

Regulación de Carreras Universitarias: Una Idea Equivocada

Como respuesta a las movilizaciones de los estudiantes de carreras del área de Criminalística que reclamaban no tener campo laboral para sus egresados, el Gobierno ha presentado un proyecto de ley que establece exigencias para la creación de carreras a las entidades de educación superior autónomas. Además, se responsabiliza a los planteles que imparten las carreras si es que los estudios no estiman correctamente el campo laboral futuro.

Lo anterior presenta problemas en cuanto entrega incentivos que pueden dañar a la educación superior y el desarrollo del país. Pero también es una oportunidad de elaborar sistemas de información eficientes.

Antecedentes

Durante los últimos meses de 2007, los estudiantes de las carreras asociadas al área de Criminalística de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM), comenzaron una serie de protestas y movilizaciones, denunciando que su carrera no tenía campo laboral, solicitando una compensación por la totalidad de los recursos invertidos durante sus años de estudio.

Este conflicto se extendió a otros planteles que también imparten carreras similares, las que actualmente se enseñan en 17 instituciones de educación superior, tanto universi-

dades, como institutos profesionales y centros de formación técnica, que en total suman cerca de 15.000 alumnos.

El “Problema” de la Información

La cobertura en educación superior ha aumentado considerablemente desde que se permitió a las instituciones privadas participar y ofrecer servicios educativos, pasando de 175.000 alumnos a principios de los años ochenta a 661.000 en 2006¹.

La oferta por parte de planteles que no pertenecen al Consejo de Rectores ha sido cada vez mayor, superando en estos últimos años a las del Consejo. Lo anterior se traduce en una cobertura de asistencia bruta a este nivel educativo que casi alcanza el 40%², lo que en el caso de los

jóvenes pertenecientes al 20% de las familias más pobres, casi se ha cuadruplicado entre 1990 y 2006, pasando de 4,6% a 17,3%. Así, durante estos últimos 25 años, en promedio un 7% más de personas accede a este nivel educativo anualmente.

Lo anterior ha requerido una diversificación de la oferta educativa, en orden a responder a las necesidades de una demanda mayor y creciente. Hoy existen mil títulos o nombres de carreras diferentes, de las más diversas áreas y niveles, en un mercado donde participan 61 universidades (públicas y privadas), 43 institutos profesionales privados, y 105 centros

El esquema propuesto por la autoridad amenaza la libertad de enseñanza y de las personas, en cuanto limita la innovación y creación de nuevas carreras. Una eventual aprobación de este proyecto entregará una poderosa herramienta al gobierno de turno para generar escasez o abundancia artificial de carreras profesionales o técnicas.

de formación técnica privados, con casi 450 sedes a lo largo del país.

En este contexto de mayor oferta educativa, la información adquiere cada vez mayor importancia en la toma de decisiones respecto de qué carrera y en qué institución estudiar.

Así, han surgido diversas iniciativas en orden a responder a esta necesidad, como el Sistema de Acreditación de las instituciones de educación superior u otras como Futuro Laboral (página web que entrega información respecto de ingreso bruto mensual, sector donde se desempeñan, número de egresados, matrículas nuevas y estimaciones del número total de profesionales y técnicos de 100 tipos de carreras).

Si bien esta información es relevante, aún existen problemas de escasez de información, de validez, pertinencia, comparabilidad y de acceso por parte de los distintos usuarios. Muchas veces existe falta de coordinación en la entrega de ésta o dificultades para recolectarla, así como también confusiones debido a la falta de claridad de las definiciones o por la inconsistencia de la información que se adquiere por diversas fuentes.

Ante ello, es razonable pensar que el Estado aporte en este ámbito, en cuanto debieran existir economías de escala en la recolección por parte de una misma entidad de toda la información, quien debe luego ponerla a disposición de cualquier ciudadano.

Considerando esta necesidad, y argumentando que muchas entidades entregan información que puede no ser verídica o completa a sus estudiantes, el Gobierno ha enviado el proyecto de ley mencionado anteriormente. Por lo tanto, la pregunta es si el proyecto de

ley es una respuesta correcta a dicha necesidad. Para responderlo, se debe evaluar cuáles serían los potenciales efectos de las medidas propuestas por la autoridad.

Proyecto de ley

Si bien no se entrega la facultad al Ministerio de Educación (MINEDUC) de autorizar la creación de carreras, como lo había señalado la jefa de dicha cartera³, establece una serie de obligaciones y responsabilidades a las entidades que abran nuevas carreras.

a. Argumentos

Los argumentos que se establecen en el proyecto para generar nuevas facultades al MINEDUC y responsabilidades a los planteles educativos, se refieren a que la actual legislación “no dispone de mecanismos que permitan regular de manera efectiva el tipo de carreras que las instituciones de educación superior autónomas pueden ofrecer, quedando al amparo de la autonomía de cada institución la decisión de crear e impartir cualquier tipo de planes o programas, sin asumir responsabilidad por ello ante el público”⁴.

Por lo tanto, actualmente no sería posible para el Estado, condicionar la oferta de carreras “a elementos tales como la existencia efectiva de un determinado campo laboral para la inserción de sus egresados o que exijan que información fidedigna sobre tal aspecto sea debidamente proporcionada a los usuarios”⁵.

Así, lo único que se puede realizar, luego de que la carrera se encuentra en pleno funcionamiento, es “denunciar situaciones tales como la falta de un determinado campo ocupacional -fundándose en la Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores- en la medida que la institución haya difundido, en la publicidad de la respectiva ca-

El desarrollo y crecimiento de un país requiere de innovación y a su vez, ésta requiere asumir riesgo, tanto por parte de las instituciones como por parte de los estudiantes que apuestan por determinadas carreras y estudios.

rrera, un campo ocupacional inexistente, incurriendo en publicidad engañosa que afecta a los estudiantes en calidad de consumidores del servicio educacional que presta la institución”⁶.

b. Contenido

El proyecto de ley propone la modificación de uno de los artículos de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza⁷ (LOCE) para los planteles que hayan alcanzado su autonomía. El artículo incorpora como requisito para la apertura de una nueva carrera, la entrega a la División de Educación Superior del Ministerio, de antecedentes relativos a las características de dicho plan o programa, y en especial, respecto de las “expectativas ocupacionales del egresado de la carrera, para lo cual deberá presentarse un estudio de mercado que justifique de manera concreta y específica la creación de la carrera, atendiendo a las necesidades del país o zona geográfica respectiva y dé cuenta de las posibilidades de inserción laboral de sus egresados, tanto en el ámbito público como privado”⁸, dejando a un futuro reglamento, las especificaciones técnicas de dicho estudio.

Luego de ello, la División de Educación Superior del MINEDUC deberá pronunciarse sobre los fundamentos de la afirmación sobre el campo ocupacional que informó la institución, pudiendo esta última solicitar la reconsideración de dicho pronunciamiento. Cada institución tendría, además, el deber de mantener actualizada la información sobre el campo ocupacional de las carreras que ofrece, informando anualmente las eventuales variaciones de éste.

El proyecto también establece que en cualquier publicidad se debe hacer mención al estudio de mercado señalado anteriormente - y los otros 7 aspectos requeridos para crear una carrera -, así como también a los resultados y participación en los procesos de acreditación institucional en base a la respectiva ley.

c. Sanciones

La inexactitud, entrega incompleta o la no entrega de la información requerida, serán sancionadas según lo establece la ley de Acreditación⁹, es decir, con multas que equivalen hasta un monto de casi \$3,5 millones¹⁰, pudiendo duplicarse en caso de reincidencia.

Pero además de dicha multa, la no entrega de la información respecto del campo ocupacional o la omisión de ésta - y de otros aspectos - en cada publicidad, hará responsable a la institución de todo perjuicio causado a los estudiantes matriculados o egresados de la carrera respectiva, presumiéndose la existencia de publicidad falsa o engañosa.

¿Es Posible Predecir el Futuro?

La primera observación de este proyecto de ley es la imposibilidad de que alguna entidad pueda tener la certeza de cómo será el campo laboral de cualquier carrera. Es claro que nadie puede prever con exactitud dicha información, incluso una entidad experta en estudios de mercado, en cuanto en cinco años pueden haber cambios importantes en la demanda por ciertos profesionales. En el mejor de los casos es posible tener una idea de la tendencia, pero jamás del detalle de dicha información. Más aún, el proyecto establece que este material será revisado por el Ministerio de Educación quien podrá hacerle observaciones. En este sentido, ¿cómo podría un funcionario del MINEDUC (o de cualquier otra entidad) hacer cambios a lo que un estudio señala o saber más respecto de lo que ocurrirá en el futuro?.

Las economías sufren cambios muchas veces inesperados, ya sea por causas internas o externas que no se pueden pronosticar, como recesiones o variaciones en las exportaciones y tipo de productos, los que se traducen en cambios en la composición de la producción de cada país, lo que a su vez significa que la demanda por profesionales también varía.

Asimismo, podrían generarse políticas que impliquen la demanda de cierto tipo de profesionales que no existen o que los hay en una cantidad muy limitada, pero que no era posible predecir en el pasado.

Sumado a lo anterior, el hecho de que se exija actualizar cada año la mencionada información, genera un costo adicional a las instituciones en orden a determinar si existen variaciones en el campo ocupacional de sus estudiantes que no se justifica.

Desincentivo a la Innovación

Otro aspecto relevante, se refiere a que el condicionamiento de la creación de carreras a la entrega del mencionado informe, significa inhibir a las instituciones que quieran innovar y apostar por el futuro. En efecto, dado que no es posible predecir las necesidades en el mediano o largo plazo, puede que el estudio se equivoque en la estimación del mercado, generando un desincentivo a la innovación, por miedo a que cualquier alumno en el futuro pueda reclamar, limitando las posibilidades de progreso de las áreas más especializadas o menos desarrolladas.

Lo anterior es importante no sólo por la limitación en el crecimiento y desarrollo de la educación superior y del país, sino también porque afecta las oportunidades sobre todo de los más pobres. Ello porque el aumento en las plazas en educación superior, como consecuencia de la libertad de enseñanza de las casas de estudios superiores, se ha dado en nuevas áreas y no sólo en las carreras más tradicionales, que existían desde antes de la reforma de los años ochenta, y a las que acceden en mayor medida los estudiantes de mayores recursos. Los estudiantes provenien-

te de familias de menores recursos estudian en mayor proporción carreras en Centros de Formación Técnica o Institutos Profesionales que antes no existían.

El desarrollo y crecimiento de un país requiere de innovación y a su vez, ésta requiere asumir riesgo, tanto por parte de las instituciones como por parte de los estudiantes que apuestan por determinadas carreras y estudios. Chile es un país que está implementando una política de fomento de la innovación, por lo tanto, poner esta barrera sería lamentable.

Señales Erróneas a los Jóvenes

Al responsabilizar sólo a una de las partes, el proyecto indica que no es necesario esforzarse por estudiar y encontrar trabajo, ya que no hay consecuencias personales por no hacerlo. Más aun, se reciben gratificaciones, ya que los planteles educativos deben indemnizar por los "daños causados" a sus egresados. Los incentivos van en la dirección incorrecta.

El proyecto también señala que será responsabilidad de la institución de educación superior, todo perjuicio causado a los estudiantes matriculados o egresados de la carrera, si no se entrega la información referida anteriormente, lo que es un claro desincentivo al esfuerzo y responsabilidad de los jóvenes.

En efecto, se les está entregando la señal de que si no encuentran trabajo en determinado plazo, lugar o tipo de entidad o si los salarios no son los esperados luego de egresados, ello será responsabilidad de la institución. Al responsabilizar sólo a una de las partes, el proyecto indica que no es necesario esforzarse por estudiar y encontrar trabajo, ya que no hay consecuencias personales por no hacerlo. Más aún, se reciben gratificaciones, ya que los planteles educativos deben indemnizar por los "daños causados" a sus egresados. Los incentivos van en la dirección incorrecta.

En el caso de los estudiantes de Criminológica, si efectivamente el campo laboral no existe o es menor de lo que se creyó, habrá un

perjuicio para sus egresados si ejercen dicha profesión, pero también para la institución, en cuanto la señal que se ha entregado a la población es que esta carrera no es conveniente, generando una baja en la demanda y quizás también en las demás que pertenecen a la misma institución, debido al daño al prestigio causado. Así, las consecuencias no son sólo para una de las partes.

Por lo demás, este proyecto supone que las personas sólo pueden dedicarse a lo que estudiaron y que no existe flexibilidad ni capacidad de adaptación de éstas, lo que no es cierto. Si bien una carrera orienta las oportunidades laborales, no las determina completamente. Más aún, muchas instituciones están optando por esquemas que otorgan primero una formación general y luego una más específica, pero que dura unos pocos años, por lo que es cada vez más fácil diversificar los conocimientos, cambiarse de carrera y de profesión, ampliando de esta forma el campo laboral.

Otros Problemas

Otros problemas que se podrían generar con este proyecto se refieren a la posibilidad de controlar la oferta de ciertos profesionales. Lo anterior se da porque la apertura de las carreras está supeditada a la entrega del estudio sobre opciones laborales, que deberá ser revisada por funcionarios del MINEDUC. Así, se podría señalar que algún mercado está “saturado” y por tanto que no es conveniente abrir dicha carrera, lo que implica limitar las opciones de los estudiantes y por tanto sus posibilidades de elegir. Si un joven opta por estudiar una carrera que está saturada, entonces es su propia responsabilidad, pero no puede el Estado o ninguna otra persona limitar su derecho a hacerlo.

Asimismo, es posible que ciertas agrupaciones de profesionales ejerzan presión sobre el MINEDUC para que se determine la saturación de ciertas carreras en orden a limitar la competencia para ellos. Sin ir más lejos, los estudiantes de Criminalística demandaron al rector que no cerrara la carrera pero que sí limitara el ingreso.

Conclusión

Dado lo anterior, se puede concluir que es importante contar con más información, pero la propuesta del Gobierno no parece la mejor forma para alcanzar dicho objetivo. Lo correcto sería crear un sistema que entregue información fidedigna y relevante para la toma de decisiones de las personas respecto de qué carrera y dónde estudiarla. El esquema propuesto por la autoridad amenaza la libertad de enseñanza y de las personas, en cuanto limita la innovación y creación de nuevas carreras. Una eventual aprobación de este proyecto entregará una poderosa herramienta al gobierno de turno para generar escasez o abundancia artificial de carreras profesionales o técnicas.

La experiencia internacional avala la entrega de información como mecanismo para avanzar hacia sistemas de autorregulación y de responsabilización, en donde tanto los planteles de educación superior como los postulantes estén responsabilizados de las decisiones que toman. Esta información debe ser sistematizada y relevante para ser realmente un aporte, como lo puede ser la referida a salarios luego de cierta cantidad de años de egresados de la carrera o tiempos de búsqueda de empleo actuales.

En nuestro país, ya es posible apreciar los efectos que tiene la información disponible en las decisiones de los jóvenes al ver lo que

Es posible que ciertas agrupaciones de profesionales ejerzan presión sobre el MINEDUC para que se determine la saturación de ciertas carreras en orden a limitar la competencia para ellos. Sin ir más lejos, los estudiantes de Criminalística demandaron al rector que no cerrara la carrera pero que sí limitara el ingreso.

ocurrió este año en las postulaciones. En efecto, las mayores alzas de puntajes y demanda se da en las carreras con mayor empleabilidad o mayores salarios como Enfermería, Ingeniería Civil Industrial y en Minas o Terapia Ocupacional¹¹ y por el contrario, las mayores bajas están en las carreras con menores posibilidades de encontrar un trabajo como Periodismo, Educación Parvularia o Diseño.

El proyecto de ley que establece ciertas exigencias para la creación de carreras, las que si no se cumplen generan costos incalculables a los planteles educativos. Si bien es una iniciativa que promueve la existencia de mayor información y por tanto ayuda a los jóvenes en su toma de decisiones, entrega incentivos errados que no aportan en la responsabilización de las personas por sus decisiones ni en el desarrollo del país como fruto de la innovación y creación de nuevas carreras•

¹ MINEDUC, Consejo de Rectores.

² MINEDUC.

³ El Mercurio, 6 de Diciembre de 2007.

⁴ Proyecto de ley que regula la oferta de carreras impartidas por instituciones de educación superior autónomas.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Ley N° 18.962.

⁸ Proyecto de ley que regula la oferta de carreras impartidas por instituciones de educación superior autónomas.

⁹ Ley 20.129 que Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

¹⁰ 100 unidades tributarias mensuales.

¹¹ La Tercera, 30 de Diciembre de 2007