



## SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE UNIVERSIDADES ESTATALES Y SU ACTUAL ESTADO

24 de octubre de 2017<sup>1</sup>

El proyecto de Ley sobre Universidades Estatales (Boletín 11.329-04), reingresado el 13 de julio de 2017 a la Cámara de Diputados, ha sido aprobado en particular por la Comisión de Educación el día miércoles 11 de octubre de 2017, en su primer trámite constitucional, con significativas modificaciones, pasando a ser discutido en la Comisión de Hacienda, previo a su votación en Sala durante los próximos días.

Durante esta primera etapa (y previamente también) tanto el Senado Universitario así como el Comité de Coordinación Institucional (Rector, Consejo y Senado Universitario, FENAFUCH, ACAUCH, SITRAUCH, FECh y Consejo de Evaluación) presentaron indicaciones, a través de parlamentarios, en miras de mejorar sustancialmente el proyecto de ley en las tres aristas que la Universidad de Chile acordó como relevantes, a saber: a) Sistema de Universidades Estatales; b) Gobierno, autonomía y participación; c) Financiamiento; y d) Condiciones Laborales de Funcionarios.

A continuación se exponen, en un primer momento, un análisis general del proyecto de ley en su estado actual (tras la aprobación en particular de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados), de tal modo de identificar sus aspectos más críticos, para luego revisar los principales avances y temas pendientes (riesgos)<sup>2</sup>.

### ***Aspectos generales:***

Como se podrá observar más adelante, las modificaciones que se han introducido al proyecto en la Comisión de Educación buscan solucionar los problemas más criticados por diferentes sectores sociales y políticos pero, sobre todo, por las comunidades universitarias. Se han modificado las significativas agresiones a la autonomía que importaba el proyecto en su versión original, así como la posible precarización de las condiciones laborales de los funcionarios no académicos de las instituciones. En ese sentido, se reconoce la historia y los avances en participación y democracia universitaria de las instituciones que han cambiado sus estatutos con posterioridad al 11 de marzo de 1990 (exceptuándolas de las regulaciones comunes relativas al gobierno universitario), al

---

<sup>1</sup> El presente documento de trabajo fue elaborado por el abogado del Senado Universitario **Gustavo Fuentes Gajardo** y el pasante en Observatorio Legislativo de las Reformas en Educación Superior **Fernando Carvalho Arrau**. Versión 24.10.17.

<sup>2</sup> Es preciso señalar que muchas de las modificaciones introducidas por los diputados de la comisión de educación, especialmente en cuanto al financiamiento y la expansión de la matrícula, pueden ser modificadas tanto en la Comisión de Hacienda como en la Sala, en virtud de que el Ejecutivo ya ha anunciado indicaciones al respecto.



mismo tiempo que se modifica la composición del consejo superior de tal modo de aumentar la participación de actores internos en el mismo, disminuyendo el número de representantes del presidente de 3 a 2, y estableciendo que los profesionales externos de destacada trayectoria sean egresados<sup>3</sup>. En cuanto a las condiciones laborales de los funcionarios no académicos, se les reconoce su estatus de funcionario público regido por el estatuto administrativo, lo que antes dependían de reglamento interno de cada institución, y se limitan las excepciones a esta modalidad de contratación a "labores accidentales y no habituales".

Sin embargo, pese a que se intenta establecer en algunos artículos la posibilidad de ampliación de la matrícula, quitando las restricciones establecidas en el financiamiento por medio de la gratuidad, o estableciendo esta posibilidad en un actuar coordinado entre el Ministerio de Educación y las Universidades del Estado, esto no pasa de ser una declaración de "buenas intenciones", dado que en términos gruesos el sistema de financiamiento y los montos involucrados se mantienen idénticos, siendo central el financiamiento a los estudiantes vía becas y créditos (con un aumento progresivo de la gratuidad), mientras el financiamiento directo a las instituciones vía AFD, convenio marco, o fondo de fortalecimiento en convenio con el Banco Mundial, se mantiene como algo secundario y significativamente menor.

Se mantiene, entonces, la preocupante ambigüedad en materia de expansión de matrícula y reubicación de estudiantes de instituciones en crisis, en virtud de que las declaraciones no trascienden a aspectos de financiamiento que las hagan posible y sostenibles en el tiempo. Es por ello que este proyecto termina siendo, en términos gruesos, conservador respecto a los aspectos esenciales del sistema actual de educación superior, caracterizado por ser altamente privado, con un financiamiento competitivo a los estudiantes, y con un diseño de las instituciones más cercanas a estructuras empresariales que a espacios de deliberación democrática.

En ese sentido, este proyecto, más allá de innovaciones puntuales, no presenta un horizonte de transformaciones en términos gruesos, al sistema de educación superior, renunciando a la necesaria expansión del sistema público, de tal manera de que lo mejor de nuestra tradición república esté al alcance de la mayoría de la sociedad.

---

<sup>3</sup> Quedando una composición de la siguiente manera: 2 representantes del presidente, 4 miembros electos por el consejo universitario (2 académicos, 1 estudiante y 1 funcionario) 2 egresados o profesionales de destacada trayectoria, y el rector, siendo ahora mayoritaria la participación de personas relacionadas con las instituciones.



## **Avances, pendientes y riesgos:**

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, resulta necesario tener presente lo siguiente:

### **a) Sistema de Universidades Estatales:**

- a. **Avances:** dentro de la misión y principios de éstas, se incorporaron nuevos aspectos como el de “territorialidad”, “pueblos originarios”, “cuidado del medio ambiente”, “cooperación”, “cooperación”, “pertinencia”, “transparencia”, “articulación de trayectorias formativas”, “participación”, “respeto” y “tolerancia”; se reconoció expresamente la necesidad de establecer una coordinación orgánica del Sistema de Educación Superior Estatal; eximición del pago de tributos respecto de todos los bienes y actividades de la Universidad (no se aplicación del I.V.A., entre otros); adecuada y coherente aplicación de la Ley de Compras Públicas a las Ues. Estatales; el apoyo de las Ues. Hacia aquellas que no alcancen mínimos de acreditación, a través del seguimiento y tutoría; las Universidades Estatales no estarán sometidas a una limitación en su matrícula, incorporándose como objetivo de la estrategia nacional de educación que la cantidad de estudiantes matriculados en la educación universitaria estatal iguale a las demás instituciones del sistema; se excluye del control de legalidad de la Contraloría Interna aquellas actuaciones que requieran de toma de razón de la Contraloría General de la República; se incorpora un párrafo completo sobre calidad y acreditación institucional, entre otros.
- b. **Pendientes y Riesgos:** Se mantiene una debilidad en la coordinación entre Instituciones de Educación Superior Estatal (Ues. Y CFT estatales); ausencia de regulación de una carrera académica nacional; ausencia de una mirada global que integra el sistema de educación superior con el sistema de ciencia y tecnología y la cultura del país (se ha tramitado este proyecto de ley sin mirar el actual proyecto de ley que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y sin conexión con el recientemente aprobado Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (promulgado Ley N° 21.045).

### **b) Gobierno, autonomía y participación:**

- a. **Avances:** Se respeta la historia y los avances en participación y democracia universitaria de la Universidad de Chile (la soberanía reside en la comunidad universitaria a través de sus órganos superiores y autoridades); para el resto de las universidades estatales se aumenta la participación de la comunidad universitaria en el Gobierno -dentro del marco de gobierno propuesto en el Proyecto de ley- a través del Consejo Universitario (similar al Senado Universitario) y dos la participación de la comunidad universitaria en el



Consejo Superior a través de 4 integrantes, 2 de ellos académicos, 1 estudiantes y 1 funcionario no académico (de un total de 9, donde 2 son externos nombrados por el Presidente de la República; 2 egresados o profesionales de destacada trayectoria nombrados por el Consejo Universitario y el Rector, quien presidirá); y en la elección de Rector votarán todos los académicos contratados. Finalmente, se abre un espacio en los próximos tres años, para que las comunidades universitarias de las universidades estatales realicen procesos de discusión y construcción de nuevos estatutos universitarios.

- b. Riesgos y retrocesos: la autonomía universitaria de las Ues. Estatales (en su arista administrativa y que tiene que ver con la organización interna) ha sido limitada a “esta ley” (sobre estatales) en contraste con la actual legislación vigente (ley general de educación) que limita la autonomía de las universidades “a sus estatutos y otras leyes”, trayendo como consecuencia que la forma de funcionar de las universidades siempre deberán limitarse a lo ya establecido en la ley de estatales. Esto podría afectar a la Universidad de Chile en caso de que ésta quiera innovar en aspectos distintos a los regulados en el proyecto de ley; respecto a la “excepcionalidad” otorgada a 5 universidades (entre ellas la Universidad de Chile), esta no es tal o más bien es débil, ello por cuanto igualmente se estaría restringiendo la autonomía al imponer la obligación de presentar mecanismos institucionales permanentes respecto de la aprobación del Proyecto de Desarrollo Institucional (que le compete al Senado Universitario) y de la aprobación del Presupuesto (que le compete al Consejo y Senado Universitario).

c) Financiamiento; y

- a. Avances: reconocimiento de la especificidad del sistema universitario estatal y su carácter de gratuidad; se posibilita la expansión de las universidades estatales, respecto de su matrícula, al eliminar la restricción que tenían estas, vinculándola además con el Plan de Fortalecimiento a las universidades estatales.
- b. Pendientes y Riesgos: Permanencia de un financiamiento más bien atomizado e insuficiente que no permitirá un real fortalecimiento al Sistema de Educación Superior del país. En ese sentido, estas modificaciones no pasan de ser declaraciones de “buenas intenciones”, por parte de algunos diputados, dado que en términos gruesos el sistema de financiamiento y los montos involucrados se mantienen idénticos, siendo central el financiamiento a los estudiantes vía becas y créditos (con un aumento progresivo de la gratuidad), mientras el financiamiento directo a las



instituciones vía AFD, convenio marco, o fondo de fortalecimiento en convenio con el Banco Mundial, se mantiene como algo secundario. Ejemplo de ello ocurren en el proyecto de Ley de Presupuesto del año 2018, donde cerca del 80% de los fondos a educación terciaria irían destinados a subsidios a la demanda (“gratuidad”, becas y créditos), de los cuales al 2016 -según el último informe de Contraloría- menos del 25% llegó a planteles estatales.

d) **Condiciones Laborales de Funcionarios .**

- a. Avances: Se mantiene la actual regulación que rige a los académicos (por reglamentos internos y supletoriamente el Estatuto Administrativo) y respecto de los no académicos, estos se registrarán exclusivamente por el Estatuto administrativo (actual situación), a diferencia de la propuesta inicial que contemplaba que estos se rigieran por reglamentos internos dictados por cada universidad; la Contraloría General de la República conocerá los nombramientos, contrataciones, prorrogas y desvinculaciones de los funcionarios, cambiándose por el mero registro propuesto inicialmente en el proyecto; se mantiene la propuesta respecto de la existencia de contratación por servicios específicos, especificando que estas deben ser labores accidentales y no habituales, acotándolo solamente a la relación civil (contrato de prestación de servicios) y no a una relación laboral (contrato de trabajo)
- b. Pendientes y Riesgos: No existen.

A modo de conclusión, si bien existen aspectos que deben ser considerados avances tanto en relación con el proyecto en su versión original como en relación al estado actual del sistema de educación estatal, este proyecto sigue sin proponer un camino de reconstrucción de la educación pública, que implique una transformación profunda de la misma, que permita garantizar el derecho social a una educación pública, gratuita, democrática y de calidad, donde lo mejor de nuestra tradición republicana tenga las puertas abiertas al conjunto de la sociedad, tanto en su composición como en su quehacer institucional.