

Documento de Trabajo:
Elementos centrales y aspectos críticos del Proyecto de Ley de Universidades del Estado (Boletín N° 11.255-04)
12 de junio de 2017

Como es sabido, los últimos dos años del gobierno de Michelle Bachelet han estado marcados por la discusión de la reforma en educación superior, en su fase legislativa. En dicho contexto, uno de los aspectos postergados ha sido el establecimiento de una política y un marco normativo claro respecto de las instituciones estatales, aspecto que finalmente fue apartado del proyecto de ley de educación superior e ingresado a trámite como una iniciativa legislativa distinta.

Dicha iniciativa finalmente ha visto formalmente la luz pública tras la firma y posterior presentación del Proyecto de Ley sobre Universidades del Estado (viernes 2 y martes 6 de junio, respectivamente). Desde el Grupo de Educación de la Fundación Nodo XXI trabajamos la presente minuta con el objeto de ofrecer, en un primer momento, un breve resumen respecto de los principales contenidos del proyecto de ley; para luego identificar los principales aspectos críticos del mismo, situando en un lugar especial las limitaciones y dificultades que tiene el proyecto como está presentado en lo que respecta a las posibilidades de expansión y masificación de una Nueva Educación Superior Pública gratuita y de calidad.

A. Resumen del Proyecto de Ley

I. Disposiciones generales

El proyecto parte por establecer la naturaleza jurídica de las Universidades del Estado como órganos autónomos. A su vez, define el contenido de la autonomía universitaria en tres dimensiones, (i) académica; (ii) administrativa; y (iii) económica; junto con determinar el régimen jurídico de estas instituciones dentro de la Administración del Estado. Asimismo, se regula la particularidad de su misión y los principios distintivos que fundamentan y dirigen su quehacer.

Por último, en este título se reconoce expresamente el rol que debe asumir el Estado con sus Universidades, fomentando la excelencia de acuerdo a las necesidades del país, con una visión sistémica.

II. Normas comunes a las Universidades del Estado

En este título se determinan las reglas básicas y comunes que deben incorporar las Universidades del Estado respecto de su gobernanza. En concreto, se establecen como órganos superiores de gobierno de estas instituciones al Consejo Superior (cuya integración será revisada más adelante), al Rector o Rectora y al Consejo Universitario. La Contraloría Universitaria, en tanto, será el órgano responsable del control y la fiscalización interna.

A su vez, se incorporan disposiciones que buscan permitir una gestión administrativa y financiera más expedita y eficiente, por medio de un régimen especial en aspectos tales como la contratación para el

suministro de bienes muebles y servicios¹, la posibilidad de permitir (bajo ciertas condiciones) la licitación privada o trato directo para proyectos o actividades del quehacer universitario², la exclusión de la aplicación de la Ley de Protección de los Derechos del Consumidor respecto a las actividades de las Universidades (salvo en lo relativo al Derecho a Retracto de los estudiantes), y la liberación del trámite de toma de razón ante la Contraloría General de la República para los actos de las Universidades Estatales³ (sin perjuicio de las facultades de control posterior de la Contraloría).

Asimismo, se señalan las normas legales y especiales que deben regir a los académicos y funcionarios no académicos de las Universidades del Estado, quienes detentan la calidad de empleados públicos, sujetos al Estatuto Administrativo. Sin embargo, se excluye a estas instituciones de la restricciones a la contratación “a contrata” del Estatuto Administrativo, de no exceder la contratación en esta modalidad el 20% de los empleados públicos. A su vez, el proyecto establece criterios mínimos para la carrera académica y funcionaria en las instituciones.

III. Coordinación de las Universidades del Estado

Se establecen normas que promoverán la acción coordinada de las Universidades del Estado, a fin de que puedan colaborar, por un lado, con los diversos órganos del Estado que así lo requieran y, por otro lado, entre sí, como también con otras instituciones de educación. En este marco, el Ministerio de Educación podrá solicitar a las Universidades del Estado que elaboren crecimiento de su oferta académica con el objetivo de apoyar el desarrollo estratégico del país y sus regiones.

La colaboración entre las Universidades del Estado y con otras instituciones de educación tiene como objeto promover la conformación de equipos interdisciplinarios; promover la movilidad de docentes y estudiantes; propender al crecimiento equilibrado y pertinente de su oferta académica, acorde con sus Planes de Desarrollo Institucional; colaborar con el Ministerio de Educación en los procesos de reubicación de estudiantes de instituciones que cierren; impulsar programas de inclusión; entre otros (Artículo 40°).

Finalmente, el proyecto crea formalmente un Consejo de Coordinación de Universidades del Estado, presidido por el Ministro o Ministra de Educación, y que tendrá un carácter consultivo orientado a promover la acción articulada de las instituciones universitarias estatales.

IV. Financiamiento de las Universidades del Estado

El proyecto mantiene el instrumento de financiamiento de las Universidades del Estado llamado "Convenio Marco Universidades Estatales", cuyos montos serán establecidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año, y los que no podrán ser inferiores a los de la Ley de Presupuestos del

¹ El proyecto establece que la contratación para el suministro de bienes muebles y servicios se celebrarán por regla general por medio de concurso público y de acuerdo a las normas de la Ley 19.886 de Bases de Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Artículo 26°). Sin embargo, se excluye de la aplicación de la citada ley los convenios que celebren las instituciones con organismos públicos de la Administración del Estado o entre sí, así como los contratos con personalidades jurídicas extranjeras para el suministro de bienes muebles necesarios que no puedan ser adquiridos en Chile (Artículo 27°).

² Se permite la licitación privada o trato directo para aquellos contratos, incluidos los créditos, que se requieran para proyectos o actividades del quehacer universitario en que la utilización del procedimiento de licitación pública ponga en riesgo la oportunidad, finalidad y eficacia de la actividad o proyecto, resguardándose la publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación arbitraria en dichos procedimientos (Artículo 28°).

³ Con excepción de los siguientes: (i) la adquisición y enajenación de bienes inmuebles, (ii) las operaciones de endeudamiento o crédito que comprometan el patrimonio como hipotecas y gravámenes y (iii) Los contratos para suministro de bienes muebles y de servicio sobre 20.000 UTM (Artículo 32°).

año 2016. Los criterios de distribución de estos recursos serán fijados mediante un decreto del Ministerio de Educación, suscrito además por el Ministro de Hacienda.

Asimismo, se establecen las normas sobre el objetivo, la finalidad y la gestión del Plan de Fortalecimiento que se implementará para las Universidades del Estado, que es de carácter transitorio y cuyos recursos ascienden a \$150.000.000, distribuidos anualmente en las Leyes de Presupuestos del Sector Público, por un lapso diez años. Para la aprobación, supervisión y seguimiento de las iniciativas y proyectos, se crea un Comité del Plan de Fortalecimiento, compuesto por el Ministro de Educación y 5 rectores.

V. Disposiciones Finales

Se exige a las Universidades del Estado que cuenten con una política de propiedad intelectual e industrial, se regula el régimen de contratación de servicios específicos sobre la base de honorarios o contrato de trabajo, y se establece el procedimiento para que académicos extranjeros desarrollen actividades en dichas Universidades.

Adicionalmente, se modifica la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de tal modo de excluir a las Universidades del Estado de las normas relativas a la organización y funcionamiento de los órganos de la administración del estado; el Estatuto Administrativo y la Ley de Protección sobre Derechos de los Consumidores, con el fin de armonizarlas con el presente proyecto de ley.

VI. Artículos Transitorios

Se establecen, entre otras materias, los plazos para la adecuación de los estatutos de las Universidades del Estado, la interpretación de lo que se debe entender como primer período del cargo de Rector para efectos de su reelección, y el plazo para dictar el decreto supremo que creará el Consejo de Coordinación de Universidades del Estado.

B. Aspectos críticos del Proyecto de Ley.

I. Aspectos preliminares:

En el diagnóstico que realiza el proyecto de ley, por medio de su mensaje, se identifica la relevancia de que el Estado tome un rol más activo, como responsable de asegurar la Educación Superior para que se constituya como un derecho social. En ese sentido, se habla de recuperar y explicitar el rol del Estado por medio del fomento de la excelencia de sus Universidades, lo que estaría vinculado con *“lo máspreciado de nuestra tradición republicana”*.

Sin embargo, no se analiza ni desarrolla en ningún momento el estado actual de las Universidades del Estado, ni tampoco sobre la disminución progresiva de su participación en la matrícula del sistema de educación superior durante las últimas décadas, la cual ha permitido que éste se encuentre configurado como uno hegemónicamente privado, caro, segregado, lucrativo y de baja calidad. Tan solo existe una breve alusión, a propósito de la modernización neoliberal, sobre la reducción del gasto público en Educación Superior, y la proliferación de instituciones privadas sin adecuada regulación. Esto permite comprender, cómo se desarrollará más adelante, la ausencia de una vocación de transformación profunda del sistema, en cuanto a la configuración del mismo.

Asimismo, el proyecto en comento, tal y como ocurrió con el Proyecto de Ley de Educación Superior y la “Indicación Sustitutiva” que lo reemplazó, no hace alusión en ningún momento al concepto de “Educación Pública”. Esto parece ser una decisión deliberada por mantener la indefinición del sistema al respecto, lo cual resulta especialmente paradójico al tratarse de una iniciativa dirigida hacia el sistema de educación superior estatal.

En el mismo sentido anterior, también cabe resaltar que el proyecto en su denominación y a lo largo de todo su articulado habla de “Universidades Estatales”, estableciendo así un marco regulatorio para el sistema universitario estatal, pero no necesariamente para otro tipo de instituciones como los Centros de Formación Técnica actualmente en formación. Aquello se vuelve más incierto cuando, de hecho, se establece como parte de las funciones de las Universidades del Estado el “*vincular sus acciones con los Centros de Formación Técnica estatales*” (Artículo 40°, punto g.)

Todo esto implica una falta de definición de “Red Pública”, que se ponga en el centro del sistema, como motor de calidad e integración social. En efecto, las posibilidades de coordinación quedan reducidas a las actuales Universidades del Estado, quedando así excluidas de la Red Pública tanto los Centros de Formación Técnica Estatales, como también las actuales instituciones laicas del Consejo de Rectores (U. Austral, de Concepción y Técnica Federico Santa María). Estas últimas, si bien jurídicamente son instituciones privadas, se trata de planteles cuyo contexto de origen responde a la inquietud de las intelectualidades locales de la época ante un Estado cuyo rol en la educación superior aún era muy incipiente, y cuyo quehacer siempre se ha entendido sometido a la deliberación democrática de la sociedad y colaborador con la función pública.

II. Gobierno de las Universidades Estatales: Autonomía y Democracia

Como máximo órgano de Gobierno de las Universidades Estatales se crea un “Consejo Superior” con 9 miembros, distribuidos de la siguiente forma (Artículo 10°):

- 3 miembros nombrados por el Presidente o Presidenta de la República.
- 3 representantes nombrados por el “Consejo Universitario” (ver más abajo)
- El Rector o Rectora
- 2 profesionales de “destacada trayectoria y de reconocido vínculo profesional con la Región donde la Universidad tiene su domicilio”. No especifica cómo se eligen estos representantes, dejándolo al arbitrio de los estatutos de cada institución.

La implementación de un Consejo Superior de estas características plantea una seria amenaza a la autonomía de las universidades estatales. El hecho de que 5 de sus 9 miembros del medio externo a la Universidad, sumada a la opacidad respecto al nombramiento de los representantes regionales, abre peligrosamente la puerta a que muchas instituciones en la práctica terminen “intervenidas” por el Gobierno de turno, al ser una Junta Directiva con una mayoría de control externo la encargada de tomar decisiones de carácter estratégico tales como el presupuesto de las instituciones, su plan de desarrollo, entre otras funciones (Artículo 13°).

De manera complementaria a lo anterior, el proyecto además establece la figura de un “Consejo Universitario”, cuya denominación podrá variar de acuerdo a los estatutos de cada Universidad (Artículo 18°), y que sería el equivalente al actual Senado Universitario de la U. de Chile. Estos Consejos deberán incorporar en su composición a representantes de los distintos estamentos de la institución “*de acuerdo al número y a la proporción que definan sus estatutos*” (Artículo 18°). El proyecto establece como umbral

mínimo de participación de académicos en dicho Consejo el que ésta no puede ser inferior a dos tercios. No establece, en cambio, ningún tipo de umbral para estudiantes y trabajadores, con lo cual en la práctica el proyecto no asegura efectivamente la participación triestamental, supeditándola a la decisión discrecional de cada institución (o más precisamente, de cada Consejo Superior).

El proyecto tampoco establece definiciones claras respecto de las funciones mínimas que debiese cumplir este Consejo Universitario. Conforme al articulado, la función de este Consejo, además, es la “*de ejercer funciones consultivas y de proponer iniciativas al Rector o Rectora*” (Artículo 18°), siendo además materia de cada institución definir sobre qué materias tendrá atribuciones este Consejo (Artículo 20°). Sin perjuicio de la necesaria autonomía que cada institución debe tener para organizarse de la manera más adecuada a sus objetivos y orientaciones estratégicas, al no establecerse roles mínimos para estos Consejos en la práctica se arriesga que en muchas instituciones su rol se reduzca a una posición testimonial, quedando con ello relegada a una expresión muy marginal la participación de los distintos actores de la comunidad de cada institución en los destinos de éstas.

III. Financiamiento de las Universidades del Estado

El proyecto establece como fuente de financiamiento permanente de las instituciones el “Convenio Marco”, cuyo monto se se definirá año a año en la Ley de Presupuestos (Artículo n° 43), considerado como mínimo la asignación “Convenio Marco Universidades Estatales” ya existente en la Ley de Presupuestos del año 2016. Lo anterior representa un escenario de significativa inestabilidad para las instituciones estatales, que verán año a año una fracción considerable de sus presupuestos sujetos a la negociación parlamentaria de turno frente a cada Ley de Presupuestos.

Además de lo anterior, se establecerá un “Plan de Fortalecimiento” de estas instituciones por 10 años (Artículo 45°). Este Plan de Fortalecimiento contemplará cerca de 150 mil millones de pesos, que se distribuirá anualmente en las Leyes de Presupuesto del Sector Público y será financiado a través de un crédito con el Banco Mundial. Los recursos estarán orientados a la elaboración de proyectos de “mejoramiento” focalizados, en la línea de lo que ha sido la iniciativa MECESUP, continuando así con una lógica de competencia por recursos entre las propias instituciones estatales, que resulta antagónica con la visión colaborativa e integrada de éstas que se declara en el Mensaje del Proyecto.

De este modo, el financiamiento de las universidades estatales no experimentará con este Proyecto cambios significativos en lo que ha sido la lógica predominante a este respecto durante las últimas décadas⁴, marcada por el financiamiento a las instituciones como un componente minoritario de los recursos fiscales que se desembolsan en educación superior, y por la promoción dentro de éste de mecanismos competitivos asociados a proyectos focalizados.

Aquello refuerza la comprensión del financiamiento en educación superior que se ve reflejada con claridad en la “gratuidad” del Proyecto de Ley de Educación Superior, en tanto ésta opera en la práctica como un voucher al estudiante y no como una característica institucional, que permita sentar las bases de una Red de Educación Superior Pública, masiva y de calidad como componente mayoritario de la matrícula, reemplazando así la actual hegemonía del sistema masivo-lucrativo. Lamentablemente, una transformación de dichas características está lejos de las pretensiones reflejadas en este proyecto (y en el de Educación Superior), al menos en lo que respecta a la orientación y priorización estratégica de los recursos.

⁴ Ver más detalles en Fundación Nodo XXI (2015). *Avanzar en educación pública sin recursos adicionales: Análisis de las tendencias centrales del financiamiento estatal a la educación superior*. Grupo de Estudios de Educación, Fundación Nodo XXI.

IV. Condiciones Laborales

Si bien el proyecto de ley en su Artículo 33° resuelve la tensión respecto del estatus jurídico de los funcionarios de las mismas, en favor de su calificación explícita como “*empleados públicos*”, el mismo Artículo libera a las universidades de la obligación (resguardada en la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo) de que su proporción de funcionarios a contrata no exceda el 20% de la dotación total de funcionarios. Con ello, en la práctica se legitima en las Universidades del Estado la muy recurrente práctica de contratar en calidad de “*contrata*” a funcionarios que desempeñan labores permanentes, lo que genera una profundización del trabajo precario al interior de las universidades, y que además constituye una ilegalidad de acuerdo a los Artículos 3° y 10° del Estatuto Administrativo, que definen explícitamente el empleo a contrata como “*aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución*”.

Otro aspecto que llama la atención, en materia de condiciones laborales, lo entrega el Artículo 51° del proyecto, el cual abre la posibilidad legal de que las Universidades puedan contratar bajo las normas del Código del Trabajo o bajo la modalidad de contratación a honorarios la “*Contratación de servicios específicos*”. Esto, debido a que si bien pueden existir buenas razones para ello, dado que se permite regularizar situaciones excepcionales que se dan dentro de las casas de estudios, es necesario regular esta modalidad de tal modo que existan restricciones claras al respecto, pues de lo contrario podría abrirse la puerta para que esta figura se acabe utilizando para suplir funciones esenciales y/o permanentes de las universidades. A su vez, en cuanto a la contratación por medio de Contrato de Trabajo, es necesario, junto con restringir, regular los procedimientos a los que se sujetará esta modalidad, para salvaguardar publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación arbitraria en dichos procedimientos.

C. Ambigüedades en materia de expansión de la matrícula y reubicación.

Desde la Fundación Nodo XXI tenemos la convicción de que una reforma a la educación superior debe tener como un eje central la reconstrucción de las instituciones públicas, su articulación en una red de educación superior pública, y la expansión de su matrícula, para alcanzar una participación mayoritaria en la formación de los futuros profesionales y técnicos que el país necesita. El objetivo es claro: superar la masificación ineficaz e injusta de mercado, que ha demostrado su fracaso y condenado a miles de estudiantes y egresados al subempleo profesional y endeudamiento, con una masificación eficiente y democrática de una nueva educación pública, que reconozca también la pluralidad cultural del país y por ende a los proyectos privados que colaboran con la función pública.

Por cierto que tampoco es éste un camino suficiente por sí solo, y debe necesariamente acompañarse de una regulación más robusta que asegure educación de calidad en todas las instituciones reconocidas por el Estado y formas de cooperación con las instituciones privadas que colaboren con la función pública. Tampoco es un camino que pueda recorrerse de un segundo a otro: es tal la extensión y profundidad de la penetración del sistema masivo-lucrativo en nuestro sistema de educación superior, que una transformación que se proponga revertir dicha tendencia, necesariamente deberá ser gradual.

Con todo, es un camino que es posible y necesario, que no compromete ni jurídica ni económicamente las posibilidades reales del país⁵, y que se podría comenzar a andar a partir del marco regulatorio que se

⁵ Ver Fundación Nodo XXI (2016). *El Futuro es la Educación Pública: Diagnóstico y propuestas para la construcción y expansión de una Red de Educación Superior Pública sin recursos adicionales*. Grupo de Estudios de Educación, Fundación Nodo XXI.

logre establecer en el actual debate de la reforma a la educación superior en general y de las instituciones estatales en particular. Lamentablemente, el proyecto de Universidades del Estado en comento, si bien contiene elementos que podrían contribuir a avanzar en la línea de la conformación y masificación de una nueva Red de Educación Superior Pública, el potencial de dichos elementos se pierde en la actual formulación, debido a la ambigüedad con que se plantean. Particularmente, hay dos aspectos que cabe señalar a este respecto:

I. Posibilidades de promover a través de la cooperación de las instituciones Estatales una expansión planificada y colaborativa de la educación pública.

En lo que respecta a las posibilidades de crecimiento de su matrícula, establece que estas Universidades deben *“propender a un crecimiento equilibrado y pertinente de su oferta académica, de conformidad a lo previsto en sus respectivos Planes de Desarrollo Institucional”* (Artículo 40°, punto e.). Además establece que el MINEDUC puede solicitar a las Universidades del Estado elaborar planes de crecimiento de su oferta académica (Artículo 39°).

Sin embargo, no establece la posibilidad de las universidades estatales de proponer coordinadamente una estrategia de crecimiento, aspectos que sí aparecía como tal en las primeras minutas del Gobierno sobre el contenido de este proyecto, pero que finalmente no trascendió al articulado propuesto. En esto se observa con claridad la diferencia en el diagnóstico antes expresada, donde no se conflictúa la composición actual del sistema y su carácter hegemónicamente privado, caro, masivo, lucrativo y de baja calidad.

Si bien, como fue señalado en el resumen del Proyecto, la iniciativa en su Artículo 40° un conjunto de ámbitos de colaboración entre las Universidades del Estado, la ausencia de la posibilidad de proponer una expansión planificada y articulada de la cobertura perpetúa una visión atomizada del sistema de educación superior estatal, donde muchas veces se puede observar (por ejemplo) instituciones estatales compitiendo entre sí por estudiantes y proyectos en un mismo espacio territorial. En la práctica, esta ausencia podría acabar dificultando la realización plena de la lógica de colaboración que el propio proyecto busca promover.

II. “Colaboración” con reubicación de estudiantes de instituciones cuyo reconocimiento sea revocado.

El proyecto establece como parte de las funciones de las Universidades Estatales el *“Colaborar con otras instituciones de educación superior del Estado que requieran asesoría en el diseño y ejecución de proyectos académicos e institucionales, y con aquellas instituciones estatales que presenten dificultades en sus procesos de acreditación”* (Artículo 40°, punto h.).

Sin embargo, el Proyecto no establece de manera clara qué cabe entender concretamente por “colaborar” en estos procesos. El riesgo que aquello implica es que la “colaboración” se reduzca a la mera compra de inmuebles, no involucrando aspectos como una apertura a la incorporación de estudiantes de esas instituciones y/o dotar al Estado de facultades expropiatorias de dichas instituciones, orientaciones que resultan de crítica importancia en el contexto de una política decidida que apunte a comenzar a revertir la masificación injusta e ineficaz de mercado que ha tenido nuestro sistema de educación superior, y reemplazarla con una masificación eficaz y democrática de una Nueva Educación Pública.

El fortalecimiento de la cobertura y las capacidades de la educación pública, orientado a hacer de ésta el pilar del sistema de educación superior, adquiere especial relevancia y urgencia frente a la realidad dramática presente y futura de miles de estudiantes expuestos a quedar a la deriva luego del cierre de su institución. En aspectos como éstos se juega la oportunidad para la educación pública de demostrar con hechos su compromiso con el futuro del país, y con ello la posibilidad de que Chile comience a asumir una concepción del rol del Estado menos estrecha que aquella que hemos acostumbrado desde los años '80, una que sea capaz de entenderlo no como un mero subsidiario sino como garante del derecho a la educación.