



MINUTA

Indicaciones sobre gobierno universitario para proyecto de ley sobre universidades del Estado (Boletín 11.255-04)

§1. Existe una contradicción evidente en la definición de universidad del Estado como un organismo que goza de “autonomía académica, administrativa y económica” y la forma en que esa autonomía es regulada en el proyecto de ley sobre universidades del Estado (en adelante, el proyecto). En particular, la regulación de los órganos a cargo del gobierno universitario afecta la referida autonomía universitaria.

§2. El proyecto de ley modifica el gobierno de las universidades del Estado, afectando en mayor o menor medida su autonomía. Es posible distinguir a grandes rasgos tres tipos de gobernanza en las universidades estatales. Las Universidades de Chile, de O’Higgins y de Aysen, que cuentan con un órgano colegiado de carácter normativo, con participación de estudiantes y funcionarios. Luego, el número más importante de ellas que tienen una estructura similar a la propuesta por el proyecto de ley, pero con una importante modificación que permite un mayor grado de autonomía. En efecto, la mayor parte de los miembros del consejo superior son designados por el Consejo Académico. Por último, aquellas que han mantenido la estructura de gobierno dictada a comienzos de los años 80. La principal innovación está en la figura del Consejo Superior al cual se entregaría la facultad de “definir la política general de desarrollo y las decisiones estratégicas de la institución, velando por su cumplimiento, de conformidad a la misión, principios y funciones de la Universidad”.

La composición propuesta para de este órgano no da cuenta de la autonomía universitaria y representa un serio atentado a ella.

En efecto, de los 9 miembros que se proponen, 3 serían nombrados directa y discrecionalmente por el Presidente de la República, sin ceñirse a requisitos que den cuenta de su experiencia o idoneidad respecto de la gestión universitaria.



Por otra parte, 5 de esos 9 miembros “no deberán desempeñar cargos o funciones en la Universidad al momento de su designación”, lo cual implica un serio atentado a las condiciones de autonomía universitaria, desde que las facultades del Consejo Superior van desde la aprobación del plan de desarrollo institucional hasta proponerle al Presidente de la República la remoción del rector.

Por otro lado, la dieta de los referidos consejeros y su dedicación no da cuenta tampoco de la relevancia del referido órgano.

§3. Un cambio tan radical en el gobierno universitario no tiene en el proyecto una justificación convincente.

En efecto, el proyecto hace referencia escueta a que su objetivo en materia de gobierno universitario es “establecer las directrices básicas de los órganos superiores de sus respectivos gobiernos universitarios, así como de los órganos de control y fiscalización al interior de las Universidades del Estado”. Sin embargo, la propuesta no realiza un mínimo balance del actual funcionamiento de los gobiernos universitarios, teniendo una posibilidad inmejorable para contrastar distintas orgánicas de diversas universidades.

§4. El proyecto, por otra parte, no pretende agotar la institucionalidad de gobierno universitario. Al contrario, hace explícita la intención de definir sólo las “reglas básicas y comunes” a las universidades estatales, dejando a las mismas la definición de “las demás autoridades y órganos internos”. Es clara entonces su pretensión de generar una regulación común – esto es, que excluya los tratamientos excepcionales – y es clara también la necesidad de que el proyecto ocupe un espacio de regulación básica o principal y no de detalle.

De ahí que cualquier modificación que se pretenda introducir al proyecto deba respetar aquella pretensión de estandarización y el carácter de regulación de “bases” (a menos de controvertir las premisas en que se sustenta el proyecto).

En razón de lo que se viene afirmando, debiese conservarse la estructura del proyecto, entendido como regulación marco para las universidades estatales, dejando la definición de los tipos de órganos y sus facultades en detalle, ya sea a la regulación estatutaria o, para aspectos de ejecución, a la normación interna de la universidad.

Todo ello apartando el problema de fuentes normativas en virtud del cual la ley marco (el proyecto) y los estatutos universitarios (actualmente vigentes y que luego se ajustarán a la referida ley) poseen la misma jerarquía normativa, distorsionándose con ello la relación de respeto entre la ley general y la específica.



No obstante ello, mientras más pormenorizada sea la ley marco, mayor debiese ser el espacio entregado a la regulación reglamentaria en materia de “régimen de gobierno y de funcionamiento interno” tal como lo enuncia correctamente el art. 2 del proyecto.

§5. El proyecto persigue un objetivo correcto de “establecer un marco jurídico que permita que las Universidades del Estado fortalezcan sus estándares de calidad académica y de gestión institucional, y que contribuyan de forma permanente en el desarrollo integral del país, de conformidad a la especificidad de la misión, de las funciones y de los principios que fundamentan y dirigen el quehacer de estas instituciones de educación superior”. Este objetivo, entonces, conlleva tanto una pretensión de configurar un marco jurídico para todas las universidades estatales (erigiéndose en una “ley marco”), como la necesidad de propender a una mejora en la actual calidad académica y gestión institucional.

Una modificación de las propuestas formuladas en el proyecto debiese conservar aquellos propósitos de estandarización universitaria como una mejora efectiva en los referidos bienes universitarios.

§6. De la propuesta orgánica contenida en el proyecto se deriva que las preocupaciones del Gobierno, que la Facultad comparte, y que (luego de la reforma de los Estatutos de 2006) el actual diseño orgánico de la Universidad de Chile contiene, pueden resumirse en las siguientes:

6.1. Existe en el Gobierno una pretensión clara de intensificar la vinculación entre universidades y el Estado de forma tal de transformar a la universidad estatal en un servicio que responda eficientemente a las necesidades públicas con una mayor vinculación a las decisiones estatales, sin perder su autonomía.

De ahí que el mensaje identifique como una motivación central del proyecto la de “recuperar y explicitar el rol del Estado en el fomento de la excelencia de todas sus universidades”, precisando, al mismo tiempo, “que el Estado debe ejercer un rol clave en la configuración de una visión y acción coordinada en el quehacer de sus instituciones universitarias”.

Más clara es la redacción del proyecto en lo que este denomina la “visión sistémica”, entendida como aquella que reconoce al Estado la posibilidad de “promover una visión y acción sistémica, coordinada y articulada en el quehacer de sus Universidades, a fin de facilitar la colaboración permanente de estas instituciones de educación superior en el diseño e implementación de políticas públicas y proyectos de interés



general, de acuerdo a los requerimientos del país y de sus regiones, con una perspectiva estratégica y de largo plazo”.

No obstante, reconociendo la necesidad de intensificar la participación del Gobierno en el quehacer universitario y el fortalecimiento de las relaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y sus universidades, se estima que la propuesta del proyecto se excede en esa intervención, provocando una alteración demasiado radical en la autonomía universitaria, piedra fundamental de la universidad pública y necesaria garantía para que la universidad desarrolle un conocimiento crítico y sin sesgos. Reconociendo aquella necesidad se propone una intervención del Ejecutivo más equilibrada.

6.2. Puede también deducirse del proyecto la necesidad de generar espacios de deliberación con mayor participación de los estamentos universitarios. La comprensión de un “Consejo Universitario” entendido como un “órgano colegiado representativo de la comunidad universitaria” da cuenta de esta necesidad. Con ese objeto se propone un diseño orgánico del órgano deliberativo que dé esas garantías.

6.3 Finalmente, hay en el proyecto una pretensión de fortalecer la posición orgánica del rector. La explicitación de sus funciones da cuenta de ese propósito. Sostiene el proyecto, de manera bastante amplia, que al Rector “le corresponde dirigir, organizar y administrar la Universidad; supervisar el cumplimiento de sus actividades académicas, administrativas y financieras; dictar los reglamentos, decretos y resoluciones de la institución de conformidad a sus estatutos; ejercer la potestad disciplinaria respecto de los miembros de la Universidad; responder de su gestión y desempeñar las demás funciones que la ley o los estatutos le asignen”.

§7. Finalmente, no se ve con claridad la necesidad de que en materia de coordinación de universidades no se continúe simplemente con un diseño de coordinación entre universidades. El proyecto, por el contrario, crea un “Consejo de Coordinación de Universidades del Estado”, presidido por el Ministro de Educación e integrado por “rectores de Universidades del Estado, y por autoridades de Gobierno vinculadas a los sectores de educación, ciencia y tecnología, cultura y desarrollo productivo” y deja la “organización, el funcionamiento y las tareas específicas del Consejo” a la voluntad del Presidente de la República manifestada a través de un decreto supremo.



§8. La necesidad de estandarización en la organiza universitaria, realizada mediante una regulación “de bases”, unida a los demás objetivos manifestados por el Gobierno, permiten proponer la siguiente estructura de cambio en la orgánica de las universidades estatales:

8.1. Una regulación común básica del gobierno universitario, que respete la autonomía universitaria, permite proponer una organización estructurada al menos sobre la base de tres tipos de órganos: un órgano deliberativo, un órgano ejecutivo o rector y un órgano estratégico.

Los Estatutos de cada universidad definirán si las decisiones de cada uno de los órganos se adoptan mediante una sola unidad administrativa o mediante el concurso de varias. La denominación de cada uno de estos órganos y sus facultades serán también determinados en los estatutos.

8.2. Además, la estructura orgánica básica, deberá satisfacer las exigencias mínimas que se indican:

A. Para el órgano deliberativo:

- Este órgano deberá estar compuesto por miembros de los estamentos universitarios en la proporción determinada por los estatutos y con o sin derecho a voto según lo indique esa misma fuente.

- El órgano deliberativo decidirá, a lo menos, la aprobación de los reglamentos referidos en el Estatuto institucional y sus modificaciones, toda norma de carácter general relativa a las políticas y planes de desarrollo de la Universidad y las propuestas de modificación al Estatuto que deban someterse al Presidente de la República para su trámite respectivo.

B. Para el órgano ejecutivo o Rector

- El órgano ejecutivo o Rector será la máxima autoridad unipersonal de la Universidad y su representante legal, estando a su cargo la representación judicial y extrajudicial de la institución.

- El órgano ejecutivo tendrá la calidad de jefe o jefa superior del servicio. Le corresponde dirigir, organizar y administrar la Universidad; supervisar el cumplimiento de sus actividades



académicas, administrativas y financieras; dictar los reglamentos, decretos y resoluciones de la institución de conformidad a sus estatutos; ejercer la potestad disciplinaria respecto de los miembros de la Universidad; responder de su gestión y desempeñar las demás funciones que la ley o los estatutos le asignen

- La elección de rector será convocada por el órgano estratégico de la universidad la que se realizará de conformidad con el siguiente procedimiento:

En las elecciones de rector participarán los académicos pertenecientes a las tres más altas jerarquías de la universidad que tengan, a lo menos, un año de antigüedad en la misma. Con todo, el organismo colegiado superior respectivo, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio, podrá permitir la participación de los académicos pertenecientes a otras jerarquías, siempre que tengan la calidad de profesor y cumplan con el requisito de antigüedad antes señalado. El voto de los académicos será personal, secreto e informado y podrá ser ponderado, de acuerdo con el reglamento que dicte el organismo colegiado superior de la universidad, atendidas su jerarquía y jornada.

Para ser candidato a rector se requerirá estar en posesión de un título profesional universitario por un período no inferior a cinco años y acreditar experiencia académica de a lo menos tres años y experiencia en labores por igual plazo o por un período mínimo de tres años en cargos académicos que impliquen el desarrollo de funciones de dirección. Sólo será útil como experiencia académica la adquirida mediante ejercicio de funciones en alguna universidad del Estado o que cuenten con reconocimiento oficial.

El candidato a rector será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos. La elección se realizará, en la forma que determine el reglamento, a lo menos treinta días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones. Si a la elección de rector se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección, la que se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas.



El rector será nombrado por el Presidente de la República, mediante decreto supremo del Ministerio de Educación. Durará cuatro años en sus funciones y podrá ser reelegido."

C. Para el órgano estratégico

- Este órgano deberá tener una composición mixta, tanto sobre la base de miembros de la comunidad universitaria como de agentes externos. Podrá contar con un mínimo de 9 y máximo de 15 miembros, excluido el rector dentro de ese número. Un tercio de sus integrantes deben ser miembros de la universidad, otro tercio debe corresponder a profesionales de reconocida experiencia e idoneidad en actividades académicas o directivas, que no sean miembros de la comunidad universitaria, pero sean elegidos por la propia universidad y, por último, otro tercio ha de ser de designación exclusiva del Gobierno de entre miembros internos o externos a la universidad; tratándose de miembros externos, su designación recaerá en profesionales de experiencia e idoneidad en actividades académicas o directivas. Lo integrará también el rector, quién lo presidirá.

- El órgano estratégico deberá a lo menos tener la función de aprobar, a proposición del Rector o Rectora, el Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad, así como sus modificaciones, y verificar periódicamente su estado de avance y cumplimiento.

- También deberá aprobar, a proposición del Rector o Rectora, las políticas financieras y la contratación de empréstitos señalados en las pautas anuales de endeudamiento; aprobar, a proposición del Rector o Rectora, el presupuesto y sus modificaciones, debiendo pronunciarse, a lo menos, semestralmente sobre su ejecución; ordenar la ejecución de auditorías internas; nombrar al Contralor Universitario o Contralora Universitaria y aprobar su remoción, de acuerdo a las causales señaladas en los estatutos de la Universidad; proponer al Presidente de la República la remoción del Rector o Rectora, de acuerdo a las causales señaladas en los estatutos de la Universidad.



FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CHILE

- Del mismo modo autorizará, a proposición del Rector o Rectora, la enajenación o el gravamen de activos de la Universidad cuando correspondan a bienes inmuebles o a bienes que hayan sido previamente declarados de especial interés institucional, en conformidad con los procedimientos que defina cada institución en sus estatutos.