerio de Educación ha estado impulsado todas estas, instalar capacidades de educación en el país de primer nivel, con investigación científica y como todo los incentivos para que eso, digamos, finalmente se termine instalando en las universidades, y eso da cuenta (...) está ligado al financiamiento, etcétera. Sin embargo, nuestro sistema de financiamiento de la investigación científica no tenía una política coherente a ello (...) Y se mantuvo esta visión en la cual, déjame darte unos datos, pero en el cual la tasa de adjudicación del programa internacional duplica la del nacional, es decir, tienes cerca de un 70%, 67% de adjudicación para irte afuera de Chile, y la nacional no llega al 40%... tú tienes una mucha mayor tasa de adjudicación para irte para afuera (...) En qué se traduce esto, se traduce en que, por ejemplo, de las becas nacionales para doctorado, cerca de un... entre un 75% y un 80%, es un 70 y algo por ciento, se quedan en el fondo, dan cuenta solamente de los costos de matrícula para la universidad de Chile, la Católica y la de Concepción, es decir, toda la oferta que el Estado financia para doctorados, el 70% de ellos se queda solamente en tres universidades... es decir, el resto de las universidades nacionales no tiene ningún apoyo del Estado, a través de las matrículas, para que la gente pueda hacer sus estudios de doctorado en esas universidades.” (Organismos gubernamentales)
 - “Hoy día con todos los temas de gratuidad del Estado, el Estado mismo, creo yo, debiera en algún minuto decir ‘oye, yo estoy financiando gratuidad, y resulta que la gente está con niveles de empleabilidad del 40%, no. Yo Estado no financo estudios para gente que no va a poder trabajar con eso, porque estoy financiando cesantes ilustrados’ ” (Académicos, expertos y/o asesores)
 - “A varios de estos rectores de CFT de los grandes yo les he preguntado, por ejemplo, cómo deciden sus carreras y cuáles abren o cuáles cierran, y cuántos cupos asignan, y todo esto en el contexto de la gratuidad, y la verdad es que todos me han reconocido que, por ejemplo, teatro no tiene ninguna proyección laboral, pero tienen una demanda enorme en teatro, y por lo tanto, insisten con esas carreras y las ofrecen porque hay gratuidad básicamente, o sea, el gallo que entra está financiado. Y no se preocupan de armar una carrera de mantener mecánicos y eléctricos como el consejo viene pidiendo hace un montón de rato. Ahí hay también un problema, ellos te dicen, ‘pucha, es que yo respondo a lo que el cabro de 17 años quiere estudiar’, pero y ahí es donde vuelvo a lo anterior, que hay algo ahí que nos está fallando, porque le ponemos poca atención al cómo conectamos lo que queremos estudiar con lo que queremos hacer después en el mundo laboral”. (Organismos gubernamentales)

1.3. Preponderancia del sistema universitario en detrimento del técnico

- Especialmente los actores de sectores de formación técnica y del mundo laboral refieren a una jerarquización que da preponderancia a las trayectorias universitarias en detrimento de las técnicas. Esto se expresa tanto en inequidades en la magnitud del financiamiento estatal, como en una valoración social y retornos económicos asociados a cada una de ellas:
- “El financiamiento de la educación superior hoy día en Chile está, desgraciadamente, súper desajustado a la realidad de dos subsistemas; por un lado, tenemos un subsector universitario con una multiplicidad de actores, que entiendo que van siendo alrededor de cuarenta, de los muchos más que hubo hasta hace unos años atrás, y que concentran poco más del cincuenta por ciento de la matrícula total de la educación superior chilena y que, por matrícula de alumnos nuevos cada año, tiene al rededor del cuarenta y cinco, cuaren-

ta y ocho por ciento, lo que significa, a su vez, como contrapartida a lo anterior, que el subsector técnico profesional tiene al orden de cuarenta y cuatro, cuarenta y seis por ciento de la matrícula total, pero que cada año tiene más del cincuenta por ciento de la matrícula de alumnos nuevos. Pues bien, el financiamiento está distribuido en un ochenta y seis por ciento para el subsector universitario, esto es presupuestos nominal dos mil veinte, y sólo un cero coma seis, esto es presupuesto dos mil veinte (...) para el subsector técnico profesional. Yo creo que esta es una distorsión que no resiste esperar mucho más, los números hablan por sí solos y me parece que hay aquí una desconexión entre realidad del sistema de educación superior con cada uno de sus subsistemas y el financiamiento.” (Consortios)

- “Esta estructura que, en el fondo, ha producido una cultura en la cual las instituciones que se abocan mayormente a las carreras técnicas, exista en la ciudadanía una percepción de que tal vez son de peor calidad, o el estudiantado sale peor preparado que aquellos que asisten a los mismos programas en instituciones como universidades, etcétera. Y esa especie de pirámide invertida que yo les comento, creo que en la práctica ha generado una cultura de menospreciar un poco al subsector técnico profesional (...) esta pirámide invertida no solamente está establecida en las estructuras de títulos y grados, sino en otras políticas públicas que están plasmadas en la ley. Por ejemplo, y por darle un ejemplo bastante relevante, miremos el sistema de ayudas estudiantiles que tienen las instituciones de educación superior, que se plasma año a año en la ley de presupuesto. Efectivamente ahí, a las becas que puede acceder un estudiante que está matriculado en un centro de formación técnico o un instituto profesional, no tiene nada que ver con las ayudas estudiantiles que puede acceder un estudiante estudiando la misma carrera en una universidad (...) incluso estudiantes en la etapa de educación media y que puede haber optado tal vez por una educación media técnico profesional y no científico humanista, obviamente se ve perjudicado al dar ese mecanismo de ingreso a la educación superior, y eso también va generando una cultura que termina en el fondo menoscabando a este subsector que es tan relevante, y que en la actualidad, básicamente, tiene la mitad de la matrícula, o un poquito menos de la mitad.” (Instituciones gubernamentales)
- “Entonces muchas veces, los mismos directores que estaban en las universidades, dirigían

las instituciones TP, y se producía ahí una tremenda confusión. Y eso generó el, esta suerte de, ehm, de juicio despectivo de que la educación técnica era el hijo menor o el subproducto de las universidades, que en los inicios probablemente fue así.” (Instituciones de educación superior)

1.4. Disociación entre el mundo formativo y las necesidades de la sociedad

Para los actores entrevistados, tanto el sector universitario como el técnico presentan claras falencias en establecer vínculos con las demandas del mundo del trabajo y con la sociedad en general, lo cual se relaciona con lo mencionado anteriormente respecto a la estructura de financiamiento de la educación superior vigente actualmente (subsidio a la demanda):

- “Entonces cuando estamos hablando de que hay un tema de legibilidad, de ajustar verdaderamente a las universidades de cualificación según los requerimientos que vienen externamente, están los temas pedagógicos, están desafiando a la formación en general (...) están básicamente y probablemente sea uno de los grandes problemas que tiene Chile, del alineamiento y ajuste entre el sistema educativo y el sistema productivo (...) una de mis posibles explicaciones en la complejidad de la crisis que vivimos hoy día, tiene que ver con el desalineamiento, en términos de cualificación (...). Hay más gente, gente que puede haberse formado algo y siente una frustración gigante porque no pudo trabajar en el campo y no hay posiciones dignas de ocuparse, o es la idea de ‘oye, a través de la educación vas a progresar, vas a tener mejores oportunidades’ y cuando llega la verdad, no es suficientemente complejo nuestro sistema productivo como para insertar gente que es más cualificada, cosa que está ocurriendo y es un valor. Pero eso está conversando pésimo (...).” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Te lo aseguro que en todos los que son de física, de matemática, de ciencias biológicas, no está como parte de la misión de los programas de doctorado o de magíster también poner en relevancia yo te diría una visión un poco más amplia, o sea, cuál es el impacto de generar conocimiento en la sociedad, cuáles son las vías, cómo esto impacta en nuestro país.” (Organismos gubernamentales)

- “Hoy, en términos de salud, por ejemplo, requerimos mucho profesional y la oferta llega mucho después de lo que nosotros estamos buscando, o no llega adecuada a las necesidades que tenemos hoy día, y, y en ese sentido creo que la oferta debería acercarse mucho más a lo que hoy día son las necesidades reales. No, creo que viven en un mundo muy aparte. Hacen poco estudio de lo que realmente se requiere en términos de salud” (Organizaciones vinculadas al mundo laboral)
- “En Chile, las políticas públicas desde los tiempos de Frei, estoy hablando de la década del 30 para adelante, del 50 para adelante, desde la Corfo han sido concebidas en carriles estancos, es decir, la economía por un lado y la educación por el otro. Entonces tenemos casi dos siglos de República, donde las cosas se piensan de manera paralela, y nunca se cruzan las políticas públicas. En Alemania por ejemplo las políticas de educación y las políticas de fomento tecnológico no son ni micro ni macro sino son meso, son interrelacionadas, donde los ministerios funcionan en conjunto, y funcionan en conjunto con los territorios, funcionan en conjunto con las empresas, con las asociaciones de empresarios, y esa metodología de conducir el desarrollo, es muy distinta a la que nosotros hemos seguido en los 200 años que llevamos de república, entonces dar vuelta eso, para los CFT y los IP, es imposible.” (Instituciones de educación superior)
- “Creo que el estado debiera, en mi opinión, porque el Estado también son empresas, en definitiva, también tienen su RUT, también son organizaciones, están involucradas en servicios de salud, están involucradas en una serie de cosas, y creo que ellas también deberían dar esas señales de que, como Estado, más allá de meterse la plata al bolsillo o hacer lo que sea, esas instituciones debieran conectarse mandatadamente, quizás por quienes las dirijan, con los sectores productivos. No sé si me explico, o sea, la dirección de aduanas, por ejemplo, que uno tiene que ir a golpear puertas y llamar a uno u a otro, ellos debieran también entender de que son empresas y requieren gente, requieren trabajadores, profesionales, técnicos, debieran abrir centros de práctica, debieran dar charlas (...).” (Consorcios)

Para algunos actores estas disyuntivas entre los ámbitos formativos y el mundo laboral pueden verse cristalizadas sobre todo en relación al título profesional, a diferencia del grado académico:

- “Yo creo que es el más difícil de revisar y creo

que sería el más necesario revisar (...) es el más importante porque ahí es donde en realidad la universidad entiende que esta, la definición de lo que tiene que hacer, lo que tiene que enseñar, digamos, ahí es lo que ustedes hablan, el perfil de egreso, te lo hablan en función del título, no de un grado. No porque entiende que es este doble juego, digamos, en el fondo está preparando estrictamente para el mercado, pero he ahí que si tú dices: ‘eso que usted está haciendo es, usted es un mercantilizante’, porque en realidad yo estoy formando un individuo, una consciencia, un sujeto que es mucho más, obviamente, que el mercado. Y entramos en este doble juego, digamos, pero donde el articulador de todo esto es el título, ¿no?” (Académicos, expertos y/o asesores)

2. Percepciones sobre la estructura de títulos y grados actual

2.1. Definiciones de la estructura de títulos y grados

No hay consenso en la forma en que los distintos entrevistados definen la estructura de títulos y grados vigente en Chile. Algunos aspectos que se enfatizan expresamente de esta estructura son: la normativa detrás y cómo se ha hecho costumbre, las trayectorias posibles, las instituciones a cargo de la entrega de determinados títulos y grados, etc. Los entrevistados del sector académico son quienes tienden a tener una definición más integral de esta estructura, abarcando estos distintos aspectos:

- “Por la estructura entiendo lo que establece la norma, por un lado, antiguamente era una cierta cantidad de horas, o semestres, o clases, normalmente en Chile ha estado regulado a partir de la duración, por un lado, es la norma, es la ley, si tú quieres, y luego la fiscalización que se hace por parte del Ministerio, la propia CNA, en fin. (...) En Chile estamos muy centrados en temas de duración, entonces, por un lado, es la ley, pero por otro es la costumbre, los colegios profesionales, los empleadores. Y es más bien la duración, entonces los títulos de grados están más definidos en cuánto duran los programas y quien los imparte, entonces si es una universidad y es un programa de 4 años, probablemente le podemos llamar licenciatura, desde 5 a 6 años, además de la licenciatura le podemos llamar título profesional o la licenciatura de 4 años, en una de esas, va acompañada de título profesional, pero en las universidades eso no es habitual, quizás en filosofía o biología eso puede ocurrir, que son áreas más disciplinarias”. (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Yo entiendo cuando se refiere eso es, generar un, un camino, eh, sí, no sé si será camino la palabra, pero para no usar la estructura. Es hacer el edificio que hay que hacer y el recorrido que hay que hacer para llegar a la obtención de un título o un grado, en el sentido de la obtención de algo, formal, que permite establecer que uno tiene ciertas condiciones y que ha alcanzado ciertas competencias respecto de un área en específico. Eh, y que es utilizable precisamente para poder distinguir entre uno y otro, respecto del saber.” (Consortios)
- “Bueno, la ley, una normativa bien antigua desde los 80, verdad, que define, bueno, los grados, los títulos, la relación entre los grados y los títulos según la institución que lo imparte, por lo tanto, no solo define los grados, sino que los asocia a tipo de instituciones y los grados y títulos que puede otorgar una institución determinada, universitaria, instituto profesional, centro de formación técnica, en fin.” (Instituciones de educación superior)
- “Bueno, yo creo que es una forma, yo diría que hay una, que se quedó obvio, que hay como una triple finalidad, uno que, al definir títulos y grados, uno obliga por así decirlo, a quien entrega, quienes quieran entregar estudios sistemáticos, a que tienen que ceñirse a estándares mínimos elementales. ¿Ya? Entonces tú no puedes llegar y decir: ‘voy a formar médicos o profesores o lo que fuere’, si no te ciñes a ciertos requerimientos mínimos que están estipulados. Y es una garantía del estudiante de que, si a él le ofrecen un magíster, le ofrecen un bachillerato, le ofrezcan lo que le ofrezcan, hay un estándar de calidad también con el cual se tiene que cumplir, y desde luego para las universidades, que son las que lo otorgan, entonces yo creo que hay un juego entre la universidad, la sociedad y el estudiante, que tiene que estar sistematizado. Ahora, uno necesita saber qué niveles hay, qué propósitos tienen, no siempre es un tema puramente jerárquico, sino que hay otros condicionantes que hacen que uno pueda tener un magíster de tal característica u otra, o de un nivel intermedio, o unos pregrados también pueden tener variantes, y eso tiene que ser estipulado, es algo que tiene que quedar en la ley, que no puede quedar a la libre inventiva.” (Consortios)
- “Son las formas en que certifica académica o profesionalmente el sistema de educación superior chileno a las personas que acceden a la educación, a ese grado de educación.” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “La definición a partir del mundo del trabajo, y de la economía, de cuáles son las cualificaciones que se supone las personas necesitan tener para distintos tipos de desempeños. Y esto supone obviamente un orden, un ordenamiento clasificatorio, eh, de tipo de certificado o de credenciales que a su vez refieran,

desde el punto de vista de las propias instituciones, al mundo del conocimiento y las disciplinas. Y de trayectoria y el desarrollo de las comunidades, que están en torno a la disciplina. Entonces es un punto, la arquitectura de título y grado siempre me pareció así como un punto de, de articulación, como un conjunto de nudos que articulan efectivamente las sociedades y sobre todo el aparato económico de la sociedad con el conocimiento en cuanto conocimiento enseñado y aprendido, no de cualquier conocimiento, sino de aquel que se enseña y se aprende.” (Académicos, expertos y/o asesores)

- “Es como se administra, se otorgan, qué valor tienen los grados académicos y los títulos profesionales que existen en el país. Y cuáles tienen validez jurídica... etcétera. Y cómo es la estructura, por ejemplo, quienes tienen a derecho a títulos profesionales.” (Instituciones de educación superior)
- “En lógica de sistema de cualificaciones, al menos en lo que se ha venido conversado, no sé si acordado, fue demasiado lo de acordado, es efectivamente la integración de los distintos subsistemas que, de alguna manera, van permitiendo que las personas vayan adquiriendo formaciones y formalizando esas formaciones a través de un conjunto de credenciales, y que excede, por supuesto, a la estructura de educación superior, al menos como la conocemos.” (Organismos gubernamentales)
- “Las normas básicas y generales que están en la LOCE LGE, y que regulan lo que pueden hacer las instituciones de educación superior, en términos generales y conceptuales.” (Instituciones de educación superior)
- “Este es un sistema de títulos y grados anclado en leyes, en la LGE y la, eh, cual es la otra ley, ya se me olvidó, que estableció el orden de que las instituciones ofrecen títulos y grados de acuerdo a su condición institucional. Es un sistema bien, bien antiguo, donde se establecen horas, límites, quién puede más, quién puede menos, etc., etc.” (Instituciones de educación superior)

2.2. Importancia atribuida a la estructura de títulos y grados

Algunos actores entrevistados, especialmente aquellos vinculados a espacios académicos, mostraron una opinión clara respecto a la relevancia de la estructura de títulos y grados en la configuración

del sistema de la educación superior en Chile. Para algunos de estos actores, esta estructura impacta de manera relevante en dicha configuración; para otros, en cambio, representa una problemática marginal en comparación a otras:

- “(...) Entonces yo tenía mucho interés en la estructura de títulos y grados, entonces cuando definimos los grupos de trabajo, pusimos que uno de los grupos de trabajo iba a hacer la estructura de títulos y grados, así de importante era para mí” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Sinceramente, siento que ese no es el mayor de los problemas. Creo que de alguna u otra manera los títulos y grados que hoy día existen dan cuenta, bien o mal, pero dan cuenta de ese saber, ese mínimo establecido para poder desempeñarse de alguna forma, yo siento que los problemas son otros.” (Consortios)
- “M: ¿Qué prioridad le asignarías tú a revisar la estructura de títulos y grados?”
- E: Yo creo que es muy importante, porque es una estructura que permite, o sea, sobre todo si se ve asociado a las instituciones, en fin, tiene una característica como estructural que me imagino que ordena también la solución de otros problemas, o sea, es estructurante, es como el andamiaje de pensar otros asuntos. Así que yo creo que es muy importante” (Instituciones de educación superior)
- “Yo creo que el principal problema es que, está tan obsoleto el sistema de títulos y grados, que, que, que yo diría que ha pasado, ha dejado de ser un problema. No sé. Como que la fuerza de los hechos, eh, ha dejado en su adolescencia natural, al sistema de títulos y grados. Entonces, las instituciones que están pensando en el segundo, es porque sencillamente no entienden lo que está ocurriendo en la realidad. Entonces, cuando a mí me hablan del sistema de títulos y grados, es como si me hablaran del pasado. (...) además de ser obsoleto, es como una especie de, camisa de fuerza, que no nos permite movernos con flexibilidad. Yo diría que ese es el principal problema.” (Instituciones de educación superior)
- “La estructura de los grados y títulos, tiene un impacto muy importante, en varios aspectos, digamos, en cómo se definen, porque por un lado hay un tema de percepción social y de valoración de las carreras, o sea, cuando el Estado define una estructura de grados y títulos académicos, indirectamente está definiendo el valor que la sociedad va a tener de esos títulos.” (Organismos internacionales)

3. Problemáticas asociadas a la estructura de títulos y grados y actual

Las problemáticas asociadas a la estructura de títulos y grados vigente en Chile, refieren a distintos ámbitos de acuerdo a los actores entrevistados, siendo observados de manera transversal la supremacía de las instituciones universitarias, sobre todo de las más tradicionales, en la protección de ciertos nichos (lo cual es amparado por la normativa legal), y la estructura de financiamiento de la educación superior que lleva a ciertas rigideces en la construcción y flexibilidad de trayectorias formativas, especialmente las interinstitucionales.

3.1. Desactualización e inercia de la estructura actual

De manera general, varios de los actores entrevistados sostienen que la estructura actual de títulos y grados, y su normativa legal, presenta un alto grado de inercia y poca actualización respecto a nuevas tendencias y desafíos de la sociedad. Los actores más críticos al respecto son aquellos que están fuera del sistema universitario:

“Ha habido transformaciones en las disciplinas, en las profesiones, en los oficios, y eso obviamente no se condice con una estructura de títulos y grados que es bastante general, que está plasmada en nuestra legislación desde, esto es la LOCE, o sea, esto es desde los años 90, 89, 90, por lo tanto, a juicio, a rasgos generales también, a juicio mío y también fue el motivo por el cual se puso en la ley 21.091, era necesario realizar una actualización, está desactualizado este marco normativo respecto de lo que está ocurriendo en la realidad, yo comparto esa visión.” (Organismos gubernamentales)

- “hay un problema general de ajuste del sistema tal como está definido, y así está definido desde, no sé, desde los 80, pero en realidad a nivel universitario desde mucho antes, en relación con las formas como se está demandando el conocimiento dentro de las ocupaciones y en general de la sociedad.” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Es un sistema que está estructurado con una lógica que ya no aplica para los nuevos contextos” (Organismos gubernamentales)
- “Está totalmente desactualizado, fuera de

contexto, muy de feudo, es decir, solamente un tipo de profesional puede hacer esto y nadie más (...)”. (Organizaciones vinculadas al mundo laboral)

3.2. Falta de descriptores sustantivos en las definiciones actuales

De la mano con lo anterior, y también enfatizando la existencia de una suerte de costumbre en la estructura de títulos y grados, se observa una crítica por parte de los entrevistados a la falta de descriptores más sustantivos de las distintas credenciales. Actores de todos los sectores hacen una crítica directa a la actual definición (basada en aspectos como la duración del programa o el número de horas) y sostienen la relevancia de avanzar hacia descripciones basadas en competencias:

- “En la lógica de los grados, tú tienes que una carrera técnica es tal por la cantidad de horas que tiene, eso tampoco tiene sentido, ¿te fijas? Podrías tener carreras mucho más cortas o más largas dependiendo de lo que estás haciendo, etcétera (...) (Sobre definiciones en LOCE) no debiera decir nada de la duración, porque la duración responde a lo que tu requieres a la competencia que quieres adquirir, ¿no es cierto? Y por definición tienes duraciones disímiles según lo que sea que tú estás aprendiendo. Entonces, encuadrar todo en la lógica de la duración creo que no tiene ningún sentido.” (Organismos gubernamentales)
- “M: ¿Cuáles dirías que son los principales problemas que tiene la actual estructura de grado en Chile?
- E: que está basada en la costumbre y en la duración y que debiera estar basada en su sustancia, en lo que las cosas son, independiente de la duración o de la modalidad o de la manera de cómo llegaste a tener esas competencias, esa es una que me parece de fondo.” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Hoy día también existe muchas veces poca diferenciación entre un técnico nivel 2, un técnico nivel superior, eh, hay ciertas confusiones entre el nivel inferior, el técnico nivel medio

con el auxiliar, entonces todo esto tiene que estar descrito. Qué es lo que uno espera de un auxiliar, qué es lo que uno espera de un técnico, qué es lo que uno espera de un profesional. No existen estos escalonamientos falta mucha estructura dentro, digamos, de la legislación” (Organizaciones vinculadas al mundo laboral)

- “Después está todo lo, no sé, todo lo que es los títulos de los institutos profesionales y centros de formación técnica, que tal vez es la parte peor lograda, qué significa, no sé, que para titularse tienes que tener, pasar por 1.600 horas, digamos, cuando tu esperarías un perfil de egreso, esperarías algunos criterios que tu esperas que las personas dominen más que un tiempo que pasan en un programa. Entonces, creo que todo lo que es, cómo decirlo, todo lo que es lo que se espera, los objetivos de aprendizaje, por así decirlo, lo que se espera de esos egresados una vez que pasan por los programas, yo creo que no está bien formulado (...)” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Yo creo que hay que establecer, a lo mejor quizás no desarmarlo, pero sí cambiar la definición por favor del técnico nivel superior porque es vergonzosa, pero más allá de ese detalle, yo creo que al menos estableciendo o incorporando equivalencias, o algo que te permita establecer la equivalencia, porque, de hecho, que es la misma restricción que a veces tiene el Estado, me voy a ir a otro territorio y voy a poner un ejemplo. Cuando tú tienes una estructura de títulos y grados que dice que tienes técnicos profesionales y universitarios, luego el sistema público la toma y entonces te dice que, para ciertos cargos, tú vas a aceptar determinados títulos, y eso es tremendamente restrictivo y casi discriminatorio a estas alturas de la vida. Entonces, cuando llega alguien con un conjunto de credenciales que son equivalentes en términos de los desempeños, conocimientos, habilidades, y no sé qué, que es lo que está en signo de interrogación, tú, aunque sepas que puedes establecer la equivalencia, tienes esa limitación legal. Ya. Ese cambio hay que hacerlo. No soy abogado, no tengo idea cómo se llama técnicamente ese ajuste, pero es un ajuste necesario de hacer, que es la misma ridiculez de los 10 semestres... cuando tú dices carreras de 10 semestres, es como... ¿qué estás diciendo, o qué es lo que pretendes decir? No solo a nivel de títulos y grados, sino que, a nivel de organización curricular, que es más complejo. Pero bueno, está así escrito.” (Organismos gubernamentales)

3.3. Segmentación entre niveles e instituciones

Asociado a la problemática del menor estatus social entregado a las trayectorias técnico-profesionales (revisado en la Sección 1.3), algunos actores observan que la estructura de títulos y grados favorece una segmentación innecesaria entre el nivel universitario y el técnico. Esto se da tanto por la definición de las credenciales entregadas como por el reconocimiento de éstas a nivel social:

- “Cuando uno va a las personas, la definición de esos títulos que parece casi establecer como funciones, le limita la función a quien detenta el título, particularmente en el caso de los técnicos de nivel superior que groseramente prácticamente quedan definidos como apoyos. No obstante, cuando vas al tipo de formación, la definición del tipo de formación es un poco más amplia que la definición de la función que va a desempeñar aquel que detenta el título, ¿me explico? Lo que es bien interesante, porque tiene mucha más cancha y más apertura las atribuciones de la entidad que imparte ese nivel formativo que las funciones que se espera desempeñe quien detenta el título. Eso, de alguna manera, te va construyendo una estructura de educación superior que es tremendamente segmentada, y que, además, es tremendamente vertical” (Organismos gubernamentales)
- “Veo que no está bien abordado la distinción entre el mundo universitario y el mundo de la formación técnica, y creo que los problemas y los temas asociados al mundo universitario, han arrastrado la discusión de política pública de la educación superior en general, en desmedro, en mi opinión, del cuidado y de la priorización de la educación técnica. Entonces, la educación técnica creo que en esto ha sido de alguna manera el hermano pobre de las universidades, y no han tenido un rol más protagónico, en mi opinión, como deberían tener. (...) Y eso hace que ellos, por ejemplo, siendo mucho más conscientes, en mi opinión, del vínculo que tiene que tener la formación de educación superior técnica con el mundo de la empresa, y, por lo tanto, de la importancia que tiene para ellos el adaptarse a esos cambios que se ven en el mundo de la empresa, el adaptar sus carreras, etcétera, tienen restricciones normativas que no les facilitan eso.” (Organismos gubernamentales)
- “Eh, y en términos, nosotros que trabajamos mucho por la formación técnico profesional, siempre hacemos un poco ese reclamo de

que a veces las formas en que está definida la estructura de títulos y grados de un país, impacta en una subvaloración de las carreras técnicas. (...) hay también una menor valoración en la estructura de salarios correspondientes, o sea, desde el momento en que existe una estructura donde el grado académico tiene un mayor valor social, también tiene un mayor valor de salarial (...) creo que sería muy valioso el poder clarificar conceptualmente, primero las razones, ¿verdad?, por las que, por ejemplo, sólo la universidad puede otorgar ciertos tipos de titulaciones profesionales.” (Organismos internacionales)

- “Un administrativo queda siempre encerrado en el administrativo y siempre está vinculado a este tema de los grados, vinculado a la educación, y tú comprenderás que eso tiene que ver con plata, porque la asignación profesional en el... en la función pública es cerca del cuarenta por ciento del salario, entonces yo siento que la... si hay un lugar donde tú puedes ver la rigidez del sistema es revisando cómo es el tema en la función pública, que yo creo que es lo más gráfico que tenemos en Chile para mostrar la ineficiencia, ineficacia y la maldad del sistema de títulos porque es discriminatorio” (Organizaciones del mundo laboral)

3.4. Proliferación de programas y opacidad de las credenciales

Actores de todos los sectores presentan como una limitación la poca claridad de los actuales títulos y grados, lo que en parte se debería a un aumento exponencial en el número de credenciales ofrecidas amparado en la autonomía de las instituciones de educación superior. Como consecuencia de este creciente número de definiciones de los programas ofrecidos, los entrevistados mencionan las limitaciones en la convalidación de trayectorias previas, especialmente en la dimensión interinstitucional. Se destaca también la opacidad de dichas credenciales en relación a los requerimientos del mercado laboral y a la información a la que pueden acceder los postulantes a la educación superior:

- “Creo que incluso, perdón, carrera muchas veces es casi divertido, ¿ya?, ver nombres que se le ponen a ciertas carreras, que obviamente están pensados para resultar atractivos a determinada mentalidad, público, lo que fuera, más que a uno podría llamar canónico dentro de lo que son las disciplinas del conocimiento. (...) tiene que haber una responsabilidad del Estado de definir bien cuáles son esos y de de-

finir cuáles son los requisitos que tienen que tener.” (Consortios)

- “(...) Yo una vez conté, conté hace mucho, bueno 6, 7 años atrás, el número de títulos de ingeniero que existen en Chile. ¿Ya? Sobre 250. Son como los planes de Isapre, ¿quién entiende eso? ¿Qué significa ser ingeniero? ¿Cómo un empleador sabe qué cuales calificaciones tiene alguien? Lo que ocurre en la práctica es que la gente, comillas, contrata según el prestigio de la institución de la cual viene, y no si estás calificado o no estás calificado.” (Organismos gubernamentales)
- “Hay una oferta educativa muy diversa, pero, por otro lado, cuando hay demasiados títulos, también se complejiza esa capacidad de comprender cuál es la diferencia entre esos títulos, digamos. Un ingeniero en informática, un ingeniero en sistemas, un licenciado en ciencias informáticas, o sea, son como todas carreras afines que tienen distintas denominaciones pero que a veces para un empleador, digamos, del sector TIs, le es difícil comprender cuál es la diferencia desde el punto de vista de las competencias profesionales entre un ingeniero, un licenciado, o qué significan esas denominaciones. (...) eso es importante tenerlo en cuenta, digamos, como se va a relacionar las distintas titulaciones y grados que se otorgan, que son una cosa, con las calificaciones que están establecidas en el marco.” (Organismos internacionales)
- “Yo creo que tenemos un número de carreras demasiado amplio, y en muchos casos, demasiado específico. Y eso atenta contra, o sea, es como que si buscáramos la especialización profunda del estudiante que recién está partiendo en sus estudios superiores, entonces ahí creo que ahí hay una falencia, y entonces, efectivamente... hay que crear un mecanismo para adaptar los nuevos ámbitos del conocimiento que se necesiten y que se requieran en la empresa, pero la verdad que si uno ve, ya me perdí en el número de la cuenta de cuántos títulos y grados hay, pero son una cantidad enorme, y por lo tanto, hay que ordenar eso de alguna forma (...) Se complejiza aún más, porque al final, al final del día, las empresas probablemente tienden a privilegiar aquellas carreras que son más, entre comillas, conocidas. Y no se sabe muy bien la diferenciación probablemente en, no sé, un ingeniero en ejecución XX respecto del ingeniero en ejecución YY, ambos siendo ingenieros en ejecución. La verdad que mientras más grande sea el número, más difícil es la interpretación de la empre-

sa respecto del diferencial de esas carreras.” (Organismos gubernamentales)

- “Tú vas a las grandes oficinas de abogados, en los abogados sería interesantísimo porque es una profesión que explotó, digamos, ¿no cierto?, en términos de masificación de los graduados, y tratar de ver qué es lo que entiende, y qué es lo que le importa, cuán importará, porque para muchos el técnico legal ahora tiene un título profesional de universidades poco selectivas, etc., qué representará, que te pide, que se espera, ¿no? Cómo se distingue, además, de otros títulos que tiene exactamente el mismo nombre, tienen la misma carta de auspicio de la corte suprema, y, pero sin embargo te aseguro que el mercado hace rato que entiende que dentro de todo aquello que ya fue juramentado por la Corte Suprema, hay una gran diversidad de cosas, y que el mercado más o menos ha ido encontrando cierto tipo de patrones, de percepciones, etc., que no conocemos bien, que operan a la hora de decidir qué es lo que tengo delante mío. ¿Qué es lo que es este señor con este título de abogado? Porque yo sé que hay por lo menos 10 cosas distintas que este título representa.” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Entonces el primer problema que tiene el sistema de grados chileno, es que no garantiza la pertinencia porque no se adscribe a ningún estándar general de la industria, y porque hay libertad. Esto es un dogma en Chile, que es la libertad de enseñanza. Entonces la libertad de enseñanza acá llega también a la parte de contenidos técnicos, y cada uno puede formar lo que quiera. (...) O sea, yo he visto carreras técnico profesionales que, de TNS, por ejemplo, que terminan en el nivel 2 del marco. Yo no sé qué hacen con 1600 horas lectivas, para tener el nivel 2 del marco. Y he visto carreras que tienen el nivel 4 del marco, con el mismo título, mismo nombre, ¿ah?, y el joven no tiene idea cual es mejor, cual es peor, cual le sirve más, cual le sirve menos. Entonces hay un tema ahí, en el reglamento de títulos y grados, que no tiene que ver necesariamente con los niveles y las credenciales, sino que tiene que ver finalmente con la pertinencia en la posibilidad de poder generar rutas de aprendizaje. Entonces hay un tema con, efectivamente, la regulación con lo que vamos a entender con un título y la altura que alcanza ese título con un marco de referencia, como puede ser un marco de cualificaciones (...)” (Organismos gubernamentales)

3.5. Falta de articulación en las trayectorias formativas

Varios actores entrevistados critican la falta de articulación de los programas ofrecidos, lo cual puede observarse en tres niveles: del propio programa, en un nivel horizontal (entre programas de un mismo nivel) y en un nivel de articulación vertical (programas de distinto nivel). Se suma además, para el sistema técnico, la falta de articulación entre la educación media técnico profesional y la educación superior técnico profesional.

En el nivel de programa los actores entrevistados sostienen la existencia de una rigidez curricular, en particular en el ámbito universitario, que impacta en la duración de la carrera y en la complejidad para obtener una certificación:

- “En el caso universitario ocurre habitualmente que los programas son anti-estudiantes. O sea, ocurre, por ejemplo, un estudiante pierde un, pierde un curso, y tiene que esperar un año para darlo de nuevo, y está diseñado así.” (Organismos gubernamentales)
- “Tú vas a todas las carreras de ingeniería comercial y tienen muy poca flexibilidad curricular, cuando tu esperarías que ese título se debiera ser muy flexible, digamos, en la formación, la formación de un ingeniero comercial debiera ser muy flexible, y eso se puede entender. Hay, claro, disciplinas donde tú dices: ‘bueno, esto es un poco, es distinto, el caso del Derecho, el caso de la Medicina’, pero en el resto, yo creo que esta estructura genera una manera muy rígida de educar.” (Académicos, expertos y/o asesores)

En el caso de articulación horizontal y vertical entre programas, las dificultades pasan en gran medida por la coordinación entre instituciones para el reconocimiento de ciertos conocimientos previos de los estudiantes. Esto se relaciona también con el diseño de los instrumentos de financiamiento de la educación superior que inhibe la construcción de trayectorias interinstitucionales:

- “Conozco a alguien que estudió técnico en comunicaciones en un instituto de educación superior de mucho prestigio, y después me dijo que quería seguir estudiando para técnico profesional, le dije cámbiate a este otro institución, que tenga integración vertical, porque en este otro no vas a poder. Y llegó casi llorando y me dijo que ‘me dicen que vuelva a la partida, que tengo que hacer la carrera TNS de nuevo porque las mallas no coinciden’. Eso es criminal. Y eso es porque, por falta de coherencia de contenidos. Porque estamos

hablando de las dos mejores instituciones de prestigio en Chile. No es cosa de calidad. Sino, y ni siquiera apertura, lo más probable es que los 2 lleguen al nivel 4 en el marco de cualificaciones. Pero es un problema de contenido. Que su comprensión de lo que era un técnico de telecomunicaciones es diferente. Y no eran compatibles. Entonces ahí tienes un segundo problema. Ya, el tema de los niveles y el tema de los contenidos. Y el tercero, efectivamente tiene que ver con la articulación. Si las articulaciones no están garantizadas en Chile. Básicamente por los dos primeros problemas, y después por la mala estructura económica. Entonces, yo ni siquiera te estoy hablando de la articulación entre el nivel 5, entre el 4 y el 5 de nivel de cualificaciones y el 6, o cómo pasar a una persona del nivel técnico al nivel universitario, que son esos puentes que en todos los países ha sido muy difícil de generar, ni siquiera estoy hablando de ello, estoy hablando de pasar del 2, el 3 y el 4. Y eso en Chile tampoco está ni normado, ni garantizado. Entonces efectivamente tenemos una educación técnica que son callejones sin salida permanentes. Porque todo esfuerzo que haga un trabajador no es compatible para seguir avanzando". (Organizaciones vinculadas al mundo laboral).

- "En educación hay mucha asimetría de información, entonces las carreras son más largas, la articulación y reconocimiento son más bajos, si tú te cambias de universidad o de carrera hay más trabas, menos reconocimiento, vuelves atrás." (Académicos, expertos y/o asesores)
- "O no hay certificaciones intermedias. La gente deserta y se va sin nada. Eh, bueno. Esos son temas de trayectoria." (Organismos gubernamentales)
- "Yo creo que el sistema no está articulado. Un ejemplo canónico en esto es el ex rector que partió estudiando como técnico eléctrico en la Santa María, después se fue, lo admitieron en ingeniería y llegó a ser rector de la universidad, y es uno de los grandes investigadores de Chile. Claro, no hay que ser genio, no debería uno ser genio para poder hacer eso, debería ser más fácil, pero las cosas deberían estar mejor pensadas y mejor articuladas, y hoy día no están para nada pensadas de esa manera. Y entonces la articulación debería ser un elemento esencial para poder pensar una nueva forma." (Instituciones de educación superior)

Varios actores expresan sus expectativas en el rol que puede tener la nueva Ley de Educación Superior en el desarrollo de trayectorias más flexibles;

en el caso de la formación técnica, se incluye la validación de conocimientos obtenidos en instancias formales y no formales:

- "Es un sistema que efectivamente dialoga sobre sí mismo, que no integra, no reconoce, no existe otro ámbito de formación y si existe, existe muy en el territorio como de, casi del gusto, diría yo... no de trayectorias específicas de personas. La 21.091 que, en ese sentido, es como un refresh, introduce una definición de formación educación, de educación superior técnico profesional y el tipo de formación que dialoga con el mundo no formal e informal, al menos en los titulares, y que introduce, por ejemplo, el concepto de trayectoria, y la posibilidad de que las personas puedan ir armando formación y tránsitos a lo largo de la vida en distintos ámbitos. Y eso es, al menos en el ámbito de la formación técnica, el proceso que sigue una persona cualquiera hoy día, y que está más en sintonía con los discursos que han tenido los sistemas de cualificaciones." (Organismos gubernamentales)
- "No especifica de manera alguna los componentes de articulación entre niveles formativos, eso me imagino que se lo tienen que haber dicho todos los entrevistados, y eso es algo que sí contempla la Ley 21.091, la nueva ley de educación superior. Entonces, no se genera, o no hay una generación de incentivos para que exista colaboración entre las instituciones para facilitar el progreso curricular de los estudiantes, ni existen mecanismos claros que incentiven el reconocimiento y homologación entre instituciones." (Organismos gubernamentales)
- "(En relación a las posibilidades de mayor coordinación entre instituciones) Yo diría que ahí es donde se notan los 40 años de esta legislación. Así que a mí me parece que este esfuerzo, o este compromiso de mirar el sistema de nuevo y de pensarlo en una transición por supuesto, que esto siempre es difícil en la realidad y complejo también desde el punto de vista de la política, es necesario." (Instituciones de educación superior)

No obstante, incluso en el nuevo escenario legal, las limitaciones de financiamiento seguirían impactando negativamente en la construcción y articulación de las trayectorias:

- "Los estudiantes no estudian TP por adquirir un oficio rápido. Es un mecanismo de ingreso a la educación superior, que puede partir por un programa de ciclo corto, pero que en las expectativas de los estudiantes no termi-

na ahí, tienen toda la aspiración, se concrete o no, de continuar estudios. En muchos casos de irse al sector universitario. En muchos casos de tener, de tener algún posgrado, entonces, creo que el mecanismo, el sistema de financiamiento, no puede ser como sigue siendo hasta hoy día, y como sigue siendo incluso después de la Ley de educación superior, coartar esa posibilidad de trayectoria. Entonces yo creo que ese es un tremendo desafío, porque mientras no vayan de la mano y se entienda que alguien que está hipotéticamente construyendo una trayectoria, porque podría cambiarse de carrera precisamente con ese fin, pierda el financiamiento, de ahí para adelante, o sea eso es lo más básico, digamos. O no tenga esta posibilidad de irse moviendo (...) primero, que el financiamiento sólo dure la duración formal de los planes de estudios. Eso ocurre en becas y ocurre en gratuidad. Segundo, que en los cambios de carrera, se te descuenten los años previos. Entonces no es una construcción de nada, es como que vas restando, podrías restar y no concluir con nada. Tercero, que no exista algún mecanismo de financiamiento, yo creo que con crédito, para el estudio de posgrado así como más masivo, que no sea de, que no sea las becas Conicyt, o sea, debiera haber otro mecanismo de financiamiento de la construcción de la trayectoria de posgrado también (...)." (Organismos gubernamentales)

- "(...) porque la ley te pide el título y el financiamiento me cubre los 5 años, entonces si yo egreso a una persona del pregrado y quiero que siga, articular un postgrado, la política de financiamiento no lo cubre, te fijas entonces la estructura del sistema de aseguramiento de la calidad te va a decir ciertas cosas asociadas a esas definiciones que no tienen por qué ser calidad (...) Entonces introduce ruido, roce, le resta flexibilidad, dinamismo, lo hace más caro, más lento, más difícil de articular." (Académicos, expertos y/o asesores)

En relación a la articulación entre EMTP y ESTP, los actores enfatizan posibilidades de articulación, aun cuando reconocen que parte de la actual desarticulación se debe, como en otros casos, a falencias en la formación durante la enseñanza media que lleva a desvalorizar los conocimientos adquiridos por los estudiantes durante este nivel:

- "Me parece que hay un problema importante de, de transiciones, ¿verdad? De, por ejemplo, lo que nosotros vemos, lo que es la transición desde el nivel secundario, el nivel medio, hacia la educación superior." (Organismos internacionales)

- "Yo creo que es muy sano que en Chile haya una educación media técnica profesional (...). Yo creo que en países de nuestro desarrollo económico eso es muy valioso. Que eso se vincule o no con la educación superior del nivel técnico, me parece notable, en otras palabras, que los estudiantes salgan con algún grado de autonomía u oficio de la enseñanza media y que puedan fácilmente ingresar a un centro de formación técnica, me parece aplaudible." (Consortios)
- "(...) Yo creo que la... no sé, la educación técnico profesional con la forma en que está estructurada, no tiene realmente capacidad de entregarle estas competencias técnicas que supuestamente entrega, y creo que la formación técnico profesional que se ha ido limpiando, que se ha ido concentrando, tiene hoy día mucho más capacidades, está mucho mejor conectada con los empleadores, y ofrece por lo tanto una oportunidad de alcanzar competencias y habilidades técnicas muy superior a lo que ofrece la educación media técnico profesional." (Académicos, expertos y/o asesores)
- "El desafío principal es que haya una vinculación entre el sistema escolar y la educación técnica de nivel superior, y que sea una continuidad del curriculum. Muchas veces uno también se encuentra con que, por ejemplo, en conectividad salen con certificación de CISCO con un montón de cosas, entras a un centro de formación técnica y no hay una continuidad del aprendizaje, sino que es más o menos lo mismo que aprendió en el sistema escolar. Y en otros casos, en el sistema escolar no ha aprendido nada y llega a un lugar donde le piden unos aprendizajes de base que no tiene. Entonces, creo que, por una parte, todo lo que es formación general tiene que fortalecerse en el sistema escolar, pero la formación técnica tiene que tener una vinculación mucho más estrecha con la educación superior, y también con el mundo del trabajo." (Académicos, expertos y/o asesores)
- "(...) la vinculación con el mundo laboral nos cuesta cualquier cantidad, encontrar las prácticas es algo muy difícil, y las prácticas son de tres meses, y entonces la mayoría de los colegios tiene unas prácticas en lugares muy malos, entonces también ahí podría haber una vinculación, o sea, creo que está muy desintegrado el sistema, no ha logrado hacerse una articulación por muchos convenios que se hagan... el 50% (...) continua estudios superiores (...) pero no necesariamente porque haya una trayectoria que lo facilite, sino que van y postulan, y claro, estudiaron y son

aceptados rápidamente en el otro, pero creo que hay un tema como curricular que habría que ver. Y luego, que los mismos centros de formación técnica tengan salidas también a trayectorias posteriores (...) los colegios se las arreglan solos para hacer una alianza por aquí y por allá, otra con una empresa, otra por acá. No hay una política que haya sido capaz de hacer esta articulación que desde ese tiempo se hablaba como que era indispensable, pero eso no se ha hecho.” (Académicos, expertos y/o asesores)

- “Necesitamos flexibilidad entre ámbitos. Hacía abajo, necesitamos una mayor flexibilidad con el mundo de la educación media. Y yo creo que en eso es donde probablemente más hemos avanzado. Ahí las políticas públicas han, han avanzado bien, estos programas de, de articulación con liceos destacados, lo valoro bastante bien, pensando en el estudiante. El estudiante necesita esta flexibilidad para poder maximizar su tiempo.” (Instituciones de educación superior)

3.6. Duración de las carreras

En la discusión sobre la duración de las carreras no hay un consenso entre los entrevistados. Algunos lo ven como un ámbito no problemático o incluso sugieren que no sería recomendable acortar las carreras, dadas las deficiencias formativas de los estudiantes que ingresan a la educación superior y al espacio que ofrece, especialmente la universidad, para la formación integral de los estudiantes:

- “Cuando yo escucho a alguien hablar a favor de acortar las carreras, digo, este tipo realmente no es que esté pensando en que es demasiado, es innecesario, química para un médico, ¿no? Él está pensando en ahorrar plata, y viceversa (...) creo que limitar el tiempo o hacerlo más pragmático o empíricamente, pragmático es la palabra, más pragmático al ejercicio profesional sería una limitación que yo no querría.
- M: Déjeme precisar, ¿solamente para su Universidad o en general para todas las universidades? E: No, en general, para todas las universidades”. (Consortios)

Algunos entrevistados desafían precisamente la estrategia de las universidades de hacerse cargo de estas falencias formativas que se arrastran desde la enseñanza media, indicando al nivel escolar como el responsable de abordar dichas brechas:

- “La duración que tienen las carreras en Chile no se condice con la duración que tienen los

símiles o los sistemas de educación superior más desarrollados. Y efectivamente siempre se utiliza como argumento la tal vez nivelación que tienen que hacer las instituciones de educación superior de sus estudiantes por cuanto las habilidades, los conocimientos que adquirieron en la educación media o en la educación básica no necesariamente les permite o les da las competencias necesarias para poder tener un buen desempeño en la educación superior. Entonces, ahí la típica que uno escucha al rector ‘no, yo no puedo acortar, porque si acorto, pierden esa etapa de nivelación’. Y ahí efectivamente, no sé, esto ya es una opinión súper personal, en el diseño de una estructura nueva de título y grados hay que mirar el sistema de educación de manera integral, es difícil diseñar e implementar una política pública que tenga los resultados exitosos que esperamos si es que se mira de manera seccionada la educación superior con el resto de la educación. Y obviamente en donde principalmente debiesen ponerse los énfasis, es en la educación escolar para que obviamente las instituciones de educación superior no tengan que perder tiempo realizando nivelaciones de todo tipo para poder efectivamente enseñar y entregar las habilidades y conocimientos a sus estudiantes en un tiempo más acotado. (Organismos gubernamentales)

Otros actores, provenientes principalmente del sector técnico, levantan la urgencia de acortar los programas, tanto técnicos como universitarios, aun reconociendo que independiente la legalidad, hay una sobre duración de las carreras ligado a las demoras de los estudiantes durante el plan de estudios. Estos actores enfatizan que la duración excede el tiempo necesario para que los estudiantes obtengan ciertas competencias laborales. Asimismo, otros actores vinculan directamente la duración de los programas a limitaciones del marco legal de la estructura de títulos y grados actual que exige una determinada duración:

- “Hoy día las carreras técnico-profesionales en Chile son largas, hemos hablado bastante... todos hemos oído hablar de la idea de ver cómo se pueden acortar. Yo creo que basta de palabras y pasemos a los hechos... se puede, debiera hacerse, se hace en otros lados, por qué no lo vamos a poder hacer acá”. (Organizaciones vinculadas al mundo laboral)
- “Uno podría preparar bien a las personas en un año y tú te ves obligado a meterle a la carrera una serie de otras cosas para cumplir con los cuatro semestres de duración (...) no sé si las carreras son largas, honestamente, para el

tipo de estudiante que recibimos y para lo rápido que se masificó y universalizó el sistema de educación superior chileno. Yo creo que aquí no hemos discutido esto con profundidad y con análisis empírico. Lo hemos discutido más bien teóricamente y mirando Bolonia y los países desarrollados, y creo que eso está mal. Pero si, por supuesto que la sobre duración de las carreras es un escándalo... yo creo que tendría justificación decir, "no, aquí tienen que durar cinco porque, por el tipo de alumno que tenemos y por los déficits", pero claro, si es una carrera que la definiste de cinco, atendiendo el perfil de ingreso de los estudiantes, y se demoran 9, claro, ahí ya tenemos otro problema. Y yo creo que el problema nuestro principal es de sobre duración de las carreras más que la duración formal. (Instituciones de educación superior)

En este sentido, algunos actores destacan la existencia de un nivel de pregrado en Chile más complejo que en el exterior, que incluye el nivel de magister:

- "Nosotros tenemos un sistema bastante pesado, que es la licenciatura y el grado académico, que nos lleva 5 años, ¿no es cierto? (...) nosotros siempre seguimos a las tradicionales, que, que hacen que esto también sea más rígido, en el sentido de que probablemente un estudiante tiene que pasar por cursos muy complejos antes de graduarse. (...) Tenemos muchos cursos que, voy a hablar de la competencia, que competidores, competidores de títulos internacionales lo entregan en el postgrado, nosotros lo metemos en el pregrado. Y yo creo que ahí hay un error, porque lo metemos, yo creo que lo introducimos mal (...) estamos perdiendo recursos. Hay, aquí hay un derroche de recursos (...)." (Consortios)

Como se mencionó en la sección 1.2 sobre la problemática del financiamiento de la educación superior, algunos actores vinculan la duración de las carreras a incentivos financieros que llevan a ofrecer programas más largos para aumentar los recursos que ingresan a la institución:

- "Yo creo que hay un tema de recursos. Yo creo que en Chile aún estamos pensando en carreras más largas, que generan más ingresos a las instituciones, y por otro lado, carreras cortas que generan más volumen en términos de formación, y eso creo que en general para las universidades es un buen negocio, si esa es la realidad que al menos yo percibo de afuera, por favor, es lo que yo interpreto, porque ya vemos otros países que tienen niveles incluso de desarrollo, por usar una palabra, que

engloba muchas cosas tienen duraciones de carreras más cortas (...) entonces, creo que ahí hay un tema complejo, muy complejo de resolver, sin duda, yo no digo que se resuelva de la noche a la mañana, pero creo que las carreras deberían ser más cortas." (Consortios)

Por último, algunos entrevistados enfatizan las importantes diferencias entre programas para ponderar su duración actual y posibilidades de cambio en este ámbito:

- "Yo creo que hay carreras que sí son muy largas, por ejemplo, las pedagogías son cinco años, y de verdad, que yo creo que no hay una diferencia entre 5 años y 4 años si hay una buena formación en ese ámbito. Por otra parte, hay carreras que se demoran, que además la titulación de los estudiantes se demora mucho más, no sé qué porcentaje de alumnos se titula en el tiempo que está establecido por la normativa, o sea, la mayoría creo que se titula muy posteriormente, entonces, ese tema de los años yo no tengo un criterio, pero pienso que es algo que el pregrado tiene que definir." (Académicos, expertos y/o asesores)

3.7. Limitaciones en la validación de credenciales internacionales

Existe cierto consenso en los entrevistados en la existencia de rigideces para la convalidación de credenciales provenientes de otros países en Chile. Esto es considerado como un aspecto que ubica a nuestro país en una posición retrógrada con relación a las tendencias internacionales de movimiento de profesionales, que impactaría negativamente en la atracción de especialistas de otros países:

- "Existe la necesidad de generar incentivos por parte del Estado para traer capital humano avanzado extranjero al país, en el fondo, que buenos profesionales extranjeros se sintiesen atraídos a venir a trabajar a Chile. Y uno de los principales topes que existían (...) era la convalidación que tienen los títulos de ellos en Chile. Y ahí lo que actualmente establece la legislación, es que es la universidad de Chile, salvo que haya un convenio bilateral, un tratado de reconocimiento de títulos, es la universidad de Chile el organismo encargado de establecer si es que existe una equivalencia o no, o si es que ese profesional tiene que tal vez cumplir ciertos requisitos para que su título sea válido en Chile. Y eso es un proceso que es bastante engorroso, es un proceso que es lento, que es caro." (Organismos gubernamentales)

- “Una dimensión que yo no sé cuanta importancia se le de acá, ni convenga darle, que esta forma como más internacionalizada que adquiere esta conversación cuando uno piensa en la movilidad internacional de los profesionales que obviamente es mayor ahora. Sigue siendo muy reducida, pero es mayor que la que había antes. Y uno supondría que, pasado el vendaval de esta década, digamos, volveremos a hablar de ese tipo de cosas, entonces no sé cuanta importancia tenga en términos de esta discusión específica, todo lo que tiene que ver con, el marco latinoamericano, o iberoamericano, o el marco OCDE de títulos y grados, digamos. Pero probablemente puede ser algo que merezca por lo menos un párrafo de atención para que quede la conversación.” (Académicos, expertos y/o asesores).

Para avanzar en este sentido, algunos entrevistados sostienen la relevancia de considerar marcos internacionales que faciliten la movilidad de profesionales a partir de definiciones más sustantivas de las credenciales:

- “(...) yo creo que siempre tomar estructuras internacionales, también consolidadas, que son estructuras que llevan años en la mayoría de los otros países es enriquecedor adoptarlas en nuestro país. Como te digo, para mí es muy positivo cuando tenemos intercambio de profesionales y podemos equiparlos y compararlos rápidamente con otros países. Sobre todo, cuando hay carencia de repente de profesionales, en el término de cantidades. (...) Estamos en un mundo globalizado que facilita en el fondo el intercambio de conocimiento entre distintos países y tenemos que caminar hacia allá. Yo lo veo positivo. (...) Y cómo te digo, si estuviera tan bien descrita la legislación de esa forma, tomar, no sé, el tipo de grados Unesco, nos haría mucho más fácil la convalidación, la comparación de carreras, de profesiones.” (Organizaciones vinculadas al mundo laboral)

4. Obstáculos a la implementación de cambios en la estructura de títulos y grados

Los obstáculos referidos por los entrevistados a cambios en la estructura de títulos y grados refieren predominantemente al ámbito de la discusión política, y en menor medida, aspectos técnicos o legales. A continuación, se presentan las principales trabas que, de acuerdo a los actores participantes de las entrevistas, podrían mermar las oportunidades de cambio en esta estructura.

4.1. Resistencias desde actores influyentes

De acuerdo con los actores entrevistados, las universidades se vislumbran como un espacio importante de resistencia a cambios en la estructura de títulos y grados. Dichas resistencias referirían, principalmente, a evitar perder la exclusividad en la entrega de grados y ciertos títulos, lo que nuevamente se asocia a la pérdida de financiamiento por disminución en el número de matriculados:

- “Y por eso mismo que creo yo que sería tan difícil. Tú dices, bueno, pero el título, en definitiva, lo van a entregar otros organismos, será en un papel nuevo, vamos a crear en la Constitución una instancia otorgadora de títulos, que son unas agencias públicas, público privadas, digamos, autónomas, que van a tener tal función. ¿Qué crees tú que haría la universidad? Partiendo por el CRUCH. Yo creo que ponen el grito en el cielo.” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Entonces respecto al técnico de nivel superior no le veo mayor dificultad a esto, pero sí veo y así ya lo ha sido, el nivel bachelor en el plano internacional (...) Yo creo que la madre de todas las batallas va a estar en el nivel 6 del marco europeo, de 8, el 8 es doctorado, el 7 es master y el 6 sería la licenciatura nuestra, el bachelor, los españoles le llaman grado.” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Hoy día tienes un variado conjunto de entidades y organizaciones que representan a estas entidades en educación superior, pero que, de alguna manera, son o arbitran una parcela muy definida, y hacer una modificación de este tipo, te abre el juego demasiado. Pero eso, claro, tiene que ver con otras cosas que no están en títulos y grados, y que tienen como base, uno, la desconfianza, y dos, luego quién va regulando que la obtención de estas otras credenciales tiene algunos parámetros de calidad X que las permiten situarse como una alternativa para la obtención de un título, o para la equivalencia de un título. Si tú pones un cierto camino como la opción exclusiva para obtener un título, hasta ahí vamos súper bien porque todos los de acá como que van siguiendo unas reglas. Cuando tú dices, para obtener este título sigue este camino, pero abrimos este otro, la resistencia de todos los de acá frente a estos que entraron puede ser... obviamente gigantesca.” (Organismos gubernamentales)
- “Ahí las universidades tienen un cierto, esta combinación licenciatura título profesional es una ventaja competitiva muy grande. Y en esto de alguna forma las universidades se alían con los parlamentarios, que siempre han estado muy receptivos a tener estas profesiones que son exclusivamente universitarias. Entonces, yo creo que por eso decía es mi sueño, porque yo creo que políticamente es muy difícil lograrlo, digamos. Pero yo creo que las universidades son las principales interesadas en no cambiar esta dimensión.” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “El sistema de títulos y grados tendría que ser un mejor reflejo de lo que somos hoy día como institución. ¿Cuáles serían las resistencias que yo veo ahí o los problemas? Es que las universidades yo creo que serían muy resistentes, particularmente un sector del mundo universitario que incurre en gestiones académicas en el mundo TP.” (Instituciones de educación superior)

- “Entonces creo muy improbable, que el sector universitario esté dispuesto en el fondo a abrir el naípe, toda la participación en el posgrado en el sector técnico profesional, o sea, es muy fácil para el sector universitario desprestigiarlo. Entonces, dado eso, yo no veo, no le veo piso social ni político, creo que el gobierno no tiene ninguna fuerza para hacerlo.” (Organismos gubernamentales)
- “Pensemos en la viabilidad política, en el pragmatismo... ¿le vamos a quitar a la universidad la facultad de otorgar títulos, el título de ingeniero? Está en la tradición chilena, está en la tradición de la universidad de Chile (...) La ley orgánica de la universidad de Chile de 1843 ya estaba el otorgamiento de títulos, entonces... yo diría qué hacer depende mucho para qué... no pensaría en la pureza conceptual, sino más bien en los nudos que hay que desatar o cortar.” (Instituciones de educación superior)

4.2. Ineficiencias para la entrega de títulos técnicos

Otros actores, en contrapartida, destacan las pocas ventajas comparativas de las instituciones universitarias en la entrega de títulos técnicos, destacando la mayor pertinencia que tienen las instituciones técnicas en la entrega de estas credenciales:

- “(...) Creo que el privilegio que las universidades dicten u otorguen ese grado es importante no porque quiera tener ventajas sobre otras instituciones, pero que justamente son estos cuerpos académicos de alto conocimiento y experiencia en investigación, cosas así, que son los que están preparados para entregar el grado. Y entonces el riesgo de permitir que otras instituciones den la licenciatura es que transforme... ahondemos más esto de universidades de segundo nivel. Y cuando deberían ser a lo mejor institutos profesionales, más que universidades. Entonces, esa separación para mí es bien importante desde el punto de vista de la constitución de los cuerpos académicos, entonces de ahí parte mucho de lo que hoy día, mucho de esta diferenciación... el cuerpo académico que tiene un instituto profesional es muy competente para lo que está orientado a hacer, pero no es competente para una licenciatura, entonces, cada uno en su materia. Y nosotros sabemos que nuestros profesores más destacados en investigación no tienen ninguna competencia para formar un profesional técnico, ninguna... van a des-

armar todos los autos y no van a saber cómo armarlos (...)” (Instituciones de educación superior)

- “También ha sido parte de la estrategia de nuestra universidad, ir dejando las carreras más profesionalizantes, e inclusive profesionalizantes que daban el título de técnico nivel superior. ¿Por qué? Porque, porque hay un problema de, y aquí va a salir lo económico nuevamente, hay un problema de estructura de costos, porque las universidades no podemos competir en costo en formaciones técnico profesionales y meridianamente en formación profesional. ¿Requiere precisión eso?

M: Sí, por favor.

E: Ya. Claro cuando yo tengo una carrera de, de nivel Centro de Formación Técnico, en la universidad, o tengo una carrera que es solamente profesionalizante, que dura 3 años y medio, 4 años, es muy difícil para la universidad explicarle a un profesor que está en una misma escuela, facultad, en un mismo ambiente, que: ‘usted va a tener un sueldo más bajo, porque le hace clases a alumnos técnico profesionales, que alumnos universitarios’. Pero el profesor le dice: ‘pero si no es lo mismo, si después aquí en la carrera los tienes de entrada y después sigue, sigue y sigue, así que da lo mismo’. O sea. Y, sin embargo, ese estudiante, yo compito con el IP que está más cerca, o el que está más lejos, o el CFT, y formo a esos profesionales, con una estructura de costos mucho más barata, o más baja, que lo que tengo yo como universidad. Yo tengo exigencias, en materia de investigación, en materias de vinculación con el mundo laboral, social y productivo, que probablemente el CFT no lo tiene (...), al crearse los CFT regionales, ya la universidad (...) también debiera ir abandonando eso y dejar que lo hagan los expertos, yo creo que aquí cada uno en lo suyo. Especializaciones de intercambio.” (Consortios)

4.3. Inercia de las instituciones líderes

Más allá de los cambios radicales que pueden hacerse a la estructura de títulos y grados, distintos actores manifiestan que las universidades del país, y especialmente las emblemáticas, no tienen interés en ciertos cambios (dados los nichos protegidos que ostentan), lo que lleva a un estancamiento en las innovaciones factibles de hacer:

- “Yo me acuerdo haber hablado con decanos de universidades, digamos buenas, pero no las más famosas, entonces ‘oye, ¿por qué no acortan ingeniería?’ y antiguamente era, ‘no, es que como la Chile o la Católica no lo hagan entonces nosotros no lo podemos hacer, porque ellos son los líderes y si nosotros innovamos se va a entender que es un problema de calidad, que los nuestros son más malos.” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Yo creo que el sector universitario es un sector esencialmente escandaloso. (...) O sea, cuando argumentas que a través de eso estás coartando la autonomía, lo que yo leo es temor, más bien. Entonces, creo que, al sistema universitario, su motivación siempre es mantener la regla conocida, mantenerse en el estadio conocido, es más seguro, más fácil. Entonces creo que cualquier cambio, (...) y por eso los cambios son como cada 30 años, y después de procesos revolucionarios, si no, no ocurren.” (Organismos gubernamentales)
- “Ahora, obviamente que el gran desafío aquí finalmente va a ser político, yo creo que no es técnico, que ya es complejo, porque cambiar una estructura es desestabilizador y hay que en algún momento ver cómo es la transición, bueno, requiere de muchas definiciones, pero también se va a... uno se puede anticipar a que es un tremendo desafío político. Y en qué sentido, en que voy a ser como muy transparente, por ejemplo, en que se valore, estamos tan divididos entre lo público y lo privado, todo lo que es técnico estatal en lo privado todavía, a pesar, bueno, de los nuevos CFT, pero que hoy día son muy pequeños. Entonces, en el subtexto uno dice técnico, pero dice privado, y en lo que es IP también dice privado, y lo otro es estatal o tradicional, y bueno, esto va a movilizar esos espacios, entonces tiene un desafío político súper grande el cambio. Por eso qué bien que esté muy sustentado técnicamente, creo que este vínculo internacional es clave, bueno, lo mismo hay ya una recomendación de la OECD temprana, pero en el estudio, y sobre todo en la implementación creo que ese acompañamiento internacional es bien importante” (Instituciones de educación superior)

5. Espacios para el cambio en la estructura de títulos y grados

Muchos de los cambios sugeridos por los entrevistados refieren a las problemáticas que identifican tanto con relación a la configuración del sistema de educación superior en general, como a la estructura de títulos y grados en particular. De modo general, se observa que los actores toman una orientación pragmática y evitan hacer sugerencias a modificar aquellos ámbitos que presentan mayores resistencias por parte de los stakeholders. A continuación, se presentan los principales cambios sugeridos:

5.1. Aumentar la valoración del sector técnico profesional

De acuerdo con la problemática evidenciada por los actores con relación al menor estatus asociado a la educación técnico profesional, se observa como un espacio para el cambio el aumentar la importancia de estos espacios formativos dentro de la estructura de títulos y grados:

- “¿Qué cambio le haría usted? En todo lo que hemos estado conversando

E: Bueno, el primero, es reforzar fuertemente esto de los institutos profesionales, institutos técnicos profesionales, como la base de la educación superior. Y muy alimentado por el sistema de enseñanza media, que como estoy diciendo, y solamente los que han entrado a liceos técnicos profesionales sean los que puedan entrar, pero ahí... segundo, creo que hay que hacer un reconocimiento a que la licenciatura es un, puede constituir, un grado terminal, que sea reconocido, como es college (...) debería haber todo un programa de incentivos, de colaboración entre institutos y liceos, mayor, llamémoslo así, mayor dialogo para una mejor preparación” (Instituciones de educación superior)

- “Este es un desafío prácticamente inagotable que consiste en poner de relevancia... de relieve la trascendencia social, que, para un país como este, puede tener la educación superior técnico profesional. Hay que ser clave para el desarrollo de la nación, y me refiero al desarrollo en el sentido realmente más amplio de

la palabra, no solo desarrollo económico, no estoy pensando solo en eso, estoy pensando también en desarrollo social y, en consecuencia, desarrollo económico, desarrollo social, el desarrollo humano, mejores expectativas de calidad de vida para la gente, esa es una tercera dimensión en torno a los grandes desafíos que enfrenta el sistema (...) el sistema tiene que reconocer que los institutos profesionales y los centros de formación técnica, es decir, el subsector técnico profesional sean un lugar que amerita que la sociedad les confíe la entrega de nuevas funciones o de nuevas atribuciones.” (Consortios)

5.2. Facilitar el reconocimiento de trayectorias

Para algunos entrevistados, es clave avanzar hacia un reconocimiento de trayectorias no formales, debiendo haber un espacio más claramente definido a esta temática dentro de la estructura de títulos y grados:

- “el mundo del trabajo que es un mundo adulto que ejerce trabajo y que en algún minuto... es gente que tiene quebrada la trayectoria educacional formativa, porque la tuvieron en una edad, luego se integraron al mundo del trabajo, tomaron muchas habilidades de desarrollar muchas competencias, muchos conocimientos, aprendizajes, pero eso quedó como en una suerte de limbo, respecto a la trayectoria porque en lo formal es una trayectoria detenida, pero en la realidad de la vida no es detenida porque la gente ejerce a través de su práctica de lo que trabaja, y en ese sentido yo siento que ese espacio es el que necesita una cierta formalidad para que el trabajador se vuelva a encontrar en esta suerte de... vuelva a unir esta suerte de columna en términos de trayectoria educativa, yo ahí creo que eso todavía está muy al debe, si bien el CFT hoy día, ofrece, tiene una oferta de distintas profesionales, etcétera, yo creo que todavía ese vínculo es necesario mejorarlo o incluso creo que recrearlo si existen algunas dudas” (Organizaciones vinculadas al mundo laboral)

- “(...) Hay ejemplos, lo vi en esto del diagnóstico de la CORFO, que tienen más desarrollado, por ejemplo, el tema de reconocimiento de aprendizajes previos, o sea, si uno lo institucionalizara más normativamente me refiero con una regulación explícita, yo creo que incentivaría más su uso, pero tengo la impresión (...) que están mucho más sensibles a utilizar los mecanismos, temas como digo de RAP o de convalidación de asignaturas, los convenios directos con los liceos MTP. Ahora, eso está mucho más instalado en el mundo TP que en el mundo universitario. De hecho, el mundo universitario por la estructura de la PSU tendía a excluir al mundo TP. Y ahí, claro, el diagnóstico sería mucho más desolador, yo creo que existe mucho menos avance de articulación. No lo he visto, tampoco he hecho un levantamiento a nivel de las universidades que imparten más carreras técnicas, pero creo que a nivel general es muy poco el avance” (Instituciones de educación superior)
- “Mira, yo creo que eso debiera funcionar a través de trayectorias preestablecidas. No creo que el mecanismo para que funcione sea ni los RAP, ni en el fondo, creo que el mecanismo para que funcione masivamente, o más masivamente, tiene que ser por convalidación, más que por exámenes que de reconocimiento de aprendizaje. Eh, y para que esas convalidaciones ocurran, eh, creo que tiene que haber una pre construcción de trayectoria. Y creo que es perfectamente posible si hubiera ciertas como bases curriculares de la educación superior técnico profesional, que existen en otras partes, en todas partes del mundo. (...) O sea, avanzar de marco de cualificaciones, irse a ciertas bases curriculares, y eso permitiría la construcción, la predefinición de esas trayectorias, y facilitaría la articulación. (...)” (Organismos gubernamentales)

5.3. Avanzar hacia marcos de cualificaciones

De acuerdo con los relatos de los entrevistados, se presenta como una oportunidad para mejorar el sistema actual de títulos y grados avanzar hacia la creación de descriptores basados en cualificaciones, y su unificación en marcos que permitan una mayor legibilidad y articulación. No obstante, se observa que sería algo complejo de incorporar, sobre todo en el caso del nivel universitario:

- “¿ya? Eh, tú te vas a otros países que son de referencia para los consejos de competencias

sectoriales en Chile, y te das cuenta aquellos países que cuentan con marco de cualificaciones, como Inglaterra, Alemania, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, en todos esos países lo que tú tienes son marcos de referencia, llámalos marcos de cualificaciones, como quieras. Y por lo tanto tú te adscribes a esos marcos, luego le das tu sello diferenciador, pero, el primer, el primer timbre verde que cualquier persona te entrega una credencial en esos sistemas es dar cuenta del, de lo que la industria entiende por pertinente, ¿ya? Y a eso tú le das niveles, grados etc.” (Organismos gubernamentales)

- “ (...) Y cómo se va a avanzar en este marco, que el marco de cualificaciones técnico profesional, porque en Chile hay como varios marcos otra vez, o sea, una complejidad que se presenta es la multiplicidad de marcos que existen y que a veces también complejiza porque hay un marco empresarial en el sector minero, en el sector mantenimiento, ahora recién había también otro marco, había un marco de educación superior incluso, y está el marco de cualificaciones técnico profesional, entonces cómo lograr de que se puedan, digamos, comunicar de alguna manera y quizás en algún momento incluso unificar, como para hacer más comprensible también a veces el marco de cualificaciones.” (Organismos internacionales)
- “Se habla mucho del marco de cualificaciones, y obviamente la estructura actual de títulos y grados no tiene ningún tipo de sustento en un marco de cualificaciones, o en algún tipo de modelo equivalente. Yo, a juicio mío esto, probablemente no lo comparta todo el mundo, yo creo que eso es muy relevante en el subsector técnico profesional, pero me da la impresión de que es más difícil en el subsector universitario. Ahora, creo que en el subsector técnico profesional me hace mucho más sentido que una estructura de títulos y grados se encuentre sustentada en un marco de cualificaciones o en algo parecido. En el fondo, que te permita al menos una adecuada cuantificación de la duración estimada de cada uno de los tipos de certificaciones que se entregan en ese subsector, y que se establezca con alguna claridad” (Organismos gubernamentales)
- “Vuelvo a tocar el tema de que las competencias son difíciles de medir, y que se demoran en tiempo en adoptarse, y, por lo tanto, no será mejor, y esto lo planteo como de nuevo como opinión, ¿no será mejor una estructura combinada de objetivos y competencias? A lo

mejor ahí hay algo que creo que hemos avanzado de un polo a otro polo y probablemente los dos mundos tienen algo positivo.”(Organismos gubernamentales).

5.4. Propiciar el involucramiento del sector productivo en las trayectorias formativas.

Asociado a la falta de vinculación entre el sistema educativo y el sector productivo, algunos actores mencionan la relevancia de avanzar en estrategias que propicien una vinculación más directa entre ambos sectores:

- “el sistema, en los términos en los que está concedido en la actualidad, no facilita, por ejemplo, que participe la empresa privada en la formación de un joven, un adulto, y eso es especialmente relevante en el ámbito técnico profesional... no es que lo imposibilite, pero tampoco lo facilita (...) nosotros necesitamos hoy día que en Chile, que en la educación superior participen las empresas, no sólo en su sector técnico profesional donde siempre decimos que preparamos los técnicos y los profesionales para los mercados, las más diversas industrias con pertenencia regional y local, etcétera, hoy día las empresas no invierten en “I” más “D”, en el mundo universitario por ejemplo, si tú quieres eso tiene que hacerse, hay algunos beneficios tributarios bastante tímidos y poco nítidos que debieran tender a la participación de la empresa privada, todas o la mayor cantidad posible, en la educación superior o en ambos subsistemas. Hoy día, nuestra estructura de títulos y grados no lo facilita y debiéramos tener eso también como un objetivo explícito.” (Consortios)
- “(...) Cuando a nosotros nos preguntan ¿cómo se va a vincular usted, ¿cómo va a hacer innovación?, no tengo idea. O sea, no sé hacerlo. Eh, ni siquiera los campeones de políticas públicas en Chile saben. O a lo mejor conceptualmente sí, pero en la práctica no tenemos costumbre de hacerlo. Entonces el paso 1 es bien primario, es primitivo, hay que hacerlo. ¿Cómo? No tengo idea. Establecer puentes, establecer confianza, generar instancias de participación, pero nuevamente solos, sin un marco de políticas que nos ayuden (...) y cuando nos juntamos con los empresarios, los dos quedamos con las manos en los bolsillos, sin mucho saber cómo avanzar en esto (...) Necesitamos flexibilidad para el lado, ya. Con el mundo del trabajo. Esta ley que está

durmiendo en el Congreso del SENCE, donde nosotros nos habilita para, para la formación y la certificación corta, que sí lo pueden hacer la OTeC, yo creo que podría ser un buen mecanismo a través del cual nosotros podríamos disponer de recursos para poder interactuar más flexiblemente con, con el mundo del trabajo.”(Instituciones de educación superior)

5.5. Rol de los colegios profesionales

En relación a la regulación de las profesiones que pueden hacer los colegios profesionales, algunos actores mencionan la relevancia que estos organismos podrían tener, mientras otros enfatizan más bien su carácter conservador respecto a los cambios:

- “M: ¿Tú ves que sería factible pensar en algo así de quitarle a las instituciones formadoras las prerrogativas de entregar las habilitaciones profesionales, y traspasárselas a algún otro tipo de organismo o entidad?
- E: Yo creo que sí, porque de lo contrario, esto va a seguir demorando lo que se demora. O sea, yo creo que vamos a seguir en el mismo, no vamos a lograr acortar las carreras, por una parte, no vamos a lograr, destrabar este nudo que hay dentro de la estructura de los 5 años (...) uno podría pensar los colegios profesionales, que son, eso daría vida nuevamente a los colegios profesionales. Y autorizaría, ayudaría a lo mejor, a desconcentrar nuestra economía que está tan concentrada” (Instituciones de educación superior)
- “Hay programas que además hay defensas corporativas, no sé, un optometrista aquí se transformó en una especie de tecnólogo médico, en EE. UU el optometrista es una carrera técnica porque es el tipo que te receta los anteojos y si te encuentra la presión alta te dirige al oftalmólogo, pero tú no necesitas una persona que haya estudiado 5 años para medirte la presión del ojo” (Académicos, expertos y/o asesores)

6. Facilitadores para el avance en las modificaciones a la estructura de títulos y grados

6.1. Fomentar la apertura hacia los cambios

Algunos actores mencionan la relevancia de generar estrategias para lograr acuerdos y consensos intersectoriales, que promuevan una cultura favorable al cambio con relación a la estructura de títulos y grados y que propendan a su sustentabilidad en el tiempo:

- “Entonces, si queremos construir sistemas articulados a través del cual transitan los estudiantes, vamos a tener que hacer un trabajo de confianza, y yo creo que eso es lo más complicado de todo. Me recuerdo todavía la primera reunión que intentó citar la Ministra (...), hizo un gran intento de juntar a todos los rectores (...). Y yo te diría que los rectores de universidades fueron 5. Y los de los IP y CFT (...) todos” (Instituciones de educación superior)
- “Los medios de comunicación también juegan un papel muy importante. A veces muchos procesos de cambios de traban porque no hay una estrategia comunicacional inteligente, digamos, de cómo llegar a la sociedad, como comunicar lo que se está queriendo hacer, cómo informar, digamos, del por qué se quieren hacer los cambios, y como llegar a los actores claves, cómo llegar a estos grupos que queremos involucrar. (...) Y que involucre también una estrategia de comunicación de tecnologías, me parece que va a ayudar muchísimo a que la idea que se quiera instalar, que tenga cierta viabilidad política.” (Organismos internacionales)
- “Hay toda una población que tiene que estar vinculado, un debate que tiene que hacerse a otros niveles, siento yo, ahí el congreso tiene comisiones de educación, impulsar estas cuestiones y este debate, en que yo pienso que es una cuestión que da para largo porque es una transformación muy, muy grande, muy grande” (Organizaciones del mundo laboral)
- “Me parece en primer lugar que hay que dar a conocer a la ciudadanía con gran abstrac-

to, pero quizás más en concreto a los policy-makers, a los decisores de política pública, asesores legislativos, a los propios diputados, senadores, autoridades, investigadores, en fin, hay que dar a conocer de verdad las diferencias, los desafíos, las ventajas de cada uno de los subsectores primero. Segundo, aquí tiene que haber un amplio consenso político, en los cambios que se quiera realizar, sea cual sea el sentido y la dirección que adoptan, tiene que haber un amplio consenso porque de no ser así, nos vamos a enfrentar a dos grandes problemas, uno, los cambios van a poder ser impuestos por mayorías circunstanciales, mayorías relativas en otros términos, y no por mayorías sustantivas que aglutinen a la clase política en torno a los grandes desafíos del sistema de educación chilena de largo plazo, primero (...) El otro problema es que esto no va a tener una visión de largo plazo, entonces se van a hacer modificaciones a distintas normas en el ordenamiento jurídico que no piense en los próximos treinta, cuarenta años, sino que van a pensar en arreglar un par de cositas, es distinto hacerle baches a una carretera o a una autopista, no sé, que diseñaron su trazado, es una tarea de mucha mayor dificultad dada las consideraciones políticas de largo plazo, entonces eso, segundo, debe contar con amplio... con amplio consenso en la sociedad.” (-Consortios)

6.2. Resguardar la autonomía

Para varios actores, es relevante que cualquier cambio a la estructura de títulos y grados, incluyendo la adecuación a definiciones internacionales, mantenga la autonomía de las instituciones de educación superior en lo que respecta a su oferta académica:

- “A lo mejor el propio CNED debiera ser una instancia que es un poquito más neutra, está un poquito más lejos del ciclo político y de las presiones corporativas, esa es la función que por lo menos en el diseño legal tiene. En el entendido de que fuera la estructura de títulos y grados, pero así genérica porque tampoco

puedes ir muy a detalle esa estructura de títulos y grados (...) En el caso de educación superior, las instituciones son autónomas, y el CNED más bien tendría que administrar la grilla por llamarlo así, el marco de manera genérica... como el ente rector del ordenamiento del sistema de educación.” (Académicos, expertos y/o asesores)

- “Es un valor eterno en la educación superior el tema de la autonomía, pero también la, la riqueza del sistema dice a la diversidad de sus posibilidades, y eso es algo que habría que resguardar.” (Organismos gubernamentales).

6.3. Ofrecer incentivos y resguardar la sustentabilidad económica

A juicio de los entrevistados, los incentivos económicos son los más relevantes para avanzar en una agenda de cambio de la estructura de títulos y grados de la educación superior chilena, lo que se condice con su importante rol en las distintas problemáticas descritas en las secciones anteriores. La actual estructura de financiamiento sería una de las principales limitantes, como pudo verse anteriormente. Aun cuando los entrevistados no mencionan expresamente el cambio a un financiamiento basal de la educación superior, sí enfatizan la incorporación de estrategias relacionadas con aportes a las instituciones que no dependan directamente de la matrícula de estudiantes:

- “Yo creo que hay una rigidez grande para hacer estos cambios, y es porque, a ver... y esto independiente del tipo de universidad que sea, o CFT o IP. Hay un problema que también pasa por el hecho de que no tenemos resuelto, no hemos logrado resolver el tema del financiamiento. Y eso cruza mucho con lo que uno pueda hacer en la institución superior, sino trato de captar, entre comillas, la mayor cantidad de alumnos, trato de alargar la mayor cantidad de carreras posible, de manera de lograr ese financiamiento porque, independiente de lo bueno y malo, o la opinión que cada uno tenga respecto del sistema de gratuidad, al final del día lo que ha pasado es que tenemos... las universidades en la práctica están hoy día con un tremendo déficit, y ese déficit se lo ha llevado en mayor medida las áreas de investigación y desarrollo dentro de las mismas universidades, es el área que se ha visto más mermada justamente porque antiguamente los pregrado eran los que financiaban una parte de eso. Por lo tanto, para

abordar el tema de los títulos y grados, lo primero que hay que hacer también en paralelo y es un tema un poco más amplio a mi juicio, que pasa también por un análisis relacionado con el tema del financiamiento.” (Organismos gubernamentales)

- “Tiene que haber mucho análisis económico, porque yo insisto que creo que en el fondo muchas veces las universidades a veces se involucran en la formación técnica por lucas, y las carreras más largas también por lucas, entonces, cómo se financia eso, nuevamente le vamos a cargar la mano al Estado, qué pasa con las privadas... no es sencillo, pero creo, en mi opinión, lo que hay que hacer establecer ese plan para generar un ordenamiento, y vuelvo a insistir, que es cumplir la ley, si uno lee la ley es clarita en los roles que tenemos cada uno identificados y mandatados.” (Consortios)
- “Mira, lógico que toda regulación debe tener un informe de evaluación de impacto económico, y eso tiene que venir de la mano. Y tiene que venir de la mano también de un tiempo de, eh, de ajustes en el fondo.” (Organizaciones vinculadas al mundo laboral)

6.4. Comenzar los cambios en áreas y sectores menos complejos

Algunos actores mencionan como una estrategia favorable al cambio en la estructura de títulos y grados comenzar a implementar modificaciones en aquellos sectores más abiertos a la innovación, como el sector técnico profesional:

- “(...) Entonces, yo creo que este (el TP) es un mundo en el cual aquí hay convicción (...) ha apoyado el marco de cualificaciones. (...) Entonces, en el mundo TP lo veo muy fácil. Hay un tema de avanzar, de poner las zanahorias donde tienen que estar, pero no va a ser un sector que se va a resistir fuertemente, por último, no tiene tanta fuerza tampoco, no tiene tanto poder. Al mundo de las universidades más tradicionales les va a costar mucho, la inercia, la rigidez, sí tiene poder para bloquear cosas (...).” (Académicos, expertos y/o asesores)
- “Yo creo que resistencia evidentemente vas a encontrar los que hoy día están descritos y tienen su feudo bien marcado. Por el contrario, los grandes impulsores de esta modificación van a ser los que hoy día no están. Uno de los

más grandes yo creo que es el rubro de los técnicos (...). (Organizaciones del mundo laboral)

"M: ¿O sea, eso sería una pieza para priorizar en la hoja de ruta? Partir por el sector TP.

E2: Absolutamente. O sea, para mí en cualquier hoja de ruta que se diseñe, terminar y decir sí, estamos todos de acuerdo, este es el marco, eh, y ya lo celebramos, y luego decir ok, esta es la hoja de ruta de poblamiento del marco, es como de primera, primera, primera prioridad, para evitar cualquier retroceso posterior." (Organismos gubernamentales)

Por otro lado, algunos actores sugieren comenzar los cambios de forma paulatina, en aquellos aspectos que menos resistencias presenten por parte de los actores involucrados, como sería la apertura a una mayor flexibilización de las trayectorias:

- "Me imagino que lo más productivo y por donde uno lograría avanzar, aunque sea de a poco, es a través de la idea de la flexibilización, o sea, lo que uno quiere, porque eso ya está metido en el mundo educacional general, a través de las competencias del siglo 21 y toda esta conversación que hay ahora sobre cómo va a cambiar el mundo del trabajo, respecto de la cuarta revolución industrial, etc., etc. Entonces yo creo que hay, en realidad yo creo que hay ahora más sensibilidad que hace 5 o 10 años, incluso en el mundo universitario, pero en general en el mundo educacional, para abordar temas de flexibilización de, entonces, en esa línea, uno puede ordenar dentro de esa línea de la flexibilización una serie de otras cosas, que tienen que ver con la duración, con los tipos de certificados, con las microcredenciales, con la temporalidad de las credenciales, si los títulos han de valer para toda la vida o por una cantidad de tiempo, en fin, una gran cantidad de cosas. La misma idea de las articulaciones entre los distintos niveles y subniveles, yo creo que todo eso uno lo podría, digamos, presentar bajo, o sea, que la narrativa fuera la narrativa de una flexibilización porque llegó a su manera digamos, porque tú obviamente no es la misma que en los otros países de la OCDE, pero que está llegando también a Chile en la, los ecos de la sociedad del conocimiento y todo ese aparataje discursivo, yo lo usaría, fíjate, para este efecto(...) Porque es una, un terreno además donde la universidad no puede tan fácilmente cerrarse y defenderse. Como cuando tú empiezas a hablarle de inmediato de la duración de las carreras, ya tú vez, una reacción negativa. Pero en cambio si estás hablando de la imperiosa necesidad de flexibili-

zar los resultados del proceso de enseñanza y aprendizaje a propósito del mundo del trabajo y el mercado laboral, y la aplicación del conocimiento y todo esto que está cambiando, yo creo que hay mejor ambiente, yo me iría por ahí." (Académicos, expertos y/o asesores)

6.5. Promover cambios en las instituciones influyentes

Por otro lado, algunos actores mencionan que es necesario contar con las instituciones más influyentes para que los cambios a la estructura de títulos y grados tengan cierta visibilidad y otros actores menos influyentes intenten recrearlos:

- "Y yo, yo partiría por instituciones claves, que sean ejemplificadoras para otros (...). Poner señales de que esto vale, que importa, que se premia, o sea como dicen los tipos desde la lógica de los incentivos, o sea, habría que hacer un buen balance, o equilibrio entre presiones exigencias y apoyos, las dos cosas tienen que jugar ahí. (...) suponte yo estoy en el Estado, ya. Voy a hacer una figura, supongo que tengo hartos millones de dólares, ¿ya? O un chanchito más o menos importante. Y le digo al, a un par de estas instituciones: 'ya miren, yo les voy a pasar por un periodo de tiempo equivalente como a tal cantidad de plata para que usted diseñe estas cosas, y voy a tener árbitros externos (...) para ir supervisando y monitoreando esto que vamos a hacer de experimento'. Y, además, voy a hacerle bombo y publicidad al resto del sistema, 'mire, estos están haciendo estas cosas', la gente sale feliz." (Organismos gubernamentales)
- "Diseñar un proceso que sea gradual, que no se instala, no sé, de un día para otro. Y partir por aquello que sea una ganancia neta para... o sea, que sea como muy obviamente casi un derecho, o sea, como enfocarlo más desde ese punto de vista. Si en algo nuestra legislación es muy clara ahora, es en el derecho de educación superior, en su primer artículo. Y del otro extremo (...) que es el beneficio de la sociedad, digamos, si lo tuviéramos claro como ambas puntas del proceso, la persona y digamos que las instituciones atentas a esto y el efecto en la sociedad... puede llevar a una disposición de cambio. Muy importante creo en esto las universidades, bueno, el CRUCH, las universidades con más tradición que estén arriba del cambio." (Instituciones de educación superior)

Conclusión y armonización con informes anteriores

De acuerdo con los entrevistados, los desafíos que enfrenta el sector de la educación superior en Chile en la actualidad tienen que ver con una serie de fenómenos asociados principalmente a la masificación del nivel terciario y su sistema de financiamiento basado en un subsidio a la demanda. Otras problemáticas relevantes que se mencionan son la falta de una mayor vinculación entre el ámbito formativo y el mundo laboral, lo que se relaciona también el menor estatus social y cultural entregado históricamente a las credenciales técnicas, un ámbito clave que fue destacado ampliamente en los relatos de los distintos actores. Dicha segmentación dista de ordenamientos más horizontales, como es el caso del australiano.

No hay un consenso en cómo los entrevistados definen la estructura de títulos y grados de nuestro país, enfocándose variadamente en aspectos como la normativa detrás de él y cómo ésta se ha convertido en un patrón cultural, las trayectorias posibles que han sido definidas, las instituciones a cargo de la entrega de determinados títulos y grados, etc. Al preguntarles directamente por el peso que le ven a esta estructura en la configuración del sistema de educación superior y sus dificultades percibidas, tampoco hay consenso; no obstante, y derivado del análisis realizado por el equipo de investigación, a lo largo de sus relatos es posible vincular varios de los aspectos más complejos del actual sistema precisamente en la forma en que está definida normativamente su estructura. Sin embargo, es evidente para los actores que aun cuando la normativa legal asociada a la estructura vigente de títulos y grados es la que da sustento a varias de sus características más distinguibles, es la discusión política y el rol de distintos grupos de interés el que en la práctica afectará la viabilidad de las modificaciones que se podrá hacer. Asociado a esto, se observa que los entrevistados evitan plantear cambios a aquellos ámbitos que presentan mayores resistencias por parte de los stakeholders, explorando nichos que presenten mayores grados de consenso.

Los actores entrevistados en el marco de esta investigación levantan problemáticas sustantivas en relación con la configuración del sistema de educación superior y de la estructura de títulos y grados en general. La mayoría de las problemáticas mencionadas se condice con aquellos aspectos legales de la estructura de títulos y grados, que significan

trabas para la modificación de ciertos aspectos como, por ejemplo, la duración de los programas, o la segmentación de los distintos tipos de institución de educación superior con relación a los grados o títulos que tienen la facultad de entregar. No obstante, también los actores mencionan que gran parte de los problemas que el sistema de educación superior arrastra tienen que ver no tanto con estos condicionamientos legales (que pueden ser eventualmente modificables), sino más bien con una cultura o inercia que se deriva de la normativa legal, pero que le trasciende y que apuesta a perpetuarse a través de la ley. Se trata de ámbitos que se han cristalizado en intereses que los grupos líderes de la estructura procurarán mantener, y por lo mismo, los llevarán a oponerse a cualquier modificación sustantiva que disminuya su posición y sus privilegios, haciendo uso de variadas estrategias.

Destaca en este sentido la posición de las universidades, especialmente las de mayor tradición, por mantener su rol líder en la configuración del sistema de educación superior, que data del inicio de la configuración del sistema actual, incluyendo la relación indisoluble de grado y licenciatura para el ejercicio de ciertas profesiones y la pugna por la mantención de estos en manos de las universidades, lo que ha sido conservado por distintas legislaciones. Dejando de manifiesto también el efecto de otros sectores en la configuración actual del sistema de títulos y grados, se observa el efecto de los requisitos para el acceso a la planta de la administración pública y sus señales al sistema de educación superior en general, en relación a la mantención de cierta estructura que inhibe la innovación y segmenta los ámbitos formativos, promoviendo una valoración sobre todo de las trayectorias universitarias, en el acceso a ciertas funciones e incentivos, económicos y no económicos.

También se observa como un ámbito relevante el rol de los colegios profesionales en la regulación directa de ciertas ocupaciones, lo cual ha sido históricamente materia de debate, principalmente en relación a la creación de ciertos monopolios gremiales y a las limitaciones en la libertad de ejercicio profesional que dichos colegios implican. Esto fue abordado legalmente en las modificaciones legales de 1981 y ratificado posteriormente, limitando el papel de estos colegios a asociaciones gremiales y radicando las facultades de entrega de grados y

títulos para el ejercicio profesional en las propias instituciones de educación superior, especialmente las universitarias.

La tradición constitucional de nuestro país ha establecido de manera constante la libertad de cátedra de las instituciones de educación superior, lo que a la par ha significado dar un espacio para la proliferación de denominaciones de carrera; esto ha afectado negativamente la legibilidad de las credenciales entregadas en relación con el mercado del trabajo y las expectativas de quienes egresan de la enseñanza media y evalúan su continuidad de estudios. Afecta también la articulación de trayectorias, ámbito ampliamente mencionado por los entrevistados, en cuanto genera ilegibilidad de las credenciales entre instituciones.

El principio de “quien puede lo más puede lo menos” ha sido verificado legalmente en distintos momentos de la historia legislativa chilena, con efectos en la jerarquización de las instituciones (en detrimento de las técnicas), y también a posibles vinculaciones entre ellas a partir del reconocimiento de trayectorias. Es evidente como nudo crítico de resistencia, de acuerdo a los entrevistados, el reconocimiento de ciertas credenciales otorgadas por organismos distintos a las instituciones formativas tradicionales, como sucede en Irlanda.

Esto se complementa con la estructura de financiamiento a la educación superior actual, que trasciende la legislación específica de definición de títulos y grados. El incentivo a la matrícula de pregrado de estudiantes de la educación secundaria ha mermado las posibilidades de continuidad de estudios entre instituciones, promoviendo la poca apertura al reconocimiento de trayectorias formativas entre instituciones.

En relación con el ámbito internacional, muchos de los cambios sugeridos por los actores entrevistados van de la mano con tendencias internacionales, como el proceso de Bolonia, con relación a la creación de credenciales con definiciones más sustantivas, mayor flexibilidad de las trayectorias, pregrados más cortos (con opción posterior a máster), reconocimiento de credenciales internacionales, mayor valoración de la formación técnico profesional (como sucede en Australia y otros países), etc. También se observa positivamente entre los entrevistados la idea de avanzar hacia ciertos

marcos de cualificaciones, con credenciales más legibles y sustantivas, que aumenten la vinculación del ámbito formativo con el mundo laboral, pero resguardando la autonomía de las instituciones de educación superior y considerando las particularidades del sistema de educación superior chileno.

ANEXO 4

"Síntesis Seminario Propuesta de Actualización de Estructura de Títulos y Grados"

Síntesis Seminario

PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN DE ESTRUCTURA DE TÍTULOS Y GRADOS

Julio 2021

Índice de contenidos

Principales Aportes Mesas de Trabajo	126
I. Aspectos Generales	126
II. Certificaciones: Bachilleratos y Bachilleratos Politécnicos	128
III. Vinculación con el mundo del trabajo	130
IV. Programas de Postgrado	131

Principales Aportes Mesas de Trabajo:

En lo global, prevalece una recepción positiva respecto de la propuesta, no obstante, se considera que se trata de un documento impreciso en relación a las innovaciones que plantea y, por tanto, requiere de un proceso de elaboración mayor para un planteamiento futuro a nivel de política pública y de implementación. Por otra parte, se hace referencia a la necesidad de un proceso participativo en relación a dicha elaboración y la proyección de la propuesta, así como para su factibilidad concreta a nivel de las instituciones de educación superior.

En relación a la propuesta como instrumento de política pública, se cuestiona su viabilidad en términos de implementación dado el impacto en ámbitos de la gestión de las instituciones tales como duración de las carreras, mallas curriculares, dotación académica. Por tanto, avanzar hacia la concreción de los distintos elementos que contiene el documento requiere de cambios culturales que deben ser mapeados y abordados, complementando los aspectos normativos en los que se centra el planteamiento de actualización de la estructura de títulos y grados.

I. Aspectos Generales

Categoría	Observaciones Mesas de Trabajo
Aspectos considerados como aporte	Especialización de postgrado para el sector TP en tanto se orienta al mismo sector. Valoración de la centralidad del estudiante en los distintos planteamientos. Eliminación de la duración mínima de programas TP en términos de horas de dedicación.
Limitaciones de la propuesta	Planteamiento desde una lógica universitaria. Si bien se observa la posibilidad de transitar desde el sistema TP al universitario, también es visible que la arquitectura del sector TP reproduce lo que existe en las universidades y no es claro que esa sea la perspectiva más pertinente ni la mejor forma de enlazar con la experiencia internacional. Algo equivalente ocurre a nivel de las credenciales que se proponen.

Desafíos culturales	Replantear la vinculación de la FTP y formación universitaria, con un mejor posicionamiento y valoración de la FTP Elaborar una definición más precisa de los nuevos grados y que no se transformen en un “certificación más”, sino que aporten a la elegibilidad, flexibilidad y articulación. Plantear la propuesta en términos de su vinculación con las definiciones internacionales preponderantes. Cómo nos aleja/acerca a dichas definiciones y a la movilidad efectiva a nivel internacional.
Aseguramiento de la calidad y otras políticas públicas	Cómo articular la propuesta con el sistema de aseguramiento de la calidad vigente. Cómo se incorporan los nuevos grados propuestos (tanto bachillerato como postgrado) a las definiciones actualmente vigentes sin que constituya un riesgo para el sistema en su conjunto. Surge la interrogante respecto de cómo enfocar esta propuesta de manera de hacerla consistente con el sistema de créditos transferibles y con el marco de cualificaciones TP.
Gratuidad	Las nuevas certificaciones pueden impactar en la duración de las carreras, aspecto fundamental en relación a la política de gratuidad, por lo que la coordinación entre ésta y la propuesta de títulos y grados es fundamental, evaluando las modificaciones que podrían requerirse para una articulación adecuada entre ambas políticas públicas.
Articulación con otros niveles educativos y entre subsistemas	Dado el enlace que se genera entre el bachillerato y la formación previa, en virtud del perfil de ingreso para este grado, es muy relevante y necesaria la coordinación con los planteamientos de política pública en el ámbito de la enseñanza media. Oportunidad de discutir la diferencia entre una carrera técnica de 8 semestres y carreras técnicas de menos. Asimismo, si son las universidades un camino adecuado para fortalecer la FTP, en tanto tienen focos y realidades diversas. Otra oportunidad es discutir la distinción entre CFT e IP.

II. Certificaciones: Bachilleratos y Bachilleratos Politécnicos

Categoría	Observaciones Mesas de Trabajo
Definición	Se requiere desarrollar los aspectos que se espera que reflejen los bachilleratos propuestos, más que basar la fundamentación en lo que se espera corregir en el sistema. Ello implicaría incorporar descriptores y las competencias asociadas a estos grados. La fundamentación del bachillerato debiese ir más allá de la eficiencia o lo estrictamente utilitario. Debiese plantearse como complementación de lo que actualmente existe, considerando que dicha arquitectura se mantiene y se complejiza. El planteamiento del bachillerato es el de un grado inicial que recoge más bien un aspecto remedial, la necesidad de nivelar, al mismo tiempo que aborda la formación general. Todos estos objetivos parecieran no poder ser abordados en este tipo de programa dadas sus características y duración. Se necesita definir lo que se entiende por formación general referida al bachillerato. Dependiendo cómo ésta se define, se requiere evaluar la forma en que las instituciones puedan desarrollar las “competencias sello” usualmente asociadas a estos niveles formativos.
Movilidad	La propuesta favorece la movilidad horizontal, en una misma institución o entre instituciones a nivel nacional. Sin embargo, su particular planteamiento, distante de las estructuras vigentes en otros países, dificulta la movilidad a nivel internacional.

Articulación entre grados	Se debiese abordar la articulación del bachillerato politécnico con los programas de CFT que duran 2 años. La duración de éstos es prácticamente equivalente a lo planteado para este bachillerato, lo que implica qué representa éste en términos educativos realmente. Un bachiller politécnico tendría que generar un mínimo común para lo cual el diseño curricular es un desafío dado que, en el año o año y medio de duración del programa, las competencias entregadas tienen que ser reconocido por la “carrera de destino” y, por otra parte, requiere ser armonizado con el currículo escolar.
Articulación con el mercado laboral	Es preocupante que el bachillerato habilite una “salida” al mercado laboral, dada su duración y las limitantes en la posibilidad de entregar las herramientas básicas asociadas a una profesión. Sería necesario introducir conceptos ocupacionales en la definición de los bachilleratos de manera de entregar al estudiante una visión más clara respecto de dónde puede ir al titularse de un bachillerato.

III. Vinculación con el Mundo del Trabajo

Categoría	Observaciones Mesas de Trabajo
Pertinencia con los requerimientos del país	No se observa una correlación de utilidad de los grados académicos con lo que requiere el país. Surge la interrogante respecto de a qué industria van a orientarse los doctorados politécnicos y cómo se van a valorar desde la empresa estas nuevas certificaciones. El repensar la estructura de títulos y grados debe ser un proceso consistente con un mercado de trabajo muy ágil en sus procesos de cambio.
Tendencias en el mercado de trabajo	La pertinencia respecto del mercado del trabajo es un aspecto muy relevante para considerar en este nuevo planteamiento, particularmente por la tendencia a un cambio acelerado en las competencias requeridas por el mundo del trabajo. Al respecto, se están construyendo microespecializaciones en áreas emergentes que son más direccionadas y responden a la necesidad de actualización en los distintos ámbitos. Es clave cómo se abordan las habilidades y destrezas del siglo XXI. Actualmente se observa una dificultad del mundo del trabajo para comprender las certificaciones vigentes, lo que lleva a la pregunta de cómo se abordarían la diversidad de certificaciones propuestas, aspecto crítico considerando que es en el mundo del trabajo donde las credenciales adquieren sentido. La sobreeducación que se observa actualmente en el mundo del trabajo (subempleo de app. 900.000 titulados de ES) es un tema que debiese ser central en la propuesta.
Consejo de Competencias	Se considera que éste no debiese ser creado a partir del MINEDUC sino aprovechar otras instancias ya existentes. Se debiese avanzar a la articulación y coordinación de las entidades ya existentes.

IV. Programa de Postgrado

Categoría	Observaciones Mesas de Trabajo
Aspectos limitantes de la propuesta	El concepto de doctorado de especialización no es el concepto asociado a este grado que está vigente en Chile donde este grado se vincula al desarrollo de investigación. El doctorado profesional podría transformarse en una forma de aumentar el estatus, más que en un instrumento de especialización.
Aseguramiento de la Calidad	Los programas de postgrado profesionales son evaluados, usualmente, bajo criterios que no responden al carácter de dichos programas. Prima una visión academicista. Para dar viabilidad a esta propuesta sería necesario replantear los criterios de evaluación para programas de doctorado no académicos.
Definición	Un doctorado profesional debiese estar necesariamente vinculado con el sector productivo en términos de implicarse directamente en los problemas productivos. Es necesario abordar la diferencia entre un magíster profesional de una universidad y uno de un IP.

