



REVALORIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL EN EL MARCO DE LA REFORMA PROPUESTA POR EL GOBIERNO DE LA PRESIDENTA MICHELLE BACHELET

1 **Tabla de contenido**

2	INTRODUCCIÓN	1
3	MISIÓN Y PRINCIPIOS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO	2
4	ARTICULACIÓN EN RED DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO	5
5	FLEXIBILIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y FINANCIERO.	7
6	GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO	10
7	FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL	13

2 **INTRODUCCIÓN**

Con motivo de la reforma de la educación superior se ha planteado la necesidad de fortalecer y revitalizar un “sistema de instituciones de educación superior estatal”, conformado por Universidades del Estado y Centros de Formación Técnica Estatales que en red, conformen un espacio de garantías de lo que constituye el ethos público en educación superior. Lo anterior, corresponde a una política pública del Gobierno de la Presidenta Bachelet que busca cambiar la concepción de la educación desde un “bien de consumo” a un “derecho social” mediante una oferta estatal de calidad en un sistema de provisión mixta, en el cual instituciones privadas y estatales colaboran con la misión de educar y de desarrollar el país desde distintas miradas, reconociendo y resignificando la oferta estatal, hasta ahora disminuida respecto a la privada.



3 MISIÓN Y PRINCIPIOS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO

a) Misiones y principios de todas las Instituciones de Educación Superior Estatal

Referentes del sistema educación superior. El Estado debe garantizar el derecho social a la educación, para lo cual debe dotar de recursos suficientes a las instituciones de las cuales es propietario generándoles las condiciones óptimas para que puedan desarrollar su gestión con calidad. Por medio de sus casas de estudio, el Estado debe fomentar la investigación científica y tecnológica, la creación, la protección e incremento del patrimonio cultural de la nación, de forma que éstas se constituyan en referente del sistema de educación superior, influyendo de este modo en el desarrollo del mismo.

Pluralismo y valores cívicos. Estas instituciones deben promover el diálogo, cultivar la tolerancia, incentivar el pluralismo y contribuir a difundir los valores cívicos y democráticos de la nación. Asimismo, no deben hacer discriminación arbitraria en razón del sexo, edad, nacionalidad, etnia o raza, condición socioeconómica, religión o ideología de las personas. Es decir, en cuanto instituciones estatales deben cumplir fines públicos de carácter cívico y social asociados con la convivencia nacional y la formación de virtudes y valores republicanos (formación ciudadana).

Formación orientada al bien común. El enfoque formativo de estas instituciones, no es sólo formar profesionales o técnicos que puedan aportar al país desde el desarrollo de sus talentos, sino que también ciudadanos que puedan alcanzar el máximo desarrollo posible tanto material como espiritualmente y además contribuyan al bien común de la nación.

Autonomía. Estas instituciones deben contar con autonomía académica, económica y administrativa. De este modo, deben tener derecho a regirse por sí mismas y conforme a su estatuto, y lo establecido en las normas comunes que sean aplicables a las instituciones de educación superior estatal, en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades; la forma de ejecución de tales funciones y la fijación de sus planes y programas de estudios; disponer de sus



recursos para satisfacer los fines que le son propios; organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada; y enseñar e investigar libremente.

Referente ético. El Sistema de Educación Superior Estatal, debe ser un referente ético para la sociedad, velando por el resguardo de la equidad a nivel país, sino además al interior de sus propias instituciones.

Gratuidad y calidad. Para el Consorcio de Universidades del Estado todas las instituciones de educación superior estatales, deben contar con una oferta de formación a sus estudiantes de calidad y gratuita. En consecuencia, las instituciones del Estado de Chile, como eje vertebral del sistema chileno de educación superior, deben ser referentes de este principio con calidad y pertinencia. Un sistema estatal gratuito y de calidad hará evidente que es posible un sistema privado gratuito y de calidad evitando que el lucro sea el motor de su actuar. Esta nueva forma de pensar la educación permitirá realmente avanzar en la tan anhelada igualdad de oportunidades no solo a nivel social, sino que también territorial y se podrá dar paso a que el Estado atienda la formación profesional y técnica de sus ciudadanos, permita una necesaria planificación a largo plazo de acuerdo a las necesidades del país, revirtiendo entre otros, la proliferación de carreras sin ningún futuro que está afectando a miles de familias y con ello también el desarrollo del país.

Actuación en red, y vinculación territorial. Las instituciones de educación superior son el reflejo de la realidad país que, teniendo una vinculación directa con su territorio y actuando en una red articulada, pueden diagnosticar las necesidades sociales, proponer mecanismos de actuación conjunta para ayudar a satisfacerlas, como también asesorar a los gobiernos, a nivel regional y nacional, en la formulación de políticas públicas con un enfoque alejado de conflicto de intereses y de posturas filosóficas o religiosas, en aras de idear una visión de Estado que sea coherente con los desafíos futuros del país. Lo anterior, se vería fortalecido aún más, con la creación de futuros 15 Centros de Formación Técnica Estatales. Esta vinculación no es menor, más aún si tomamos en cuenta los desafíos del país en un contexto globalizado, y de adaptabilidad a un nuevo escenario mundial caracterizado, por ejemplo, por una creciente escasez hídrica, y por la ocurrencia de



fenómenos naturales que generan desastres en los asentamientos humanos, realidad que no es ajena a las regiones emplazadas en nuestro territorio nacional.

b) De las Universidades del Estado.

Las Universidades Estatales, creadas por ley, en calidad de corporaciones de derecho público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cumplen una función pública destinada a satisfacer una necesidad del país. Estas instituciones tienen como misión fundamental ocuparse, en un nivel avanzado, de la creación, cultivo y transmisión de conocimientos por medio de la investigación básica y aplicada, la docencia de pre y posgrado y la extensión; de la formación académica, científica, profesional y técnica; de la transferencia tecnológica y de la educación continua y, en general, del cultivo superior de la filosofía, las artes, las letras y las ciencias.

c) De los Centros de Formación Técnica del Estado.

Por su parte, los Centros de Formación Técnica del Estado deben tener como misión la formación de capacidades técnicas, la docencia, y el desarrollo de innovación, que sean pertinentes con las necesidades productivas de la región en que se emplazan, y además contribuyan a la diversificación productiva del país orientada a un desarrollo económico sostenido, sustentable y equitativo.

d) Consagración legal de la misión y principios

Finalmente, considerando que las instituciones de carácter estatal deben servir a los intereses generales de la nación, las definiciones respecto a su misión y principios, transcritas precedentemente, deben estar contenidas en un cuerpo normativo de rango legal común para todas ellas.



4 ARTICULACIÓN EN RED DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO

El Consorcio de Universidades del Estado, comprende y valora la necesidad de actuación en red de las 18 casas de estudio universitarias, 2 de las cuales prontamente se crearán en virtud de ley de la República, red que verá incrementada con la creación de los futuros 15 CFT estatales.

El sistema de educación superior estatal permitirá que estas instituciones puedan fortalecerse mediante un mecanismo de transferencia de experiencia y conocimiento desde aquellas que cuenten con mayor desarrollo en su complejidad, hacia las que han priorizado la formación docente por la situación desfavorable originada principalmente por la distribución históricamente inequitativa de los recursos fiscales, y el modelo privatizador de autofinanciamiento instaurado en 1981 que no considera la dificultad que conlleva el hecho que la demanda soporte universidades complejas en regiones. En este sentido, consideramos que es más eficiente colaborar y complementarse con un fin de largo plazo constituido por la garantía de otorgar educación de calidad en todo el territorio nacional, que competir entre instituciones que no se encuentran en igualdad de condiciones.

El nuevo régimen jurídico, acorde con un sistema de educación superior estatal, debiera establecer parámetros mínimos para las instituciones que formen parte del mismo, estableciendo por medio de una ley la obligación permanente de actuación en red de estas Casas de Estudio, mediante mecanismos concretos que posibiliten el tránsito de académicos y estudiantes entre las distintas instituciones.

Se debiera avanzar en construir un marco institucional propicio para la articulación en red de las instituciones estatales, estableciendo mecanismos concretos con este fin, pudiendo explorarse las siguientes propuestas:

a) Creación de un Consejo de Educación Superior del Estado. Esta instancia debiera reunir a representantes de las Instituciones y del Ministerio de Educación. Debe estar regulado por



ley y contar con atribuciones específicas en el ámbito de la integración y flexibilidad administrativo-financiera.

b) Reconocimiento recíproco de jerarquías académicas. Para una efectiva articulación en red, se requiere facilitar la movilidad del cuerpo académico entre las instituciones de educación superior estatal, por ello se hace necesario establecer una fórmula de reconocimiento recíproco de las jerarquías académicas; pudiendo analizarse al menos dos alternativas: **i.-** Establecer una tabla de equivalencias entre las jerarquías académicas de todas las instituciones; **ii.-** Crear una carrera académica común, paralela y compatible con las carreras existentes en cada institución, la primera otorgaría una jerarquía de carácter nacional y, la segunda, mantendría aquella con efectos internos. Cualquiera de estos mecanismos para el reconocimiento recíproco de jerarquías, requiere de una autorización legal y de un reglamento que detalle su implementación.

c) Unidades académicas de administración compartida. Permitir la constitución de institutos, escuelas u otro tipo de unidades académicas de administración compartida, entre dos o más instituciones de educación superior estatal, cuando se estime necesario para responder a requerimientos puntuales de la comunidad nacional o regional o del sector público.

d) Movilidad estudiantil. Que posibilite que los estudiantes avancen o complementen sus estudios en cualquier otra institución de la red estatal, sea dentro de un mismo plan de estudios o desde estudios técnicos a universitarios o desde el pre al posgrado. Para ello se hace necesario establecer un sistema de reconocimiento automático de créditos y/o compartir el registro curricular de los estudiantes.

e) Tutoría para instituciones que pierdan acreditación. Dada las diferencias históricas existentes entre las diferentes casas de estudio estatales, la actuación en red debe contemplar por ley un mecanismo de tutoría para aquellas Universidades o Centros de Formación Técnica que pierdan la acreditación institucional establecida en la Ley N°20.129 o el instrumento que la reemplace. Esta tutoría comprende un rol de apoyo y acompañamiento, por otra institución de la red,



orientada al fortalecimiento del desarrollo de las capacidades académicas, administrativas y financieras de la institución tutelada.

f) Financiamiento para articulación en red. El Estado debiera establecer líneas de financiamiento especialmente destinadas a fomentar la colaboración y articulación en red de las instituciones de educación superior del Estado.

5 FLEXIBILIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y FINANCIERO.

El sistema de Educación Superior Estatal debe contar con instituciones que puedan dar respuesta oportuna y eficaz en su gestión. Para ello, y con el objeto de maximizar los recursos públicos se hace necesario que, partiendo de la base de reconocer la naturaleza jurídica de estas instituciones que son de propiedad del Estado, se establezcan normas que permitan flexibilizar la operación de las mismas, con el objeto de eliminar o atenuar las trabas jurídicas y financieras que históricamente han afectado a las Universidades del Estado, las que sin mediar una reforma, se hacen plenamente extensivas a los futuros Centros de Formación del Estado, y por ende al Sistema Estatal en su totalidad.

Al respecto, cabe señalar que las Universidades Estatales constituyen servicios públicos y se encuentran comprendidas entre las entidades de la Administración del Estado a las cuales hace referencia el artículo 1° de la Ley 18.575, lo cual ha sido establecido y reiterado en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, señalado por los Tribunales de Justicia y por el Tribunal Constitucional. Lo anterior, genera que estas instituciones se vean gravadas en su gestión administrativa y financiera ya que deben someterse al control que ejerce la Contraloría General de la República, debiendo sujetarse además a la Ley de Compras Públicas, Ley de Transparencia, Ley del Lobby, Estatuto Administrativo, contabilidad pública y privada, entre otros gravámenes, que no son aplicables a las instituciones privadas de educación superior. Estos gravámenes generan un retraso, en algunos casos, de años, en la ejecución de proyectos y cometidos, sobre todo de aquellos de



gran envergadura, muchos de los cuales tienen directa incidencia en los índices de calidad y aumento de oferta de la matrícula estatal, como los proyectos de infraestructura.

Adicionalmente, las Universidades Estatales se ven gravadas en su gestión financiera dada la exigencia creciente que recae sobre éstas en orden a generar ingresos para financiar parte importante de sus presupuestos. Esto las lleva imperiosamente a competir en un mercado desregulado, en que el 84% de la oferta en educación superior es privada, y a poner en riesgo la provisión mixta del sistema de educación superior que ha caracterizado a Chile desde sus inicios.

De este modo el actual régimen jurídico de las Universidades Estatales y su tratamiento como meros oferentes privados, ha evidenciado desventajas comparativas históricas que vienen afectando a éstas respecto a las instituciones privadas. Ello hace indispensable un nuevo tratamiento por parte del Estado con las Universidades que son de su propiedad, en aras de fortalecer una oferta estatal que permita a miles de estudiantes tener la posibilidad real de elegir entre una institución estatal o privada, teniendo como base un sistema de provisión mixta de educación superior, sobre todo cuando las exigencias estudiantiles demandan un aumento de la matrícula estatal.¹

Para efectos de lograr esta mayor flexibilidad administrativa y financiera, han surgido una serie de propuestas, las que son complementarias y no excluyentes, entre las que se pueden mencionar:

a) Reconocer a nivel constitucional la autonomía de las universidades o centros de formación técnicas del Estado. Asimilandose al tratamiento que poseen otros organismos estatales, como las Municipalidades, el Consejo Nacional de Televisión o el Banco Central. Cabe señalar que en la Constitución de 1925, tras la reforma de 1971, se otorgó dicho reconocimiento a las universidades del Estado, pero luego no fue reproducido en el texto de 1980.

¹ La reciente encuesta Mori evidencia que ante un escenario de gratuidad, los estudiantes prefieren ingresar en 44% a las Universidades del Estado. Esto evidencia un cambio de las preferencias, y refleja que actualmente miles de estudiantes deben optar obligatoriamente por ingresar al sistema privado.



Si bien esta es una solución de largo plazo, tiene la virtud de permitir solucionar definitivamente el problema de la aplicación automática de las leyes comunes del sector público a las instituciones de educación superior del Estado o el permanente cuestionamiento a la constitucionalidad de la atribución legal para crear cargos o participar en personas jurídicas de derecho privado.

b) Modificar cada una de las leyes que limitan el accionar de las Universidades del Estado. Esto implica estudiar y proponer, para cada caso, excepciones legales que se incorporen en las respectivas leyes, con el propósito de flexibilizar su aplicación en las instituciones de educación superior estatal (Ley de Compras Públicas, Ley de Transparencia, Estatuto Administrativo, Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, etc.).

c) Reglamentos especiales respecto de leyes de aplicación general a los servicios públicos. Establecer la existencia de reglamentos especiales para la implementación en las instituciones de educación superior del Estado de las leyes de aplicación general a los servicios públicos (Compras, Transparencia, Estatuto Administrativo, etc). Dichos reglamentos podrían ser dictados por el Ministerio de Educación, previa aprobación de una instancia representativa de todas las instituciones estatales de educación superior.

d) Actuación a posteriori de la Contraloría General de la República. Establecer como norma general el control a posteriori de ese órgano de control. Los actos celebrados por las instituciones de educación superior del Estado deberían quedar exentos del trámite de toma de razón, sin perjuicio de la fiscalización ex-post y del trámite de registro. ²

e) Reformulación de las Contralorías Universitarias. Fortalecimiento de la autonomía de las Contralorías Internas y establecimiento de una preeminencia de su rol auditor, teniendo como base un sistema de registro, procedimientos estandarizados, vínculo con los asesores jurídicos de las unidades, y vinculación con el consejo de rectores de instituciones de educación superior del Estado o la Contraloría General de la República, en su caso.

² Es útil analizar la suerte que corrió esta propuesta durante la tramitación de la Ley N°20.044.



6 GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO

Las instituciones de educación superior estatal responden a intereses generales de la nación, debiendo contar con una forma de gobierno que refleje el pluralismo propio de éstas, pero sobre todo que resguarde una eficiente administración de los recursos públicos y la oportunidad en la ejecución de su gestión. En garantía de lo anterior, se requiere de un cuerpo legal que contenga los aspectos básicos de gobierno y de gestión, estableciendo los espacios de acción en las materias de que se trate, que se justifica por la misión pública y el carácter estatal que tienen estas instituciones.

Gobierno y Participación en las Universidades del Estado

Tratándose de las Universidades del Estado, y para cumplir con el propósito cívico de garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales de reunión, de asociación y de libertad de pensamiento, éstas deben avanzar definitivamente en la renovación de sus estatutos orgánicos que, en la mayoría de los casos, fueron impuestos durante la dictadura militar, con una lógica autoritaria incompatible con los valores democráticos que hoy, indiscutiblemente, deben fomentar.

Estos estatutos orgánicos deben ser modificados sobre la base de propuestas elaboradas en cada comunidad universitaria (académicos, funcionarios y estudiantes), de modo participativo y conforme a procesos regulares definidos por cada universidad, de acuerdo a su autonomía (la figura más utilizada ha sido el claustro con la participación de los tres estamentos). En todo caso este proceso de renovación de los estatutos orgánicos requiere, como condición previa, la existencia de normas comunes sobre aspectos básicos de gobierno y de gestión.

En cuanto a los elementos institucionales comunes para el gobierno de las Universidades Estatales, es necesario entender que la participación de toda la comunidad universitaria es absolutamente compatible con el gobierno universitario eficaz, transparente y garante del carácter y misión pública de las instituciones, por lo que resulta fundamental para la gobernanza institucional distinguir órganos unipersonales y colegiados, funciones y competencias de acuerdo a estándares



mínimos o básicos, establecidos en normas comunes aplicables a todas las Universidades Estatales en armonía con la idea de un sistema de educación superior estatal. Lo anterior, tomando en consideración las condiciones de operatividad de todas las Universidades Estatales, con especial atención al funcionamiento de las Universidades Regionales.

Es indispensable metodológicamente distinguir tres ámbitos de gobierno universitario: Normativo, Administrativo o resolutivo, y Control de la gestión.

Gobernanza en el ámbito normativo

Para dar cuenta de las diferentes propuestas en cada uno de estos ámbitos, el presente documento contiene las alternativas o posturas que han hecho llegar los rectores hasta ahora.

Una propuesta postula que la función normativa institucional se encontraría radicada en un órgano colegiado superior (Consejo Académico o Consejo Universitario) presidido por el Rector, como máxima autoridad unipersonal de la institución, y por representantes de los académicos, de los funcionarios (administrativos y profesionales) y de los estudiantes, elegidos por votación universal y secreta por los miembros del respectivo estamento de acuerdo a las proporciones que reflejen una representación de 2/3 académicos y 1/3 para funcionarios administrativos y estudiantes. Este tercio, a su vez, podría dividirse en 1/3 para funcionarios y 2/3 para estudiantes o en 2/3 para funcionarios y 1/3 para estudiantes.

Respecto a las atribuciones de este órgano colegiado, una postura señala que, sin ser exhaustivos, se comprenderían las de dirección estratégica: definición de la misión institucional, el plan de desarrollo, las políticas de largo plazo y las políticas y los planes de desarrollo académico, investigación, creación y de vinculación con el medio. Otra postura, en cambio, sostiene que este órgano debiera tener un rol consultivo o asesor, en áreas similares a las que cumple el Consejo Académico de las instituciones que mantienen estatutos de año 1981, y además sus funciones debieran decir relación con la aprobación de los textos reglamentarios universitarios, incluyendo en



ellos, eventualmente, lo relativo a la aprobación de grados académicos, planes de estudios y reglamentos de los mismos.

Gobernanza en el ámbito administrativo

Una propuesta señala que en el ámbito de las funciones de administración se reemplace a las actuales juntas directivas por órganos colegiados de gestión (Consejo Superior o Consejo de Administración) integrados por representantes de la comunidad universitaria respectiva, del gobierno (central y/o regional), ex alumnos y de la sociedad civil, que detente competencias exclusivas en materia de definición de presupuesto, enajenación y gravamen del patrimonio, gestión financiera, políticas de remuneraciones, control de la ejecución del presupuesto, control y auditoría de la gestión del Rector y de las unidades académicas.

Este órgano colegiado debe garantizar representatividad e independencia de la autoridad unipersonal, y debe estar compuesto entre 7 y 9 integrantes, lo que se explica por la necesidad de fluidez y oportunidad en la toma de decisiones. Además, un porcentaje de ellos deben tener competencias profesionales en el área de la administración y finanzas. Por ende, dada la envergadura de las decisiones que este órgano colegiado superior podrá adoptar, sus miembros deben asumir la responsabilidad civil y penal que eventualmente pueda derivar de sus actos y decisiones.

Otra postura señala que teniendo presente que, conforme los actuales estatutos, el Rector es el funcionario superior ejecutivo de la Universidad, encargado de la dirección y supervisión de todas las actividades académicas, administrativas y financieras, limitado sólo con las atribuciones otorgadas a la Junta Directiva, esta última debería desaparecer sin ser reemplazada por otro órgano, potenciándose correlativamente la figura de la autoridad unipersonal, entregando a otro cuerpo colegiado facultades respecto de determinadas materias.



7 FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL

Como mecanismo de fortalecimiento de las instituciones de educación superior estatales, el nuevo régimen jurídico aplicable deberá contar con un financiamiento institucional de carácter permanente, mediante una fórmula que se establezca en una ley específica y no a través de la Ley de Presupuesto del Sector Público, como ha sido hasta ahora.

Este financiamiento institucional es concebido como una garantía del Estado por mantener un espacio de educación superior estatal sustentable y de calidad en todo el país, independiente de la cantidad de alumnos o de las condiciones geográficas en donde se encuentren emplazadas. Es un financiamiento que busca compensar aquellos factores que el mercado no puede garantizar como por ejemplo la atracción de académicos e investigadores de alto nivel en regiones, mejorar las condiciones de jubilación o retiro del personal que por años ha servido en las universidades o la inversión y mantención de infraestructura como salas de clase, laboratorios, hospitales, auditorios, estadios u otros que en su carácter de públicos, están disponibles no sólo para la comunidad universitaria o técnica, sino que para su entorno comunal y regional.

Este financiamiento basal puede responder a un plan de inversiones plurianual o a un presupuesto de costos estructurales anuales. Puede responder a compromisos asumidos por la institución y también contar con una parte variable, de acuerdo al desempeño o avance en lo comprometido.

Finalmente y por sobretodo, este financiamiento debe garantizar la articulación, coordinación, calidad y pertinencia de un espacio de educación superior estatal, constituido por centros de formación técnica y universidades que en red, sirvan a los intereses de la nación y sus ciudadanos no sólo en los ámbitos formativos, sino que también de investigación, cultura y real vinculación con el medio.