

La Autonomía de las Instituciones de Educación Superior en el Proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior según los criterios del *Autonomy Scorecard* de la European University Association

Síntesis del artículo incorporado a la serie Debates de Política Pública CEP (Autor: Jorge Correa Reymond) ¹.

INDICE		
I.	Introducción	p. 02
II.	Las dimensiones y variables que permiten medir la autonomía	p. 02
III.	Análisis de la regulación actual de la autonomía de las IES en Chile, con los criterios otorgados por el Autonomy Scorecard	p. 04
	1) Legislación Vigente	p. 04
	2) La autonomía y la aplicación de sus dimensiones en Chile	p. 05
	2.1. Autonomía organizacional	p. 05
	2.2. Autonomía financiera	p. 07
	2.3. Autonomía en la Administración de recursos humanos	p. 08
	2.4. Autonomía académica	p. 09
IV.	Autonomía de las Universidades en el PLES y PLUES	p. 10
	IV.1 Autonomía organizacional	p. 10
	IV.2 Autonomía financiera	p. 13
	IV.3 Autonomía en la Administración de recursos humanos	p. 16
	IV.4 Autonomía académica	p. 17

¹ El presente documento busca ser una síntesis del artículo [“Autonomía de las instituciones de educación superior en el proyecto de ley de educación superior. Una mirada desde la perspectiva de los criterios de la Comunidad Europea”](#) de Jorge Correa Reymond, para la serie Debates de Política Pública N° 20, de abril de 2017, del Centro de Estudios Públicos (CEP). Elaborado por la egresada de Derecho **Alejandra Brito Urrutia**, pasante del Senado Universitario 2017 y revisado por el abogado **Gustavo Fuentes Gajardo**, asesor del Senado Universitario. Comentarios alejandrabitourrutia@gmail.com. Para ver el texto completo del autor Jorge Correa Reymond, visitar el siguiente [link](#).

I. Introducción.

El objetivo presente documento que venimos en sintetizar, según su autor, es analizar de forma crítica la autonomía de las Instituciones de Educación Superior (IES) en el Proyecto de ley de Educación Superior² (PLES), bajo los criterios para medir la autonomía de las universidades que ha desarrollado la European University Association (EUA); organización de la Comunidad Europea que representa a las universidades y asociaciones de Rectores, englobando a 47 países europeos, y que se ha ocupado de estudiar la regulación, gobernanza y financiamiento de las universidades, así como también, la relación que existe entre ellas y entes externos, como por ejemplo, el Estado.

Desde ya se adelanta el autor, que el contenido del Proyecto de Ley importa -desde esta perspectiva- grandes limitaciones a la autonomía organizacional, financiera y académica tanto de las universidades estatales, como de aquellas privadas acogidas al sistema de gratuidad; pero también, importa límites a la autonomía académica y financiera de las universidades privadas que no recibirían financiamiento institucional (no acogidas a gratuidad).

II. Las dimensiones y variables que permiten medir la autonomía.

En el año 2011 se publicó el *Autonomy Scorecard*, que sintetizó la importante labor que venía desarrollando la EUA en el estudio de la regulación de las IES. Dicho instrumento, tuvo por objeto describir y comparar el estado de la autonomía universitaria y su regulación, abarcando 26 países de Europa. Se seleccionaron 4 dimensiones de la autonomía: La organizacional, la financiera, académica, y la autonomía en la administración de recursos humanos, analizando en cada una de estas dimensiones, una serie de variables.

² Cabe hacer presente, que la referencia efectuada por el artículo al Proyecto de ley de Educación Superior, dice relación con el texto del proyecto ingresado el 5 de julio de 2016 (Mensaje N° 110-364) a la Cámara de Diputados. Sin embargo, con fecha 7 de abril de 2017, mediante Mensaje N° 027-365, fue ingresada a dicha cámara una **Indicación Sustitutiva del Proyecto de ley (Boletín 10.783-04)**, que decidió efectuar una separación y regular en otro **proyecto de ley a las Universidades Estatales (PLUES)** y las materias concernientes a ellas (Proyecto Ley Ues. Estatales, Boletín N° 11.329-04, en actual tramitación e ingresado a la Cámara de Diputados con fecha 13 de julio de 2017, mediante Mensaje N° 091). De manera que, en lo sucesivo, cuando se mencione cierto contenido del PLES original, se indicará en paréntesis cómo está tratado ello en los proyectos de ley en tramitación, de la siguiente forma “(PLES: __) o “(PLUES: __)”

Dimensiones analizadas en el Autonomy Scorecard y variables de cada una

Dimensión	Variables
1. Autonomía 1. Organizacional.	1.1 Procedimiento de selección del rector; 1.2 Criterio de selección del rector; 1.3 Período de duración y regulación del despido del rector; 1.4 Inclusión y selección de miembros externos en los gobiernos universitarios; 1.5 Capacidad para decidir acerca de las estructuras académicas internas; 1.6 Capacidad para crear entidades legales independientes que permitan a las instituciones implementar sus estrategias de manera flexible y adecuada para alcanzar sus propósitos, y 1.7 Gobiernos duales o unitarios
2. Autonomía financiera	2.1 Cantidad y tipo de fondos públicos; 2.2 Facultad para conservar el excedente de los fondos recibidos del Estado; 2.3 Facultad para contraer créditos en el sistema financiero; 2.4 Facultad para poseer (y vender) inmuebles; 2.5 Facultad para cobrar matrícula a estudiantes nacionales y europeos, 2.6 Facultad para cobrar matrícula a estudiantes no europeos
3. Administración de recursos humanos	3.1 Capacidad para decidir acerca de los procesos de reclutamiento de académicos y administrativos; 3.2 Capacidad para decidir los salarios de académicos y administrativos; 3.3 Capacidad para despedir a académicos y administrativos, y 3.4 Capacidad para decidir acerca de los ascensos a académicos y administrativos
4. Autonomía Académica	4.1 Capacidad para decidir el número de estudiantes; 4.2 Mecanismos de admisión; 4.3 Capacidad para introducir nuevos programas; 4.4 Capacidad para terminar con programas; 4.5 Capacidad para decidir el lenguaje de instrucción; 4.6 Capacidad para decidir los mecanismos para asegurar la calidad y los proveedores, 4.7 Capacidad para diseñar el contenido de los programas.

III. Análisis de la regulación actual de la autonomía de las IES en Chile, con los criterios otorgados por el Autonomy Scorecard.

Con el objetivo mencionado en los párrafos precedentes, el autor realiza un análisis crítico del Proyecto de ley ESUP (normas sobre Universidades Estatales que, hoy, se encuentran en un proyecto de ley distinto, en adelante PLUE); primeramente, se expondrá la legislación vigente en torno a las IES en Chile; en segundo lugar, se presentará cómo operan en la regulación chilena actual cada una de las dimensiones de la autonomía y sus variables. Finalmente, bajo el texto y contenido del Proyecto de ley ESUP (hoy PLUE), se analizará en el apartado IV. Cada dimensión y variable de la autonomía, explicando -cuando corresponda-, las restricciones o limitaciones que impone.

1) La legislación vigente.

Las Instituciones de Educación Superior están reguladas en el [DFL N°2 de 2009, de Ministerio de Educación que Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley n° 1, de 2005](#). La Ley N°20.370 estableció la Ley General de Educación (LEGE) y derogó algunas normas de la regulación precedente a ésta, el DFL N°1 de 2005.

Conforme a la regulación actual, las IES pueden clasificarse en: Universidades, Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT); así también, se regulan las academias y escuelas de las Fuerzas Armadas y policías. Dentro de las primeras, podemos encontrar dos tipos, las Universidades Estatales (aquellas creadas por ley) y Universidades Privadas (aquellas creadas de acuerdo al procedimiento establecido en la ley); las Universidades Estatales y algunas privadas conforman el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH)³, teniendo regulación especial para ciertos aspectos. Actualmente solo es posible encontrar IP y CFT privados⁴.

Para el análisis vigente el autor distinguirá solamente entre IES estatales y privadas, excluyendo del análisis las escuelas y academias de las Fuerzas armadas y policías, y excluyendo también las variables 2.6 y 4.5 mencionadas en el cuadro 1.

³ Actualmente 27 son las Universidades que conforman el CRUCH: Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, U. De Concepción, U. de Santiago, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, U. Austral, U. Católica de Norte, U. De Valparaíso, U. De Antofagasta, U. La Serena, U. Del Bío bío, U. La Frontera, U. Magallanes, U. Talca, U. Atacama, U. Tarapacá, U. Arturo Prat, U. Metropolitana de Ciencias de la Educación, U. De Playa ancha de ciencias de la educación, U. Tecnológica Metropolitana, U. De los Lagos, U. Católica de Maule, U. Católica de la Santísima Concepción, U. Católica de Temuco, U. Aysén, U. De O'Higgins.

⁴ Correa indica que solo existen CFT e IP privados, sin perjuicio de reconocer que por Ley N° 20.916, de 29 de marzo de 2016, se crearon 15 centros de formación técnica estatales; la razón de no considerarlos, radica en que aún no entrar en funcionamiento dichas instituciones. Ver: CORREA, R. Jorge. 2017. "Autonomía de las instituciones de educación superior en el proyecto de ley de educación superior. Una mirada desde la perspectiva de los criterios de la Comunidad Europea. [en línea] Debates de Política Pública, abril N° 20. <https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170407/asocfile/20170407123540/dpp_020_marzo2017_jorge_correa.pdf> [consulta: 31 agosto de 2017]. (cita N° 7) p.8.

2) La autonomía y la aplicación de sus dimensiones en Chile.

Como señalamos más arriba, el *Autonomy Scorecard* distingue las diversas dimensiones de la autonomía en; organizacional, financiera, académica, y la autonomía en la administración de recursos humanos.

Por su parte, en nuestra legislación es posible encontrar una definición de autonomía y el reconocimiento de tres dimensiones de ella. En efecto, el artículo 104 del DFL N°2 de 2009, indica que “*se entiende por autonomía el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.*”

En los incisos siguientes, precisa cada una de estas dimensiones.

*“La **autonomía académica** incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio.*

*La **autonomía económica** permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.*

*La **autonomía administrativa** faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes.”*

A continuación, presentaremos las dimensiones de la autonomía y el modo en que aplican sus variables en Chile, tanto en Instituciones estatales como privadas.

2.1) *Autonomía organizacional.*

El instrumento de la EUA señala que la autonomía organizacional “*es la autonomía que tienen las instituciones de educación superior para la elección de los órganos y las personas que toman las decisiones.*”⁵. Conforme a lo anterior, podemos decir que la autonomía administrativa que reconoce nuestra legislación, queda comprendida dentro de la dimensión organizacional del *autonomy scorecard*.

⁵ CORREA, R. Jorge. 2017. “Autonomía de las instituciones de educación superior en el proyecto de ley de educación superior. Una mirada desde la perspectiva de los criterios de la Comunidad Europea. [en línea] Debates de Política Pública, abril N° 20. <https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170407/asocfile/20170407123540/dpp_020_marzo2017_jorge_correa.pdf> [consulta: 31 agosto de 2017]. p.9

**Autonomía organizacional y sus variables.
Aplicación en Chile.**

Variable	Instituciones Estatales	Instituciones Privadas
Procedimiento de selección del rector	Regulado en la <u>Ley N° 19.305</u> . Se elige mediante Decreto Supremo emitido por el Presidente(a) de la República ⁶ , previa elección por mayoría absoluta de los académicos de las tres más altas jerarquías de la universidad.	Tienen <u>libertad</u> para determinar el procedimiento
Criterio de selección del rector.	<u>Elección democrática</u> , de una lista con académicos de las tres más altas jerarquías. Requisitos del candidato(a): 1) Estar en posesión de un título universitario por al menos 5 años 2) Acreditar experiencia académica por al menos 3 años en labores de dirección en una institución estatal o reconocida por el Estado.	Tienen <u>libertad</u> para determinar el criterio.
Período de duración y regulación del despido del rector	Duración: 4 años, con posibilidad de reelección. Remoción: Ley N° 19.305 no lo regula. Conforme a Estatutos de ellas, suele ser una atribución del órgano colegiado superior de gobierno, quien propone al Presidente de la República la remoción. “En la mayoría de los casos se exige que dicha propuesta sea aprobada por dos tercios de los miembros” ⁷	Duración: Libertad para determinar el periodo. Remoción: Conforme a la legislación laboral vigente.
Inclusión y selección de miembros externos en los gobiernos universitarios.	Ley N° 19.305 no establece obligación. Sin embargo, en la estructura de gobierno presente en cada Estatuto de ellas, existen organismos colegiados compuestos por miembros de exclusiva confianza del Presidente de la República.	No están obligadas. Obligación de mencionar en estatutos; Estructura de administración, integrantes, atribuciones y duración de los cargos. (Art. 56 letra e) de la LEGE)
Capacidad para decidir acerca de las estructuras académicas internas	Ley N° 19.305 no establece única estructura interna para todas. En los Estatutos de ellas, es posible distinguir: Aquellas Universidades que se encuentran obligadas a organizarse en facultades, departamentos e institutos; y aquellas que solo están facultadas para organizarse de este modo ⁸ .	Tienen <u>libertad</u> para decidir la estructura académica interna.
Capacidad para crear entidades legales independientes (...)	No existe única legislación que regule dicha capacidad. La mayoría en sus Estatutos tiene facultad para crear y organizar asociaciones, sociedades, corporaciones o fundaciones; en otros casos, están facultadas para celebrar cualquier acto jurídico para promover sus fines y objetivos.	Tienen completa libertad para crear entidades legales.
Gobiernos duales o unitarios	No existe única legislación para todas. La mayoría de los Estatutos contempla autoridades unipersonales y colegiadas; dentro de estas últimas, hay una máxima autoridad (denominada Junta Directiva), y un órgano de carácter académico (denominado Consejo Académico); las decisiones de este órgano académico tienen un carácter consultivo y no son vinculantes, por lo que <u>no existe un gobierno dual</u> . “Sin perjuicio de ello, tiene una cierta influencia sobre la Junta Directiva ya que elige, por lo general, un tercio de sus miembros” ⁹	No tiene una específica estructura de gobierno regulada. <u>Libertad</u> para tener gobiernos duales o unitarios.

⁶ Pese a dicha disposición, en la práctica, es emitido por el ministro de Educación en su representación.

⁷ CORREA, R., *Op. Cit.*, p.10.

⁸ Por ejemplo, dentro de las primeras Correa menciona: la Universidad de Chile, de Santiago de Chile, de Valparaíso, de Bío- Bío, de Antofagasta, etc. Dentro de las segundas: universidades de La Frontera, Magallanes, Talca, Atacama, Tarapacá, entre otras. Ver: CORREA, R., *Op. Cit.*, p.11.

⁹ CORREA, R., *Op. Cit.*, p.12.

2.2) Autonomía financiera.

“De acuerdo al Scorecard, es la autonomía que tienen las instituciones de educación superior para adquirir y asignar fondos, decidir el valor de las matrículas y aranceles y acerca de la acumulación del excedente.”¹⁰ En Chile sus variables operan de la siguiente manera:

Autonomía financiera y sus variables. Aplicación en Chile.

Variable	Instituciones Estatales	Instituciones Privadas
Cantidad y tipo de fondos públicos.	<p>El Estado otorga financiamiento a la Educación Superior a través de dos formas: a) <u>Asignando recursos a los estudiantes</u>: lo que comprende el Crédito con Aval del Estado, el Fondo Solidario de Crédito Universitario, y diversos tipos de becas (de arancel u otras). “Al año 2014, las instituciones estatales recibieron el 14,4% de los fondos destinados a créditos estatales, las instituciones privadas del CRUCH el 15,9%, las universidades privadas el 51,5%, los institutos profesionales el 14,8% y los Centros de Formación Técnica el 3,3% (Contraloría General de la República, 2014)”^{11,12}.</p> <p>b) <u>asignando recursos a las instituciones</u>. Las fuentes de financiamiento, que pertenecen al Ministerio de Educación, son: El Aporte Fiscal Directo (AFD) e indirecto (AFI), Los llamados Conicyt (Fondos para Investigación), “Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), Fondo Basal por Desempeño (Basal), Convenio con la Universidad de Chile para Actividades de Interés Nacional (UCHile), Educación Superior Regional (ESR), Apoyo Innovación Educación Superior (INES), Fortalecimiento, Ley 20. 374 (Retiro). Asimismo, a contar de 2015, se ha creado un nuevo fondo destinado exclusivamente a las universidades estatales, denominado Convenio Marco Universidades Estatales (Convenio Marco) y, durante los años 2016 y 2017, a través de la Ley de Presupuestos, se ha creado el fondo Financiamiento del Acceso Gratuito a las Instituciones de Educación Superior. Otros fondos pertenecen al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, estos son: Aporte Gobiernos Regionales (GORE), Oficina Nacional de Emergencia (Onemi). Por último, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo otorga el Convenio Minvu.” De acuerdo a las estadísticas del año 2014, El 54,8% de estos fondos fueron recibidos por instituciones estatales, el 39,7% fueron percibidos por instituciones privadas pertenecientes al CRUCH, el 4,4% por universidades privadas, el 0,5% por institutos profesionales y el 0,6% por estudiantes de centros de formación técnica.¹³</p>	
Facultad para conservar el excedente de los fondos recibidos del Estado	<p>RG, al tener patrimonio propio, sus ingresos pasan a formar parte de él, por lo cual <u>pueden conservar los excedentes</u>. Sin perjuicio de existir ciertas cifras que deben ser reintegradas al Estado si no se gastan¹⁴</p>	<p>Pueden conservar los excedentes. Sin perjuicio de existir las mismas cifras que deben ser reintegradas al Estado si no se gastan. Prohibición al lucro de Universidades: No obsta a poder conservar el excedente, más bien prohíbe distribuirlo. IP y CFT privados, también pueden distribuir</p>
Facultad para contraer créditos en el sistema financiero	<p>El autor hace referencia que, de acuerdo a lo prescrito en el art. 63 n° 7 de la Constitución, los créditos contratados por organizaciones estatales deben ser aprobados por ley y estar destinados a financiar un proyecto específico (No obstante ello, los estatutos de las Ues. de Chile, Santiago de Chile, de Valparaíso, Antofagasta, La Serena, de la Frontera, de Talca, Metropolitana y de Playa Ancha tienen facultad para contratar créditos en sus Estatutos). Asimismo, dicha decisión está sujeta al trámite de la <u>toma de razón</u> por la Contraloría General de la República (CGR).</p>	<p><u>Pueden contraer libremente créditos</u> en el sistema financiero.</p>

¹⁰ *Ibid.*, p.12.

¹¹ *Ibid.*, p.13.

¹² El autor señala extraer esta información de un informe de la Contraloría General de la República del año 2014. Ver: CORREA, R., *Op. Cit.*, p.12.

¹³ CORREA, R., *Op. Cit.*, p.13.

¹⁴ Esta situación ocurre en aquel financiamiento proveniente del Convenios Marco de Universidades Estatales, Fondo Conicyt y Fondo de Desarrollo Institucional.

Facultad para poseer (y vender) inmuebles	Sus Estatutos las <u>facultan para vender</u> inmuebles que son parte de su patrimonio, exigiendo autorización de los órganos colegiados de gobierno (Consejo Universitario o Junta Directiva). Dicha venta también está sujeta -en ciertos casos- a la <u>toma de razón</u> por la CGR.	<u>Están facultadas</u> para vender sus inmuebles <u>sin restricción</u> alguna.
Facultad para cobrar matrícula a estudiantes nacionales	No existe única legislación que regule dicha facultad. Sin embargo, sus Estatutos las facultan expresamente para cobrar matrícula y aranceles.	Están facultadas, en virtud de autonomía financiera de la LEGE y ausencia de prohibición.

2.3) Autonomía en la Administración de recursos humanos.

“Es la autonomía que tienen las instituciones de educación superior para reclutar, fijar salarios y promover a académicos y administrativos”¹⁵. La autonomía administrativa regulada en el artículo 104 del DFL N°2 de 2009, se encuentra comprendida dentro de esta dimensión.

Cabe hacer presente que, respecto a la normativa aplicable a los académicos de Instituciones Estatales, priman los estatutos especiales establecidos por cada institución, por sobre las reglas del Estatuto Administrativo, que se aplican de forma supletoria para el caso de las situaciones o aspectos no regulados por dichos estatutos (Art. 43 de la Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, en relación al Art. 162 letra a) del Estatuto Administrativo). Ello también aplica, conforme a la CGR, al personal no académico¹⁶.

En Chile, las variables de esta dimensión operan de la siguiente manera:

Autonomía en la administración de recursos humanos y sus variables. Aplicación en Chile.		
Variable	Instituciones Estatales	Instituciones Privadas
Capacidad para: Decidir acerca de los procesos de reclutamiento de académicos y administrativos;	<u>Gran libertad de decisión.</u> Algunos Estatutos deciden dichos procesos a través de un reglamento u ordenanza que dicta el Rector, la Junta Directiva o el Consejo Superior; otras Ues. establecen la existencia de una Comisión que nombre académicos. Los administrativos son designados conforme a normas de reglamentos u ordenanzas, o por el Rector con o sin aprobación de la Junta Directiva. Ambos nombramientos exigen el trámite de la <u>toma de razón.</u>	Tienen plena libertad para decidir.
Decidir los salarios de académicos y administrativos;	<u>Conforme Estatutos tienen libertad</u> para decidir. Algunas Ues. lo dejan a criterio de reglas dictadas por la Junta Directiva (a proposición del Rector) o dictadas por este mismo; otras, lo regulan mediante reglamento. En ciertos casos, decisión está sujeta al trámite de <u>toma de razón.</u>	Tienen libertad para decidir, sin perjuicio de sujetarse a las normas laborales vigentes.
Despedir a académicos y administrativos, y	<u>Conforme a sus Estatutos tienen libertad</u> para decidir. Algunos de ellos contemplan la existencia de un reglamento u ordenanza regule el procedimiento y condiciones de despido respecto de académicos. Los despidos suelen asociarse a normativa interna, al existir en muchas Ues. reglamentos especiales para académicos y administrativos que establecen derechos y obligaciones; sin embargo, también pueden aplicarse normas del Estatuto Administrativo (de forma supletoria).	<u>Sujetas a la legislación laboral vigente</u>

¹⁵ CORREA, R., *Op. Cit.*, p.16.

¹⁶ Correa Reymond menciona el dictamen N° 4767 de 1993. Ver: CORREA, R., *Op. Cit.*, p.16.



<p>Decidir acerca de los ascensos a académicos y administrativos</p>	<p>Sus Estatutos se refieren solamente a los ascensos de académicos, por lo que respecto a los administrativos rige Estatuto Administrativo. Respecto de académicos: Algunas dejan a cargo de un reglamento la regulación de dichos ascensos; otras contemplan existencia de Comisión de Nombramientos y Promociones. Sujeto a toma de razón.</p>	<p>Tienen libertad para ello.</p>
---	---	-----------------------------------

2.4) Autonomía académica.

“La autonomía académica es la autonomía que tienen las instituciones de educación superior para decidir el número de estudiantes, currículum, métodos de enseñanza, áreas, tipos y propósitos de los métodos de investigación”¹⁷. Como se indicó, nuestra legislación reconoce dicha dimensión y sus variables operan como se expresa:

Autonomía académica y sus variables. Aplicación en Chile.		
Variable	Instituciones Estatales	Instituciones Privadas
Capacidad para decidir el número de estudiantes	Tienen <u>libertad</u> de decisión ¹⁸ . La mayoría de los Estatutos deja a cargo del Rector dicha facultad.	Tienen <u>libertad</u> de decisión.
Mecanismos de admisión	Dichas Instituciones y aquellas privadas pertenecientes al CRUCH deben <u>sujetarse al sistema único de admisión</u> elaborado y administrado por el DEMRE de la U. De Chile, que se expresa en la admisión vía PSU.	<u>Libertad</u> para establecer mecanismo de admisión. Sin perjuicio de existir fuentes de financiamiento estatal que obligan a sujetarse al sistema único para recibir los fondos.
Capacidad para introducir nuevos programas	Estatutos de las Universidades otorgan dicha capacidad, pero la decisión debe adoptarla un organismo superior jerárquico, que por regla general será la Junta Directiva o Consejo Superior (excepcionalmente en U. Chile es el Senado Universitario).	Tienen libertad para crear programas, pero dicha decisión está sujeta a supervisión del Min. Educación.
Capacidad para terminar con programas	Sus Estatutos le otorgan dicha facultad, en la mayoría de ellas, dicha decisión será tomada por la Junta Directiva, Consejo Superior o Senado Universitario	Tienen libertad de decisión, no existiendo prohibición o restricción
Capacidad para decidir los mecanismos para asegurar la calidad y los proveedores.	Actualmente, dicha materia está tratada en la <u>Ley N° 20.129, que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación</u> , que creó la Comisión Nacional de Acreditación, organismo encargado de verificar y promover la calidad de las instituciones de Educación Superior (universidades, IPs y CFTs autónomos), así como también de las carreras y programas que imparten; de esta forma, esta ley contempla dos formas de acreditación: (i) la institucional, (ii) y aquella acreditación de las carreras y programas. Actualmente la acreditación institucional es meramente voluntaria, existe la facultad de someterse a ella tanto por instituciones de educación privadas como públicas, sin perjuicio de constituir un requisito para acceder a financiamiento estatal, lo cual en la práctica es un incentivo para acreditarse. Respecto de la acreditación de carreras y programas, ésta también es voluntaria.	<u>Ley N° 20.129, que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación</u> , que creó la Comisión Nacional de Acreditación, organismo encargado de verificar y promover la calidad de las instituciones de Educación Superior (universidades, IPs y CFTs autónomos), así como también de las carreras y programas que imparten; de esta forma, esta ley contempla dos formas de acreditación: (i) la institucional, (ii) y aquella acreditación de las carreras y programas. Actualmente la acreditación institucional es meramente voluntaria, existe la facultad de someterse a ella tanto por instituciones de educación privadas como públicas, sin perjuicio de constituir un requisito para acceder a financiamiento estatal, lo cual en la práctica es un incentivo para acreditarse. Respecto de la acreditación de carreras y programas, ésta también es voluntaria.
Capacidad para diseñar el contenido de los programas.	Tienen libertad para diseñar el contenido de los programas. La mayoría de sus Estatutos otorga dicha capacidad a sus unidades académicas o facultades (el Consejo de Facultad)	Tienen libertad para diseñar el contenido de los programas.

¹⁷ CORREA, R., *Op. Cit.*, p.19.

¹⁸ Correa indica que existiría restricción en Instituciones Estatales y Privadas en las glosas presupuestarias que establecen la gratuidad: “Financiamiento del Acceso Gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016” y “Financiamiento del Acceso Gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2017”. Ver: CORREA, R., *Op. Cit.*, (Cita N°12) p. 19.

IV. Autonomía de las Universidades en el PLES y PLUES.

El proyecto de Ley reconoce como primer principio del Sistema de Educación la autonomía de las IES, estableciendo en su artículo 3 letra a): “*El Sistema reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, entendida ésta como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales, en el marco establecido por la ley. Las instituciones deben ejercerla responsablemente, orientando su ejercicio al cumplimiento de los fines y principios de la educación superior, la consecución del bien común y el desarrollo del país y sus regiones.*”

La autonomía comprende la autonomía académica, financiera y administrativa, de conformidad al marco establecido por la ley, y en especial por las normas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.”

Correa Reymond indica que resulta relevante hacer constar que dicho artículo impone dos límites a la autonomía: el marco establecido por la ley, y las normas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; razón por la cual es importante precisar éstas.

(Texto actual PLES: Contempla exactamente en los mismos términos el principio de autonomía, pero su ubicación es distinta, ya que se encuentra en el mensaje)

A continuación se analizará cada una de las dimensiones de la autonomía y sus variables, bajo el texto y contenido del proyecto de Ley.

IV. 1 Autonomía organizacional

Autonomía organizacional y sus variables bajo el Proyecto de ley.		
Variable	Instituciones Estatales	Instituciones Privadas
Procedimiento de selección del rector	Mismas reglas, conforme a la Ley N° 19.305. <i>(Lo mismo se establece en Proyecto Ley Ues. Estatales)</i> Proyecto no regula elección de Rector de IP y CFT estatales, se regularía entonces por lo establecido en sus estatutos.	Permanecen con <u>libertad</u> para determinar el procedimiento
Criterio de selección del Rector.	Subsiste sistema de Elección democrática, ya explicado anteriormente. <i>(Lo mismo se establece en Proyecto Ley Ues. Estatales)</i> IP y CFT Estatales, conforme a sus estatutos.	Permanecen con <u>libertad</u> para determinar el criterio.
Período de duración y regulación del despido del rector	<u>Duración:</u> Subsiste plazo de 4 años, con posibilidad de reelección, pero solo por un periodo. <i>(Lo mismo se establece en Proyecto Ley Ues. Estatales, además, reelección solo podrá ser para el periodo inmediatamente siguiente).</i> <u>Remoción:</u> artículo 152 del Proyecto, en su letra e) faculta al Consejo Directivo (con 9 miembros, 4 elegidos por el Presidente de la República) para promover la remoción del Rector, dicha decisión debe ser tomada sin el voto de éste, lo que llevaría a que -en la práctica- no pudiese acordarse la remoción del Rector sin el voto favorable de aquellos miembros designados por el presidente(a). Correa señala que esto podría interpretarse como una restricción a la autonomía, ya que actualmente los miembros designados por el presidente en la Junta Directiva o Consejo Directivo de las Ues. Estatales no podrían vetar la decisión. Sin embargo, también indica que puede verse de otro modo: como un fortalecimiento de ella al impedir la corporativización de las instituciones o que los académicos mantengan a un Rector(a) que	Permanecen con libertad.

	<p>protege sus intereses particulares¹⁹ (En Proyecto Ley Ues. Estatales: <i>El Consejo Superior, organismo con 9 integrantes -3 nombrados por Presidente(a) de la República-, tendrá la facultad de proponer la remoción del Rector(a), acuerdo que deberá ser tomado por los 2/3 de sus miembros en ejercicio, excluyendo en dicha votación al Rector(a).</i>) CFT e IP Estatales, conforme a sus Estatutos.</p> <p>(En Proyecto Ley Ues. Estatales: <i>causales de remoción deberán establecerse en Estatutos de las Universidades</i>).</p>	
<p>Inclusión y selección de miembros externos en los gobiernos universitarios.</p>	<p>Artículo 149 del Proyecto las faculta a definir en sus Estatutos la estructura de gobierno interno, <u>proponiendo</u> la existencia de un Consejo Directivo (símil de la Junta Directiva de los Estatutos actuales de las Ues. Estatales), el Rector y un órgano colegiado normativo. Mencionando nuevamente los miembros del Consejo Directivo, Correa realiza el mismo análisis de la posible vulneración por ser dichos miembros de exclusiva confianza del Presidente; o fortalecimiento de la autonomía por evitar la corporativización de las instituciones educacionales. CFT e IP Estatales, dependerá de sus Estatutos (En Proyecto Ley Ues. Estatales: <i>La estructura de gobierno no queda sujeta a los Estatutos, sin perjuicio de poder contemplar en ellos otras autoridades unipersonales o colegiadas, sino que se <u>establece una determinada estructura de gobierno que las Ues. deberán seguir y que incluye la existencia de 3 órganos: El Consejo Superior, Rector(a) y el Consejo Universitario. El Consejo Superior estará compuesto por 3 miembros nombrados por el Presidente (a) de la República.</u></i>).</p>	<p>No están obligadas a incluir miembros externos. (En Actual Proyecto Ley ESUP: <i>IES de derecho privado, deberán contar con un órgano de administración superior; de la obligación de nombrar miembros externos nada se señala</i>)</p>
<p>Capacidad para decidir acerca de las estructuras académicas internas</p>	<p>No queda claro si dicha capacidad está comprendida dentro de las facultades otorgadas al Consejo Directivo, en orden a la regulación de las materias académicas y la elaboración de un plan de desarrollo institucional. CFT e IP Estatales, dependerá de sus Estatutos. (En Proyecto Ley Ues. Estatales: <i>Se establece expresamente que en virtud de la autonomía administrativa, podrán establecer en su organización interna las Facultades, Escuelas, Institutos, Centros de Estudios, Departamentos y otras unidades académicas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.</i>)</p>	<p>Subsiste libertad para decidir.</p>
<p>Capacidad para crear entidades legales independientes (...)</p>	<p>Si bien subsiste la facultad para crear entidades y celebrar operaciones con éstas, el proyecto regula una serie de restricciones a las operaciones con personas relacionadas, a saber: 1º las operaciones deberán contribuir al interés de la institución y a sus fines; 2º ajustarse en el precio, términos y condiciones del mercado en ese momento; 3º aprobarse en ciertos casos por el órgano de administración superior. Se critica la vaguedad del 1º requisito, en cuanto podría dejar un amplio margen de discrecionalidad en su interpretación. En cuanto al 2º, Correa señala que “puede dar lugar a mecanismos de fiscalización o regulación específica que, en la práctica, restringen la facultad de las instituciones para crear entidades legales independientes”²⁰ CFT e IP Estatales, tienen libertad para crear entidades legales. (En Proyecto Ley Ues. Estatales: <i>Dentro de las normas del párrafo 2º “De la Gestión Administrativa y financiera” se les faculta a crear y</i></p>	<p>Libertad para crear estas entidades. (En Actual Proyecto Ley ESUP: <i>Art. 71 y ss. exigen requisitos específicos para realización de operaciones con personas relacionadas: éstas deberán contribuir al interés de la institución y a sus fines; ajustarse en precio, términos y condiciones de equidad similares a las del mercado al momento de celebración; y cumplir con requisitos de artículos siguientes (por ejemplo, la aprobación por el órgano de adm. Superior en ciertos casos).</i></p>

¹⁹ Cfr. CORREA, R., *Op. Cit.*, p. 25.

²⁰ CORREA, R., *Op. Cit.*, p. 28.

	<i>organizar sociedades, corporaciones o fundaciones cuyos objetivos digan directa relación con el cumplimiento de su misión y funciones)</i>	
Gobiernos duales o unitarios	<p>Pese a que según el proyecto el gobierno está formado por Consejo Directivo y un órgano colegiado de carácter normativo, no es propiamente un gobierno dual; ya que no funcionan totalmente independientes, por ejemplo, este último elabora el plan de desarrollo Institucional, que debe ser aprobado por el primero. CFT e IP Estatales, tienen libertad para establecer en sus Estatutos gobiernos duales o unitarios.</p> <p><i>(En Proyecto Ley Ues. Estatales: como se ha dicho, la estructura de gobierno queda a cargo de tres órganos: Consejo Superior, Rector(a) y Consejo Universitario)</i></p>	<p>Deberán contar con un Órgano de Administración de Educación Superior, lo cual no obsta a que tengan libertad para crear segundo órgano con otras funciones.</p> <p><i>(En Actual Proyecto Ley ESUP: IES de derecho privado, deberán contar con un órgano de administración superior. No hay mención expresa a la posibilidad de tener un segundo órgano, sin embargo, el art. 69 que indica quiénes ejercerán funciones directivas para efectos de constituirse como personas relacionadas, se habla de “órganos académicos superiores”)</i></p>

Correa Reymond realiza ciertas precisiones en torno a la afectación que el texto del proyecto importaría a la autonomía organizacional:

- 1) “El proyecto de ley propende a mantener la autonomía de las instituciones en la elección del rector respecto del gobierno central. Sin embargo, no se hace cargo de las restricciones a la autonomía que, en la práctica, puede implicar este sistema, ya que permite a los académicos promover la elección de un rector en defensa de sus intereses corporativos.”²¹
- 2) “El proyecto de ley introduce un cambio relevante en la composición de los gobiernos de las universidades estatales, al obligarlas a incluir en su máximo organismo colegiado (el Consejo Directivo) cuatro miembros de exclusiva confianza del Presidente de la República, los que tendrían, sólo con sus votos, el derecho a vetar” aspectos centrales en las funciones y administración de las Universidades. “Esto implica un aumento de manera decisiva en el número de miembros de exclusiva confianza del Presidente de la República en el órgano colegiado superior. Cuando la gran mayoría de los estatutos de las instituciones estatales actualmente establecen que un tercio de los miembros (de las Juntas Directivas) con derecho a voto son de exclusiva confianza, el proyecto aumenta este número al cincuenta por ciento para la mayoría de las votaciones relevantes, otorgando de manera indirecta un derecho a veto al Presidente de la República respecto de dichas materias. Podría interpretarse que esta propuesta del proyecto de ley puede afectar la autonomía de las instituciones estatales, sujetando importantes decisiones a la aprobación de personas ajenas a la institución y de exclusiva confianza del Presidente. Sin embargo, también puede considerarse que el proyecto protege la autonomía, al buscar que, en la práctica, las universidades estatales no se vean capturadas por intereses corporativos de los académicos y funcionarios de turno.”²²
- 3) “al regular las operaciones con personas relacionadas, el proyecto deja abierto un ámbito de discrecionalidad al fiscalizador o al juez para interpretar “el deber que dichas operaciones contribuyan al interés de la institución y el cumplimiento de sus fines”, de

²¹ *Ibid.*, p. 28.

²² *Ibid.*, p. 29.

manera que, en definitiva, se pudiere restringir la facultad de crear entidades independientes”²³

IV.2 Autonomía financiera.

Autonomía financiera y sus variables bajo el proyecto de ley.

Variable	Instituciones Estatales	Instituciones Privadas
Cantidad y tipo de fondos públicos.	<p>El sistema de financiamiento regulado en el proyecto establece dos mecanismos:</p> <p>1) <u>El establecimiento de un sistema de gratuidad para las universidades estatales y las privadas</u>, reconocidas por el Estado y que se acojan dicho sistema, cumpliendo con los requisitos del artículo 157; dentro de los cuales, se incluye la exigencia de acreditación en ciertos aspectos, la prohibición al lucro, etc. La Subsecretaría de Educación será la encargada de disponer cada monto otorgado a las instituciones acogidas a gratuidad, el monto dependerá -según el proyecto- del arancel regulado, los derechos básicos de matrícula y el volumen de estudiantes. El problema radica en que, a esta misma se concede la facultad de fijar los aranceles de las carreras. De manera que en la práctica, los fondos provenientes de matrículas y aranceles (que constituyen una gran parte del financiamiento obtenido por las IES), estarían controlados por el Estado por medio de este organismo.</p> <p>2) <u>Asignación de fondos para las IES</u>: Se propone un fondo de asignación directa (FAD) y uno especial para las Universidades Estatales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAD: Se creará un Fondo de Desarrollo y Mejora de la Investigación y creación artística destinado a las instituciones estatales y privadas que accedan a la gratuidad; los montos otorgados dependerán del desempeño de las instituciones medido a través de una serie de indicadores, que se establecerán en un reglamento del Min. Educación. Correa resalta importancia de que los indicadores establecidos por el Reglamento y los mecanismos con que dichos indicadores serían medidos se conozcan. Lo anterior, señala el autor, para para analizar en qué medida las instituciones podrían acceder a financiamiento para el desarrollo de investigaciones y creaciones artísticas que pretendan desarrollar para el cumplimiento de sus fines y proyectos institucionales en virtud del ejercicio de su autonomía. - Fondo para Ues. Estatales: Cuyo montos contendrían los valores del Convenio Marco y serían fijados por la Ley de presupuestos. Correa analiza el sistema de financiamiento concluyendo que respecto a “a) Financiamiento a los estudiantes. Continuaría estando compuesto por los créditos CAE y FSCU, manteniéndose las Becas de Arancel y las otras becas, sin perjuicio de que con el paso de los años las disposiciones relativas a dichas Becas, en buena medida, pasarían a ser de “letra muerta”, ya que los alumnos que cumplan los requisitos para ser beneficiarios de la mayoría de ellas podrían estudiar gratuitamente de acuerdo al sistema de financiamiento institucional para la gratuidad. b) Fondos para las instituciones de la educación superior. Estarían compuestos por los fondos destinados al sistema de financiamiento para la gratuidad, los Fondos de Asignación Directa (reemplazaría el AFD y el AFI) y el Fondo Adicional para las Universidades Estatales (que reemplazaría los fondos del Convenio Marco, vigente desde 2015), manteniéndose los Conicyt, FDI, Basal y los otros fondos menores. De este modo, en los hechos, se produciría que el sistema de financiamiento pasaría de financiar en mayor medida a los estudiantes, lo que, por definición, garantiza a las instituciones autonomía respecto del Estado, a un sistema en que se financia directamente a las instituciones de educación lo que, por razones prácticas, implica una serie de restricciones a la autonomía, como es el hecho de que se fijan sus matrículas, aranceles y de este modo, en gran medida, su financiamiento. Por otra parte, se reemplazan los fondos AFD y AFI, que para su cálculo se basaban en parámetros objetivos, por los Fondos de Asignación Directa y el Fondo Adicional para las Universidades Estatales, cuya asignación sería realizada por el Ministerio sobre la base de criterios que podrían prestarse para una mayor discrecionalidad y, ende, para eventuales vulneraciones a la autonomía de las instituciones.”²⁴ <p>(En Actual PLES: Se eliminan el Fondo de Desarrollo y Mejora de la Investigación y creación artística, y el Fondo destinado a Universidades Estatales; regulándose solamente el Financiamiento Institucional para la Gratuidad de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, que cumplan con estos requisitos:</p>	

²³ *Ibid.*, p. 30.

²⁴ *Ibid.*, p. 32.

	<ol style="list-style-type: none"> 1) 4 o más años de acreditación institucional 2) Estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, o corporaciones de derecho público. 3) Adscripción de un año al menos, al Sistema de Acceso Común a las Instituciones de Educación Superior. 4) Aplicar políticas de la Subs. De Educación, con un año antes a la solicitud. <p>Las IES Estatales que cumplan con estos requisitos tendrán financiamiento por el solo ministerio de la ley. Las otras, deberán solicitarlo a la Subsecretaría hasta el 30 de abril de cada año.</p> <p>Los montos de este financiamiento serán determinados anualmente por la Subsecretaría sobre la base: del arancel regulado, el derecho básico de matrícula (ambos se determinarán cada 5 años por resolución exenta del Ministerio de Educación, visada por Hacienda. La labor de la Subsecretaría será establecer las Bases Técnicas para el cálculo de estos, junto a una Comisión de Expertos) y el volumen de sus estudiantes (las vacantes máximas de estudiantes de primer año serán determinadas por la Subsecretaría).</p> <p>Se regulan también -en el artículo 102- los requisitos que debe tener el estudiante para acceder a gratuidad.)</p> <p>(En PLUES: La principal fuente de financiamiento para las Ues. del Estado, será el Convenio Marco de Universidades Estatales, sin perjuicio de contemplar otras fuentes, tales como: aquellos recursos provenientes del DFL N°4, de 1981, que Fija las Normas de Financiamiento de las Universidades; aquellos montos a los que puedan acceder a través de fondos concursables u otros instrumentos de financiamiento que disponga el Estado; los ingresos señalados en sus Estatutos por concepto de matrícula, aranceles, impuestos universitarios, prestación de servicios, frutos de sus bienes, donaciones, herencias o legados, entre otros. El proyecto también establece un Plan de fortalecimiento, con una duración de 10 años, y cuyo objetivo es apoyar el desarrollo institucional de las Ues. del Estado, asignando recursos para ello.</p>
<p>Facultad para conservar el excedente de los fondos recibidos del Estado</p>	<p>“Si bien el proyecto de ley no prohíbe especialmente a las instituciones conservar el excedente; eventualmente, dada la función otorgada a la Superintendencia de fiscalizar el uso de los recursos y la gran cantidad de atribuciones otorgadas con dicho objeto²⁵, en la práctica pudiese ocurrir que se termine por restringir, en alguna medida, la facultad que las instituciones de educación superior tienen para conservar el excedente.”²⁶</p> <p>En las Universidades Estatales, la restricción sería aún más relevante, ya que de acuerdo a las facultades otorgadas al Consejo Directivo en torno a las políticas financieras, éste debería decidir el destino de los excedentes; aún más, al ser una materia a proposición del Rector (lo cual excluye su voto), los miembros designados por el Presidente(a) tendrán derecho a veto. Por dicha razón, el autor propone que los miembros externos del Consejo -que protegen la autonomía de la institución de intereses corporativos de grupos de turno- no sean de exclusiva confianza del presidente, sino que escogidos por otro mecanismo.</p> <p>Así también, para las Ues. Estatales y aquellas adscritas a gratuidad, en la práctica, el ejercicio de esta facultad dependerá del Estado: La Superintendencia de Educación determinará los aranceles, y a través de ello, los montos asignados por gratuidad; pudiendo incidir de esta forma en el excedente.</p> <p>(En PLES: Conforme a su artículo 62, se obliga a las IES privadas a destinar sus recursos y reinvertir los excedentes o ganancias que generen, en la consecución de los fines que les son propios y en el mejoramiento de la calidad de la educación; indicando que cualquier contravención a ello se considerará como una infracción gravísima sancionada por la Superintendencia de Educación.</p> <p>En PLUES: No se regula la situación de los excedentes. En la definición de las Ues. Estatales se indica que están dotadas de patrimonio propio; así también, se les concede autonomía económica, entendida ésta como aquella que autoriza a disponer y administrar sus recursos y bienes para el cumplimiento de su misión y de sus funciones, sin la intervención de autoridades u órganos públicos ajenos a la Universidad.)</p>
<p>Facultad para contraer créditos en el sistema financiero</p>	<p>Si bien no hay una referencia expresa en el proyecto de esta facultad, la atribución asignada al Consejo Directivo de aprobar -a proposición del Rector- las políticas financieras anuales, importa que éste debería decidir la contratación de créditos; y, tal como lo mencionamos anteriormente, los miembros de este órgano nombrados por el Presidente (a), tendrían un derecho a veto, lo que podría interpretarse como afectando la autonomía, pero permite a su vez protegerla de intereses corporativos.</p> <p>El proyecto no se refiere a esta facultad. (PLES: Proyecto no se refiere a esta facultad).</p>

²⁵ Correa señala que la Superintendencia de Educación podría, por ejemplo, citar a declarar a funcionarios de las IES, ingresar a dichos establecimientos, acceder a documentos, etc. Ver: CORREA, R., *Op. Cit.*, p. 33.

²⁶ CORREA, R., *Op. Cit.*, p. 33.

	<p>(En PLUES: En art. 30 letra f) Se otorga expresamente esta facultad, y su aprobación -a propuesta del Rector(a)- será atribución de Consejo Superior (art. 13 letra c), exigiendo un quórum especial para ello. Sin perjuicio de existir control de toma de razón por la CGR cuando se comprometa al patrimonio de la institución a través de hipotecas o gravámenes. En ciertos casos, están autorizadas para contratar créditos a través de Licitación privada o trato directo.)</p>	
<p>Facultad para poseer (y vender) inmuebles</p>	<p>Se otorga dicha facultad -a propuesta del Rector- al Consejo Directivo, de manera que, también los miembros nombrados por el Presidente (a) tendrán la posibilidad de vetar la decisión, lo que podría interpretarse como afectando la autonomía, pero permite que la decisión de vender inmuebles no dependa de grupos interés que de turno controlen el Consejo Directivo. Sujeta al control del trámite de la toma de razón.</p> <p>(En PLUES: Se otorga expresamente esta facultad, y su aprobación -a propuesta del Rector(a)- será atribución del Consejo Superior (art. 13 letra f), exigiendo un quórum especial para ello. Respecto a dicha decisión, procede el trámite de la toma de razón por la CGR.</p>	<p>Subsiste libertad, con las restricciones impuestas a operaciones con personas relacionadas.</p> <p>(PLES: Proyecto no se refiere a esta facultad).</p>
<p>Facultad para cobrar matrícula a estudiantes</p>	<p>De conformidad al Sistema de financiamiento para la gratuidad, los aranceles serán fijados por una Comisión de expertos, así también, las Ues. Estatales y privadas acogidas a gratuidad no podrán cobrar matrícula y aranceles a estudiantes pertenecientes a determinados deciles.</p> <p>(PLUES: Señala dentro de las fuentes de financiamiento de las Ues. Aquellos ingresos provenientes de derechos de matrícula. Sin perjuicio de respetar normas de financiamiento institucional para la gratuidad en PLES)</p>	<p>Aquellas no acogidas a gratuidad tendrán libertad para cobrar matrícula.</p> <p>(PLES: Las IES accedan a financiamiento institucional para la gratuidad, se regirán por valores regulados de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación. Que se determinarán cada 5 años por resolución exenta del Ministerio de Educación, visada por Hacienda. La Subsecretaría establecerá las Bases Técnicas para el cálculo, junto a una Comisión de Expertos)</p>

Como conclusión de esta dimensión, Correa Reymond también destaca particularidades del proyecto que afectarán la autonomía:

- 1) Habría un deslizamiento en el Sistema de financiamiento, desde uno centrado en asignar recursos a estudiantes, a uno centrado fundamentalmente en el financiamiento a las instituciones de educación superior.
- 2) “las universidades privadas no adscritas al sistema de financiamiento institucional gozarían de mayor autonomía financiera bajo estas variables, encontrándose sólo regulada la facultad de celebrar contratos con personas relacionadas (...) Asimismo, los mecanismos de fiscalización y regulación establecidos por la Superintendencia podrían implicar, en la práctica, limitaciones para poder conservar el excedente.
Por el contrario, la autonomía financiera de las instituciones estatales y de las privadas que adscriben al sistema de financiamiento institucional sería tremendamente restringida, al fijarse la cantidad y tipo de fondos que podrían recibir dichas instituciones y restringir la facultad que tendrían las mismas de cobrar aranceles. Como efecto de ello, el Ministerio, a través de la Subsecretaría, controlaría absolutamente los presupuestos totales de las instituciones de educación superior, dando también lugar a una cierta homogeneización entre dichos planteles educacionales. Asimismo, como efecto de la regulación de los

aranceles y restricción a las fuentes de financiamiento, se puede ver afectada la autonomía de las instituciones para conservar el excedente y realizar planificaciones a mediano y largo plazo. Por último, del análisis de las variables relativas a la autonomía financiera, se verifica nuevamente que los miembros del Consejo Directivo escogidos por el Presidente de la República pueden representar una amenaza para la autonomía de las instituciones de educación superior, ya que ellos podrían vetar las decisiones relativas a la facultad de conservar el excedente, tomar créditos en el sistema financiero y la venta de inmuebles, pero a su vez ello podría proteger la autonomía de las instituciones del denominado corporativismo. Por ello, el autor propone mantener el derecho a veto en dichas materias por parte de miembros externos en el Consejo Directivo (Superior) pero sugiere que estos no debieran ser de exclusiva confianza del Presidente.”²⁷

²⁷ *Ibíd.*, p. 36.

IV. 3 Autonomía en la Administración de recursos humanos.

Autonomía en la administración de recursos humanos y sus variables, bajo el proyecto de ley		
Variable	Instituciones Estatales	Instituciones Privadas
Capacidad para: Decidir acerca de los procesos de reclutamiento de académicos y administrativos	<p>El proyecto indica que los funcionarios se regirán bajo los estatutos y normativa interna de cada institución, sin que aplique el Estatuto Administrativo (art. 145). También se elimina el trámite de la toma de razón para la contratación, modificación o término de los contratos del personal académico y no académico a honorarios.</p> <p><i>(PLUES: Otorga dicha facultad, sin perjuicio que establece la obligación de enviar a la CGR información respecto de: contrataciones, prórrogas y desvinculaciones de su personal académico y no académico (no exige trámite de toma de razón). Se permite contratar servicios específicos a base de contratos de honorarios o contrato de trabajo. Establece que los académicos y funcionarios se regirán por los reglamentos que dicten las Ues. Y en lo no previsto, por el Estatuto Administrativo).</i></p>	<p>Subsiste la libertad al respecto.</p> <p><i>(PLES: No se refiere a esto, subsistiendo libertad).</i></p>
Decidir los salarios de académicos y administrativos	<p>También queda regido según sus propios Estatutos, de manera que no aplican las normas del Estatuto Administrativo.</p> <p><i>(PLUES: No lo menciona expresamente. Sin embargo, señala que la normativa aplicable a académicos y funcionarios no académicos serán los propios reglamentos que dicten las Ues., y en lo no previsto por éstos, el Estatuto Administrativo).</i></p>	<p>Subsiste la libertad al respecto.</p> <p><i>(PLES: No se refiere a esto, subsistiendo libertad).</i></p>
Despedir a académicos y administrativos	<p>Son libres para regular las causales y procedimiento en sus propios Estatutos, de manera que, nuevamente, no aplican las normas del Estatuto Administrativo.</p> <p><i>(PLUES: No lo menciona expresamente. Sin embargo, señala que la normativa aplicable a académicos y funcionarios no académicos serán los propios reglamentos que dicten las Ues., y en lo no previsto por éstos, el Estatuto Administrativo. Establece la obligación de enviar a la CGR información respecto de esto.)</i></p>	<p>Subsiste la libertad al respecto, con la sujeción a la legislación laboral.</p> <p><i>(PLES: No se refiere a esto, subsistiendo libertad).</i></p>
Decidir acerca de los ascensos a académicos y administrativos	<p>Subsiste dicha facultad. Regirá lo establecido en los Estatutos de las Ues. Estatales</p> <p><i>(PLUES: No lo menciona expresamente. Se regirá conforme a los reglamentos que dicten las Ues., y en lo no previsto por éstos, el Estatuto Administrativo.)</i></p>	<p>Subsiste la libertad al respecto.</p> <p><i>(PLES: No se refiere a esto, subsistiendo libertad).</i></p>

Finalmente, Correa Reymond realiza algunos comentarios sobre el proyecto en relación a la autonomía en la administración de recursos humanos, destacando que, en términos amplios, las IES mantendrían su autonomía. “Sin perjuicio de ello, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 154, se propone la existencia de un órgano colegiado de carácter normativo, distinto del Consejo Directivo, con funciones académicas, en el que deben participar con derecho a voz y voto todos los estamentos de la universidad, asegurando la representación de los académicos en dos tercios. Sin embargo, no está del todo claro si dicho órgano intervendría en las decisiones de las instituciones estatales acerca del reclutamiento, fijación de salarios y promoción de académicos.”²⁸

²⁸ *Ibid.*, p. 39.

IV.4 Autonomía académica.

Autonomía académica y sus variables bajo el proyecto de ley.		
Variable	Instituciones Estatales	Instituciones Privadas
Capacidad para decidir el número de estudiantes	<p>Dicha capacidad se elimina, ya que bajo el proyecto la Subsecretaría de Educación sería la encargada de determinar las vacantes máximas de estudiantes en IES estatales y privadas acogidas a gratuidad.</p> <p><i>(PLES: IES que reciban financiamiento institucional para la gratuidad no tienen dicha capacidad, puesto que Subsecretaría -mediante resolución, que deberá llevar la firma del Ministro o Ministra de Hacienda y que deberá dictarse a más tardar el 30 de abril del año anterior al que se aplique la regulación-, determinará las vacantes máximas de estudiantes de primer año, para aquellas carreras o programas de estudio señalados en el artículo 103.)</i></p>	<p>No acogidas a gratuidad: Tienen libertad para determinarlo.</p> <p><i>(PLES: IES que no reciban financiamiento institucional para la gratuidad, podrán determinarlo.)</i></p>
Mecanismos de admisión	<p>Aquellas instituciones que reciban recursos públicos, no tienen la posibilidad de decidir, ya que se establece un Sistema Común de Acceso a la educación superior, administrado por la Subsecretaría de Educación Superior, y ya no a cargo del DEMRE. Sin perjuicio que, cada IES podrá crear otros instrumentos, que deberán ser autorizados por la Subsecretaría.</p> <p><i>(PLES: Se crea un Sistema Común de Acceso a la Educación Superior, administrado por la Subsecretaría de Educación. Este sistema será obligatorio para las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica que reciban recursos públicos que tengan por objeto el pago del arancel o derechos de matrícula de estudiantes, o instrumentos de financiamiento estudiantil que cuenten con la garantía del Estado. Asimismo, las demás instituciones podrán adscribir voluntariamente al Sistema de Acceso, en cuyo caso deberán solicitarlo a la Subsecretaría.)</i></p>	
Capacidad para introducir nuevos programas	<p>“las instituciones de educación gozarían diferentes grados de autonomía para abrir carreras y programas. Esta autonomía se encontraría restringida por un órgano externo (Consejo para la Calidad) del que ciertas instituciones requieren Autorización y al que otras tienen deber de información, dependiendo del nivel de acreditación de la institución y las características del programa. Sin embargo, existe cierta autonomía de este órgano respecto del Estado, ya que éste sería funcional y financieramente descentralizado y sus miembros serían escogidos por el Presidente de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública”²⁹</p> <p><i>(PLES: IES acreditadas pueden abrir nuevas carreras y programas, debiendo informar a la Comisión Nacional de acreditación y presentar un proyecto. IES con cuatro años de acreditación, deberán solicitar autorización a la CNA, presentando un proyecto. IES acreditadas condicionalmente no podrán impartir nuevas carreras o programas)</i></p>	
Capacidad para terminar con programas	<p>El proyecto no se refiere a esta variable, sin embargo, la facultad de la Subsecretaría de determinar el número de vacantes podría constituirse como una restricción a esta capacidad; exigiendo a alguna institución abrir una cantidad de vacantes para un programa que la institución podría querer cerrar.</p> <p>También se contempla el cierre de carreras y programas cuando la institución no cumpla con los niveles de acreditación establecidos por la ley.</p>	

²⁹ *Ibid.*, p. 41.

	<p><i>(PLES: No hay completa libertad, se regula el cierre de una carrera, exigiendo que la IES presente un Plan de Cierre a la Subsecretaría, que podrá aprobarlo o hacerle observaciones, que deberán ser subsanadas).</i></p>
<p>Capacidad para decidir los mecanismos para asegurar la calidad y los proveedores.</p>	<p>Bajo el texto del proyecto las instituciones no tendrán libertad para decidir los mecanismos que aseguren calidad. En efecto, el proyecto busca establecer un Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, dotado de una serie de organismos con atribuciones al respecto, a saber: la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo para la Calidad de la Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior.</p> <p>El organismo a cargo del proceso de acreditación institucional será el Consejo para la Calidad, quien deberá emitir una resolución final luego del procedimiento establecido en la ley. A su vez, la Subsecretaría, encargada de la administración del Sistema deberá elaborar un Plan de Coordinación Institucional para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior, Correa indica que “Es difícil prever cuáles pueden ser los alcances de dicho plan; sin embargo, en pos del cumplimiento de dichos objetivos se pueden establecer mecanismos o procedimientos que terminen por otorgar un fuerte control por parte de un organismo centralizado –como es la Subsecretaría– sobre las instituciones de educación superior. Es más, es difícil concebir en qué consistiría la referida coordinación y por qué es necesaria.</p> <p><i>(PLES: No permite decidir mecanismo, se establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, compuesto por los siguientes organismos: Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y la Superintendencia de Educación Superior).</i></p>
<p>Capacidad para diseñar el contenido de los programas.</p>	<p>Si bien en el texto del proyecto no existen restricciones a la capacidad de diseñar los programas, ésta de igual modo podría estar limitada si consideramos que el Sistema de Aseguramiento de la Calidad importa seguir criterios o estándares para cumplir con la calidad en la educación.</p> <p><i>(PLES: En el caso que IES con cuatro años de acreditación deseen abrir nuevos programas, el Art. 25 quáter establece la presentación de un proyecto a la CNA, que deberá contener una serie de menciones señaladas en la misma norma)</i></p>

Como consideraciones finales, Correa indica que, si bien el paso de un sistema de acreditación institucional voluntario a uno obligatorio, no parece problemático para la autonomía de las instituciones, en atención al objetivo de asegurar la calidad de la educación que ellas prestan; sí podría producir un conflicto la composición y funcionamiento del Consejo de Calidad; dado que sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, sobre la base de ternas elaboradas por la Alta Dirección Pública. En este sentido, solo en la medida que dicho Consejo se constituya como un organismo técnico, cuyos miembros solamente velen por la calidad y no exista intromisión en la misión o proyecto de las IES, o la afectación a la libertad de cátedra de éstas, la autonomía carecería de límites y se fortalecería. Por otro lado, critica las innumerables atribuciones conferidas a la Subsecretaría: ésta determinará el número de estudiantes, administrará el Sistema único de admisión, coordinará -sin haber claridad respecto de la necesidad y la forma de esta coordinación- el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación, etc.