

LEY MARCO PARA UNIVERSIDADES ESTATALES: LAS INSTITUCIONES POR SOBRE LAS PERSONAS

- Este proyecto, visto en conjunto con otra iniciativa de educación superior que se tramita en el Congreso, se basa en una concepción equivocada del rol del Estado, pretendiendo que a éste solo le corresponde actuar como proveedor del servicio educacional a través de sus instituciones, pero no velar por que este servicio efectivamente se preste con calidad y también desde la sociedad civil. El foco de la política se traslada hacia las instituciones estatales, pavimentándose el camino para poner fin al sistema de provisión mixto existente desde siempre en nuestro país.
- Si bien hay algunos avances como la definición de una estructura de gobierno universitario común con una participación equilibrada de los académicos, existen diversas normas cuyos efectos son riesgosos para el sistema, como la flexibilización de los controles institucionales de Contraloría, la aplicación de la ley de compras o de protección del derecho de los consumidores sin pedirle a las instituciones nada a cambio.
- En cuanto al financiamiento, se consagra en la ley permanente el trato distinto entre instituciones estatales y el resto del sistema, sin poner el foco final en los estudiantes y sus características.

Hace algunas semanas el Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley marco para las universidades estatales con el objeto de destrabar la difícil tramitación del polémico proyecto de educación superior que lleva prácticamente un año en discusión en la Cámara de Diputados, con críticas transversales desde todos los sectores. Este nuevo proyecto permitiría adherir apoyos a la reforma educacional desde sectores que buscan constantemente convertir al Estado en el principal proveedor de servicios como la educación y la salud, quitando espacio a la participación de privados.

La iniciativa crea un nuevo marco para las universidades estatales manteniendo una equivocada concepción sobre el rol del Estado, tal como ocurre con el proyecto de educación superior recientemente aprobado en la Comisión de Educación de la Cámara. En ambos proyectos es posible apreciar que, en vez de asignar y potenciar el rol que le corresponde al Estado como garante de una

educación de calidad a través de un sistema de provisión mixto y con diversidad de proyectos educativos -tanto públicos como privados- se le entrega prácticamente un único rol de proveedor en educación, sin reconocer el importante aporte realizado por instituciones de educación superior no estatales al desarrollo de nuestro país, y a pesar de la ineficiencia que ha demostrado tener el Estado como proveedor en diversos ámbitos donde ha incursionado. Adicionalmente, ambos proyectos focalizan los esfuerzos y recursos en las instituciones y órganos estatales por sobre las personas y estudiantes, con lo que se produce una serie de problemas de discriminaciones arbitrarias entre estudiantes de igual necesidad por el solo hecho de asistir a instituciones de distinta naturaleza.

En términos generales, el proyecto aborda tres grandes ámbitos: establece una serie de normas comunes de funcionamiento para todas las universidades del Estado; define los mecanismos a través de los cuales éstas deberán colaborar entre sí con otras instituciones educativas y con otros órganos del Estado; y establece las fuentes de financiamiento que tendrán.

NORMAS COMUNES DE FUNCIONAMIENTO PARA UNIVERSIDADES DEL ESTADO

Estructura Organizacional: El proyecto establece una estructura común de gobierno corporativo para todas las universidades del Estado, pero mantiene la libertad de cada institución para organizar el resto de sus estructuras de acuerdo a su proyecto educativo y las necesidades de su comunidad. Específicamente, define que deben existir al menos un Consejo Superior, un Consejo Universitario, una Contraloría Universitaria y un Rector que cumplan con las siguientes especificaciones:

Consejo Superior: su función será definir la política general de desarrollo y las decisiones estratégicas, así como velar por su cumplimiento.

Consejo Universitario: será el órgano colegiado representativo de la comunidad universitaria. Estará encargado de ejercer funciones consultivas y de proponer iniciativas al Rector en materias relativas al quehacer institucional. Deberá estar conformado por representantes de los distintos estamentos de la institución, de acuerdo al número y la proporción que definan los estatutos, cuidando que la participación de los académicos no sea inferior a dos tercios.

Contraloría Universitaria: su función será ejercer el control de legalidad de los actos administrativos de las autoridades y auditar la gestión de los recursos

Rector: se define un procedimiento específico para su elección y designación, en el que deberán participar los académicos pertenecientes a las tres más altas jerarquías de la universidad que tengan a lo menos un año de antigüedad en la misma y, si el Consejo Superior lo autoriza, podrán participar también académicos pertenecientes a otras jerarquías.

La estructura propuesta representa un avance en el sentido que reduce en parte la actual captura por parte de los académicos que históricamente han controlado los órganos superiores de las universidades del Estado. Además integra personas externas a la universidad, pero que debieran tener interés en el adecuado desarrollo de su proyecto educativo, reduciendo el riesgo de captura por determinados grupos. Finalmente, se establecen requisitos de experiencia y reconocimiento que resultan adecuados a las responsabilidades que se les asigna.

De todas formas, esta estructura podría mejorarse si se redujera la influencia del Gobierno de turno. Para esto, se podría establecer que los miembros del Consejo Superior nombrados por el presidente provengan de una terna propuesta por Alta Dirección Pública (ADP). Otra mejora sería cambiar el sistema de elección vía votación del Rector, por uno en que sea seleccionado por sus competencias e idoneidad para el cargo, función que debiera asumir el Consejo Superior.

Gestión: se introducen algunas definiciones importantes en esta materia.

Gestión de Procesos Administrativos y Financieros: el proyecto de ley se hace cargo de satisfacer una de las principales e históricas demandas de los representantes de las universidades estatales que dice relación con las restricciones administrativas que tienen en contraste con el resto del sistema, lo que los pondría en una situación de desventaja frente a las instituciones cuya naturaleza jurídica no es estatal. De esta forma, se les exime de la aplicación de la ley de compras en la mayoría de sus operaciones, pudiendo contratar bienes y servicios directamente, y se les permite funcionar sin que la mayoría de sus actos y resoluciones pasen por el control de legalidad de la Contraloría realizado a través de la toma de razón. Recordemos que ambas limitantes son impuestas a todo servicio público, por cuanto permiten velar por la transparencia, legalidad y no discrecionalidad de estos en sus transacciones.

Por otra parte, y de manera bastante discutible, se exige a las universidades estatales de la aplicación de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, demostrando que finalmente lo que importa no son los estudiantes sino la tranquilidad de quienes toman las decisiones en las universidades de esta naturaleza.

Estas flexibilizaciones en la gestión de las universidades estatales en general tienen fundamentos que son atendibles y permitirán que se les entregue mayores grados de autonomía y –potencialmente- de eficiencia. Sin embargo, llama la atención que el proyecto no exija nada a cambio a este tipo de instituciones, resultando claramente necesario que al levantarse este tipo de restricciones a un servicio público se establezcan ciertos estándares y exigencias mínimas a cumplir por éstas, de manera de dar a la ciudadanía la tranquilidad de que funcionan con los grados de eficiencia, calidad y transparencia necesarios. Lo anterior adquiere mayor gravedad al observarse el proyecto de educación superior general que paralelamente se encuentra en trámite en el Congreso, toda vez que no contempla mayores consecuencias para las universidades estatales que no logren acreditarse, en contraste con lo que se exige para el resto del sistema.

Gestión de Recursos Humanos: el proyecto propone mantener la actual autonomía que tienen las universidades estatales para establecer sus propios mecanismos de reclutamiento, remuneración, despido y promoción de sus funcionarios, tanto académicos como no académicos. Sin embargo, innova al establecer que las universidades del Estado podrán acordar una Jerarquía Máxima Nacional que disponga de requisitos comunes y pueda ser aplicable y oponible a todas las universidades estatales en el quehacer propio de sus funciones. Si bien la creación de esta jerarquía se plantea como una posibilidad y no como una obligación, la iniciativa podría prestarse para la futura institución de un estatuto común a todos los académicos de las universidades estatales, que termine por replicar los problemas que el estatuto docente ha generado en la educación escolar.

MECANISMOS DE COLABORACIÓN

El argumento básico sobre el que se justifica la existencia y el trato especial hacia las universidades estatales es que contribuirían de manera especial al desarrollo del país, por sobre el aporte que podrían hacer las universidades de carácter privado. En la práctica, el proyecto dispone que esto se llevará a cabo a través de la suscripción de convenios entre las universidades estatales y el Ministerio de

Educación para desarrollar e implementar planes propuestos por las mismas universidades o por un consejo creado con este fin: el Consejo de Coordinación de Universidades del Estado.

Para que lo anterior tenga sentido, se requeriría que los mencionados planes sean efectivamente de interés nacional y más beneficiosos que los proyectos desarrollados por las universidades no estatales, condiciones que no necesariamente se cumplirán. El Consejo de Coordinación, al estar compuesto por autoridades del Gobierno de turno y rectores de las mismas universidades estatales, corre el riesgo que los proyectos de colaboración estén más alineados con intereses corporativos que con los intereses del país. Este fenómeno es propio de los mecanismos de toma de decisiones centralizados. Un claro ejemplo de éste es la limitación de cupos anuales que existen en Chile para el estudio de las distintas especialidades médicas, lo que se traduce en un alto costo de los servicios que prestan estos especialistas y en una dramática escasez de ellos fuera de la Región Metropolitana. De entregarse al Comité de Universidades del Estado la facultad de tomar las decisiones estratégicas que debieran estar tomando las universidades, como deja entrever el proyecto, debiéramos esperar muchos más casos como el de las especialidades médicas.

FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

Nuevamente, con el argumento que las universidades del Estado contribuyen de forma especial al país, el proyecto mantiene el trato preferencial hacia estas instituciones por sobre el resto de las universidades, pero esta vez lo incluye en una ley permanente, sumando además un nuevo fondo para financiar un plan de fortalecimiento de las universidades estatales de 10 años.

El resultado de este sistema de financiamiento es que gran parte de los recursos recibidos por las universidades no estará asociado a la obtención de un buen desempeño, ni a la entrega de un servicio de calidad. Por el contrario, el proyecto establece que los criterios de distribución de los recursos asociados al Convenio Marco, por ejemplo, serán definidos a través de un decreto que dictará anualmente el Ministerio de Educación, sin definir ninguna condición que deban cumplir los mencionados criterios.

CONCLUSIONES

La lógica de un Estado proveedor que limita -dentro de lo que se puede- la participación de la sociedad civil y de privados en un ámbito tan relevante para el país como lo es la educación, es un elemento evidentemente contenido en este nuevo proyecto de ley. Ello desconoce la contribución y generación de bienes públicos que instituciones privadas aportan diariamente y han aportado de manera histórica a Chile y a cientos de miles de personas que han estudiado en ellas. El rol del Estado como proveedor en educación es de gran relevancia, pero en ningún caso puede significar una limitación a que otros idearios educativos puedan tener cabida en nuestro sistema de educación superior. No solo es una posibilidad sino un deber del Estado el velar y garantizar que existan diversas opciones de educación de calidad, de manera que las personas puedan ejercer su derecho a elegir libremente entre éstas.

Por otra parte, la iniciativa viene a materializar el trato preferente que los últimos presupuestos han dado a las universidades del Estado por sobre el resto del sistema sin poner mayores exigencias y sin poner el foco en los estudiantes, lo que se agravaría aún más de aprobarse el proyecto de educación superior aplicable a todo el sistema.

Finalmente, cabe señalar que se pierde una vez más la oportunidad de realizar aquellos cambios necesarios a nuestro sistema de educación superior, aprovechando los espacios de mejora que existen pero reconociendo las bondades que éste ha tenido. Pretender cambiar la lógica absoluta de nuestra institucionalidad educacional, basados en diagnósticos ideológicos y en ciertos casos erróneos, claramente no nos permitirá como país seguir progresando en la materia.