



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

Santiago, Septiembre 2015.



Tabla de contenido

1	INTRODUCCIÓN	3
2	VISIÓN, MISIÓN Y PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO	3
3	ARTICULACIÓN EN RED DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO	9
4	FLEXIBILIZACIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE UN RÉGIMEN JURÍDICO Y FINANCIERO ESPECIAL PARA LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO.	12
5	GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO	16
6	FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL	20



1 INTRODUCCIÓN

Con motivo de la reforma a 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 o Institutos Tecnológicos Estatales que en red, conformen un espacio de colaboración y den garantías de lo que debe ser 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 concebida como un “bien de consumo” a un “derecho social”, mediante una oferta estatal gratuita, pertinente y de calidad en un sistema de provisión mixta, en el cual instituciones privadas y estatales colaboran con la misión de educar y de desarrollar al país desde distintas miradas, reconociendo y resignificando la educación pública estatal, hasta ahora disminuida respecto a la privada.

En razón de lo anteriormente expuesto, los Rectores de las Universidades del Estado elaboraron una propuesta, formulada en el presente texto, que constituye un documento base destinado a enriquecer y aportar al diálogo al interior de las comunidades universitarias, con el Ministerio de Educación, los parlamentarios y en general, todos los actores involucrados ante el escenario de una reforma de trascendencia para el sistema de educación superior.

2 VISIÓN, MISIÓN Y PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO

El Sistema de Educación Superior Estatal debe estar orientado a contribuir a la realización del bien común, servir a los intereses generales de la nación y atender a las necesidades de las



respectivas regiones, debiendo para ello sujetar su actuación a la visión, misión y principios compartidos entre las instituciones que lo conforman.



2.1. Visión del Sistema de Educación Superior Estatal

2.1.1. El sistema de educación superior estatal se concibe como referente:

i. Del sistema de educación superior. El Estado debe garantizar el derecho social a la educación superior, transformando a las instituciones que le pertenecen en referentes, para lo cual debe impulsar procesos de desarrollo de sus instituciones en procura de su excelencia y calidad, dotándolas de recursos suficientes y de condiciones óptimas para que puedan lograr este objetivo. Por medio de sus casas de estudio, el Estado debe fomentar la investigación científica y tecnológica, la innovación, la creación, la protección e incremento del patrimonio cultural y natural de la nación.

ii. De una ética pública: El Sistema de Educación Superior Estatal se configura como un referente ético para la sociedad, demostrando en forma permanente la transparencia y probidad de las actuaciones de las instituciones que lo conforman. Asimismo, debe constituirse como un espacio para el cultivo y práctica de los valores de la solidaridad, de la equidad, el pluralismo y el respeto a los derechos fundamentales apreciados por toda la sociedad. Para cumplir con esta visión, se requiere una distribución justa de recursos, en especial, para aquellas instituciones regionales históricamente desfavorecidas para que puedan alcanzar estándares referenciales de calidad.

iii. De calidad y gratuidad: todas las instituciones de educación superior estatales, deben alcanzar estándares internacionales de calidad, además de una oferta académica pertinente de excelencia y gratuita.

Asimismo, todas las universidades estatales deben alcanzar niveles de complejidad adecuados a las necesidades territoriales o nacionales que deben satisfacer o resolver, articulando la docencia con la investigación, creación, innovación y vinculación con el medio.



Esta nueva forma de pensar la educación permite avanzar en la tan anhelada igualdad de oportunidades a nivel social, y territorial. A su vez, dará paso a que el Estado atienda la formación profesional y técnica de sus ciudadanos con una planificación a largo plazo de acuerdo a las necesidades del país, revirtiendo entre otros, la proliferación de carreras sin ninguna proyección, que está afectando a miles de familias y con ello también el desarrollo del país.

2.1.2. Red articulada y con directa vinculación territorial: Las instituciones de educación superior del Estado se deben a la sociedad y a los territorios en los que se emplazan, y por ello 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 de la sociedad a través de una auténtica vinculación con el medio, 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 los conflictos de interés y de posturas ideológicas o religiosas, en aras de idear una visión de Estado que sea coherente con los desafíos futuros del país. Con tal objeto, se constituirán equipos académicos interdisciplinarios sumando todos los talentos de las distintas universidades de la red para resolver problemas de alta complejidad e impacto.

Lo anterior, se fortalecerá aún más, con la creación de los 15 Centros de Formación Técnica Estatales o Institutos Tecnológicos Estatales articulados curricularmente con la formación técnica de nivel medio y con el pregrado, y focalizados a la formación de técnicos altamente calificados en los ámbitos de desarrollo más requeridos en la región y el país.

Esta red articulada y con vinculación directa con el territorio podrá desarrollar investigación, docencia, innovación, creación y extensión, además de acciones en el ámbito de la vinculación con el medio, en forma colaborativa y conjunta, partiendo de la base de las potencialidades de cada institución. Red que actuará contextualizada con el mundo globalizado,



por ejemplo, haciéndose cargo de temas complejos y de urgente ocupación como la creciente escasez hídrica, o la ocurrencia de fenómenos naturales que generan desastres en los asentamientos humanos, especialmente, en las regiones del país, entre otros.

2.1.3. Universidades vinculadas estrechamente con el Estado. Un sistema de educación superior estatal articulado estrechamente con el Estado en su expresión nacional y regional. Para ello el Estado participa directamente en el órgano colegiado superior con el propósito de velar, adecuadamente por el cumplimiento de los lineamientos de políticas públicas en el ámbito de la educación superior y en materias relacionadas con el desarrollo en las que deban tener participación las instituciones estatales. Esta participación permitirá, a su vez, servir de canal de comunicación fluida entre éstas últimas y el Estado.

2.2. Misión de las Universidades del Estado.

Su misión fundamental es ocuparse, en un nivel avanzado, del desarrollo nacional y regional teniendo como fin último el bien común, y la mayor realización material y espiritual posible de los integrantes de la sociedad. Lo anterior se realiza a través de la creación, cultivo y transmisión de conocimientos por medio de la investigación básica y aplicada, la innovación, la docencia de pre y posgrado y la extensión; de la formación académica, científica, profesional y técnica; la transferencia tecnológica y de la educación continua y, en general, del cultivo superior de la filosofía, las humanidades, las artes, las letras y las ciencias

2.3. Misión de los Centros de Formación Técnica del Estado y/o de los Institutos Tecnológicos Estatales.



Estas instituciones tienen como misión fundamental ocuparse, en un nivel avanzado, del desarrollo nacional y regional, teniendo como fin último el bien común y la mayor realización material y espiritual posible de los integrantes de la sociedad.

Lo anterior, a través de la formación de capacidades técnicas, la docencia, el desarrollo de la creación e innovación, y la transferencia tecnológica, pertinentes con las necesidades sociales y económicas de la región en que se emplazan, que contribuyan a la diversificación productiva del país, orientada a un desarrollo económico sostenido, sustentable y equitativo. Tratándose de Institutos Tecnológicos éstos además tendrán como misión el desarrollo de investigación aplicada pertinente con el sector productivo y de servicio regional y nacional.

2.4. Principios orientadores del Sistema de Educación Superior Estatal

Son principios orientadores del sistema la autonomía, la libertad de pensamiento y de expresión, la libertad de cátedra y de asociación, el pluralismo, la participación de sus miembros en la vida institucional con resguardo de las jerarquías inherentes al quehacer de las instituciones que forman parte del mismo, la actitud reflexiva, dialogante y crítica en el ejercicio de las tareas intelectuales, el compromiso con la verdad, la excelencia académica, la inclusión, la integración, la cohesión, la equidad y la valoración del mérito como criterios de ingreso a la universidad, promoción y egreso de ella, la equidad de género, la sustentabilidad, la interculturalidad, solidaridad, y la formación de personas en vistas a su desarrollo espiritual y material, con sentido ético, cívico, respetuoso del medioambiente, y de los derechos humanos.

Especial referencia cabe hacer respecto a la **autonomía académica, económica y administrativa** con la que deben estar dotadas estas instituciones para lo cual es necesario consagrar constitucionalmente dicha autonomía. En este orden de cosas, deben tener derecho a regirse 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 su misión y sus finalidades;



la forma de ejecución de tales funciones y la fijación de sus planes y programas de estudios; estar dotadas de libertad de cátedra y de pensamiento, y disponer de los recursos para cumplir los fines que le son propios.

2.5. Consagración legal de la visión, misión y principios del Sistema de Educación Superior Estatal.

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

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

El modelo de educación superior creado en 1981 ha producido el contrasentido que las universidades estatales compitan entre sí, lo que ha atentado en contra de la formación de redes en instituciones de la misma naturaleza y misión.

El Consorcio de Universidades del Estado, comprende y valora la necesidad de formar una red integrada por las 18 casas de estudio universitarias¹ y los futuros 15 CFT estatales.

El sistema de educación superior estatal permitirá que estas instituciones puedan fortalecerse mediante un mecanismo de transferencia de experiencias y conocimientos desde aquellas que cuenten con mayor desarrollo en su complejidad, hacia las con menor desarrollo y complejidad porque han debido priorizar la formación docente dada la situación desfavorable originada principalmente por la distribución históricamente inequitativa de los recursos fiscales, y el modelo privatizador de

¹ Se valora además la creación de las Universidades de la Región de O'Higgins y de Aysén, en virtud de la Ley 20.842.



autofinanciamiento instaurado en 1981, que no considera la dificultad que una menor demanda en regiones, impacta negativamente en el proceso de complejización de las mismas. En este sentido, consideramos que es más eficiente colaborar y complementarse en red con un fin de lograr en todo el territorio nacional una educación superior estatal de calidad que otorgue efectiva igualdad de oportunidades en los distintos territorios del país, y que potencie la investigación, la creación, y la innovación.

El nuevo régimen jurídico, acorde con un sistema de educación superior estatal, debiera establecer parámetros e indicadores para el trabajo en red, junto con consagrar legalmente la obligación de las instituciones estatales para actuar bajo este nuevo mecanismo, incorporando recursos adicionales para ello.

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:

3.1. 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. Para una mejor operatividad, se propone incorporar en su subestructura orgánica el funcionamiento en macro zonas geográficas que faciliten la descentralización de las decisiones.

3.2. 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 norma común de jerarquización académica para todo el sistema de educación superior estatal, previo acuerdo de las comunidades universitarias. Dichas normas se deberían aplicar para los académicos que ingresan al sistema después de la promulgación de la ley.



Para los académicos ya jerarquizados antes de la promulgación de la ley de normas comunes en esta materia, 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.

En este orden de ideas, 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 que garantice su aplicación permanente por parte de las Universidades del Estado y de un reglamento que detalle su implementación.

En el periodo previo al reconocimiento legal recién señalado, las Universidades del Estado amparadas en la actual autonomía académica podrían establecer normas internas que regulen el reconocimiento recíproco de jerarquías académicas, para lo cual se deberá contemplar un periodo transitorio en el que interactúen las distintas comisiones de jerarquización de las universidades tendientes a establecer criterios comunes para tal efecto.

3.3. Unidades académicas de administración compartida. Permitir la constitución de institutos, escuelas u otro tipo de unidades académicas o centros de investigación con consejo de administración compartida, entre dos o más instituciones de educación superior estatal, cuando se estime necesario para responder a requerimientos de la comunidad nacional, regional o interregional.

3.4. 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, desde estudios técnicos a universitarios o desde el pre al posgrado. Para ello se hace necesario homologar el sistema de créditos transferibles entre las instituciones de la red.

3.5. Asistencia y asesoría a instituciones que pierdan acreditación o disminuyan significativamente el periodo de acreditación. Dada las diferencias históricas existentes entre las diferentes casas de estudio estatales, la actuación en red debe contemplar por ley un mecanismo de



asistencia y asesoría 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, o disminuyan significativamente el tiempo de acreditación. Esta última 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 asesorada.

3.6. 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. Ejemplo de ello, lo constituye el actual financiamiento para una red conformada por siete casas de estudio estatales destinada a fortalecer la formación inicial docente y la conformación en red en ámbitos del fortalecimiento conjunto de las universidades estatales, establecida en la glosa de la ley del Presupuesto 2015 correspondiente al instrumento Convenio Marco.

4 FLEXIBILIZACIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE UN RÉGIMEN JURÍDICO Y FINANCIERO ESPECIAL PARA LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO.

El régimen jurídico y financiero aplicado a las universidades estatales ha atentado en contra de su desarrollo, en especial porque se ha aplicado la normativa que rige a los órganos de la administración del estado a instituciones autofinanciadas y que se desenvuelven en un régimen de competencia, y en un mercado de la educación. Por ello es necesario que la reforma contemple, un régimen jurídico de derecho público propio y exclusivo para las instituciones de educación superior estatales, en el marco de un nuevo paradigma orientado a garantizar el derecho social a la educación superior.

El sistema de Educación Superior Estatal debe contar con instituciones que puedan dar respuesta oportuna y eficaz a las necesidades que debe atender, optimizando la gestión institucional. 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 del Estado, se establezcan normas que permitan flexibilizar la administración y gestión de las mismas, con el objeto de eliminar o atenuar las trabas jurídicas 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 Técnica del Estado, y por ende al Sistema Estatal en su totalidad.

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo a la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, de los Tribunales de Justicia y del Tribunal Constitucional, las Universidades del Estado son servicios públicos y se encuentran comprendidas entre las entidades de la administración a las cuales hace referencia el artículo 1 de la Ley 18.575. 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, limitación de endeudamiento, 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 dificultan aumentar los índices de calidad e incrementar la oferta de la matrícula estatal, como ocurre con los proyectos de infraestructura.

Adicionalmente, las universidades estatales se ven presionadas 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 bajo condiciones de desventaja y, en que el 84% de la oferta en educación superior es privada, poniendo 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 de las instituciones privadas. Ello hace indispensable un nuevo tratamiento por parte



del Estado con las Universidades que son de su propiedad, como asimismo de los futuros Centros de Formación Técnica o Institutos Tecnológicos, en aras a 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 preferencias estudiantiles demandan un aumento de la matrícula estatal².

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:

4.1. Reconocer a nivel constitucional la autonomía de las universidades o Centros de Formación Técnicas o Institutos Tecnológicos del Estado. Asimilándose 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, materia que fue eliminada en la Constitución Política de 1980.

Esta solución tiene la virtud de otorgar verdadera autonomía a las Universidades del Estado y resolver 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, modificar las plantas académicas y administrativas, o participar en personas jurídicas de derecho privado.

Con todo, resulta altamente conveniente que el nivel de autonomía de las instituciones de educación superior estatal tenga rango constitucional, considerando la naturaleza de sus funciones, las que de suyo requieren independencia en los ámbitos académicos, administrativos y financieros.

4.2. Modificar cada una de las leyes que limitan el accionar de las Universidades del Estado. Esto implica estudiar y proponer, para cada caso, regulaciones legales específicas que se

² 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.



incorporen en las respectivas leyes, con el propósito de flexibilizar su aplicación en las instituciones de educación superior estatal, como Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley de Compras Públicas, Ley de Transparencia, Estatuto Administrativo, etc., disponiendo, por ejemplo, que todo el personal de las universidades estatales se rija por estatutos propios o normas comunes a todo el sistema de educación superior estatal.

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

4.4. Flexibilización del control de la Contraloría General de la República. Una primera opción estaría dada por establecer como norma general el control ex post 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 posterior y del trámite de registro.

Una segunda opción, es que sólo queden afectas a toma de razón aquellas materias esenciales, y las restantes materias queden sujetas a fiscalización ex – post y trámite de registro.

Finalmente, se propone aumentar el monto o cuantía de los actos exceptuados de toma de razón establecidos en la Resolución Exenta 1600 de la Contraloría General de la República.

4.5. 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 relación con el Consejo de Rectores de Instituciones de Educación Superior del Estado o la Contraloría General de la República, en su caso.



Se sugiere incorporar mecanismos de eficiencia y eficacia, en el sentido de evitar la superposición y duplicación de auditorías, es decir, que las auditorías que efectúe la CGR se refiera a aquellas materias no auditadas por las respectivas Contralorías Internas, según los planes anuales correspondientes.

5 GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO

Las instituciones de educación superior estatal se deben a la sociedad y responden a los intereses generales de la nación, debiendo contar con una forma de gobierno que incorpore a los actores de la sociedad, refleje el pluralismo y la democracia propia de la vida en comunidad, pero por sobre todo que resguarde el cumplimiento de la misión de estas instituciones, a través de una oportuna, eficiente y transparente administración y gestión de los recursos públicos que le han sido asignados por el Estado.

Para asegurar lo anterior, se requiere de un cuerpo legal que contenga los aspectos básicos de gobierno y de gestión, estableciendo competencias y procedimientos en las materias de que se trate, fundados en la misión pública y el carácter estatal que tienen estas instituciones. Estas normas deben considerar el contexto de un modelo de provisión mixta de educación superior en el que se han desarrollado las universidades estatales, y en que estas instituciones están llamadas a ser referentes del sistema de educación superior.

5.1. Participación en las Universidades del Estado

La misión trascendente de las Universidades del Estado supone un conjunto de principios y valores republicanos, consustanciales al sentido mismo de la existencia de estas instituciones. No es posible la transmisión y desarrollo del conocimiento sin libertad, pluralismo, tolerancia, y el respeto a la dignidad humana. Tampoco es posible cumplir el compromiso social sin inclusión y equidad.



La universidad estatal debe ser una experiencia y un escenario permanente para adquirir e incrementar la cultura ciudadana y democrática.

Para cumplir con estos propósitos las Universidades del Estado deben avanzar definitivamente en la renovación de sus estatutos orgánicos que, en la mayoría de los casos, fueron impuestos durante la dictadura militar, en el contexto de un modelo de mercado y con una lógica autoritaria incompatible con los valores democráticos que hoy, deben fortalecer.

Cabe precisar que no obstante la lógica antes señalada, estas casas de estudio en el marco de su autonomía administrativa, y sobre la base del mismo marco legal, han logrado instalar mecanismos que han permitido abrir procesos de participación de las comunidades universitarias en la vida institucional que, sumados a la consagración legal de la participación con derecho a voto de académicos en la elección del rector, incorporada por la ley 19.305 del año 1994, han permitido avanzar en este sentido, incorporando valores democráticos que deben caracterizar a estas instituciones.

Asimismo, los estatutos de la Universidad Tecnológica Metropolitana y de la Universidad de Los Lagos, aprobados en la década del noventa, y la modificación de estatutos de la Universidad de Chile aprobada el año 2006, reconocen la participación con derecho a voz de estudiantes y funcionarios no académicos en el órgano colegiado superior de la institución. En el caso de los estatutos de la Universidad de Chile, se reconoce además la participación con derecho a voto, de estudiantes y funcionarios no académicos en el referido órgano.

De este modo, en el actual escenario la mayoría de los estatutos de las Universidades del Estado, no obstante la existencia de, al menos, cuatro iniciativas plasmadas en proyectos de ley en la década de los noventa, no han podido ser modernizados a la fecha³.

³ El **Proyecto de Ley del año 1993 que estableció un régimen especial para las universidades Estatales, con el objeto de facilitar su autonomía** contemplaba normas sobre composición del órgano colegiado superior, señalando que este debía contar a lo menos con 3 representantes del ejecutivo, delegando en el Presidente de la República facultades para modificar estatutos. Este proyecto facultaba además a las instituciones universitarias para presentar propuestas de modificación, por medio del Ministerio de Educación,



En razón a lo anterior, los estatutos orgánicos deben ser modificados razonadamente 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, en los que se modifique la composición de los órganos colegiados correspondientes y se garantice una participación ponderada de los diversos actores de la comunidad universitaria mediante procedimientos formales e institucionalizados que garanticen la participación orgánica de los estamentos en los temas de interés institucional.

Esta participación debe reconocer un peso sustantivamente mayor a la representación académica y atender a la responsabilidad diferenciada que cabe a los integrantes de la comunidad universitaria, debiendo atender además a la naturaleza y materias de las decisiones que se adoptan, y el carácter político, estratégico y operativo de las mismas.

A su vez, 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, que permitan fortalecer la cultura democrática de los integrantes de las comunidades universitarias, contribuyendo a mejorar las prácticas cívicas del sistema social y político nacional, ante la evidente demanda ciudadana por mayores niveles de representatividad y participación en el sistema político, proceso respecto del cual las universidades no deben ni pueden sustraerse. En este mismo sentido,

previamente aprobadas por el Rector respectivo. Luego, el articulado original del **proyecto de ley que dio origen a la Ley 19305 que modifica los estatutos de las universidades estatales en materia de elecciones de rector y establece normas para la adecuación de los mismos**, establecía la delegación de facultades al ejecutivo para que procediera a la modificación de los estatutos de las universidades estatales sobre la base de propuestas generadas en las propias entidades y aprobadas por los órganos competentes de acuerdo con los estatutos de estas casas de estudios. Esta parte del proyecto de ley fue suprimida a petición de los parlamentarios por considerar que se trataba de una materia de lato conocimiento (materias entre las cuales estaba el gobierno universitario), y el carácter urgente que revestía dotar a las universidades de normas para la elección de rectores dado que el año 1994 comenzaba el proceso de renovación de rectores en las casas de estudio estatales. Finalmente, el proyecto de **Ley marco de universidades estatales del año 1997**, que reemplazó un **proyecto enviado al senado el año 1995**, incorporó normas sobre gobierno universitario estableciendo la existencia de un Consejo Superior, reconociendo participación de estudiantes y funcionarios no académicos. Al igual que los proyectos anteriores, se facultaba al ejecutivo para modificar los estatutos, esta vez, sobre la base de propuestas elaboradas por la institución respectiva, previa consulta al interior de la Universidad.



los órganos del gobierno universitario deben incluir a representantes de la sociedad, del gobierno regional y nacional, y de las comunidades universitarias, lo que permitirá avanzar en la senda de una mirada de largo plazo y enfocada en el bien común

5.2. Participación universitaria y normas comunes de gobierno y gestión universitaria.

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, además de sistemas de control interno y mecanismos de desburocratización establecidos en normas comunes aplicables a todas las universidades estatales en miras de generar un sistema de educación superior estatal.

Luego, resulta indispensable metodológicamente distinguir tres ámbitos de gobierno universitario: **a) Normativo**, que comprende materia tales como: definición de la misión y visión institucional, planes de desarrollo estratégico institucional, las políticas y los planes de desarrollo académico, de investigación, de creación y de vinculación con el medio; **b) Administrativo y de Gestión**, referido a competencias exclusivas en materia de definición de presupuesto, enajenación y gravamen del patrimonio, gestión financiera, políticas de remuneraciones, control de la ejecución presupuestaria, control y auditoría de la gestión del Rector y de las unidades académicas y administrativas superiores; y **c) Control**, que comprende el control de legalidad y auditoría interna de la institución.

En este escenario, el Consorcio de Universidades del Estado reconoce la importancia de la participación de la comunidad en el gobierno universitario, en especial en lo referido al ámbito **Normativo**, radicada en un órgano colegiado superior (Consejo Superior o Consejo Universitario) integrada por el Rector, como máxima autoridad unipersonal de la institución, Vicerrectores; el Secretario General; los Decanos; representantes de los académicos; y por un número representativo



de estudiantes y funcionarios universitarios. Organismo colegiado en el cual los decanos y representantes de los académicos tengan una participación de al menos el setenta por ciento de dicho consejo.

En este ámbito se propone que los representantes de los académicos, de los estudiantes y de los funcionarios universitarios sean elegidos por cada estamento, mediante un procedimiento formal y público, en conformidad a la normativa legal que se dicte al efecto y que establezca los porcentajes de participación que aseguren representatividad y legitimidad a través de un proceso eleccionario debidamente regulado⁴, que establezca como mínimo un quorum de participación de al menos un cincuenta por ciento del estamento correspondiente.

En el ámbito **Administrativo** se reconoce la participación de integrantes de la comunidad universitaria, de representantes del gobierno central y/o regional, y de representantes de la sociedad. Este órgano colegiado debe garantizar representatividad e independencia de la autoridad unipersonal, y debe estar compuesto entre 7 a 9 integrantes, lo que se explica por la necesidad de fluidez y oportunidad en la toma de decisiones. Además, todos los miembros deberán poseer como requisito para su designación experiencia comprobada en el área de la administración o gestión. Por ende, dada la naturaleza y materia de las decisiones que este órgano colegiado superior podrá adoptar, sus miembros deben asumir como todo funcionario público, la responsabilidad civil y penal, que eventualmente puedan derivar de sus actos y decisiones. Además, atendido la naturaleza jurídica de las universidades estatales y del carácter de las decisiones que deben adoptarse en este órgano colegiado, se requiere que los integrantes de la comunidad universitaria pertenezcan a estamentos que puedan asumir la responsabilidad administrativa aplicable a los funcionarios públicos.

6 FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL

⁴ El reglamento podría establecer mecanismo electrónico de votación de la comunidad universitaria.



6.1. Financiamiento del Sistema de Educación Superior Estatal en un horizonte de largo plazo.

6.1.1. Financiamiento a la Oferta. Como mecanismo de fortalecimiento de las instituciones de educación superior estatales, el nuevo régimen jurídico aplicable deberá contemplar un financiamiento institucional de carácter permanente, mediante una fórmula que se establezca en la futura ley de reforma al sistema de educación superior.

Este financiamiento institucional es concebido como el compromiso del Estado con una educación superior estatal sustentable y de calidad en todo el país, independiente de la cantidad de alumnos que se matriculen anualmente en ellas, porque supone previamente que lo que se financia es una capacidad instalada suficiente para responder a la demanda por educación superior estatal a nivel regional y nacional. Además, es un financiamiento que busca sustentar 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, centros docentes asistenciales de salud, auditorios, espacios deportivos u otros, que en su carácter de públicos, deben estar disponibles no sólo para la comunidad universitaria o técnica, sino también para su entorno comunal y regional.

Este financiamiento basal debe responder a planes de desarrollo plurianuales y a los costos de operación anual, ya sean estructurales o variables. Asimismo, deberían responder a los planes de Desarrollo de las Instituciones y también contemplar una parte variable de los aportes, de acuerdo al desempeño o avance en los compromisos institucionales.

Además, este financiamiento debe garantizar la articulación, coordinación, calidad y pertinencia de un espacio de educación superior estatal, constituido por centros de formación técnica o institutos tecnológicos y universidades que en red, sirvan al bien común y al desarrollo territorial y humano, no sólo en los ámbitos formativos, sino que también de vinculación con el medio,



investigación científica, tecnológica, I+D, desarrollo cultural y social de la región en la que se emplacen, y del país.

6.1.2. Gratuidad. Las universidades estatales tienen convicción en que la gratuidad es inherente a la educación pública en tanto garantiza un “derecho social” para los que acceden a estas instituciones en función exclusivamente a sus méritos, sin discriminación arbitraria alguna, favoreciendo así la integración y cohesión social.

La gratuidad, según las universidades estatales, no se entiende sólo como el aporte a las instituciones en razón al número de estudiantes que se matriculan (financiamiento a la demanda). Se entiende como un aporte a las instituciones para que estas garanticen un derecho social con pertinencia y calidad con clara orientación al bien común en el marco del sistema de educación superior (financiamiento a la oferta).

El Consorcio de Universidades del Estado ha planteado la necesidad de equilibrar el financiamiento a la oferta con el de la demanda, desde una relación promedio 25/75 actual, a otra con mayor participación de aportes basales a las instituciones dependiendo de las condiciones geográficas y socioculturales del entorno donde éstas se emplazan. Ello implica avanzar en el financiamiento institucional hacia una mirada de los costos operacionales y de las inversiones necesarias para su funcionamiento y fortalecimiento, considerando de manera complementaria, los ingresos por la vía de la compensación por la función que presta en los ámbitos de la docencia, investigación y vinculación con el medio.

Por ejemplo, para instituciones de Educación Superior Estatales ubicadas en zonas geográficas más apartadas del centro del país, la relación del financiamiento institucional por la vía de los costos operacionales y las inversiones en razón de recursos garantizados versus variables podría estar constituida por una relación 70/30, por ejemplo, en donde el primer factor respondería al financiamiento garantizado para que la institución cumpla su función con pertinencia y calidad. El segundo factor, respondería a instrumentos de financiamiento variables, asociados a la función de docencia de postgrado, investigación, etc., o a incentivos para desarrollar políticas públicas regionales



o nacionales de acuerdo a un diseño global de funcionamiento del sistema en red de instituciones de Educación Superior Estatal.

La relación entre el financiamiento garantizado y variable a través de instrumentos asociados a incentivos podría ser diferente entre instituciones de educación superior estatal dependiendo de las condiciones demográficas y geográficas de su entorno directo. Por ejemplo, una Universidad Estatal ubicada en una región considerada “zona extrema” podría contar con una distribución del financiamiento garantizado y variable de un 80/20 o 90/10.

Es importante destacar que la gratuidad otorgada por estas instituciones se basa en el esquema de financiamiento señalado en el párrafo anterior. Por lo tanto, requiere necesariamente una definición del Sistema de Educación Superior que el Estado fomentará y en el cuál co-existirán instituciones públicas, privadas con vocación pública y exclusivamente privadas. Se entiende que este sistema de provisión mixta, que ha caracterizado a la Educación Superior chilena desde sus inicios, se mantiene con el fin de aportar al desarrollo de los territorios y comunidades desde la diversidad de misiones que coexisten dentro de cada uno de estos conjuntos. En consecuencia, para avanzar en el largo plazo se requiere, conducir un proceso de transición en donde cada conjunto de instituciones se desarrolle cumpliendo sus misiones específicas.

6.2. Financiamiento del Sistema de Educación Superior Estatal en 2016.

Para el Consorcio de Universidades del Estado todas las instituciones de educación superior públicas, deben contar con una oferta de formación de pregrado que garantice a través de la gratuidad, a un creciente número de estudiantes, el derecho social a una educación superior con calidad y pertinencia. En consecuencia, las Universidades del Estado de Chile, como eje vertebral del sistema público chileno no pueden sino adherir a esta política pública.

La gratuidad como un ideal a alcanzar, responde a un nuevo paradigma de cómo entender la sociedad a la cual todos pertenecemos. Responde a la necesidad de construir bienes y espacios



comunes con mayor equidad e integración en el marco de una educación concebida como un derecho social y no como un bien de consumo.

Por lo tanto, se opone a la idea imperante, hasta ahora, de obtener un beneficio privado cuya rentabilidad es posible que sea apropiada individualmente sólo por quien accede y copulativamente, logra financiar su educación. Es por ello que la gratuidad no debiera concebirse como el “endeudamiento de los estudiantes”, o como una “carga impositiva adicional para las familias y para quienes se gradúan”, sino que debería ser financiada contra rentas generales, y de esta forma, quienes más reciben debieran aportar solidariamente más por la vía impositiva.

Esta nueva forma de pensar la educación superior permitirá realmente avanzar en la tan anhelada igualdad de oportunidades, no sólo a nivel social, sino que también territorial, dando paso a que el Estado atienda la formación profesional de sus ciudadanos, porque desde la perspectiva del bien común, de esa formación depende el desarrollo general del país y no sólo responde a intereses particulares.

Así, para una institución de educación superior estatal constituye un deber y un compromiso relevar la educación pública porque ella beneficia al país y sus ciudadanos. Para una institución privada la gratuidad será siempre una opción que si bien puede representar una vocación pública, también puede también representar intereses legítimos pero particulares.

Las universidades estatales creen que es necesario avanzar en una reforma a la educación superior que cambie el paradigma actual. La medida de gratuidad propuesta por el gobierno atendiendo criterios de vulnerabilidad, se entiende como un paso en este sentido, como una señal clara para lograr una sociedad más integrada y cohesionada y una transición hacia un sistema de gratuidad universal.

Por otro lado, el gobierno se ha comprometido a que la medida de “Gratuidad 2016” no afectará los presupuestos universitarios, por cuanto su fin principal es avanzar de manera gradual, identificando y aplicando requisitos básicos que todas las instituciones de Educación Superior deberán



cumplir, los que hasta ahora son menos exigentes a los que ya cumplen las universidades estatales. Se entiende que estos requisitos buscan regular a las instituciones de Educación Superior privadas, acercándolas, por la vía del financiamiento, a un estándar público mínimo definido por el Estado para que puedan acceder a este beneficio.

Sin embargo, como la gratuidad en 2016 se asignará a través de una fórmula en base a aranceles regulados, resulta evidente que este mecanismo no cubre todos los costos fijos y variables, o las inversiones proyectadas y necesarias para impartir docencia de pregrado en instituciones que realizan otras funciones, en los ámbitos de la investigación, vinculación, etc., y que tienen estructuras de financiamiento de fuentes diversas, como es el caso de las universidades estatales. Estas instituciones sobre la base de su carácter, misión, y su compromiso con el desarrollo del país y de las regiones, quieren excluirse de un modelo de mercado de la educación superior, porque no se condice con la naturaleza estatal de estas instituciones, y porque desde hace muchos años han venido financiando carreras menos demandadas y necesarias para el desarrollo del país, a través de subsidios cruzados haciendo esfuerzos denodados por avanzar en investigación científica, tecnológica, I+D, desarrollo cultural y social inherente a su misión universitaria.

Producir educación de calidad en Punta Arenas, no es lo mismo que hacerlo en Santiago o en Antofagasta, por lo tanto una fórmula en base a un arancel estándar o regulado no garantiza por sí solo la gratuidad en el corto plazo y no es la manera más apropiada para que las universidades estatales la otorguen en un horizonte de más largo plazo.

6.2.1. Garantías necesarias para la aplicación de la gratuidad en el año 2016.

En ese sentido, mientras no se conozca con exactitud la fórmula que propone el Gobierno para otorgar el financiamiento por concepto de gratuidad, **las universidades estatales estarán disponibles para la Gratuidad en 2016**, si se garantiza lo siguiente:



- i. Que ninguna Universidad Estatal pueda recibir menos recursos que los que hoy recibe, cualquiera sea el mecanismo que implemente la gratuidad.
- ii. Que el financiamiento de las dos nuevas universidades estatales y los 15 centros de Formación Técnica sea independiente y adicional a lo que hoy se destina a las universidades estatales existentes.
- iii. Garantizar que el arancel regulado no impactará negativamente los ingresos de las universidades estatales, y que cualquier disminución que pudiera ocurrir deben ser debidamente compensadas.
- iv. La política de financiamiento debe considerar instrumentos que compensen gradualmente las inequidades entre instituciones, especialmente aquellas que tienen la condición de regionales (cabe señalar que para muestra de esta situación, 11 universidades estatales de un total de 16, se encuentran bajo el promedio de los recursos asignados por Aporte Fiscal Directo AFD en la relación a la matrícula de pregrado).

En conclusión, la reconstrucción de un sistema universitario público requiere generar modalidades de financiamiento propias y adecuadas en la futura ley de Educación Superior. Respondiendo a una política clara de recuperación de la educación superior pública chilena. Además, la ley de presupuesto 2016, debe dar una señal del cambio de paradigma desde el financiamiento a la demanda al financiamiento a la oferta, expresado en el fortalecimiento de los aportes basales de las universidades estatales, en especial, las que se encuentran en condiciones de desventaja histórica.

Quizás Chile sea el único país del mundo en que el Estado deba justificar y dar explicaciones por financiar el sistema público de universidades.

6.2.2. Medidas de corto plazo para financiar sistema de universidades estatales

Para avanzar en los propósitos antes señalados, las universidades estatales consideran también necesario avanzar en las siguientes medidas de aplicación de corto plazo:



- i. **Apoyo a la conformación de la red de universidades estatales.** Considerando la experiencia contemporánea de trabajo en red de las universidades estatales en diversos países, se hace necesario apoyar la creación de la red chilena de universidades estatales, para cuyos efectos presentaremos un proyecto concreto y un plan de desarrollo de esta iniciativa.
- ii. **Apoyo en infraestructura.** La infraestructura de las universidades estatales aunque hasta ahora en general se financia con recursos propios, son del Estado. Sin embargo, el dueño de estas propiedades no aporta en la mantención y reparación de los mismos, incluso aquellos que son de conservación histórica. Por ello, se propone la creación de un fondo destinado a la conservación de la infraestructura universitaria estatal proporcional a la valorización de estos bienes, así como también la destinación de recursos de inversión en infraestructura para las universidades estatales regionales que presenten carencias en este ámbito.
- iii. **Contribución al financiamiento de las remuneraciones del personal de las universidades estatales.** Los funcionarios académicos y no académicos de las universidades estatales son funcionarios públicos, sin embargo, en su financiación salarial no participa el Estado, sino que queda bajo la responsabilidad de los ingresos de las universidades a las que pertenecen. Esto incluye los reajustes anuales, y en este caso, estas universidades se han asimilado al índice de reajuste del sector público. Por otra parte, para fortalecer a las universidades estatales debería crearse un fondo que permita atraer y retener los mejores talentos, sistemas de dedicación exclusiva, extensión de jornada, sistemas de estímulos e igualdad de género, y estimular disciplinas necesarias pero de menor interés económico como humanidades, artes, ciencias sociales y pedagogías, entre otras.
- iv. **Propuesta de un programa permanente de incentivo al retiro.** Es necesario, reconocer el trabajo de académicos y funcionarios que han cumplido sus tareas y se encuentran en edad de jubilar, renovando así también periódicamente los cuadros académicos. Por ello, un plan de incentivo al retiro no sólo es justo, sino que estimula el desarrollo de las instituciones, que en la actualidad se ven impedidas de hacerlo por las restricciones que en esta materia establece el estatuto administrativo. Hacemos presente el compromiso asumido por el Gobierno y el



Parlamento de apoyar la aprobación de un proyecto ley de incentivo al retiro para académicos y profesionales, debido a que la ley promulgada en 2015, sólo favoreció al estamento no académico.

- v. **Proyecto de expansión de la matrícula en el sistema de educación superior estatal.** Las universidades estatales hoy representan un 15% del alumnado total de la educación superior, razón por la cual debe incentivarse el crecimiento de este sector para lograr una proporción de equilibrio respecto al sistema privado, concordantemente con las preferencias expresadas por los jóvenes en encuestas recientes. (Encuesta Mori)
- vi. **Políticas colaborativas con otras instituciones estatales, incluyendo campos clínicos de salud.** Interacción de las universidades públicas con otras instituciones del Estado, por ejemplo los ministerios. Un caso paradigmático lo constituye la relación entre universidades estatales y hospitales públicos, que en virtud a políticas de autofinanciamiento del sector de la salud, se han restringido las prácticas profesionales de estudiantes de la salud pertenecientes a nuestras instituciones.
- vii. **Apoyo a proyectos de investigación en que participen mancomunadamente las universidades estatales.** Promoción del trabajo conjunto de universidades públicas en áreas de interés nacional, tales como cambio climático, energía, medio ambiente, recursos hídricos, minería, pedagogía, telemedicina, entre muchos otros temas que requieren concentración de capacidades, equipamiento mayor, trabajo en red, atención permanente, y proyectos de largo plazo en especial, tratándose de áreas de alto interés regional y nacional.
- viii. **Plan especial para universidades estatales históricamente postergadas.** Debe configurarse un plan especial orientado a aquellas universidades que han sido menos favorecidas por las políticas de Educación Superior, para así garantizar altos estándares de calidad para todo el sistema público.
- ix. **Atracción de académicos e investigadores de alto nivel en regiones.** Medidas activas para impulsar centros de excelencia y atraer académicos e investigadores y con formación especializada hacia universidades ubicadas en regiones. Esto incluye la captación de jóvenes



doctores que retornan de los programas de especialización en universidades de reconocido prestigio (Becas Chile, por ejemplo)

- x. **Compensación por sobrecarga administrativa.** Debe compensarse el mayor costo que significa para las instituciones del Estado cumplir con las regulaciones que le son aplicables sólo a ellas y que encarecen su gestión, como las exigidas por el sistema de compras públicas, leyes de transparencia, lobby, entre otras.

Las medidas reseñadas precedentemente permiten pensar en rescatar la educación pública a través de un sistema de instituciones de educación superior estatal fortalecida, más eficientes y eficaces en la realización de su misión y quehacer, más participativas y articuladas entre sí, cumpliendo sus labores de interés público con propiedad, pertinencia, calidad y equidad, contribuyendo así decididamente a la realización del bien común en los ámbitos que les son propios.