

## **REGULACIÓN DE LA OFERTA DE CARRERAS: LA MIRADA DE UNA UNIVERSIDAD REGIONAL DERIVADA**

**Ricardo Herrera\***

**María Elena González P.\*\***

**Eduardo González F.\*\*\***

\* Director de Autoevaluación y Acreditación, Universidad de La Frontera;

\*\* Directora General de Estudios y Planificación, Universidad de La Frontera;

\*\*\* Director de Docencia, Universidad de La Frontera.

## RESUMEN

El aumento desmedido del número de programas de estudio que se ofrecen en Chile desde 1981, así como la carencia de medios para una enseñanza moderna de calidad, la desigualdad para acceder y permanecer en los programas de estudio, los índices de fracaso académico, además del aumento de los costos involucrados en los procesos educativos y la búsqueda de mecanismos adecuados para la distribución de los recursos para la educación superior, constituyen, todos, motivo de gran inquietud entre los actores del quehacer universitario nacional. Debido a su complejidad, estas materias aún no se han dado a conocer suficientemente al conjunto de la sociedad. En este contexto, la regulación de la oferta de carreras, desde el punto de vista de una **universidad regional derivada**, como es el caso de la Universidad de La Frontera, es un tema de alta relevancia que debe relacionarse necesariamente con las características de la demanda y con las condiciones de acceso a la educación superior universitaria en regiones. Ella requiere de un marco regulatorio, con reglas del juego claras, estables en lo esencial, y estimulantes de una dinámica de permanente adecuación a los cambios de la sociedad.

## ABSTRACT

*There is considerable concern among social actors involved in university activities for several reasons: Chile has witnessed an excessive increase in the number of available study programs from 1981 onwards, there are insufficient means to provide good quality modern education, and inequality in the access to education and the possibilities to continue studying, plus significant rates of academic failure, increased costs in education and the search for adequate mechanisms to allocate resources for higher education. Given the complexity of these problems, awareness has not yet trickled down sufficiently into society. In this setting, regulating the supply of study programs—from the viewpoint of a derived regional university such as the Universidad de La Frontera—is a highly significant issue that is unavoidably linked to requirements posed by demand and the conditions of access to higher education in universities in the regions. The foregoing calls for a regulatory framework, with essentially stable and clear rules of the game, which should encourage a dynamic of permanent adjustment to societal changes.*

## REGULACIÓN DE LA OFERTA DE CARRERAS: LA MIRADA DE UNA UNIVERSIDAD REGIONAL DERIVADA

### REGULACIÓN DE CARRERAS: UNA ECUACIÓN NECESARIA ENTRE OFERTA Y DEMANDA

La educación superior está y estará en el centro de las preocupaciones de toda la sociedad. Quizás no sea entonces el momento para preguntarse ¿qué es la educación superior? sino cómo la emplazamos dentro de los cambios que vivimos y viviremos. Es cada vez más evidente que asistimos a un tiempo histórico, notable por las demandas y exigencias que se nos hace a quienes estamos preocupados, en general, del quehacer universitario y, en particular, de los procesos de formación que entregamos a quienes depositan su confianza en nosotros y, por su intermedio, a la sociedad toda.

En términos de la regulación de la oferta de carreras desde el punto de vista de una universidad derivada, lo primero que debemos señalar es que tal oferta y su regulación deben relacionarse necesariamente con las características de la demanda. El estudio de la combinación entre oferta y demanda exige un examen previo de las condiciones de acceso a la educación superior universitaria en regiones. Desde esa perspectiva, una primera consideración que debemos hacer es que el acceso a la educación tiene dos dimensiones básicas: **oportunidad y participación**.

La primera dimensión, **oportunidad**, se refiere a la oferta de recursos. A menudo el acceso educacional limitado es el resultado de recursos educacionales limitados. Sin embargo, éste no es necesariamente el caso de la educación superior en regiones. La explosión de la oferta debido a la proliferación de las universidades privadas y el aumento de carreras que ofrecen las propias universidades derivadas, así lo demuestran<sup>1</sup>.

---

1. Véase cuadro en anexo. N° 1

La segunda dimensión, **participación**, se refiere a la demanda efectiva por educación cuando ella está disponible. La demanda educacional se determina por factores culturales, familiares e individuales que pueden facilitar o inhibir la matrícula inicial y/o la continuación en el sistema. Tanto la matrícula inicial como la retención del estudiante en el sistema son aspectos de esta dimensión.

## POLÍTICAS DE ACCESO

En términos de políticas de acceso existen varias perspectivas: primero está el reconocimiento y la demostración repetida de que las políticas de ampliación de la oferta de oportunidades educacionales han aumentado el acceso a la educación superior universitaria. Sin embargo, mientras el número de alumnos ha aumentado, estas políticas no han sido igualmente beneficiosas para todos ellos. Segundo, los sistemas educativos reflejan y refuerzan los contextos socioeconómicos y políticos y, por consiguiente, no pueden por sí mismos sobrepasar la discriminación y desventaja que afectan a ciertos grupos dentro de la sociedad. De hecho, cualquier desigualdad que exista en otras esferas de la sociedad se refleja e influye en la participación y retención en las universidades<sup>2</sup>. Tercero, debido a estos patrones de influencia en la participación, cada política refuerza o desafía estos modelos de acceso y exclusión. Finalmente, cualquier intento de sobrepasar estas barreras histórico-sociales a la participación, asumiendo que todos los alumnos son iguales, está destinada al fracaso. Tratar lo desigual como igual es perpetuar la desigualdad o empeorarla.

## UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA: EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS

La Universidad de La Frontera (UFRO) es la universidad estatal de la IX Región de la Araucanía. Su inserción geográfica en una región de

---

2. Compárese por ejemplo las características del estudiantado de la Universidad de la Frontera, (UFRO) con el resto del sistema universitario nacional: 10.8% de alumnos mapuche, 20% de alumnos en condición de pobreza y otros que han obligado a un gran esfuerzo económico institucional traducido en \$ 1.400 millones en crédito UFRO, 1.300 becas de alimentación, etcétera.

alta ruralidad, en un medio demográfico bicultural, con una alta proporción de población de origen mapuche, determina que su misión como universidad estatal autónoma sea de ubicación y compromiso regional, y establece como imperativo su articulación con las demandas sociales y necesidades de desarrollo, tanto de la comunidad regional como de la sociedad nacional. De acuerdo con todos los indicadores, esta región es uno de los territorios más deprimidos del país en términos de desarrollo humano. En consecuencia, la vocación de la Universidad es la de transformarse en un agente de reflexión crítica y de elaboración de propuestas que impacten positivamente los indicadores que marcan el actual estado de postración regional.

Por sus características peculiares en cuanto institución social que asume la responsabilidad de formar personas y crear conocimiento, y por las características del entorno donde está situada, la universidad es *reproductora de cultura* pero también es *creadora de cultura*, interfiriendo y dinamizando a la sociedad de la cual es parte. Es por ello que el funcionamiento adecuado de la institución académica requiere articular los principios de su fundación con las condiciones específicas y la lógica interna de las actividades que se propone.

Anualmente la Universidad de La Frontera recibe un total de 1.600 alumnos en primer año. Sobre el 75% de ellos proviene del entorno regional inmediato, lo que genera las siguientes desventajas: condición socioeconómica desfavorable; alta vulnerabilidad social, acentuada por las difíciles condiciones de vida que impone el traslado a Temuco, careciendo de recursos para asegurar condiciones mínimas de vivienda, alimentación y otros; un nivel de formación previa que en muchos casos es insuficiente para enfrentar los nuevos requerimientos, lo que se traduce en mayores dificultades para culminar exitosamente el proceso de formación.

A pesar de que la mayoría de nuestros alumnos comparten estas características, el comportamiento académico es marcadamente distinto entre los grupos de alumnos que ingresan a la Universidad con altos puntajes y los que entran en el tramo más bajo. Esta situación fue corroborada en un reciente estudio de nuestra Universidad, que analizó cuatro cohortes de estudiantes ingresados a primer año entre 1990 y 1993. Los datos que entregó el estudio mostraron que el

comportamiento académico de los alumnos recién ingresados, sigue una tendencia directamente dependiente tanto del puntaje de ingreso como de las notas obtenidas en la enseñanza media. Entre otras cosas esto significa que a mayor dispersión de los puntajes de ingreso dentro de una misma cohorte de estudiantes, mayor es la eliminación y deserción de los alumnos que ingresan en el último tramo de puntajes. Claramente, se puede decir que la expectativa de éxito de los estudiantes que ingresan a las carreras de la UFRO es muy baja en los tramos de puntajes inferiores; la gran mayoría de ellos no se titula y, si lo hacen, la demora supera de manera excesiva lo propuesto en los planes de estudios. Lo anterior es además consecuencia de altas tasas de reprobación, que tienen un serio efecto en los movimientos de salida, lo que es reforzado por una *curricula* rígida y con alta exigencia de requisitos.

## CALIDAD Y EQUIDAD EXIGIBLE EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Con base en los antecedentes expuestos podemos señalar que la modernización y el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación exigen discutir por lo menos un aspecto que no ha sido considerado y que cruza los cuatro ejes de la política de Estado para la educación superior: la regulación de la oferta de las carreras de pregrado. No se puede seguir manteniendo la ilusión de que basta con ampliar la oferta para asegurar la igualdad de oportunidades, expresada tanto en la equidad en las condiciones de acceso, como en la retención en el sistema universitario, y que ambas tendrán un efecto directo en el desarrollo regional y nacional. Los intentos para correlacionar escolaridad con productividad o retorno económico son engañosos, en la medida en que a través de ellos se relacionan los resultados con la cantidad y no con la calidad de la educación. Los retornos de la inversión educacional no son medibles sólo en términos de los cambios en la cantidad de educación entregada a poblaciones particulares, sino también en el aprovechamiento que estas poblaciones pueden obtener de dicha oferta. Si se quiere mejorar la equidad es necesario considerar, además de la cantidad (oferta), la calidad de la educación que se entrega y las condiciones de ingreso de quienes acceden al sistema. Este hecho debería llevarnos a reflexionar en que

la confianza en la predicción del resultado de determinadas políticas no puede estar basada en análisis restringidos. La equidad y la discriminación positiva deben operar de tal manera, que los beneficios de una educación de calidad realmente impacten a los grupos que han sido tradicionalmente excluidos de los beneficios de la educación superior.

En cuanto a la calidad de la educación superior, queremos atenernos a la mirada clásica que la visualiza como la transformación de la persona y de la sociedad<sup>3</sup>. Desde esa perspectiva entonces, la calidad de la docencia de pregrado se relaciona más con el diseño de una nueva aproximación a la formación profesional que con el traspaso de información descontextualizada, aspecto que aún no ha sido suficientemente abordado por las universidades. Por esta razón se debe propender a una actualización curricular que atienda a la pertinencia, funcionalidad y relevancia de los saberes que se reproducen y construyen, y a una distribución más equitativa del conocimiento, que posibilite su transferencia a los complejos entornos de desempeño profesional.

La satisfacción de demandas sociales mediante la formación profesional universitaria exige abordar la problemática del desarrollo humano como un proceso de aprendizaje constante, que expanda las potencialidades del individuo y que logre en él la flexibilidad cognoscitiva necesaria para su transferencia al complejo entorno cultural, productivo y social que caracteriza a la sociedad del mundo moderno. Esta formación debe ser impulsada con una docencia adecuada a tales propósitos, lo que significa un esfuerzo considerable

---

3. Perspectiva ahora actualizada por la “Declaración universal sobre enseñanza superior” emanada de la Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior de la UNESCO: *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*; París, Francia, 5 al 9 de octubre de 1998, que señala en uno de sus puntos: «Los cometidos fundamentales de los sistemas de enseñanza superior (educar, formar, asumir la investigación y, en particular, contribuir al desarrollo sostenible y al avance de la sociedad en su conjunto) deberían preservarse, consolidarse y expandirse todavía más, a fin de formar graduados altamente cualificados y ciudadanos responsables, y crear oportunidades (*espaces ouverts*) para los estudios superiores y la formación permanente”. Además, la enseñanza superior ha adquirido una importancia sin precedentes en la sociedad de nuestros días, como componente vital del desarrollo cultural, social, económico y político, y como pilar del fomento endógeno de la capacidad, la consolidación de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la democracia y la paz en un contexto de justicia. El deber de la enseñanza superior es asegurar que prevalezcan los valores e ideales de una cultura de la paz.

de mejoramiento de la función docente, para que sea capaz de interpretar adecuadamente las señales del entorno social y para que se estructure además de manera flexible, a fin de atender los requerimientos del medio social, generando mayores garantías de eficiencia y eficacia en la formación de profesionales. Con este fin, un sistema educativo universitario de alta calidad debe cumplir tres condiciones básicas: *a)* ser accesible para los estudiantes que tengan aptitudes para la educación superior, de modo tal que la condición socioeconómica no signifique un factor de discriminación; *b)* contar con un cuerpo académico comprometido y de excelencia; *c)* disponer de una infraestructura adecuada, incluyendo una planta física apropiada, equipos modernos y recursos de información para los estudiantes.

### REGULACIÓN: LA NECESIDAD DE POLÍTICAS DE ESTADO

Si la formación profesional es vista exclusivamente como un bien económico, sólo tendrá valor en términos económicos. Considerada como un bien económico, no se valoran en ella los resultados sociales o culturales; la educación queda reducida a entrenamiento para el trabajo, acentuando los beneficios personales acrecentados por mayores sueldos y niveles de empleo más altos y desmereciendo en cambio las ventajas sociales de una mejor calidad de la vida. Desde esta perspectiva la responsabilidad de obtener la educación y de superar las barreras para alcanzarla recae sólo en el individuo, en una desagregación que crea un ambiente en el que la competencia entre los individuos sustituye a la cooperación como base de la sociedad. Esta concepción ignora que la cooperación es una condición fundamental del buen funcionamiento de la sociedad y que la competencia favorece desproporcionadamente a aquellos que tienen mayores recursos personales. Al mismo tiempo, trivializa la discusión acerca de los resultados sociales y culturales de la educación, porque el modelo de mercado a ultranza no puede contener una discusión seria sobre resultados no cuantificables. En este orden de consideraciones, creemos que si nuestro país quiere desarrollarse con fuerza en el futuro y convertirse en una sociedad moderna y equitativa, la educación debe tratarse como un tema de responsabilidad compartida entre la sociedad en su conjunto y cada individuo.



En este contexto, la disparidad en la demanda es un problema tan serio como la disparidad en la oferta del servicio educativo y deberían constituir una parte central de las preocupaciones de las universidades. En términos estrictos, la regulación de la oferta de carreras debería ser materia de política de Estado; sin embargo, actualmente la única regulación que establece el sistema chileno es financiera, en función de los recursos que se asignan para el financiamiento de aranceles. En el caso de las universidades tradicionales, el Consejo de Rectores ha acordado un *sistema de autorregulación concordada*, referido a la creación de nuevos programas y a las modificaciones de los planes de estudio, el que, por corresponder a una declaración no obligatoria y sin consecuencias prácticas, no siempre se ha cumplido.

De acuerdo con lo anterior, ¿qué opciones, en términos de políticas, tenemos en nuestras universidades para afectar los factores determinantes de la demanda por educación? Las universidades podemos y debemos asegurar la calidad de nuestra oferta de carreras mediante procesos de autoevaluación y acreditación en la perspectiva antes señalada. Para ello, además de mejorar sustantivamente nuestro quehacer, debemos asegurarnos de cumplir con las promesas y expectativas que generamos en la población estudiantil que accede al sistema. Nada se consigue con permitir el acceso indiscriminado a la educación superior, a sabiendas de que un número importante de esos estudiantes no logrará terminar su formación profesional, provocándoles a ellos mucha frustración y endeudamiento y, produciendo en el sistema, una sobreoferta que no se relaciona con las necesidades reales del país y que implica un enorme costo económico y social.

Consciente de esta situación, la Universidad de La Frontera disminuyó el año 2002 su oferta académica en 180 vacantes, focalizadas en aquellas carreras que de acuerdo a los estudios realizados evidenciaban los más bajos indicadores de eficiencia interna. Esta medida resulta aún insuficiente, de modo que se requiere además de acciones que permitan asumir la transición estudiantil y los problemas de rendimiento de una manera integral, mediante la generación de actividades de apoyo tanto a la docencia como al propio estudiante, para fortalecer sus habilidades de aprendizaje. Se espera que estas

medidas impacten de manera significativa su rendimiento, al tiempo que fortalezcan sus competencias y habilidades, aspectos relevantes no sólo para su desempeño como estudiantes sino que también para su futuro desempeño laboral.

Se requiere urgentemente, además, definir una política de Estado que, más allá del discurso, garantice la equidad en el acceso y la participación en carreras relevantes para el desarrollo humano en el ámbito nacional<sup>4</sup>. Es en ese sentido que notamos la ausencia de estándares que permitan evaluar la pertinencia de carreras con el desarrollo de las comunidades locales y de la sociedad en general, así como la falta de garantías que afecta a los sectores más postergados de nuestra población frente al acceso a los beneficios de una formación de calidad.

---

4. Al respecto, el documento “*Sistema nacional de aseguramiento de la calidad en Chile*”, propuesta elaborada por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, Santiago, Chile, enero de 2002, hace referencia a las “Relaciones con otros mecanismos de política”, señalando que “se estima conveniente que los distintos mecanismos asociados a la función de regulación se asocien a aquellos vinculados a la asignación de recursos, y alimenten la información disponible en el sistema”. Sin embargo, al mismo tiempo, separa la función de aseguramiento de la calidad y la asignación de recursos, dejándolas sin vínculo directo. Esta proposición es por lo menos discutible, puesto que no aporta mayores antecedentes para la opción propuesta. Cabe preguntarse: ¿Existirán suficientes incentivos para la regulación de la oferta si no está asociada a la pertinencia, a la acreditación o a la asignación de recursos ?

## ANEXO

## CUADRO N° 1

## EXPANSIÓN DE LA OFERTA DOCENTE EN CHILE: AÑOS 1996 – 2001

Número de carreras		1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tipo institución	Sistema						
Universidad	Acreditada, CSE	250	226	252	226	174	150
	Autónoma derivada	286	268	333	339	361	419
	Autónoma privada	52	60	71	105	221	341
	Autónoma tradicional	255	224	304	254	302	346
	Examinada	36	40	53	77	37	48
<b>Total</b>		<b>879</b>	<b>818</b>	<b>1.013</b>	<b>1.001</b>	<b>1.095</b>	<b>1.304</b>
<b>Vacantes</b>							
Tipo institución	Sistema	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Universidad	Acreditada, CSE	14.405	13.650	15.095	11.808	11.027	8.045
	Autónoma derivada	17.651	17.071	18.783	19.769	20.611	22.414
	Autónoma privada	5.038	6.018	7.286	10.429	16.983	23.977
	Autónoma tradicional	17.034	15.329	19.106	16.559	18.895	21.039
	Examinada	2.388	2.584	3.140	4.136	1.860	2.276
<b>Total</b>		<b>56.516</b>	<b>54.652</b>	<b>63.410</b>	<b>62.701</b>	<b>69.376</b>	<b>77.751</b>
<b>Matrícula primer año</b>							
Tipo institución	Clasificación	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Universidad	Acreditada, CSE	12.679	12.356	12.898	11.310	8.821	6.598
	Autónoma derivada	17.287	15.661	19.070	20.713	21.197	23.383
	Autónoma privada	5.060	5.636	7.422	9.908	16.180	22.479
	Autónoma tradicional	19.841	14.974	19.387	17.233	19.852	22.592
	Examinada	1.796	1.847	2.556	2.816	1.981	2.221
<b>Total</b>		<b>56.663</b>	<b>50.474</b>	<b>61.333</b>	<b>61.980</b>	<b>68.031</b>	<b>77.273</b>
<b>Matrícula total</b>							
Tipo institución	Clasificación	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Universidad	Acreditada, CSE	44.337	41.507	43.547	39.196	31.010	26.115
	Autónoma derivada	65.501	55.709	73.700	79.189	85.404	89.167
	Autónoma privada	21.844	24.106	27.528	37.618	55.059	71.106
	Autónoma tradicional	86.856	65.855	91.202	79.790	98.057	109.031
	Examinada	5.405	5.682	8.403	9.469	7.213	7.597
<b>Total</b>		<b>223.943</b>	<b>192.859</b>	<b>244.380</b>	<b>245.262</b>	<b>276.743</b>	<b>303.016</b>

Fuente: Consejo Superior de Educación. Base actualizada al 02/05/2002. Índices históricos.  
[http://www.cse.cl/Indices/fr\\_indices.htm](http://www.cse.cl/Indices/fr_indices.htm)