



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE POSTGRADO

Programa de Magíster en Derecho con y sin mención.

ESTATUTO NACIONAL DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO

ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS

Alumno: Manuel R. Cheuquelaf Contreras.

Profesor Guía: Prof. Dr. Eric Eduardo Palma G.

Santiago

2018.

ÍNDICE

Introducción	3
Capítulo I: El Profesorado Universitario. Aspectos Generales.....	7
1.- Concepto	8
2.- Profesionalización de la academia	11
3.- Problemática.....	18
Capítulo II: Algunos Sistemas Nacionales De Profesorado Universitario	22
1.- Modelo Alemán	23
1.- Orígenes	23
2.- Sistema Universitario	25
3.- Carrera Docente	28
2.- Modelo Norteamericano	30
1.- Revolución Académica	30
2.- Sistema Universitario	31
3.- <i>Tenure</i> y Estabilidad Laboral	33
3.- Modelo Español	36
1.- Antecedentes.....	36
2.- Marco Regulatorio.....	38
3.- Cualidades.....	42
Capítulo III: Propuesta de un Estatuto Nacional Chileno para el	
Profesorado Universitario	44
1. Antecedentes	45
1.- Los años 60	45
2.- Reforma Universitaria	47
3.- La Universidad en la Dictadura.....	49
4.- Desprofesionalización Académica.	
El Profesor a Honorarios.....	53
5.- Litigantes ó Académicos	60
2.- Ley de Universidades Estatales.....	64
1.- Historia de la Ley	64
2.- Importancia para el profesorado universitario	69
3.- Estatuto Unificado Nacional Chileno.....	73
1.- Propuesta	73
Conclusiones	84
Bibliografía	88

INTRODUCCIÓN

Los sistemas universitarios con más prestigio en el mundo tienen como rasgo principal poseer un marco normativo transparente y uniforme respecto de la docencia universitaria, en ellos existe una carrera docente regulada, hay fiscalización en cuanto al cumplimiento de estándares de calidad de la docencia y el profesor conoce sus derechos y deberes como trabajador.

Nuestro país, a diferencia de otros como Alemania, Estados Unidos y España, carece de una regulación obligatoria a nivel de sistema universitario. El desarrollo de la profesión académica ha tendido a la desprofesionalización¹, manifestación de ello es la situación de los profesores a honorarios, caracterizados por la precarización de sus condiciones laborales (inseguridad en la continuidad de la relación laboral, incertidumbre por ingresos bajos, reducción de la protección social y ausencia de un control respecto de las condiciones de trabajo).

Sin embargo, no se debe desconocer que algunas de las instituciones de educación superior han desarrollado reglamentaciones relativas al profesorado universitario, aunque escasas. Pero, no es suficiente, ya que como se ha dicho, sólo “algunas” han implementado “unas pocas” reglamentaciones, por lo que estamos lejos de una regulación uniforme. Además, al ser la

¹ Dicha categoría guarda estrecha relación con la Reforma a la Educación Superior de 1981, instalada en dictadura, que junto con instaurar un sistema diversificado que por ley permitió la creación y proliferación de instituciones privadas, generó variadas consecuencias, y una en particular que dice relación con la forma de concebir el trabajo docente universitario (Véase de CROCCO VALDIVIA, Alejandra, Construcción de sentidos en torno a la organización del trabajo académico en la Universidad contemporánea. Revista Castalia, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Vol. 4, N° 30, 2018, pp. 50 – 67).

adopción de la normativa algo espontáneo, hace que al día de hoy, por ejemplo, no exista estabilidad laboral para el profesor universitario.

Pues bien, ante el escenario de ausencia de normativa homogénea, esta Actividad Formativa Equivalente a Tesis (AFE) se propone como principal objetivo, plantear los elementos básicos que ha de contener un proyecto de Estatuto Unificado del Profesor Universitario a nivel de Universidades Estatales, que regule las particularidades de la función académica, constituyéndose en pábulo para que los ambientes educativos se constituyan en espacios de transformación social². Esperamos que se genere a partir de este trabajo, una reflexión sobre la figura jurídica del profesor universitario en instituciones privadas (cuestión que será objeto, seguramente, de otra AFE). Asimismo, son metas de este AFE determinar el contenido de la noción conceptual profesor universitario y de la profesionalización de la academia, conocer los modelos de sistemas universitarios comparados a fin de tener una visión macro de ellos, determinar el por qué de la situación nacional actual de precarización de las condiciones laborales del profesorado universitario, respecto de la cual la propuesta de un Estatuto Unificado encuentra justificación y sentido.

Con el fin de orientar la investigación se plantearon preguntas tales como ¿Qué se entiende por profesorado universitario y por profesionalización de la

² ZÚÑIGA AÑAZCO, Yanira: Una reflexión (racional) sobre la desvinculación de Leonor Etcheberry, en sitio web: http://www.derecho.uach.cl/noticias/?p=7927&fbclid=IwAR3rMXGk_uLAS6dmqEDcF05xlzKqKfczEk-3U4tZb2SXsZGHQ-RSrXH3q60

academia? ¿Cuál es la problemática actual de la profesionalización? ¿A nivel comparado que características presentan los sistemas universitarios? ¿Existe en Chile un marco normativo único que regule al profesorado universitario? ¿Podemos hablar de profesionalización del profesorado universitario en Chile? ¿Si se considera la implementación de un Estatuto que regule homogéneamente a los profesores universitarios estatales que elementos básicos debe contener?.

La hipótesis central plantea que si a nivel comparado existe una regulación jurídica uniforme para los profesores universitarios, manifestación de una profesionalización académica consolidada, es razonable proponer que Chile establezca un marco regulatorio homogéneo que le permita avanzar en el desarrollo de la profesionalización del profesorado universitario.

El método utilizado en el desarrollo de la Actividad Formativa Equivalente a Tesis (AFE) es el propio de una investigación teórico dogmática. La técnica de investigación empleada fue la documental bibliográfica³

En cuanto a la estructura de la AFE tenemos que, en el primer capítulo se establecerá la conceptualización del profesorado universitario, la profesionalización de la academia y la problemática que surge al respecto. En un segundo capítulo el autor revisará los sistemas universitarios de Alemania, Estados Unidos y España, a fin de tomar conocimiento del tratamiento al

³ El autor desarrollará la investigación conforme a la metodología contenida en: ELGUETA ROSAS, María Francisca y PALMA GONZÁLEZ, Eric. La investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas. Centro de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho Facultad de Derecho Universidad de Chile. (2010).

profesorado universitario en dichos modelos de sistema de educación superior, que servirán para orientar un sistema nacional unificado para los docentes universitarios. En el último capítulo, el autor analizará el contexto nacional, en particular indagará en los antecedentes para comprender la situación actual de los profesores universitarios, cuáles han sido los avances y retrocesos en cuanto a una regulación normativa; asimismo, se revisará la nueva Ley de Universidades Estatales, su historia, principios e importancia para la temática central de esta obra; finalmente, con los antecedentes indagados y considerando el escenario actual del sistema universitario nacional, el autor planteará una propuesta de regulación homogénea del profesorado universitario estatal que contenga elementos esenciales.

CAPÍTULO I
EL PROFESORADO UNIVERSITARIO
ASPECTOS GENERALES.

1- CONCEPTO.

Para aproximarnos a una definición del profesorado o profesor universitario, primero, debemos delimitar y determinar qué entendemos en la actualidad por profesión académica. Así las cosas, cuando hablamos de un integrante de la profesión académica, estamos haciendo referencia a los profesores universitarios, es decir, a aquellas personas que trabajan en centros universitarios en el marco de una carrera académica compuesta de diferentes escalas o categorías sucesivas, caracterizada por unas obligaciones docentes precisas y por las posibilidades de desarrollar trabajos de índole intelectual y de investigación científica⁴.

De ahí, que en un principio se pueda estimar que quedan al margen de tal definición las personas que por tener un trabajo principal fuera de la universidad, sólo laboran de forma parcial en tareas docentes o de investigación. El motivo por el cual se explica tal restricción se debe a la intención de abocarse completamente a la profesión universitaria, evitando o bien reduciendo a la mínima expresión la multiplicidad de perfiles y de situaciones contractuales que caracteriza al personal asociado. La definición exigiría un profesorado que centre sus esfuerzos y desafíos en el desarrollo del ejercicio de su profesión.

Sin embargo, junto a una interpretación restrictiva del concepto de profesorado universitario, se encuentra la interpretación amplia que entiende

⁴ PEDRÓ, Francesc. 2004, Fauna académica: La profesión docente en las universidades europeas. Editorial UOC. Barcelona. pág. 18.

que los profesores a tiempo parcial también se encuentran incluidos en la categoría de profesorado universitario. Tal afirmación tiene sentido, toda vez que, si bien las definiciones tradicionales sobre los académicos sólo se refieren a los profesores a tiempo completo, ya que consideran su adscripción a una institución de educación superior, cumpliendo una labor de difusión del conocimiento por medio de la docencia⁵, no es menos cierto que los profesores por horas, profesores de medio tiempo, profesores de asignatura o profesores hora/clase/pizarrón, cumplen también con dicho compromiso, pues junto a sus actividades de enseñanza, prestan ayuda en proyectos de investigación que están vinculados con la sociedad civil.

Estudios que consideran las aspiraciones y planes profesionales a futuro de los profesores a tiempo parcial, concluyen que éstos son determinantes a la hora de definir su identidad profesional, pues sugieren que los profesores a tiempo parcial consideran su trabajo en la universidad como un elemento central a su desarrollo profesional y a sus condiciones laborales, por lo que buscan incrementar esa relación⁶.

La construcción de la identidad profesional ha cobrado una gran relevancia en el contexto del trabajo académico, y de acuerdo con ello se han incrementado significativamente la cantidad de estudios relacionados con la

⁵ DUCOING, Watty. "Sujetos, actores y procesos de formación. Formación para la investigación. Los académicos en México. Actores y organizaciones", en Revista de la Educación Superior número 45, año 2016.

⁶ LÓPEZ DAMIÁN, Ariadna; GARCÍA PONCE DE LEÓN, Omar; PÉREZ MORA, Ricardo; MONTERO HERNÁNDEZ, Virginia y ROJAS ORTÍZ, Elsa "Los Profesores de Tiempo Parcial en las universidades públicas estatales: una profesionalización inconclusa". Revista de Educación Superior, número 45, año 2016. Página 36.

carrera dentro de la profesión. En este orden de cosas podemos definir la identidad como la representación elaborada por los individuos sobre sí mismos, sus prácticas y el papel que desempeñan en el contexto de su desarrollo, permitiéndoles representarse cotidianamente y ubicarse dentro de la estructura social⁷.

Las universidades están inmersas en profundos e imparables procesos de cambio, generándose nuevas demandas sobre estas instituciones y, evidentemente, sobre el profesorado universitario⁸. En este orden de cosas es que el profesorado universitario encuentra desafíos en sus tres principales funciones. En primer lugar, en lo que respecta a la función docente, los tiempos actuales le demandan no sólo ser un reproductor de conocimiento sino que más bien un orientador de aprendizajes, en el entendido de no sólo permitir la adquisición del saber, sino que, asimismo, entregar las herramientas que permitan a los alumnos buscar, procesar y aplicar el conocimiento. En segundo lugar, en cuanto a la función investigativa, hay cambios en lo que respecta al fomento de la investigación competitiva, creación de equipos multidisciplinares, los que se encuentran conformados por miembros de diferentes Universidades o de diversos países. Finalmente, en lo que dice relación a la función relativa a la gestión al interior de la universidad, el personal docente e investigador, como

⁷ GALAZ FONTES, Jesús y VILORIA HERNÁNDEZ, Esperanza, "La carrera del académico mexicano a principios del siglo XXI: una exploración con base en la encuesta RPAM 2007-2008". Revista de la Educación Superior, número 171, año 2014. Página 40.

⁸ MAS TORELLÓ, Oscar, "El profesor Universitario: Sus competencias y formación". Profesorado, Revista de Curriculum y Formación del Profesorado, Volumen 15, 3, año 2011. Página 197-198.

un miembro más de la institución, puede participar activamente en la administración organizativa.

2.- LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ACADEMIA.

Cuando hablamos de la profesionalización de la academia nos estamos remitiendo a un largo proceso que tuvo como resultado un inexorable incremento de la influencia de los profesores en las universidades.

El desarrollo de la educación superior en Estados Unidos y en América Latina, son procesos con características diferentes, ya que mientras en Norteamérica aparece multiplicidad de *colleges* (durante la primera mitad del siglo XIX) que expresan el pluralismo de convicciones religiosas, raza, sexo y ocupaciones profesionales, en América Latina surge la universidad nacional con sus aspiraciones racionalistas de orden y progreso, guiadas por la iniciativa iluminista del estado docente. En el mismo orden de cosas, la diferenciación es manifiesta en cuanto al desarrollo de la actividad investigativa, esto porque en el caso del país del Norte, el cultivo científico en las disciplinas se inició en los años 1880-1890 en instituciones de educación superior tales como Harvard, Johns Hopkins, Yale Chicago y Columbia. En cambio, en Latinoamérica, haciendo la salvedad del caso Argentino, la investigación es un fenómeno que sólo tuvo lugar a partir del siglo XX.

No obstante, la divergencia que nos interesa es la que dice relación con la profesionalización del profesor universitario. Esta se inició en Estados Unidos

en la primera mitad del siglo XX y se completó hacia la década del 50⁹, proceso histórico de advenimiento de los profesores como expertos académicos, conocido como “la revolución académica en los Estados Unidos”. Sin embargo, en el caso de América Latina, la profesionalización del profesorado universitario aun no se ha completado, salvo contadas excepciones, como es el caso de algunas universidades en Brasil.

Pero, ¿qué se entiende por profesionalización?, la profesionalización, consiste en el proceso de transformación del profesor en un experto independiente, entrenado en investigación, por regla general por medio de un doctorado, con dedicación completa a la actividad académica y encargado de crear conocimiento según estándares de desempeño establecidos y controlados por sus pares¹⁰.

Ella implica el ejercicio de una actividad profesional al interior de una estructura organizacional determinada, la Universidad, en la que su funcionamiento normal se remite a relaciones de orden académico, lógicas de poder, administración de los bienes académicos y consideraciones relativas a un sistema de prestigio.

⁹ BERNASCONI, Andrés. 2008. La profesionalización de la academia en Chile. Calidad en la Educación, N°28, pág. 17.

¹⁰ JENCKS, Christopher y RIESMAN, David. 1970. La Revolución Académica. Editorial Paidós, Buenos Aires.

El ideal de la profesión académica, en la actualidad, deriva del modelo de universidad dedicada a la investigación¹¹, conformada por profesores con completa dedicación y formación de doctorado, capacitados para la generación de conocimiento, manifestado a través de la investigación y sus publicaciones respectivas. Empero, este modelo de la profesión académica se cumple sólo en reducido número de universidades, esto es, aquellas que presentan un mayor compromiso con la investigación. Sin perjuicio de lo anterior, en este punto cabe mencionar al autor Pierre Bourdieu quien reflexionando respecto del oficio del investigador concluye que “Al *homo academicus* le gusta todo lo terminado”, enfrenta el borrador del texto académico, extrayendo y separándolo de todo lo que implique sencillas observaciones o certidumbres que involucren al sentido común. En este orden de ideas, la investigación se ha de concebir como un ejercicio racional desmistificando de esta forma a la gloriosa imagen del académico.¹²

La profesionalización de los profesores implica que éstos pasen a tener un rol preponderante al interior de las universidades. En tal sentido, establecen y vigilan el cumplimiento de las normas de buena práctica del oficio a través del instituto de la evaluación por pares, que es el encargado de resolver acerca de

¹¹ La Universidad de Berlín fue pionera dentro de las casas de educación superior, ya marcó un hito al introducir la idea de unir la docencia con la investigación. Sólo a principios del siglo XIX aparecen universidades que se organizan en torno a la idea de producción de nuevos conocimientos a partir de la investigación.

¹² RUIZ AGUILA, Gabriela. “Homo Academicus”: sentido y discurso. Disponible en https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/46445671/Homo_academicus.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1542508537&Signature=zBXE2qZpf6wfbz8OTtUTXDD1Ew%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DHomo_academicus_sentido_y_discurso.pdf

la idoneidad para el cargo de un colega, ya sea para contratarlo, promoverlo en la carrera funcionaria o bien removerlo de la universidad. Están en posición de determinar lo que vale como conocimiento, el que se encuentra delimitado por los miembros de la academia en el sentido de que ellos son los que actúan como editores de revistas científicas y árbitros de los proyectos de investigación y publicaciones de sus pares.

En el mismo orden de cosas, se observan consecuencias en el funcionamiento de las universidades. La profesión académica hace suya derechos en cuanto a establecer los estándares de admisión de los estudiantes al postgrado y puede, asimismo, influir en los criterios de ingreso al pregrado, diseñar el currículum, definir el contenido de los cursos, escoger a los colegas, definir los departamentos en que se estructura la actividad académica e incluso tiene la facultad de elegir entre ellos a las autoridades de los diversos departamentos.

Pues bien, éste es el concepto de profesión académica que llega a América Latina, pero aún se encuentra lejos de ser el paradigma predominante del ser académico. Claramente, el anhelo de aproximarse a los estándares de productividad académica y calidad del ideal de universidad de investigación, resulta seductor para algunos, pero, en la realidad es difícil de alcanzar en los países latinoamericanos, en parte, por la ausencia de una infraestructura adecuada, la falta del suficiente entrenamiento mediante un doctorado, y el bajo nivel de los salarios ofrecidos. Lo anterior hace que muchos profesores

abandonen la idea de dedicarse a tiempo completo a su trabajo académico, conducir investigaciones o estar en la corriente principal de las publicaciones. Sin perjuicio de lo antes expresado, se pueden encontrar algunos casos de instituciones de educación superior y profesores que cumplen el perfil de la universidad de investigación en países como Brasil, Argentina, Colombia, México y Chile.

En Chile, estamos en una transición desde una academia no profesional a una profesional¹³. Nos encontramos, en palabras de Bernasconi, avanzando hacia una academia profesional¹⁴, en oposición a esta se encuentra un ideal de académico asociado a la excelencia en la docencia y a la formación de las futuras generaciones de profesionales. Esta última, tiene su origen en el profesional de ejercicio liberal del siglo XIX y parte del XX, que salvo excepciones, no obtenían sus principales ingresos de la Universidad¹⁵.

El proceso de profesionalización que ha experimentado el trabajo académico en Chile, ha sido fuertemente influenciado por los cambios que ha experimentado el sistema de educación superior. Los comienzos de este proceso tienen lugar hace exactos 50 años, con la reforma universitaria -mismo año en el cual el proceso se declaró finalizado en Norteamérica- período (1967

¹³ Bernasconi, A. (2008). La profesionalización de la academia en Chile. *Calidad en la Educación*, N°28, pág. 19.

¹⁴ Según Bernasconi, A. La academia profesional la integran académicos que tienen un poder que no se restringe al departamento, en la medida que el gobierno institucional recae en administradores universitarios, los cuales no gobiernan en interés de los directores sino en el de los profesores, ya que su principal preocupación es atraer y mantener a los académicos eminentes.

¹⁵ Bernasconi, ANDRÉS. (2008). La profesionalización de la academia en Chile. *Calidad en la Educación*, N°28, pág. 19.

a 1973) muy agitado y de importantes cambios para la educación superior chilena. Un ejemplo de ello fue el aumento de la demanda de profesores que se hicieran cargo de la formación universitaria, por el rápido aumento de la matrícula que se generó durante el lapso de la reforma universitaria. Así las cosas, el incremento de la matrícula influyó en el aumento de la cantidad de profesores de jornada completa (profesionalización del profesorado), algunos de los cuales comenzaron a dedicarse más sostenidamente a actividades de investigación¹⁶.

Así las cosas, podemos apreciar que en nuestro país y en el resto de la región, la transición ha sido lenta, sólo se puede encontrar una profesionalización completa de los departamentos de ciencias naturales y exactas de un par de universidades, conformándose de esta manera unidades académicas en las que participan únicamente doctores activos en investigación¹⁷. En cuanto a la profesionalización de la academia en las ciencias sociales, las humanidades, y las profesiones es aún menor¹⁸.

¹⁶ BRUNNER, José. (1986). "Informe sobre la educación superior en Chile", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago, Chile, pág. 294; véase también PALMA GONZALEZ, Eric, En defensa de la educación pública, del derecho a la educación y la legalidad universitaria. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014, 259 pp.

¹⁷ BERNASCONI, Andrés, "University entrepreneurship in a developing country: the case of the Pontificia Universidad Católica de Chile: 1985-2000", en "La profesionalización de la academia en Chile". Calidad en la Educación, N°28, páginas. 15-27.

¹⁸ BERNASCONI, Andrés, "Are there research universities in Chile? In Philip G. Altbach and Jorge Balán (eds.) *World Class Worldwide: Transforming Research Universities in Asia and Latin America*", en "La profesionalización de la academia en Chile". Calidad en la Educación, N°28, páginas. 15-27.

En este proceso de transformación de los profesores como expertos académicos a tiempo completo, el doctorado ha pasado a convertirse en una exigencia para el ingreso a la profesión académica en las casas de educación superior que tienen una mayor veta de dedicación a la investigación. A este respecto cabe señalar que la oferta de programas de doctorado en Chile ha evolucionado de forma abrupta. A lo largo de cinco décadas pasó de 16 programas a cerca de 270, y amplió su matrícula de 97 estudiantes en 1983 a más de 5.500 en 2016, con una distribución de 60/40, a favor de los hombres, en lo que a género respecta. En lo que relativo a graduados si en 1985 se graduaban tan sólo 16 estudiantes de doctorado, en 2016 lo hicieron 685 estudiantes¹⁹.

El doctorado se erigió como un símbolo de legitimación de capacidad investigativa, en el sentido que quienes poseían dicho grado se encontraban entrenados en la ciencia de la investigación y, por lo tanto, se encontrarían en condiciones para efectuar publicaciones, cuestión que es trascendental para la profesión académica. Todo ello convierte al profesor en un profesional independiente dentro de la academia, sin embargo, pese a su independencia, el profesor requiere que su saber sea legitimado y tenga una continuidad, tarea

¹⁹ BAEZA, Pablo, "Diversidad y diferenciación en la oferta de programas de doctorado en Chile", *Calidad en la Educación*, N°47, diciembre 2017, pág. 180; Sistema de Información de la Educación Superior, SIES; 2015; 2016^a, SIES, 2016c; Brunner J.J. 1986, Informe sobre la Educación Superior en Chile. FLACSO.

que es llevada adelante por sus discípulos. De ahí que sean estudiantes de doctorado quienes se encarguen de difundir el trabajo de sus mentores²⁰.

¿Pero, cuáles son los factores que han influido en esta profesionalización orientada a la investigación?, son variados, por ejemplo, una política de aumentos de salarios de los académicos que les permitan la posibilidad de dedicarse completamente a la universidad, la innegable necesidad de diferenciación en el exigente mercado de la educación superior y las políticas relativas a la investigación tanto de las universidades como del gobierno que definen y refuerzan una métrica de logro científico fundada en productos estandarizados²¹.

3.- PROBLEMÁTICA

La influencia del cuerpo académico no queda circunscrita sólo al ámbito universitario, en el caso particular de nuestro país entre un cuarto y un tercio del presupuesto de educación superior y ciencia, se distribuye sobre la base de competencia de proyectos que son evaluados e incluso adjudicados por académicos.²² Sumado a lo anterior, los académicos también componen la totalidad de los órganos formales de gobierno de la educación superior chilena, a saber, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), el Consejo Superior de

²⁰ Opera de este modo la noción de paradigma a que se refiere KUHN, Tomás, Estructura de las Revoluciones Científicas, Fondo de Cultura Económica, México, 1971 (1ª. edic. 1962)

²¹ Bernasconi, A. (2008). La profesionalización de la academia en Chile. Calidad en la Educación, N°28, pág. 20.

²² Se trata de los fondos concursables de investigación y becas de posgrado, los proyectos de desarrollo institucional como el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior, Fondo de Desarrollo Institucional y convenios de desempeño.

Educación (CSE), el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y el Consejo de Coordinación de Universidades del Estado²³.

Pese a lo anterior hay que tener presente que aún falta para culminar el proceso de profesionalización académica, siendo alarmante que nuestro sistema universitario carezca de los mecanismos para fiscalizar la existencia de planteles académicos idóneos, sumado a la inexistencia de un conjunto normativo que regule al profesorado universitario de manera transparente y uniforme, permitiéndole conocer sus derechos y obligaciones, establezca claramente división de carreras funcionarias, procesos de promoción e ingreso a la profesión y normas que les otorguen la estabilidad laboral que garantice su libertad de cátedra²⁴.

En presencia de esa situación, la eventual instauración de un estatuto de reglas homogéneas para los docentes es necesaria y urgente si se quiere avanzar en el proceso de profesionalización de la academia.

²³ Creado a partir de la Ley de Universidades Estatales, promulgada el 5 de junio de 2008, y que en su normativa dispone: "Artículo 41.- Del Consejo. El Presidente o Presidenta de la República, mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Educación, y suscrito por el Ministro o Ministra de Hacienda, creará un Consejo de Coordinación de Universidades del Estado (en adelante indistintamente, "el Consejo"), el que, con un carácter consultivo, tendrá por finalidad promover la acción articulada y colaborativa de las instituciones universitarias estatales, con miras a desarrollar los objetivos y proyectos comunes señalados en el párrafo 1° del presente Título. "Artículo 42.- Integración del Consejo. El Consejo estará 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."

²⁴ Se ha definido la libertad de cátedra como "La facultad del profesor de para desarrollar las materias de un curso desde su enfoque personal". León, J. (2015). Marco Jurídico y Regulación: La Educación Superior como Derecho Social Fundamental. En Bernasconi, A. (Ed.), La educación superior de Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis (pp. 111-171). Santiago: Ediciones UC.

En cuanto al marco regulatorio que rige la educación superior en Chile en la actualidad, podemos decir que debe su formación a lo que se conoce como “Estado docente”, concepto que dice relación con el compromiso estatal de educar a la población en un marco de libertad de enseñanza y pluralismo. El sistema imperante hasta el año 1980 tuvo su comienzo hacia el año 1842 al crearse la Universidad de Chile, institución responsable de la superintendencia del sistema educacional²⁵. Luego de 46 años aparecería la primera universidad privada, la que obtendría su financiamiento y reconocimiento oficial en el año 1923. Con estos antecedentes se empezó a perfilar en nuestro país un sistema de carácter mixto, al que posteriormente se sumaron una segunda universidad estatal y cuatro universidades privadas. Hacia 1950 se creó el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y se dictó la Ley N° 11.575 que aseguraba el aporte fiscal a las universidades miembros del CRUCH²⁶.

²⁵ DECRETO CON FUERZA DE LEY NUM. 280. Aprueba el Estatuto Orgánico Universitario en su primera disposición señala: “Artículo 1.o Corresponde a la Universidad de Chile el cultivo, la enseñanza y la difusión de las ciencias, las letras y las artes, por medio de Institutos y Establecimientos públicos de Investigación y Educación Superior, y Escuelas y organismos anexos que el Supremo Gobierno o ella misma determinen crear y mantener, en conformidad con las disposiciones de esta Ley.”

²⁶ Hasta esa fecha el sistema educacional superior estaba formado por las ocho universidades que integraban el CRUCH y que recibían el aporte estatal que fijaba la ley, se caracterizaba por tener carácter gratuito -o mayormente financiado por el Estado-, selectivo, institucionalmente público y homogéneo. Sin embargo, una vez implementada la reforma impulsada el año 1980, el sistema pasó gradualmente a caracterizarse por ser financiado principalmente por el aporte familiar de los estudiantes, altamente privatizado, heterogéneo en cuanto a calidad y modelos institucionales se refiera. Hacia el año 1985 el sistema de educación superior transita hacia un incipiente régimen de masa y en el año 2007 se encontró en la etapa del acceso universal al sobrepasar el 50% de cobertura. Contrario a lo que podría pensarse esta tendencia no se fue diluyendo con la llegada de la democracia en el año 1990.

Pues bien, en toda la normativa que regula la educación superior no se encuentra un marco regulatorio uniforme para el profesorado académico universitario, sólo existen normativas de carácter reglamentario particular, como son los estatutos de cada universidad, en los que se establecen carreras docentes, su ingreso y promoción, junto con establecer derechos y obligaciones para el profesorado y alumnado que pertenece a dicho establecimiento. La ausencia de esta regulación nos fuerza a revisar la realidad comparada de sistemas universitarios foráneos a fin de encontrar bases y paradigmas que nos pudieran ser de utilidad a la hora orientarnos para salvar dicho vacío.

CAPÍTULO II
ALGUNOS SISTEMAS COMPARADOS DE PROFESORADO
UNIVERSITARIO.

1.- MODELO ALEMÁN.

1.- Orígenes.

En cuanto al origen de la educación superior contemporánea en el país germano podemos situarlo a finales del siglo XVII y principios del XVIII, consolidándose definitivamente a lo largo del siglo XIX. Previo a estos siglos la educación superior alemana se encontraba en desventaja con el resto de Europa, lo que se reflejaba en el hecho que los jóvenes alemanes eran enviados a estudiar fuera del país y en que las universidades alemanas importaban profesores de las universidades de Paris, Bolonia, Pavia y Padua. Las principales causas que Alemania no contara a esa fecha con universidades de calidad, dicen relación con los conflictos políticos y religiosos que acontecieron durante el siglo XIV y parte del XVII, en la que los esfuerzos de los intelectuales se encaminaron a resolver cuestiones políticas y no a fortalecer el desarrollo de la educación superior²⁷.

Sin embargo, el país comienza a crear las condiciones necesarias para implementar un sistema de educación superior con características propias hacia finales del siglo XVII, en la Universidad de Halle, donde se incorpora por primera vez la libertad de enseñanza y el seminario como modalidad educativa.

²⁷ ARREDONDO VEGA, D., Los modelos clásicos de universidad, Revista Electrónica de Pedagogía Odiseo, Año 8, número 16, enero-junio de 2011 (México). Disponible en <https://www.odiseo.com.mx/articulos/modelos-clasicos-universidad-publica>

No obstante, es sin lugar a dudas en la Universidad de Berlín²⁸, a principios del siglo XIX (1810), donde el proceso modernizador se consolidó, ya que sumado a la libertad de cátedra, estableció el posgrado como nivel formativo por excelencia, incorporó la conferencia como forma de enseñanza (lo que significó sustituir a la lección como mecanismo de interpretación de textos) y consolidó el rol del profesor como figura principal²⁹.

Tal modelo de universidad fue impulsada por intelectuales de la talla de Kant, Hegel, Humboldt, Fichte, entre muchos otros. Podemos afirmar que Humboldt y Fichte fueron artífices de gran parte del renacimiento de las universidades alemanas en el siglo XIX, son ellos los que propusieron que la misión de las universidades debía pasar por dedicar sus esfuerzos al quehacer científico independientemente de las creencias doctrinales. Además, Humboldt era de la idea que si bien la Universidad debía ser apoyada por el Estado, éste no debía intervenir en sus asuntos internos.

Tales son los acontecimientos que propiciaron la gestación del modelo universitario alemán de gran influencia durante el siglo XIX y la primera mitad del XX y que aún goza de considerable prestigio, pese a haber perdido parte de

²⁸ La Universidad de Berlín rescató los avances previos al siglo XIX de otras universidades, tales como, Halle, Gotinga y Jena, que sumados a los elementos aportados en Berlín permitieron configurar una institución diferente.

²⁹ La Universidad de Berlín privilegió la investigación otorgando un rol protagónico a la figura del profesor, y dejando a su cargo el desarrollo de las cátedras.

sus características particulares como por ejemplo, el inusitado poder de sus catedráticos, cierto tono de elitismo intelectual, o el aire humboldtiano con un predominio absoluto de la investigación.³⁰

2.- Sistema Universitario.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, las potencias vencedoras con la Ordenanza de 1947, fijaron los principios básicos de la nueva ordenación educativa alemana que dejaba atrás la centralización que el nazismo había instaurado. A tal efecto, fue un factor determinante la competencia entregada a los Estados o Länder para la reorganización de todo lo referente a materia educativa. Además de la Conferencia Permanente de Ministros de Educación, (organismo esencial en la coordinación de la política educativa que es competencia de los Estados), se creó en el año 1969 el Ministerio Federal de Educación y Ciencia para incrementar la colaboración entre el Gobierno Federal y los Länder.

Siguiendo esta línea, la estructura actual del sistema universitario alemán presenta una total regionalización, con algunos organismos federales. Sin embargo, la reunificación reforzó el sentimiento federalista, lo que aseguró que el país presente un sistema educativo mayoritariamente regionalizado. Las resoluciones que dicta la Conferencia Permanente de Ministros de Educación

³⁰ PEDRÓ, Francesc. 2004, Fauna académica: La profesión docente en las universidades europeas. Editorial UOC. Barcelona.

de los Länder no son aplicables hasta que se incorporan al ordenamiento de los Estados. Los encargados de interpretar y de aplicar son los mismos Estados, lo que impide la adopción de criterios unificados, y ha sido determinante para hacer ver la necesidad de una mayor intervención por parte de la Federación en materia educativa. A tal efecto, el Ministerio Federal de Educación y Ciencia tiene la competencia única para la elaboración de los principios generales reguladores de la enseñanza superior. En lo que respecta a la financiación del sistema, esta es asumida casi completamente por los Estados o Länder, con algunas salvedades como es el caso de las escuelas militares—que dependen del Gobierno Federal.

Con todo, son las mismas universidades y las escuelas superiores las encargadas de asumir su organización académica y gozan de un nivel importante de autonomía, que en algunos casos se encuentran limitadas por las mayores o menores dificultades de orden presupuestario.

El modelo universitario en su faceta institucional se conforma de las siguientes instituciones:

- La Universidad (Universität): La antigua universidad alemana pese a que mantiene un amplio espectro de carreras, hoy en día presenta una división en departamentos e institutos de dimensiones más pequeñas que las grandes

facultades decimonónicas. A su vez, las universidades de reciente creación, producto de la fusión de una antigua universidad con una escuela técnica superior, han hecho su apuesta por la interdisciplinariedad.

- Las Universidades Técnicas (Technische Universitäten) tienen su origen en la fusión de antiguas escuelas superiores técnicas.
- Las Escuelas Superiores para la Formación del Profesorado (Pädagogische Hochschulen).
- Las Escuelas Superiores Integradas (Gesamthochschulen), de orientación comprensiva y en las que se busca atender las nuevas profesiones y carreras, con el objetivo de ser el crisol de diversas especialidades.
- Las Escuelas Superiores (Fachhochschulen), aquí encontramos a las instituciones privadas (en su mayor parte católica, confesional o protestantes), que comprenden a ramas profesionales y sus requisitos en cuanto al currículum o de ingreso son menores.

Es requisito estar en posesión del “*Abitur*” o certificado de madurez general para incorporarse a los centros superiores, y algunos centros se han visto en la obligación de fijar *numerus clausus* considerando la excesiva

cantidad de solicitudes de parte de los alumnos. La participación de los estudiantes en la administración y la gestión de las instituciones es importante, pero los catedráticos tienen un gran peso específico en el gobierno de aquellas (un 50% de los votos).

3.- Carrera Docente

Alemania ha respondido a la pregunta acerca de qué significa contar con el personal idóneo y necesario para el cumplimiento de las labores universitarias, de tal forma que le ha valido constituirse como un modelo en cuanto a calidad de la educación superior en el concierto de sistemas universitarios comparados a nivel Europeo.

La reglamentación del sistema de educación alemán a nivel de universidad, guarda relación con el despotismo ilustrado prusiano³¹. En lo que respecta a la situación laboral de los docentes universitarios, esta se asemeja a la de un funcionario público de alto grado, debido a que las universidades en Alemania son estatales, lo que conlleva que adquieran el llamado “*beamte*”, una especie de status que se logran ciertas personas antes de los 42 años y después de años de trabajar en organismos tales como la policía y en la

³¹ KANT Immanuel (2003a): El conflicto de las facultades y otros escritos. Madrid, Alianza Editorial y WEBER, Weber (2007) La ciencia como profesión. La política como profesión. Madrid, Espasa-Calpe, en Revista Chilena de Derecho, 2012, volumen 39 N°3. Pág. 891- 907. Ensayos y Crónicas, “La necesidad de regular la docencia universitaria en Chile: Una propuesta de *lege ferenda*.”, MUÑOZ LEÓN, FERNANDO, Revista Chilena de Derecho, volumen 39 N°3. Pág. 891- 907.

administración, que implica que no puedan ser despedidos, a menos que incurran en errores muy graves³².

Los escalafones en el sistema docente universitario alemán son los siguientes:

a) Etapa de Doctorando, constituido por el periodo en el cual el estudiante ejerce labores para la universidad de carácter académico o de investigación (Wissenschaftlicher Mitarbeiter).

b) Etapa de Candidato a la obtención de una licencia para enseñar (Habilitation).

c) Etapa de acceso a una ayudantía de investigación (Wissenschaftlicher Assistent) o al de profesor instructor (Junior- Professor).

d) Etapa de Profesor Asociado (Professor Extraordinarius).

e) Etapa de Profesor Titular (Professor Ordinarius).

³² Más información en sitio web www.saladeprofes.cl

Lo que caracteriza a cada escalafón es la uniformidad y estabilidad en el empleo que ofrecen, a su vez lo que distingue a la totalidad del sistema es la existencia de una escala ascendente bien definida de posiciones de entrada, cargos medios y cátedras de titularidad.

2.- MODELO NORTEAMERICANO.

1.- Revolución Académica³³.

El desarrollo de la educación universitaria en Estados Unidos es un fenómeno que tuvo lugar en el siglo XIX³⁴. A finales del siglo XVIII estos operaban bajo la dirección de un jefe administrativo, equivalente a lo que es un rector hoy en día. El aporte de los *colleges* dice relación con la forma de gobierno de la institución, la estructura académica organizada en departamentos y el sistema electivo. Sin embargo, surgió una oposición a los *colleges* dado su carácter elitista³⁵.

³³ Así se conoce el libro publicado por Christopher Jencks y David Riesman, "The Academic Revolution", con traducción al español por Paidós, 1970: "La Revolución Académica". En dicha obra los autores relatan el proceso de ascenso de los académicos al control de las universidades, que encuentra su justificación en el proceso de profesionalización de la academia.

En lo que cabe a este AFE el término es utilizado para explicar la gestación y antecedentes del sistema universitario estadounidense y el rol de los docentes en las universidades.

³⁴ BERNASCONI, Andrés. 2008. La profesionalización de la academia en Chile. Calidad en la Educación, N°28, pág. 16.

³⁵ ARREDONDO VEGA, Dulce. 2011. Los modelos clásicos de universidad pública. Revista electrónica Odiseo. Año 8, número 16, enero- junio 2011.

2.- Sistema Universitario.

El prestigio de la enseñanza superior norteamericana se debe principalmente a dos factores: en primer lugar, al número elevado de estudiantes que posee Estados Unidos en comparación con otros países y, en segundo término, el nivel de calidad educativa que le proporciona a su alumnado.

La forma de estructurar su sistema de educación superior, comprende tres instituciones esenciales:

a) El community college o junior college, instituciones en que se dictan estudios de pregrado por dos años, al cabo de los cuales sus estudiantes reciben el título de “*Associate*”.

b) El college, institución de educación terciaria que ofrece carreras de pregrado de cuatro años de duración, por regla general, al final de la cual el estudiante obtiene el título de “*Bachelor*”.

c) La university, en ellas se pueden cursar estudios de cuatro o más años. Se les puede clasificar en: i) Aquellas que dedican grandes esfuerzos a la investigación, por lo que se transforman en centros de gran prestigio y resultan muy selectivos en el acceso, se les denomina “*research universities*”, y ii) Las

que, si bien dedican atención a la investigación, destinan sus mayores esfuerzos a impartir docencia, denominadas “*universities*”.

Si bien a los *colleges* se les considera como instituciones universitarias, la diferencia radica en el hecho que la universidad es oficialmente una institución que dicta programas de pregrado y posgrado. De ahí que un *college* pueda formar parte de una universidad.

En lo que respecta a la estructura administrativa se caracteriza por la autonomía de los centros universitarios, donde son las mismas entidades rectoras las que asumen toda la responsabilidad, sin perjuicio de respetar las normas legales emanadas de los parlamentos de los distintos Estados.

Dada la diversidad del sistema, existe la presencia de asociaciones o entidades profesionales, en su mayoría sin vinculación a organismos públicos, que se encargan de velar por la acreditación, la homologación y de fijar niveles mínimos de exigencia para los diversos estudios y grados académicos. Pese a que los Estados tienen prohibición de intervenir en los planes de estudio de las instituciones de educación superior, tienen la responsabilidad de controlar la calidad de los estudios por medio del otorgamiento de las licencias a profesionales que deseen trabajar en su respectivo territorio.

En lo que respecta a la red institucional, lo más destacado es el peso del sector privado³⁶. El alto costo de sus carreras no es óbice para quienes atraídos por su prestigio, deciden solicitar becas, ayudas o préstamos estatales o federales, o trabajar para poderse pagar los estudios en los centros privados.

El modelo de estudios universitario de Estados Unidos presenta una variada y gran diversidad de especializaciones, subespecializaciones y materias de enseñanza, siguiendo una línea de optatividad³⁷ que caracteriza a la educación superior, y en el que se encuentra materializado el pragmatismo que caracteriza su sociedad.

3.- Tenure y Estabilidad Laboral.

En el sistema universitario norteamericano al igual que en el nuestro, la presencia de instituciones privadas es alta. Sin embargo, luego de un largo proceso político-social, se adoptó una normativa homogénea para resguardar la estabilidad en el empleo, que se conoce como el *tenure system*. Tal sistema se gestó durante las primeras dos décadas del siglo XX como una respuesta a los

³⁶ Es necesario destacar las instituciones privadas de larga trayectoria como Harvard, Yale o Stanford, y en el caso de instituciones públicas se destaca la Universidad de California, con sus nueve campus.

³⁷ ARREDONDO VEGA, Dulce. 2011. Los modelos clásicos de universidad pública. Revista electrónica Odiseo. Año 8, número 16, enero- junio 2011, expone: "Si bien, la elección de materias por parte de los alumnos era una práctica común en las universidades alemanas del siglo XIX, las cualidades de este sistema se configuraron en el contexto de la departamentalización que recién se instauraba en las universidades de los Estados Unidos. La caracterización principal del sistema electivo consiste en que el estudiante puede seleccionar al menos una parte de las asignaturas. En este país existieron varios sistemas electivos, pero solo dos se consideran como originales; los dos aparecieron en el mismo año (1825), uno en la Universidad de Virginia (pública), y el otro en la Universidad de Harvard (privada)".

despidos de carácter arbitrario que eran efectuados por los rectores y juntas directivas, que abusando de su poder dejaban sin trabajo a los profesores sin expresión de causa alguna, y en la mayoría de los casos debido a que no compartían sus puntos de vista sociales y políticos³⁸. La piedra angular del proceso lo constituyó la *American Association of University Professors* y su documento “Regulaciones Institucionales Recomendadas sobre la Libertad Académica y Estabilidad en el Empleo”. En dicho texto se señala que los nombramientos académicos de jornada completa pueden ser a prueba o en titularidad. Y acto seguido dispone dos límites temporales, primero en el sentido que el periodo durante el cual una universidad puede tener a un profesor a prueba no puede exceder de cuatro años, y el segundo, al señalar que el tiempo total que un profesor puede estar a prueba en el sistema universitario en general no puede exceder de siete años. Para el caso que la institución decida despedir a un profesor, que posea un nombramiento en titularidad o a prueba, antes de finalizar su período, sólo podrá efectuar tal acto en la medida que tenga causa justificada. Que se entiende por “causa adecuada” se establece de manera estricta y sólo comprende dos casos, a saber, que exista una exigencia financiera demostrable de buena fe y la discontinuación de buena fe de un programa, departamento o asignatura.³⁹

³⁸ MUÑOZ LEÓN, Fernando. 2012, La necesidad de regular la docencia universitaria en Chile: Una propuesta de lege ferenda. *Revista Chilena de Derecho*, volumen 39 N°3. Pág. 891- 907.

³⁹ MUÑOZ LEÓN, Fernando. 2012, La necesidad de regular la docencia universitaria en Chile: Una propuesta de lege ferenda. *Revista Chilena de Derecho*, volumen 39 N°3. Pág. 891- 907.

En este sentido, se puede afirmar que el *tenure system* permite la estabilidad en el empleo para los académicos y, a su vez, garantiza la libertad de cátedra⁴⁰, ya que ningún despido puede ser usado para limitar su libertad académica u otros derechos que atendida su calidad de ciudadanos les corresponde, de ahí que tengan plena libertad de involucrarse en actividades políticas.

El *tenure system* también proporciona solución a una problemática que enfrenta la universidad, en cuanto a la necesidad que tiene de contratar profesores calificados y especializados que mantengan su motivación y calidad durante el tiempo. En tal sentido el período de prueba que antecede a la obtención del nombramiento en titularidad, permite obtener un mayor compromiso del profesional con la institución, atendido principalmente a que si bien no obtienen una garantía de estabilidad laboral inmediata, cuando superan el periodo de prueba encontrarán la seguridad que se representa en un conjunto específico de tareas con recompensas bien definidas.⁴¹

⁴⁰ Véase también, de GABILONDO, José, “El método de los casos en la pedagogía jurídica de los EEUU: una valoración subjetiva”, Revista de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, EDITOR/A: Dra. María Francisca Elgueta Rosas, Vol. 4 Núm. 1 (2017), pp. 74-114

⁴¹ MUÑOZ LEÓN, Fernando. 2012, La necesidad de regular la docencia universitaria en Chile: Una propuesta de lege ferenda. Revista Chilena de Derecho, volumen 39 N°3. Pág. 891- 907.

3.- MODELO ESPAÑOL.

1.- Antecedentes

A principios de la década del 80 España entendió que su deseo de sumarse a las sociedades industriales avanzadas, pasaba por su total incorporación al mundo de la ciencia moderna. Tomando en cuenta la experiencia de otros países, decidió que la institución indicada para llevar adelante dicha misión científico-técnica, no podía ser otra que la Universidad. Con este primer antecedente se fue gestando la reforma a la Universidad, orientándose a la búsqueda del desarrollo de la mentalidad y el espíritu científico.

Sin perjuicio de lo anterior, la Reforma Universitaria que se plasmó en la Ley Orgánica del 25 de agosto de 1983⁴², antecedente directo del marco normativo que regula hoy en día al profesorado universitario, encuentra justificación en tres factores:

⁴² Su objetivo, por una parte, fue desarrollar el precepto normativa de la autonomía universitaria (artículo 10 de la Constitución Española), y llevar a cabo una distribución de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Universidades; y por otra parte, posibilitar la reforma en lo que respecta a la organización y funcionamiento de la Universidad para así adecuarla al proceso de modernización de la sociedad española.

a) En primer lugar, el aumento del número de estudiantes que demandan su sitio en las aulas, ya sea para ser formados en una profesión o para satisfacer su interés por la cultura en alguna de sus manifestaciones.

b) En segundo lugar, el hecho que España se incorpore al área universitaria europea, traerá aparejada la mayor movilidad de los titulados nacionales y extranjeros, lo que sin dudas requería de la renovación del marco institucional, mediante la adaptación de los planes de estudio y la flexibilización de los títulos, que le permita cumplir con dicho desafío.

c) Por último, la democratización de los estudios universitarios constituye la etapa culmine del proceso de democratización de la educación y la cultura, que es de suma importancia a la hora de conformar una sociedad responsable, libre y tolerante.

Así las cosas, se establecen como las tres funciones básicas de la Universidad del siglo XXI, a saber, el desarrollo científico, la formación profesional y la extensión de la cultura.⁴³

Se consideró que el profesorado y los estudiantes eran la clave de la nueva Universidad que se quería conseguir, eran ellos los encargados de

⁴³ Mensaje Rey Juan Carlos I, en Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma universitaria. Extraída del sitio web <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-23432>

asumir el proyecto de vida académica propuesto, el cual buscaba que tanto el pensamiento libre y crítico como la investigación se arraigaran en la institución universitaria de cara al siglo XXI. En este sentido, con la nueva propuesta se pretendía simplificar y ordenar la desorganización existente en la estructura jerárquica del profesorado, la cual presentaba como rasgo principal su disfuncionalidad. Para ello se propuso el establecimiento de cuatro categorías de profesorado y la creación de la carrera docente. Asimismo, y con la intención de desburocratizar el régimen jurídico del profesorado universitario, se crearon las figuras del profesor asociado y del profesor visitante, y además, se manifestó el interés en crear un estatuto propio y peculiar del funcionario docente.

2.- Marco Regulatorio

Como ya sabemos la Ley orgánica de 11/1983, de Reforma Universitaria, fijó un nuevo marco jurídico que guiará la transformación de la Universidad. Para la consecución de tal objetivo, no cabe duda que un factor determinante es el profesorado. Pues bien en su título V, la Ley establece las bases de un nuevo régimen jurídico para el profesorado universitario que se orientará a satisfacer, como servicio público que es, los intereses de la comunidad nacional completa, respetando, la autonomía universitaria en cuanto es ejercida como mecanismo de transformación de las universidades.

Así las cosas, la Ley de Reforma Universitaria dispuso en su artículo 44.1 “El profesorado universitario se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo”, de forma subsidiaria por la legislación de funcionarios que le sea de aplicación y, en su caso, por las disposiciones de desarrollo de ésta que elaboren las Comunidades Autónomas, y por los Estatutos de su Universidad.

Fue la intención del legislador establecer un régimen propio y diferenciado para la función del profesorado universitario, de ahí que se dictara con fecha 30 de abril de 1985, el Real Decreto 898/1985, cuya finalidad es regular el régimen jurídico de la función del docente. Teniendo como punto de partida la disposición contenida en el artículo 33 de la Ley 11/1983 que simplifica los cuerpos docentes universitarios⁴⁴, y la distribución de competencias y atribuciones realizada por ella. El Real Decreto 898/1985 viene a dictar las medidas generales que se requieren para el ejercicio de dichas competencias por los órganos rectores de la vida académica universitaria respecto a su profesorado, tales como la de elaboración de las plantillas, medidas generales de Administración del profesorado y trámites para los nombramientos.

⁴⁴ Artículo 33 que dispone: “1. El profesorado de las Universidades estará constituido por funcionarios docentes de los siguientes Cuerpos:

- a) Catedráticos de Universidad.
- b) Profesores Titulares de Universidad.
- c) Catedráticos de Escuelas Universitarias.
- d) Profesores Titulares de Escuelas Universitarias.”

En la actualidad España se encuentra en un momento de cambio de sus universidades que, luego del largo período presidido por la reforma de 1983 (Ley 11/1983), una vez más han de adaptarse al horizonte propuesto por la Ley Orgánica de Universidades 6/2001, y especialmente por la posterior Ley Orgánica Modificatoria de 4/2007.

Ambas normativas, introdujeron profundos cambios en el régimen jurídico aplicable al profesorado universitario. El primero, y más importante, es la simplificación de la estructura del profesorado de función pública, quedando sólo dos cuerpos de funcionarios: Catedráticos de Universidad y Profesores Titulares de Universidad⁴⁵. No obstante dispuso un sistema de integración de los funcionarios de los cuerpos extinguidos. El segundo, dice relación con la modificación sustancial del procedimiento de selección del profesorado universitario funcionario, diseñado por la Ley Orgánica 6/2001, que cambió el procedimiento de habilitación por el de acreditación⁴⁶ como etapa previa a los

⁴⁵ Artículo 56 de Ley Orgánica de Universidades 6/2001 modificado por la Ley Orgánica de 4/2007 que quedó redactado de la siguiente manera: "1. El profesorado universitario funcionario pertenecerá a los siguientes cuerpos docentes:

a) Catedráticos de Universidad.

b) Profesores Titulares de Universidad.

El profesorado perteneciente a ambos cuerpos tendrá plena capacidad docente e investigadora."

⁴⁶ La acreditación dice relación con un modelo basado en la posesión previa del candidato o candidata de una acreditación nacional que permitirá a las universidades elegir a su profesorado de forma mucho más eficiente, entre los previamente acreditados, sistema que se encuentra basado en la tradición académica de la evaluación por los pares que se incorpora a todo el proceso y de forma explícita en el requerimiento de informe de especialistas en la disciplina de cada uno de los candidatos.

concursos para acceder a la función pública docente universitaria, eliminando una oferta de plazas previamente delimitadas.

El desarrollo reglamentario del procedimiento se implementó por la vía del Decreto Real 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios, y por el Decreto Real 1313/2007, de 5 de octubre, que estableció la regulación del régimen de los concursos de acceso a cuerpos docentes universitarios.

Hay que hacer presente que la normativa descrita en el párrafo anterior, no es compatible con el régimen jurídico general y retributivo establecido por el Decreto Real de 898/1985 de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario⁴⁷. La causa de dicha reglamentación tiene como origen la Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto, de reforma universitaria, derogada el año 2001, y que, pese a que modificó radicalmente el paradigma existente, mantiene su vigencia en todo aquello que no pugne con las disposiciones de la Ley Orgánica 6/2001 y de la Ley Orgánica 4/2007⁴⁸.

⁴⁷ Normativa modificada por los Reales Decretos 1200/1986, de 13 de junio, 554/1991, de 12 de abril, y 70/2000, de 21 de enero, y en el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario, modificado a su vez por los Reales Decretos 1949/1995, de 1 de diciembre, y 74/2000, de 21 de enero.

⁴⁸ SOUVIRÓN MORENILLA, JOSÉ MARÍA. Perspectivas de reforma en el régimen del profesorado universitario. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, Nº 86, 2, 2010. Páginas 175-249.

La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, supo entender que la piedra angular de la nueva función pública docente pasaba por la aprobación de un estatuto del personal docente e investigador, en tal sentido, en su disposición adicional sexta encarga al Gobierno la aprobación mediante real decreto de un estatuto del personal docente e investigador universitario, que contenga la regulación de una estructura de carrera funcional basada en la obtención de méritos docentes e investigadores, así como las condiciones en las que los profesores funcionarios universitarios podrán participar en la gestión y explotación de los resultados de su investigación. Sin embargo, tal normativa a la fecha de hoy aún no ha sido dictada.

3.- Cualidades

El proceso por el que atraviesa el sistema universitario español encuentra como factores, el propósito de los Estados miembros de la Unión Europea por lograr acuerdos en materia de educación superior y el impulso del Espacio Europeo de Educación Superior⁴⁹.

Durante el proceso de transformación universitaria, el profesorado aparece como el elemento central de la nueva universidad, al que la sociedad le

⁴⁹ El Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) es un proyecto promovido por la práctica totalidad de países europeos. Su finalidad principal es desarrollar un proceso de convergencia y de refuerzo de la enseñanza superior o universitaria en Europa, reestructurando el sistema universitario hasta lograr la compatibilidad entre diferentes países. Fuente <https://www.educaweb.com/contenidos/educativos/espacio-europeo-educacion-superior-eees/es-espacio-europeo-educacion-superior/>.

exige excelencia, responsabilidad y capacidad de adaptación. En este sentido, es que las sociedades desarrolladas reconocen a sus maestros y profesores como un capital nuclear para el progreso colectivo; su prestigio social, el respeto que se les otorga son causa y efecto de asignar el rol fundamental que juega la educación en el desarrollo de las sociedades avanzadas.

Así las cosas, el rol que el profesor asume en este nuevo desafío es el de ayudar a aprender, extraer lo mejor de cada estudiante, mostrarle nuevos espacios de conocimiento, y ello en un entorno en el que su reconocimiento social sea cada vez mayor.

No obstante, la función del profesor universitario no se agota en la docencia. El profesor es y debe continuar siendo un investigador, un generador de conocimiento y no tan sólo un mero transmisor. Todo el sistema universitario debe ir en pos de permitirle desarrollar ambas facetas, y asimismo otras tareas esenciales para la Universidad, como la transferencia de conocimiento, la innovación o las tareas de gestión universitaria, sin perjuicio de la potenciar de algunas por encima de otras, pero sin perder el carácter polifuncional que debe caracterizar al profesorado.

CAPÍTULO III

PROPUESTA DE UN ESTATUTO NACIONAL CHILENO PARA EL

PROFESORADO UNIVERSITARIO.

1.- ANTECEDENTES.

1.- Los años 60.

La década de los 60 fue pródiga, a nivel local e internacional, en hechos históricos, científicos, políticos, militares y socioculturales que generaron en la sociedad una conciencia de cambios. Entre los muchos acontecimientos podemos citar: * La tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética por el derribo del avión espía norteamericano U-2 sobre territorio soviético; * En el año 1964 Estados Unidos intervino entregando su apoyo a Vietnam del Sur en desmedro de Vietnam del Norte, lo que propició un nuevo enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética; * En 1964 Eduardo Frei Montalva fue elegido Presidente de Chile con de “revolución en libertad”, apoyado fuertemente por la juventud; * En el año 1967 fueron promulgadas las leyes de sindicalización campesina y de reforma agraria; * En 1968, Daniel Cohn-Bendit, apodado “El Rojo”, a la cabeza del movimiento estudiantil remeció a la sociedad francesa.

Con este escenario internacional se fueron desarrollando movimientos estudiantiles en Norteamérica y Europa Occidental. En el primer caso los estudiantes hicieron propios los movimientos por los derechos civiles, que denunciaba y luchaba contra la segregación racial, la guerra de Vietnam y el reclutamiento obligatorio de los estudiantes para ir a ella. En Europa si bien las

protestas estudiantiles comenzaron con la finalidad de reclamar por la estructura e ineficiencia de las universidades, solicitando un cambio radical de ellas, su reclamo se extendió a exigir un cambio de la sociedad toda: sin rodeos planteaban una revolución⁵⁰.

Así las cosas, hacia fines de los años sesenta, la sociedad internacional experimentaba grandes cambios y se gestaba una vinculación con el conocimiento, y por supuesto nuestro país no quedó al margen de esta influencia. Dichos factores fueron los que encendieron la chispa del movimiento de reforma universitaria de 1967, movilizándolo a las ocho universidades que a la fecha existían en el país, seis estatales y dos privadas.⁵¹ Sus principales motivaciones radicaban en el incremento de la planta de profesores de tiempo completo, el aumento de la matrícula universitaria, la participación de todos los estamentos en la elección de las autoridades de los planteles de educación superior y una carrera que permitiera expandir las funciones de la universidad hacia la investigación y la extensión.

⁵⁰ ALLARD, Sergio. (2017). 50 años después: Inicio en Chile de la Reforma Universitaria de 1967, pág. 13. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

⁵¹ ALLARD, Sergio. (2017). 50 años después: Inicio en Chile de la Reforma Universitaria de 1967, pág. 11. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

2.- Reforma Universitaria

El periodo que va entre los años 1967 a 1973, representa en la Educación Superior de Chile uno de los más relevantes del siglo XX, debido principalmente a los cambios y transformaciones en la estructura del sistema universitario. Todo ello propiciado por un movimiento denominado de Reforma Universitaria. Sin embargo, tal accionar ya se había hecho presente en el concierto latinoamericano, específicamente en Argentina, que culminó con la Reforma de la Universidad de Córdoba en 1918.

El mencionado contexto mundial, indicado en el punto anterior, incidió en la vida cotidiana de los chilenos, en especial en los jóvenes, dando paso al surgimiento de movimientos de contracultura, tales como el MAPU, el MIR, el Movimientos de la Nueva Canción Chilena y el Movimiento que impulsa la Reforma Universitaria.⁵²

En cuanto al número de instituciones de educación superior existentes en ese momento, se contaban ocho Universidades, entre ellas destacaba la Universidad de Chile por ser la de mayor presencia a nivel nacional. En ellas los profesores ejercían sus funciones teniendo como eje a la docencia y difusión, según los cánones profesionalizantes establecidos en la antigua legislación del

⁵² ROJAS, Alejandro. El movimiento estudiantil, la reforma y la universidad en Chile, 1968-1973: de la explosión de la esperanza a la pesadilla, en Realidad Universitaria 1968-1988, N°5, año 1988 (Revista del centro de Estudios de la Realidad Contemporánea), pp. 58 y siguientes.

año 1879. La mayor parte del profesorado cumplía funciones de jornada parcial, dado que se trataba de profesionales de éxito que repartían su tiempo entre las aulas y sus oficinas privadas, administrando la buena marcha de sus profesiones liberales, siendo la cátedra un complemento a su actividad principal. Tal escenario impedía a los planteles universitarios asumir un rol protagónico como centros de generación del conocimiento.

En este concierto situacional se comienza a gestar un movimiento reformista universitario que sostuvo:

a) Definición de Universidad como ente autónomo: la universidad es independiente y su gestión se halla encomendada a quienes trabajan en ella.

b) La Universidad era vista como una institución democrática, de allí que las autoridades debían ser elegidas en todos los niveles.

c) En cuanto a sus funciones la Universidad debía tener un papel igualmente decisivo en los planos de la investigación, la enseñanza y las comunicaciones universitarias. La investigación estaba relacionada a la voluntad de saber, la necesidad de profundizar y renovar los conocimientos y descubrir la realidad del país en sus múltiples aspectos. Se afirmaba la estrecha

conexión entre la investigación y el desarrollo nacional autónomo, poniéndose énfasis en la perspectiva emancipadora del saber.⁵³

Sin perjuicio de lo anterior, las universidades en Chile, teniendo presente dichas orientaciones, emprendieron procesos institucionales conforme a sus propios antecedentes. Así las cosas, la Universidad Católica de Valparaíso, primera institución en la que se da comienzo al proceso de Reforma (15 de junio de 1967), se propuso como objetivo democratizar la institución, de modo que todos sus actores, a saber, docentes, estudiantes y administrativos, tuvieran la posibilidad de elegir, en la proporción que les correspondiera, a sus autoridades. Además, planteó cambiar completamente el sistema curricular y la organización de las unidades académicas, en pos de potenciar la investigación y así revertir la preponderancia de lo administrativo sobre lo académico. Logrando el año 1971 institucionalizar la Carrera Académica, a través de la dictación del Estatuto del Personal Académico (1971), aumentándose la planta de profesores con jornada completa.

3.- La Universidad en la dictadura

La educación superior a partir del año 1973 experimentó una contracción. La autonomía universitaria fue abolida de facto por el gobierno impuesto. Los presupuestos estatales se redujeron y se designó a militares como rectores

⁵³ Para un mayor análisis véase, BRUNNER, José y FLISFISCH. Los intelectuales y las instituciones de la cultura. Ed. Flacso, Santiago, 1983, pp. 224 y siguientes.

universitarios delegados⁵⁴. En tal cargo impusieron drásticas intervenciones: desvincularon de las universidades a más de dos mil personas sindicadas como “profesores marxistas” mediante la dictación de decretos y sumarios administrativos para una represión más selectiva⁵⁵, junto a ellos fueron expulsados más de veinte mil estudiantes y las especialidades de ciencias sociales fueron cerradas o fuertemente limitadas por su trabajo investigativo y docente⁵⁶. El Consejo de Rectores se desvirtuó, mutando en un gremio de planificación del desarrollo de la educación superior nacional, subordinado a la junta de gobierno.

⁵⁴ MC GINN, N. y TORO E . (1977). Chile. En *The International Encyclopedia of Higher Education* (v.2). Edición a cargo de Knowels, A San Francisco/London: Jossey-Bass, pp.880-887.

⁵⁵ La represión que afectó a la Universidad de Chile dice relación con una intervención administrativa, expulsión de académicos, de alumnos y de funcionarios, además, de una limitación de la actividad docente. Los primeros años (1973- 1975) las exoneraciones de académicos, la cancelación de matrículas y la expulsión de estudiantes de las distintas sedes fueron masivas, amparadas en tan sólo decretos emitidos por decanos y rectores delegados, sin que mediare procedimiento alguno. Pero, también existía una persecución de índole personal por medio de sumarios administrativos que buscaban implementar un modelo universitario fundado en una desideologización de la educación universitaria. Abundan los casos en los que la exoneración se impone en atención al contenido de los programas de estudio, y los casos en que se discute la permanencia de determinadas áreas de estudio. (NASH ROJAS, C., Archivos de la dictadura y su libre acceso. Reflexiones sobre memoria y silencio, en *La Dictadura de los Sumarios (1974-1985) Universidad de Chile Intervenida*. POO FIGUEROA, X., Editorial Universitaria. Santiago. 2016; para el caso de la carrera de Derecho de la Universidad de Chile, véase PALMA GONZALEZ, Eric Eduardo, “¿Volverá a morir la patria cada vez que alguien quiera observarla en medio de la muerte?: Teatro de incertidumbre en el Chile de 1975, en *La Dictadura de los Sumarios (1974-1985) Universidad de Chile Intervenida*. POO FIGUEROA, X., Editorial Universitaria. Santiago. 2016.

⁵⁶ GARRETÓN, M. y POZO, H. (1984). Chile. *Las universidades Chilenas y los Derechos Humanos*. Santiago. Editorial Flacso.

Las directrices de la política de educación superior nacional en relación con la autonomía de las universidades se aprecian claramente en un discurso del general Gustavo Leigh:

“Porque la autonomía tiene una cerrada conexión con la responsabilidad, está naturalmente regulada por los valores y objetivos de la política universitaria y, al mismo tiempo, por las normas jurídicas del país. Esta no puede, por lo tanto, transformarse ni en un refugio personal ni territorial para la realización de acciones incompatibles con una sociedad reglada, lo que será además rechazado por la mayoría de los ciudadanos. Esta tampoco puede significar una protección para realizar actividad política al interior de la universidad, sobre todo en la forma oral o de propaganda escrita, relativa a aspectos que comúnmente son entendidos como parte del debate y compromiso político. Esta limitación también se aplica a la docencia que excede los límites naturales de la información objetiva y discusión razonada acerca de doctrinas y puntos de vista”.⁵⁷

⁵⁷ MC GINN, N. y TORO E . (1977). Chile. En *The International Encyclopedia of Higher Education* (v.2). Edición a cargo de Knowels, A San Francisco/London: Jossey-Bass, pp. 887. Texto original: *“Because autonomy has a close connection with responsibility, it is naturally regulated by the values and objectives of university policy and at the same time the juridical rule of the country. It cannot, therefore, imply either personal or territorial sanctuary for the realization of actions incompatible with a society ruled by law, that would also be denied to the majority of the citizenry. Nor can it signify protection for political activity within the university confines, above all in the form of oral or written propaganda, relative to issues that are commonly understood as*

El gobierno fue de la idea que el conocimiento que las universidades impartieran, debía tener una relevancia práctica y profesional de carácter directo en especial en las profesiones técnicas. De ahí que se ampliaran los programas de carreras relacionadas con la ingeniería⁵⁸, con el consecuente aumento del estudiantado universitario en dichos programas.

Hacia 1980 el gasto público en temática educativa había disminuido entre 15% y 35%, lo que llevó a las universidades a cobrar aranceles y eliminar la gratuidad. Atendido que los recursos eran escasos y el surgimiento de instituciones de naturaleza informal tendientes a satisfacer el aumento en la demanda, se llevó a cabo la reforma de 1981, que permitió que universidades privadas, institutos de profesionales y centros de formación se incorporaran al sistema.

Sin embargo, la oferta en cuanto a profesorado universitario que responda a tal masificación de la educación superior no ha sido la ideal. Esto porque, atendido la urgencia del momento, las nuevas instituciones contrataron en su mayoría cuerpo docente bajo presión, sin los recursos necesarios y sin exigir la suficiente calificación. De ahí que el personal dedicado a la academia

part of political debate and commitment. This limitation also applies to teaching that exceeds natural limits of objective information and reasoned discussion of doctrines and points of view".

⁵⁸ SCHIEFELBEIN, E., (1992) *Chile*. En *The Encyclopedia of Higher Education* (v.1). Edición a cargo de Clark, B. y Neave, G. Oxford/New York: Pergamon Press, pp. 130-137.

(entendida como investigación) sea la minoría, y se encuentren en una posición de aventajados o privilegiados. Para confirmar ello basta decir que sólo un 6,3% posee jornada completa y doctorado⁵⁹.

4.- Desprofesionalización académica: el Profesor a Honorarios.

Los profesores de tiempo parcial constituyen la mayoría desde los orígenes de las universidades en el contexto Latinoamericano, y por supuesto nuestro país no es la excepción. Pese a que algunos países han intentado aumentar el número de profesores a tiempo completo que se aboquen al trabajo académico y de investigación, los profesores por hora continúan siendo parte importante en el profesorado universitario.

En Argentina, por ejemplo, en el año 2009 más del 80% del profesorado universitario trabajaba a tiempo parcial, en comparación a un 13% que laboraba con jornada completa⁶⁰. En Brasil, la profesionalización académica sólo ha alcanzado a una pequeña parte de las universidades, según el Censo de la Educación Superior de 2010 se determinó que un 55% de su cuerpo docente labora en jornada *part time*.

Una característica distintiva de los profesores latinoamericanos por hora, es su perfil de profesionales exitosos que tienen un trabajo de jornada completa

⁵⁹ GONZÁLEZ, S., BRUNNER, J. J. y SALMI, J. (2013). Comparación internacional de remuneraciones académicas: un estudio exploratorio. *Calidad en la Educación*, 39, 22-42.

⁶⁰ Para mayor información: www.albany.edu/dept/eaps/prophe/national_data.html.

fuera de la universidad, y que su labor en la institución se justifica como una forma de contribuir al bien común, por un tema vocacional, por el prestigio que ello trae aparejado o para retribuir al *alma mater* que los formó académicamente. Estos profesionales tienen una fuerte vocación por la enseñanza y su motivación no radica en lo económico, ya que en la mayor parte de los casos la remuneración es muy baja. En algunos casos la motivación se encuentra en el interés por reclutar estudiantes destacados, para atraerlos a las empresas donde éstos profesionales trabajan⁶¹.

Este perfil de profesional ha sido valorado por las universidades en nuestro país a lo largo de la historia. Tanto así que ello se refleja en los dos tipos de carrera académica que existen en algunas universidades tradicionales, como es el caso de la Universidad Austral y la Universidad de Chile. Estamos hablando de la carrera académica ordinaria y la carrera académica docente. Ambas tienen por finalidad incentivar, retener y promover a sus profesores, pero una se encuentra dirigida a los profesores de tiempo completo y la otra a profesores de tiempo parcial. La carrera académica ordinaria tiene como requisitos para avanzar en su jerarquía contar con la posesión de grados académicos de posgrado (magísteres y doctorados), publicaciones y docencia de posgrado. La carrera académica docente, en cambio, al encontrarse

⁶¹ LEVY, D. (2005). To export progress: the golden age of university assistance in the Americas. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.

enfocada a profesores por hora busca retener e incentivar a profesionales que posean una trayectoria destacada que dedican unas horas semanales de su tiempo a enseñar.

De ahí que como el incentivo no tenga un carácter económico, debido principalmente a que su remuneración es baja, las universidades les entregan a cambio de la fidelidad el mismo prestigio que les asignan a los profesores de tiempo completo. Con ello buscan obtener el compromiso de estos profesionales exitosos. Sin embargo, es necesario hacer la salvedad que los criterios para avanzar en la carrera académica docente son distintos a los exigidos a los profesores de tiempo completo, sin perjuicio que igualmente son promovidos y nombrados bajo las mismas categorías que la rama de la carrera académica ordinaria, a saber, profesor asistente, asociado y titular⁶².

Sin perjuicio de lo dicho, en orden a que el profesor por horas tradicional ha formado parte de la universidad latinoamericana desde su comienzo, y aún

⁶² Informe Técnico N°26: "Análisis de la composición y Evolución de la Carrera Académica en la Universidad de Chile (2005- 2015). Consejo de Evaluación de la Universidad de Chile (2016). En este documento el foco del estudio se centró en revisar el cumplimiento de la norma del Reglamento General de la Carrera Académica que indica que el número total de profesores de la carrera académica docente no debe superar el 50% de la carrera académica ordinaria. Concluye el estudio que la Universidad se encuentra en norma en lo que respecta a su reglamento sobre las proporciones entre Carrera Ordinaria y Carrera Docente. No obstante, se aprecia un aumento progresivo dentro de esta última en el período 2005-2014. La propuesta del estudio consiste en revisar la definición de cada categoría académica y modificarla, atendiendo a la dificultad de establecer límites claros especialmente entre Carrera Docente y Categoría Adjunta, porque ambas parecen estar orientadas a la contratación de profesionales de una tarea específica. Asimismo, recomienda suspender, durante un período, los traspasos o contrataciones para la Carrera Docente y la Categoría Adjunta, y con ello evitar situaciones en que el reglamento sea transgredido. Finalmente, en el estudio se propone trazar una meta que permita a todos los organismos tener 100% de sus académicos con jornada apropiada en todas las Carreras y Categorías.

conserva su prestigio, las últimas décadas han visto la aparición de un profesor *part-time*⁶³ completamente distinto.

En nuestro país a partir de la aplicación del paradigma económico neoliberal en la educación superior, paulatinamente se ha iniciado un proceso de desprofesionalización de la carrera académica, debido principalmente a una falta de regulación⁶⁴. La manifestación más clara al respecto lo constituye el profesor a honorarios⁶⁵ o “profesor *part-time*” que fue concebido como un mecanismo de excepción con la finalidad de incluir a destacados profesionales en el ámbito de la enseñanza, que servirían de puente entre el ámbito profesional y el mundo académico. Sin embargo, el profesor a honorarios pasó a constituir la regla general⁶⁶, atendido que las universidades invocando su autonomía, despedían a profesores contratados y los reemplazaban por profesores a honorarios⁶⁷. Esta situación se fue naturalizando debido a que las

⁶³ Según la Asociación de Académicos a Honorarios de Chile (AHH) la noción de profesor *part-time* es sólo un eufemismo utilizado para naturalizar la figura del académico a honorarios. Presentándolo como una opción cuando en realidad es una imposición y encubriendo su aumento desmedido en el sistema universitario nacional. (Ver en <https://es.slideshare.net/aah-chile/academicos-a-honorariosentrandoenmateria19agosto2011>)

⁶⁴ REYES, D. y SANTOS, M., El hedor de lo heredado. Los profesores taxi y la desprofesionalización académica. <https://m.elmostrador.cl/noticias/opinion/2011/11/08/el-hedor-de-lo-heredado-los-profesores-taxi-y-la-desprofesionalizacion-academica/>

⁶⁵ Definido por la Agrupación de Académicos a Honorarios de Chile (AHH) como: “un profesional independiente que presta servicios académicos a una institución educativa a cambio de honorarios fijados por medio de un contrato temporal regido por el código civil”. <https://es.slideshare.net/aah-chile/academicos-a-honorariosentrandoenmateria19agosto2011>.

⁶⁶ Disponible en <https://es.slideshare.net/aah-chile/academicos-a-honorariosentrandoenmateria19agosto2011>.

⁶⁷ “Una vez que se conseguía la autonomía, la universidad era libre. Nadie podía decirle qué hacer. Un ex directivo del Mineduc asegura que eso provocó un desbande: Cuando consiguieron la autonomía, muchas universidades pudieron abrir todas las carreras y todas las

instituciones de educación superior operaron bajo una lógica de mercado en el que se priorizaba la baja de sus costos de operación por sobre la inversión en personal de planta:

“No existe una política cuyo objeto sea la profesionalización docente, no hay en las universidades privadas no tradicionales, salvo excepciones calificadas, una carrera académica.

La actual estructura de empleo en la actividad universitaria, en la que existe plena flexibilidad laboral pues la mayoría de los contratos son por honorarios, genera un mecanismo de toma de decisiones en el que los grandes ausentes del debate son los profesores de la educación superior”⁶⁸

De acuerdo a los índices actuales contenidos en el sitio web del Consejo Nacional de Educación⁶⁹, en estos momentos existen 69.187 profesores ejerciendo sus funciones en las universidades de Chile, de los cuales 40.725 corresponden a profesores contratados por hora. Eso significa que más de la mitad del total del profesorado (58,8%) se encuentran trabajando sin el amparo

sedes que quisieron sin consultarle ni al Ministerio ni a nadie. Como la oportunidad de negocio era enorme, la universidad que había sido de buena calidad los primeros años, tenía el incentivo para transformarse en mercenaria. Si era autónoma, ahora podía abrir la carrera de Medicina; si impartía Periodismo en Santiago, ahora podía abrir la carrera en Arica. Además, podía despedir a los profesores contratados y reemplazarlos por “profesores taxis” que hacen clases por hora.” Disponible en <https://ciperchile.cl/2011/09/29/asi-opera-el-escandaloso-sistema-de-acreditacion-de-las-universidades/>

⁶⁸ PALMA G, Eric, En Defensa de la...ob. cit., p. 39

⁶⁹ Para mayor información: <https://www.cned.cl/indices/planta-academica>

de las leyes laborales, toda vez que se encuentran vinculados a su empleador (universidad), mediante contratos civiles que no les otorga cobertura en salud ni previsión. La desproporción y la falta de regulación junto con afectar el desarrollo personal y laboral de los profesores, atentan contra las garantías mínimas de calidad de la educación, ya que los estudiantes son educados en su mayoría por académicos que se encuentran en una desprotección e inestabilidad laboral completa. Así las cosas, es claro que un académico que se encuentra desprotegido laboralmente, no tiene la suficiente seguridad en su empleo que le permita desarrollar una carrera académica que implique investigación y extensión.

En el mismo orden de cosas, la Comisión Nacional de Acreditación si bien es la encargada de otorgar acreditación a las carreras que imparta una universidad, no tiene entre sus funciones la de velar por la situación contractual que tiene la institución con sus académicos, de ahí que perfectamente se puede dar que una carrera se acredite con doctores o magísteres que se encuentran vinculados por un contrato a honorarios a una casa de estudios acreditada o por acreditar. Así las cosas, en cierta forma la universidad utiliza los estudios del académico con la finalidad de obtener ganancias que no benefician directamente al profesional con doctorado o magíster.

Es urgente que se propicien por parte del gobierno las necesarias mejoras a la situación de precarización laboral del profesor *part-time*. Entendiendo que la precarización tiene como eje la incertidumbre del vínculo laboral, en lo que respecta a su continuidad y condiciones de realización⁷⁰. En específico la precariedad se manifestaría en aspectos como la inseguridad en la continuidad de la relación laboral, incertidumbre por ingresos bajos, reducción de la protección social, nuevas regulaciones emitidas sin participación ni consulta y ausencia de un control respecto de las condiciones de trabajo, que derivan en una degradación y fragilidad de la situación laboral.⁷¹

Todo lo cual puede perfectamente propiciar en el profesorado universitario el denominado “síndrome de burnout académico”, que consiste en una suma de sensaciones negativas referentes a no poder dar más (física y/o psíquicamente), autodesvalorización, actitud crítica negativa, que conllevan a un estado de frustración profunda y un completo desinterés en la actividad laboral o académica.⁷²

Uno de los objetivos a plantearse por el gobierno de turno debería ir en pos a que los profesores a honorarios retornen a ser la excepción, y que en

⁷⁰ CROCCO VALDIVIA, ALEJANDRA, Construcción de sentidos en torno a la organización del trabajo académico en la Universidad contemporánea. Revista Castalia, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Vol. 4, N° 30, 2018, pp. 50 – 67.

⁷¹ CROCCO VALDIVIA, ALEJANDRA. Construcción de sentidos, ob. cit.

⁷² CABALLERO DOMÍNGUEZ, Carmen Cecilia; HEDERICH, Christian y PALACIO SAÑUDO, Jorge Enrique, “El burnout académico: delimitación del síndrome y factores asociados con su aparición”, Revista Latinoamericana de Psicología, Volumen 42 N°1, año 2010. Páginas. 131-146.

caso de ser minoría tengan las suficientes garantías laborales de las que carecen hoy en día. Ya que no es aceptable que la educación universitaria dependa en su mayoría de planteles de profesores que no tienen vínculos laborales con las instituciones donde imparten clases. Nos encontramos con un profesor que dedica todo o gran parte de su tiempo laboral a hacer clases, contratado y remunerado en atención a las asignaturas que dicta. Tiene una posición marginal y no goza de la estima profesional de sus contrapartes del modelo tradicional latinoamericano. Se puede asemejar al profesor adjunto, figura común en Norteamérica, que tiene un estatus de segunda categoría, dada sus precarias condiciones laborales y lo fácil de reemplazar funcionalmente.

5.- Litigantes ó Académicos.

Hoy en día, sea que se trate de una universidad dedicada a la investigación o a la docencia, el modelo de profesorado investigador es un fenómeno que adquiere fuerza en las universidades chilenas, tengan éstas una veta marcada hacia la investigación o a la docencia, es decir, dicho paradigma se constituye en una aspiración de éstas instituciones respecto a su cuerpo de profesores.

Particular interés reviste la situación que se da en las Facultades de Derecho de las universidades nacionales, instituciones que se encuentran

experimentando un proceso de cambio interno, propiciado por el incremento en sus filas de académicos con dedicación completa y exclusiva a la investigación. Lo que lleva aparejada una pérdida de posiciones de poder e influencia de los docentes que comparten su tiempo entre las salas de clases y los tribunales, me refiero a los profesores litigantes. Actualmente, la integración mayormente del cuerpo del profesorado con académicos de dedicación exclusiva, conlleva un aumento del litigante en la marginación de la gestión administrativa, docencia de los principales cursos y labores de investigación universitaria.

Dicha dicotomía enfrenta dos tesis al respecto, una más “tradicional” si que quiere llamar así, que sostiene que para que una Facultad de Derecho pueda estar orientada de forma exitosa al ejercicio profesional, litigioso o corporativo, debe construirse alrededor del litigante prestigioso que en su tiempo libre se dedica a la docencia. Defensor de esta postura es Pablo Rodríguez Grez, ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo, quien afirma que en la Facultad de Derecho, el investigador, el docente, el filósofo y el jurista constituyen una excepción que “enaltece la profesión”, pero que lo que nuestro país requiere son “abogados para organizar y reglamentar con eficiencia la vida social”⁷³. Y agrega respecto a los profesores dedicados a la investigación, si bien resultan útiles en algunas

⁷³ RODRÍGUEZ, Pablo. “Misión profesional de la universidad”, El Mercurio, 23 de mayo de 2009, A2.

cátedras, “nada o muy poco aportan a la hora de ejercer el derecho vivo, cuando la norma se confronta con la realidad”⁷⁴

La segunda la postura que puede denominarse “actualizada”, se fundamenta en que si una Facultad de Derecho desea alcanzar sus objetivos de una forma autorreflexiva o crítica, debe necesariamente integrar su cuerpo de profesores con académicos de tiempo completo. En el ámbito nacional encontramos como sostenedor de esta visión de universidad a Rodrigo Correa González, ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez, quien ha expresado que “un sistema jurídico sano requiere de personas dedicadas a examinarlo críticamente” y que ellas deben contar con tiempo para el constante estudio, tanto del derecho nacional e internacional como de disciplinas importantes para el derecho”, asimismo deben contar con “la libertad de criticar las decisiones que toman los diversos actores del sistema jurídico”.⁷⁵ Sostiene lo señalado citando modelos internacionales de docencia jurídica tales como Harvard, Oxford, Alexander Von Humboldt y Paris II, en todas ellas, afirma Correa, no es casualidad que su prestigio internacional coincida justamente con que su integración esté mayormente compuesta por académicos.

En relación con la cátedra de Historia del Derecho, los profesores Palma y Elgueta han demostrado que este debate entre formación práctica y teórica, tiene a lo menos 115 años para el caso chileno, identificándose una línea de

⁷⁴ RODRÍGUEZ, Pablo. “Sistema jurídico chileno”, El Mercurio, 19 de enero de 2011, A2.

⁷⁵ CORREA, Rodrigo. “Sistema jurídico chileno”, El Mercurio, 20 de enero de 2011, A2.

continuidad en la defensa de la investigación y su contribución a una universidad que genere aprendizaje y conciencia crítica, que parte a fines del siglo XIX y se proyecta hasta el siglo XXI (Valentín Letelier, Juan Antonio Iribarren, Eric Eduardo Palma)⁷⁶.

El debate en ningún caso se encuentra zanjado, muy por el contrario la balanza se inclinará a favor de aquellos que logren persuadir de manera eficaz a los distintos actores del sistema universitario (demandantes de educación, demandantes de literatura de investigación, agencias reguladoras y fiscalizadoras) en atención a que sus ventajas comparativas son superiores para cumplir la misión de enseñar a nuestros futuros profesionales jurídicos, los abogados. Sin perjuicio de lo señalado, cabe hacer presente que el aumento sostenido de la planta académica correspondiente a personal académico graduado en programas doctorales y de dedicación completa, pareciera dar luz que el modelo tradicional en las Facultades de Derecho se encuentra en retirada, mostrando que estaríamos en presencia de una gradual victoria a favor de los académicos respecto de los docentes litigantes en cuanto a la conquista de posiciones de poder e influencia en lo que a enseñanza del Derecho respecta, lo que en ningún caso supone que las instituciones se olviden de su función formadora de profesionales.

⁷⁶ PALMA G. Eric, ELGUETA, María Francisca, “Enseñanza de la historia del derecho centrada en el aprendizaje de los estudiantes a lo largo de 115 años de la fundación de la cátedra (Chile, 1902)”, Precedente. Revista Jurídica, Vol. 12 (2018), pp. 29-62.

2.- LEY DE UNIVERSIDADES ESTATALES.

1.- Historia de la Ley.

En nuestro país a marzo de 2018 contamos con 60 universidades que gozan de reconocimiento estatal⁷⁷, las cuales se clasifican de la siguiente manera:

a) Universidades estatales o públicas⁷⁸, conceptualizadas como corporaciones de derecho público, creadas por ley, con estatutos propios y formando parte del Estado, teniendo éste último participación bien en su generación o administración.

b) Universidades tradicionales no estatales o privadas tradicionales o particulares⁷⁹, se caracterizan por ser instituciones de derecho privado o pertenecientes a la iglesia católica y que reciben aportes del Estado.

⁷⁷ Información extraída de <https://divesup.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2018/03/IES-Vigentes-03-2018.pdf>

⁷⁸ Conforman ésta categoría 18 universidades: 1) Universidad de Chile; 2) Universidad Arturo Prat; 3) Universidad de Antofagasta; 4) Universidad de Atacama; 5) Universidad de la Frontera; 6) Universidad de la Serena; 7) Universidad de los Lagos; 8) Universidad de Magallanes; 9) Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación; 10) Universidad de Santiago de Chile; 11) Universidad de Talca; 12) Universidad de Tarapacá; 13) Universidad de Valparaíso; 14) Universidad del Bío-Bío; 15) Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación; 16) Universidad Tecnológica Metropolitana; 17) Universidad de Aysén; 18) Universidad de O'Higgins.

⁷⁹ Integran este grupo 9 universidades: 1) Pontificia Universidad Católica de Chile; 2) Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; 3) Universidad Austral de Chile; 4) Universidad Católica de la Santísima Concepción; 5) Universidad Católica de Temuco; 6) Universidad Católica del Maule; 7) Universidad Católica del Norte; 8) Universidad de Concepción; 9) Universidad Técnica Federico Santa María.

Reconocidas por éste antes del año 1981 o bien derivadas de dichas instituciones.

c) Universidades privadas, todas aquellas no estatales creadas luego de 1981, de conformidad al DFL 1 de 1980 o a la Ley 18.962 (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza) de 1990. En la actualidad integran este conjunto 33 universidades que se encuentran reconocidas por el Estado.

De entre estas tres categorías son las universidades públicas y las universidades tradicionales no estatales, comúnmente denominadas “tradicionales”, las encargadas de coordinar la labor universitaria a nivel nacional, mediante el organismo de derecho público denominado Consejo de Rectores de Universidades de Chile (CRUCH) o simplemente “Consejo de Rectores”.

Pues bien, la Ley 21.094 la normativa que entró en rigor el 5 de junio de 2018 dice relación con las 18 universidades de carácter público, esto es, cuya propiedad, responsabilidad y control corresponde a todos los chilenos.

Lo trascendental de la normativa radica en que, por primera vez en la historia de Chile existe un cuerpo de disposiciones exclusivo que reconoce el rol y las especificidades de las Universidades Estatales y la responsabilidad del

Estado con ellas. Se establece una inversión de 500 millones de dólares en las Universidades Estatales para los próximos 10 años, la creación de un Consejo de Coordinación de las Universidades del Estado, integrado por todos los rectores, el Ministro de Educación y el nuevo Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación y tipifica el acoso sexual y laboral, asignándoles un procedimiento de respuesta adecuado.

En cuanto al régimen jurídico de funcionarios académicos de las universidades estatales, se señala que cada Universidad se encargará de regular la carrera académica por medio de un reglamento, en el que se considerarán requisitos objetivos de mérito y deberá sustentarse en principios de excelencia, pluralismo, no discriminación, publicidad y transparencia. Finalmente, faculta a las universidades para establecer de consuno una máxima jerarquía académica nacional oponible a todas las instituciones.

El proyecto de ley fue iniciado por mensaje de S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, el cual fue ingresado a la Cámara de Senadores con fecha 6 de junio de 2017 (Boletín N°11.255-04). Sin embargo, con fecha 17 de julio de 2017, el Ejecutivo procedió a retirar el proyecto, retiro que fue informado en cuenta de la sesión 31° Especial, en la cual la Cámara toma conocimiento y ordenó devolver los antecedentes.

Con fecha 17 de julio de 2017, el Ejecutivo procedió a ingresar el proyecto de ley nuevamente al Congreso Nacional, pero esta vez, a través de la Cámara de Diputados⁸⁰ (Boletín N°11.329-04) a través del Mensaje N° 091.⁸¹

En cuanto a su estructura la Ley 21.094 cuenta con cinco títulos⁸², once párrafos en total, sesenta y siete artículos (once más que el proyecto original) y siete artículos transitorios.

⁸⁰ El ingreso del proyecto fue dado en cuenta en Sesión Ordinaria 47° de la Cámara de Diputados y enviado a la Comisión de Educación y Comisión de Hacienda para su estudio.

⁸¹ Ya ingresado el proyecto, fue dado en cuenta y enviado a la Comisión de Educación, la cual aprobó un texto el 11 de octubre de 2017. Posteriormente, el 23 de noviembre del mismo año la Comisión de Hacienda aprobó indicaciones realizadas por el Ejecutivo modificando parte del proyecto aprobado en la Comisión de Educación. El día 20 de diciembre de 2017, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en general y particular el proyecto de ley, y se despachó el correspondiente oficio al Senado de la República para dar inicio al segundo trámite constitucional. Con fecha 16 de enero de 2018, el Pleno del Senado aprobó el texto legal, para ser enviado a la Cámara de Diputados para el tercer trámite constitucional. El día 24 de enero de 2018, la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones efectuadas por el Senado de la República, y dio por terminada la tramitación del proyecto de ley, y en condiciones de ser promulgado por el ejecutivo. Con fecha 25 de enero de 2018, S.E. La Presidenta de la República comunicó a la Cámara de Origen que no haría uso de la facultad de Veto consagrada en el 73 de la Constitución Política de la República. Luego, el 26 de enero de 2018, el proyecto de ley fue remitido por la Cámara de Diputados al Tribunal Constitucional para su control de constitucionalidad, atendido que contenía normas propias de ley orgánica constitucional, dándose cumplimiento de esta forma con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 93 de la Carta Fundamental, en relación con el N° 1° de ese mismo precepto, que dispone: "*Artículo 93.- Son atribuciones del Tribunal Constitucional: 1°.- Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;*". El 8 de mayo de 2018, el Excelentísimo Tribunal Constitucional, por oficio N° 1147-2018, remitió la sentencia rol Rol N°4316-18 en la que resolvió lo siguiente: "*1°. Que, las disposiciones del proyecto de ley contenidas en los artículos 3; 12; 13; 14, literal c); 16; 17; 20; 21, inciso segundo, segunda parte; 23; 24; 25; 28, inciso final; 29; 41; 42; 43; 53; 54; 55; y 56, inciso final, son conformes con la Constitución Política.*" y "*2°. Que no se emite pronunciamiento, en examen preventivo de constitucionalidad, de las disposiciones contenidas en los artículos 2; y, 21, inciso segundo, primera parte, del proyecto de ley, por no versar sobre materias reguladas en ley orgánica constitucional.*" Finalmente, cumplido el trámite de control de constitucionalidad se procedió a promulgar y publicar el proyecto de ley por el Ejecutivo el día 25 de mayo y 5 de junio de 2018, respectivamente.

⁸² El primero de los cinco se denomina "Disposiciones Generales" compuesto de tres párrafos y once artículos. Su primer párrafo se titula "Definición, autonomía y régimen jurídico de las

universidades del Estado". En los tres artículos que lo conforman (1-3) se define a las Universidades del Estado, su naturaleza jurídica, el contenido de la autonomía universitaria y el régimen jurídico de estas instituciones dentro de la Administración del Estado. El segundo párrafo lleva por título "Misión y principios de las universidades del Estado", en su articulado (4-6) se establece cual ha de ser su misión, los principios que han de guiar el quehacer de las universidades estatales y el perfil que deben propender en sus graduados, profesionales y técnicos. Finalmente, el tercer párrafo se denomina "Rol del Estado" en las disposiciones que lo conforman (7-11) el Estado reconoce el derecho a la educación superior y el compromiso de adoptar las medidas necesarias para proveer el ejercicio de este derecho mediante sus instituciones de educación superior, el fomento a la educación de excelencia en todas sus universidades, la promoción de una visión y acción sistémica, coordinada y articulada de aquellas, y fomentar el acceso al conocimiento.

El segundo título denominado "Normas comunes a las Universidades del Estado", lo integran cuatro párrafos y treinta y ocho artículos (12-49). El primer párrafo se titula "Del gobierno Universitario", en su articulado (12-30) se establecen los órganos que han de participar en el gobierno de las Universidades del Estado, a saber, Consejo Superior, Rector y el Consejo Universitario. Además, se dispone que el órgano encargado del control y la fiscalización interna sea la Contraloría Universitaria. Se definen las funciones, conformación, organización interna y funcionamiento de dichos órganos. El segundo párrafo se denomina "De la calidad y acreditación institucional", sus artículos (31-34) disponen como las Universidades del Estado deben orientar su quehacer en cuanto al aseguramiento de la calidad y acreditación institucional, la designación de una universidad estatal como tutora de aquella que perdió su acreditación institucional o bien obtuvo una inferior a cuatro años. El tercer párrafo lleva por encabezado "De la gestión administrativa y financiera", sus disposiciones (35 -41) se establecen los principios y normas que han de regir las Universidades Estatales en su gestión administrativa y financiera, enumeración de las materias que quedan exentas del trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República. El párrafo cuarto denominado "De los académicos y funcionarios no académicos" comprende ocho artículos (42-49), en ellos se establece el régimen jurídico que les es aplicable, los requisitos y principios que constituirán el marco con el cual las Universidades Estatales organicen mediante un reglamento su carrera académica, el contenido de dicho reglamento, se regula el régimen de contratación de servicios específicos, se fija el procedimiento para que académicos extranjeros desarrollen actividades en dichas Universidades, se fija la prohibición de actos atentatorios a la dignidad de los integrantes de la comunidad universitaria.

El tercer título lleva por encabezado "De la coordinación de las Universidades del Estado", consta de dos párrafos y en su articulado (50-55) se busca promover que las Universidades del Estado realicen una acción colaborativa y articulada en todo aquello que tenga por objetivo el aporte al progreso ya sea nacional o regional de nuestro país, elevando de esta manera los estándares de calidad de la educación pública, todo bajo una mirada a largo plazo. Con esta finalidad se dispuso la creación a futuro, del Consejo de Coordinación de Universidades del Estado, encargado de llevar a cabo el actuar coordinado de las Universidades Estatales, buscando su colaboración entre sí y con los diversos órganos del Estado que así lo requieran o con otras instituciones de educación.

El cuarto título se denomina "Del financiamiento de las Universidades del Estado", en su estructura contiene dos párrafos y su articulado (56-62) establece las fuentes de financiamiento (Primer Párrafo) y un plan de fortalecimiento de carácter transitorio (diez años) para apoyar el desarrollo institucional de las Universidades Estatales.

El quinto título de "Disposiciones Finales" (63-67), establece la exigencia para las Universidades del Estado en cuanto al establecimiento de una política de propiedad intelectual e industrial. Además, con el fin de armonizar el ordenamiento jurídico y la nueva normativa, se modifican: a) El Estatuto Administrativo y, b) La Ley 20.800.

2.- Importancia para el profesorado universitario.-

La ley 21.094 sin constituirse como una solución para la problemática del profesorado universitario en su generalidad, aparece como un punto de partida para comenzar con una regulación de un grupo de estos profesionales de la educación superior, a saber, los académicos de las universidades estatales⁸³.

Como vimos, entre sus disposiciones se encuentra la obligación para las Universidades Estatales en cuanto a establecer las funciones, los derechos y las obligaciones de sus académicos, mediante la dictación de un reglamento al efecto. Tal normativa deberá contener las metas y objetivos relacionados con las áreas de docencia, investigación y vinculación con el medio y, asimismo, las políticas relativas a estímulos e incentivos para motivar su cumplimiento.⁸⁴

Finalmente, se establecen siete “Disposiciones Transitorias” que entre otras materias regulan cuando entrará en vigencia la ley, el plazo dentro del cual las Universidades Estatales deberán adecuar sus estatutos a las disposiciones del Título Dos de la presente ley y el plazo para que el gobierno dicte un estatuto general para las Universidades del Estado que no cumplan con la obligación antes indicada.

⁸³ La ley 21.094 en su artículo 42 dispone:

“Artículo 42.- Régimen jurídico de académicos y funcionarios no académicos. Los académicos y funcionarios no académicos de las universidades del Estado tienen la calidad de empleados públicos. Los académicos se regirán por los reglamentos que al efecto dicten las universidades y, en lo no previsto por dichos reglamentos, por las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Por su parte, los funcionarios no académicos se regirán por las normas del decreto con fuerza de ley precitado y por las demás disposiciones legales que les resulten aplicables.”

⁸⁴ La ley 21.094 en su artículo 43 dispone:

Artículo 43.- “Carrera académica. La carrera académica en las universidades del Estado se organizará en razón de requisitos objetivos de mérito y estará sustentada en los principios de excelencia, pluralismo, no discriminación, publicidad y transparencia.

A través de un reglamento de carrera académica, las universidades del Estado deberán establecer las funciones, los derechos y las obligaciones de sus académicos. Este reglamento deberá contener las normas sobre la jerarquía, el ingreso, la permanencia, la promoción, la remoción y la cesación de funciones, así como los respectivos procedimientos de evaluación y

Cabe hacer presente que en el Informe de la Comisión de Educación se hace presente que quedó anotada la indicación realizada por los diputados Pascal, Andrade y Poblete para sustituir el que en ese momento era el artículo 34 (43 en la actual normativa) por el siguiente:

“Artículo 34.- Carrera Académica. Sin perjuicio de los requisitos internos que actualmente hayan definido las Universidades del Estado para acceder a las jerarquías académicas de Instructor, Profesor Asistente, Profesor Asociado y Profesor Titular, u otras equivalentes, las Universidades del Estado deberán establecer, de consuno, una carrera académica nacional, que disponga de requisitos comunes y pueda ser aplicable y oponible a todas las instituciones universitarias estatales en el quehacer propio de sus funciones de educación superior. Corresponderá al Consejo de Universidades del Estado establecer la carrera académica nacional en las Universidades del Estado, que se organizará en razón de requisitos objetivos de mérito y estará sustentada en los principios de excelencia, pluralismo, no discriminación, publicidad y transparencia. En su elaboración, se tomarán las medidas para abordar las barreras de

calificación de los académicos, de acuerdo a las exigencias y principios señalados en el inciso precedente.

El reglamento, además, establecerá metas y objetivos concretos relacionados con las áreas de docencia, investigación y vinculación con el medio, acorde a los Planes de Desarrollo de las Instituciones; y señalará, asimismo, las políticas de estímulos e incentivos tendientes a fomentar su cumplimiento.”

género en el desarrollo de la carrera asegurando igualdad de condiciones a hombres y mujeres.

A través de un reglamento de carrera académica, las Universidades del Estado deberán establecer las funciones, los derechos y las obligaciones de sus académicos. Este reglamento deberá contener las normas sobre la jerarquía, el ingreso, la permanencia, la promoción, la remoción, la cesación de funciones, así como los respectivos procedimientos de evaluación y calificación de los académicos, de acuerdo a las exigencias y principios señalados en el inciso precedente. Además, deberá establecer los requisitos y procedimientos comunes que permitan la movilidad de los académicos entre las distintas Universidades.^{85"}

Sin embargo, tal indicación fue declarada inadmisibile por el Gobierno, que a través de la Sra. Alejandra Contreras, Jefa de la División de Educación Superior, asistente al estudio del proyecto por el Ministerio de Educación, manifestó que en las actuales condiciones de las universidades no permiten contar con una carrera única para todas, además dicho escenario perjudicaría de sobremanera a las universidades estatales de regiones, sin embargo, el proyecto de ley permitiría avanzar de manera gradual en tal dirección y que se puede agregar esta idea en la coordinación de las universidades.

⁸⁵ El subrayado es nuestro.

Así también, en la Discusión en Sala del Informe de Educación, se estableció vía indicación, que el Consejo de Coordinación será quien “...promoverá criterios y requisitos comunes para el establecimiento de una carrera académica nacional aplicable y oponible a todas las universidades del Estado...”.

En consecuencia, la idea de tener un estatuto unificado del profesorado de universidades estatales fue planteada en el proceso formativo de la Ley, cuestión que fue desechada en un primer momento, pero finalmente recogida en el texto definitivo de la Ley 21.094, Título III, Párrafo 1° denominado “Principio basal y objetivos”, artículo 52 letra c).⁸⁶

Con estos antecedentes se puede concluir que nuestro legislador durante el proceso formativo de la Ley de Universidades Estatales tuvo en consideración la idea de establecer una carrera académica nacional, y que si bien dicha reglamentación no quedó fijada en el texto final, ni ordenado su establecimiento en un plazo determinado, sí se dejó un indicio de ello en el deber de colaboración de las Universidades Estatales para lograr el objetivo de establecer una carrera académica nacional aplicable y oponible a la totalidad de las Universidades del Estado.

⁸⁶ La ley 21.094 en su artículo 52 dispone:

“Artículo 52.- “Colaboración entre las universidades del Estado y con otras instituciones de educación. Las universidades del Estado deberán colaborar entre sí y con otras instituciones de educación con el propósito de desarrollar, entre otros, los siguientes objetivos:”

“ c) Promover criterios y requisitos comunes para el establecimiento de una carrera académica nacional aplicable y oponible a todas las universidades del Estado.”

3.- ESTATUTO UNIFICADO NACIONAL CHILENO.

1.- Propuesta.

La Universidad en un sentido amplio se vincula con la sociedad a partir de un rol de fomento de la actividad creativa y crítica, promocionando y desarrollando las más variadas formas de actividad intelectual, y ejerciendo funciones primordiales de docencia, extensión, investigación, creación tecnológica y artística.

Sin perjuicio de lo anterior, en un aspecto más estricto, toma en sí la responsabilidad específica en la formación de la conciencia crítica de la sociedad y, por medio de su arista humanista, permite la conformación de una voluntad de cambios que es requerida para alcanzar un orden de convivencia cívica que dé garantías en cuanto a la participación la comunidad nacional toda⁸⁷.

Así las cosas, es requisito esencial para cumplir con la misión encomendada la existencia de una carrera académica⁸⁸ nacional que considere

⁸⁷ FEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES DE ACADÉMICOS DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO DE CHILE (2015). Normas Comunes Para Las Universidades Estatales. Documento de Trabajo. Página 6.

⁸⁸ MARTINEZ LARRAECHEA, Enrique, y CHIANCONE, Adriana. La institucionalización de la Profesión Académica en Uruguay: tensiones y desafíos. - Revista Argentina de Educación Superior, año 9, N°15, diciembre de 2017, página 73. Presenta la idea de profesión académica como “[...] una carrera profesional de docencia e investigación, ligada a la

el ingreso, la permanencia, movilidad y promoción de sus miembros en base a criterios que se basen en méritos, capacidad y aptitudes, no importando sus condiciones sociales y económicas, sus credos religiosos o convicciones de orden ideológico.⁸⁹

Con tal objetivo trazado, cabe preguntarse: ¿Qué elementos esenciales debiera contener una regulación homogénea del profesorado universitario estatal? En respuesta a dicha interrogante estimamos que dicho marco regulatorio debiera garantizar los siguientes puntos: la existencia de categorías académicas que posibiliten el ascenso y movilidad en la carrera académica; la determinación de derechos y deberes del profesorado universitario; que existan mecanismos continuos de evaluación que propicien una rendición de cuentas; que todas las unidades académicas cuenten con profesores con categoría de planta funcionaria (jornada completa y dedicación exclusiva); y, por último el sistema deberá garantizar la estabilidad laboral y con ello la libertad académica de los profesores universitarios.

El primer requisito se refiere a las Categorías Académicas: Un reglamento unificado del profesorado universitario estatal debe considerar

enseñanza de posgrado, a la conformación de grupos de investigación, a la visibilidad de la investigación nacional, y a mecanismos de promoción de la misma”.

⁸⁹ FEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES DE ACADÉMICOS DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO DE CHILE (2015). Normas Comunes Para Las Universidades Estatales. Documento de Trabajo. Página 6.

categorías⁹⁰ o jerarquías académicas⁹¹ a fin de estructurar claramente a su personal académico.

Cada categoría determinará las funciones que han de cumplir el profesorado⁹² que la conformen. En este sentido, el artículo 6 del Reglamento General de Carrera Académica de la Universidad de Chile establece:

“Los académicos de la Categoría Académica Ordinaria deberán realizar docencia superior e investigación o creación artística. Podrán, además, realizar otras de las actividades indicadas en el artículo precedente, o una labor profesional destacada en el ámbito de su quehacer académico.

Los académicos de la Categoría Académica Docente deberán realizar docencia superior, avalada por una labor profesional destacada en el ámbito de su quehacer académico. Podrán, además, realizar otras de las actividades indicadas en el artículo precedente.

⁹⁰ El artículo 1° del Reglamento General de Carrera Académica de la Universidad de Chile prescribe: “En la Universidad de Chile habrá tres Categorías Académicas:

a) La Categoría Académica Ordinaria, con cinco rangos consecutivos, que constituirán la Carrera Académica Ordinaria.

b) La Categoría Académica Docente, con tres rangos consecutivos, que constituirán la Carrera Académica Docente.

c) La Categoría Académica Adjunta, con dos rangos.”

⁹¹ El Reglamento sobre Carrera Académica de la Universidad de Valparaíso en su artículo 4° dispone lo siguiente: “La Carrera Académica consta de cuatro jerarquías, a saber, Profesor Titular, Profesor Adjunto, Profesor Auxiliar y Ayudante”.

⁹² El Reglamento General de Carrera Académica de la Universidad de Chile define a los académicos “quienes realizan docencia superior, investigación, creación artística, extensión, vinculación externa, dirección o administración académica, integrados a los programas de trabajo de las respectivas Facultades e Institutos Interdisciplinarios, en las áreas de conocimiento científico, humanístico o artístico que les son propias.” (artículo 5°)

Los académicos de la Categoría Académica Adjunta deberán realizar docencia superior, o investigación científica, o creación artística, o extensión. Asimismo, deberán demostrar una labor académica o profesional destacada en el ámbito de su disciplina.”

En consecuencia, la Carrera Académica Nacional del Profesorado Universitario Estatal, ha de contemplar la docencia y/o la investigación o creación artística como criterios de estructuración para conformar sus respectivas Categorías Académicas.

Luego, cada Categoría debe contemplar rangos de inicio o formación, perfeccionamiento, comprobación de capacidad y aptitudes, y asimismo, rangos destinados a académicos formados de manera plena para la tarea universitaria y que tendrán un grado de autonomía diverso dependiendo del rango que ostenten⁹³.

Asimismo, se han de considerar criterios para el ingreso, permanencia, remoción del personal docente que se encuentre adscrito a una determinada categoría. Igualmente, debe considerarse tanto la existencia de movilidad dentro de los rangos de una determinada categoría como el desplazamiento de

⁹³ El artículo 8° del Reglamento General de Carrera Académica de la Universidad de Chile señala: “[...] Los rangos de Ayudante e Instructor corresponden a etapas de formación y perfeccionamiento, y de verificación de aptitudes para la tarea universitaria [...]”. En cambio, “[...] Los rangos de Profesor corresponden a académicos plenamente formados para la tarea universitaria, con capacidad para realizarla de modo creativo e idóneo, con diversos grados de autonomía según el nivel. [...]”

entre categorías distintas. Todo de acuerdo a criterios de evaluación académica.⁹⁴

Un segundo elemento básico a considerar, consiste en la determinación de derechos y deberes del profesorado.- Conforme al Estatuto Unificado de Carrera Académica el profesorado universitario conocerá sus derechos básicos, adicionales o complementarios a los que establezcan la normativa vigente de cada Universidad y los que contemple la legislación común, a saber:

- Los académicos tienen derecho al ejercicio de sus funciones con plena libertad académica.⁹⁵

- Al desarrollo de la Carrera Académica conforme a principios de igualdad, mérito y capacidad.

- A la formación y actualización permanente de sus conocimientos y capacidades, que les permitan desempeñar de forma eficaz las funciones correspondientes a su profesión.⁹⁶

⁹⁴ El artículo 16° del Reglamento General de Carrera Académica de la Universidad de Chile señala: “[...] quienes hayan sido evaluados en los rangos de Ayudante, Instructor, Profesor Asistente y Profesor Asistente de Docencia, podrán optar voluntariamente a ascender a través del proceso de evaluación, siempre que hayan transcurrido a lo menos dos años desde el último proceso que los evaluó.[...]”. Luego complementa, “[...] Los Profesores Asociados y Profesores Asociados de Docencia podrán, de igual modo, optar voluntariamente a ascender a través del proceso de evaluación, siempre que hayan transcurrido a lo menos dos años desde el último proceso que los evaluó.”

⁹⁵ Se desarrollará en detalle más adelante.

⁹⁶ SOUVIRÓN MORENILLA, José María. Perspectivas de reforma en el régimen del profesorado universitario. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, Nº 86, 2, 2010. Páginas 196-249. (ANEXO).

- La consecución del principio de la igualdad de género⁹⁷ en lo que se refiera a representación y funciones académicas, ingreso a la Carrera Académica y desarrollo al interior de ésta.⁹⁸

- A participar activamente en la formación de la orgánica de gobierno y gestión al interior de las respectivas Universidades, todo de conformidad a lo previsto en los estatutos.⁹⁹

- A que exista la posibilidad de compatibilizar las funciones de docencia e investigación con las de gestión universitaria.¹⁰⁰

- Al respeto a su actividad académica y a que ésta sea evaluada de conformidad a criterios objetivos, transparentes y públicos.¹⁰¹

- A asistir a seminarios, congresos y actividades relacionadas con su actividad académica, de conformidad a lo que los estatutos y reglamentos de su universidad dispongan.¹⁰²

- A la no discriminación por razones de raza, género u orientación sexual, discapacidad o cualquiera otra circunstancia social o personal.¹⁰³

⁹⁷ A nivel nacional y comparado existe la opinión coincidente que para que una mujer destaque en lo académico debe reunir méritos altamente excepcionales, requiriendo demostrar una mayor preparación académica, para tener derecho a ocupar los cargos que detentan los hombres. De ahí que el acceso justo e igualitario al trabajo académico y a la constante educación que éste demanda se mantenga en niveles de precariedad. (ZUÑIGA AÑAZCO, YANIRA: Una reflexión (racional) sobre la desvinculación de Leonor Etcheberry, en sitio web http://www.derecho.uach.cl/noticias/?p=7927&fbclid=IwAR3rMXGk_uLAS6dmqEDcF05xlzKqKfc_zEk-3U4tZb2SXsZGHQ-RSrXH3q60; y CÁNOVAS MARMO, Celica Esther, "Situación laboral de las académicas en instituciones de educación superior. León Guanajuato", 2012-2015. Revista Actualidades Investigativas en Educación. Volumen 17, N°3, 2017. Páginas 1-35.)

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

Finalmente, para que tales derechos sean resguardados se propone que las Universidades establezcan en su estructura organizacional la figura de la Defensoría Universitaria¹⁰⁴ quien será el encargado de velar por el respeto de los derechos y libertades de los integrantes de la comunidad universitaria que estén garantizados en la normativa interna de cada Universidad.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ El Senado de la Universidad de Chile en la sesión plenaria del 29 de diciembre de 2016 aprobó la propuesta de reforma al Estatuto de la Universidad de Chile tendiente a la creación de la Defensoría de la Comunidad Universitaria. Propuesta impulsada por el académico y Senador Universitario Sr. Eric Palma González. Cuyo texto definitivo en lo pertinente dispone: “Art. 53 bis.- La Defensoría de la Comunidad Universitaria es el órgano encargado de velar por el respecto a los derechos y libertades de los integrantes de la comunidad que estén garantizados en la normativa interna aplicable a la Universidad de Chile, contribuyendo con su actuación al mejoramiento continuo de la convivencia, el buen funcionamiento de la actividad universitaria y con ella, la calidad de la educación [...]”. Asimismo, determina los casos en que se podrá acudir a éste órgano y quienes están legitimados para esto: “[...] Podrán requerir su intervención, ante actuaciones de las autoridades y demás integrantes de la comunidad universitaria en caso de **vulneración a sus derechos y libertades garantizadas en la normativa interna de la Universidad de Chile**, las siguientes personas: a) **académicos**; b) estudiantes con matrícula vigente o en proceso de tramitación y c) personal de colaboración. [...]” (el destacado y subrayado es nuestro). En cuanto a la estructura del órgano se señala: “[...] El órgano será dirigido por el/la Defensor/a Universitario/a de la Comunidad Universitaria, quien deberá ser Profesor Titular de la Universidad y desempeñará su cargo con autonomía e imparcialidad, pudiendo obrar de oficio. La Defensoría estará compuesta por una unidad de mediación y una unidad de defensoría propiamente tal, las cuales tendrán funcionamiento separado e independiente entre ellas [...]”. En cuanto a sus control se establece que: “[...] En el mes de marzo de cada año, presentará al Senado Universitario un balance de su gestión así como propuestas de mejoramiento de servicios en aras de la excelencia y la calidad [...]”. En lo que respecta al mecanismo de elección y su duración en el cargo el artículo expresa: “[...] El Defensor Universitario será nombrado previo concurso público y aprobación por el Consejo Universitario y el Senado Universitario. Durará cuatro años en sus funciones, pudiendo optar sólo a otro período consecutivo. Corresponde a Rectoría instalar la oficina de la Defensoría de la Comunidad Universitaria en los servicios centrales y dotarla de los medios que aseguren el cumplimiento de su tarea [...]”. Finalmente, en lo que se refiere a la regulación del organismo dispone: “[...] El Senado Universitario con audiencia del Consejo Universitario, aprobará el Reglamento de la Defensoría de la Comunidad Universitaria, estableciendo sus atribuciones, deberes y normas de funcionamiento”. Para consultar el texto íntegro www.uchile.cl/portal/presentacion/senado-universitario/actas-sesionesplenarias/121176/2016

Otras universidades han creado la figura del “Ombudsman” , Ombuds o Consejero o Mediador Universitario¹⁰⁵.

Así como consideramos establecer derechos, también un Estatuto Unificado ha de establecer deberes para los académicos, entre los más básicos se podrían mencionar:

- Desarrollar su actividad académica de conformidad a las leyes y a los Estatutos de las respectivas Universidades en las que ejerzan su actividad.
- Desarrollar las tareas docentes, de investigación y de gestión asignadas por la Universidad en la que realiza su actividad.¹⁰⁶

¹⁰⁵ La figura del Ombudsman existe en la Pontificia Universidad Católica de Chile, establecido por Reglamento promulgado por Decreto de Rectoría N°290/2013. El Rector de dicha casa de estudios respecto a la carga creado informó que: “En relación directa con la vida al interior de nuestra propia comunidad, quisiera dar cuenta de la aprobación, en el Honorable Consejo Superior, del reglamento que crea la figura del Ombuds o consejero universitario, iniciativa común en otros centros de estudios superiores del mundo, pero inédita en nuestro país a nivel institucional”. “Esta nueva figura será la encargada de mediar en los problemas de convivencia a nivel interpersonal en nuestra comunidad, y es una muestra de la importancia que la UC le otorga al diálogo. Será una autoridad con el soporte administrativo necesario para poder trabajar por la dignidad de las personas y la protección de la justicia en la comunidad, ayudando a resolver los problemas que puedan ser fuente de conflictos al interior de la UC. Este avance es un logro y resultado del trabajo realizado en conjunto con alumnos, académicos y funcionarios”. (<http://historiageografiaycienciapolitica.uc.cl/noticias-2/39-jose-ignaciogonzalez-es-el-primero-ombudsman-de-la-uc>).

Asimismo, pero a nivel regional, en diciembre de 2017 la Universidad de la Santísima Concepción se sumó a la tendencia y por Decreto de Rectoría N° 179 estableció la figura del Ombuds en su ordenamiento. Cargo que depende directamente de la rectoría y tiene entre sus facultades recibir en forma confidencial, por cualquier medio, quejas, inquietudes o consultas sobre supuestos actos, omisiones, incorrecciones o problemas de estudiantes, académicos y funcionarios administrativos, con la finalidad de auxiliar y orientar en la búsqueda de soluciones. (<https://www.ucsc.cl/ombuds-ucsc/>).

¹⁰⁶ SOUVIRÓN MORENILLA, José María, “Perspectivas de reforma en el régimen del profesorado universitario”, Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, N° 86, 2, 2010. Páginas 196-249. (ANEXO). Véase también en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3608953>

- Concurrir a las actividades de formación programadas y en las que sea requerido por la Universidad. ¹⁰⁷
- Formar parte de aquellas actividades académicas aprobadas por los respectivos órganos de gobierno de la Universidad. ¹⁰⁸
- Para lograr los objetivos que la Universidad haya asignado al personal académico, estos deberán utilizar métodos de enseñanza adecuados que promuevan el aprendizaje de los alumnos. ¹⁰⁹

Un tercer elemento esencial a considerar, es la incorporación de procesos de evaluación continua de los profesores universitarios, que permitan que la enseñanza que proporcionan las universidades sea eficaz¹¹⁰. Como mecanismos para cumplir con tal propósito cabe hacer mención la suscripción de convenios de desempeño tendientes a la estandarización del proceso de evaluación, informes de superiores y encuestas docentes (herramienta de evaluación subjetiva vertical), las que se complementan con la evaluación de pares (mecanismo de evaluación horizontal). ¹¹¹

El cuarto aspecto a considerar por un estatuto unificado del profesorado universitario es que todas las unidades académicas cuenten con profesores contratados a jornada completa y con dedicación exclusiva. Como ya

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Consejo Nacional de Educación (2018). Criterio de Evaluación de las Universidades. Criterio VI. Académicos: Proceso De Enseñanza. Letra i) "La enseñanza es eficaz. La institución lleva a cabo actividades de evaluación y desarrollo de la función docente."

¹¹¹ MUÑOZ LEÓN, Fernando. 2012, La necesidad de regular la docencia universitaria en Chile: Una propuesta de lege ferenda. Revista Chilena de Derecho, volumen 39 N°3. Pág. 891- 907.

comentamos latamente, el contexto actual presenta una precarización laboral del profesor universitario que se traduce en un aumento al interior de las universidades de personal contratado a honorarios, profesores *part-time*. Con el modelo de Reforma Universitaria instaurado a partir de 1981, en el que la maximización de la rentabilidad financiera forma parte de la concepción de la actividad universitaria, resulta de toda lógica no contar con planteles de académicos con categoría de planta funcionaria. Tal profesorado implica un gasto que rebaja el margen de utilidad posible de obtener, de ahí que se reemplacen por suficientes profesores *part-time* encargados de dictar las asignaturas requeridas curricularmente. No obstante, en una sociedad en la que hace largo tiempo se viene levantando la voz por exigencias relativas a una educación de calidad, la exigencia de cambio se vuelve perentorio.

Finalmente, como último elemento el marco regulatorio unificado debe garantizar la estabilidad laboral a los académicos, garantía que permite que exista la libertad de cátedra. La inestabilidad laboral condiciona el actuar del profesorado universitario al hecho de mantener su empleo. Es precisamente la estabilidad en el empleo lo que propiciará que la libertad académica quede resguardada de “arbitrariedades que provengan, o bien desde el interior de las propias instituciones de educación superior -dueños, rectores, decanos,

directores de departamentos-, o bien desde los poderes públicos -leyes, reglamentos, actos de administración.”¹¹²

¹¹² Ver en <http://derecho.uc.cl/en/noticias/derecho-uc-en-los-medios/13019-profesor-raul-madrid-libertad-de-catedra>

Conclusiones

La investigación contribuye a generar reflexión en torno a la profesión académica y la profesionalización, en el contexto de un sistema universitario reorganizado con lógica laboral y que viene siendo sometido a tensión por las demandas por una educación superior de calidad.

El tema de la regulación de la actividad del profesor universitario tiene escaso desarrollo en la literatura chilena, como hemos visto, presentando mayor desarrollo en el derecho comparado.

La perspectiva histórica muestra que desde la década de 2000 frente al profesor doctor de jornada completa, figura en ciernes e indicio de una profesionalización académica, se alza el profesor a honorario, figura de gran peso en el total del profesorado nacional, superando toda racionalidad académica y atentando contra la calidad.

Respecto del profesor de jornada parcial, profesor a honorarios, se pueden distinguir dos momentos. En una primera etapa a principios del siglo XX, el profesor por horas es un litigante de prestigio que realiza una actividad docente muy acotada y contribuye a conectar a la profesión con la academia, luego, una vez que se desenvuelve el modelo de educación de mercado, a partir de la década de 1980, el profesor hora, por regla general realiza como actividad principal la académica, pero, sometido a un régimen de flexibilidad laboral. Carece este tipo de contrato de todos los derechos propios de una

relación jurídico-laboral, y por supuesto, de los derechos con que cuentan los profesores sometidos a un régimen de contratación que regule la carrera académica.

En este orden de ideas, y considerando que el profesor universitario, en nuestro concepto, es aquel profesional que se encuentra capacitado para desarrollar investigación de forma independiente, generando conocimiento conforme estándares fijados y controlados por sus pares, y que dedica la totalidad de su tiempo a la actividad académica. Resulta cuestionable que el profesor a honorario pueda ser calificado como profesional académico, y se presenta como un obstáculo para una docencia de calidad. No porque se trate de un profesional no capacitado, sino, porque trabaja en condiciones en que no se optimiza su desempeño académico porque carece de las seguridades que entrega la carrera académica y el goce cabal de la libertad de cátedra.

Con lo investigado a nuestro juicio la profesionalización de la academia nacional se encuentra estancada, situación que no ha cambiado desde el período de la dictadura, que junto con la aplicación del paradigma económico neoliberal en la educación superior, implementó una política de intervención y represión en las Universidades existentes en ese momento, que se tradujeron en las masivas exoneraciones de académicos, cancelaciones de matriculas y expulsiones de estudiantes, “legitimadas” en meros decretos emitidos por decanos y rectores delegados, sin que mediare procedimiento alguno.

Observando la realidad comparada de prestigiosos sistemas universitarios en los cuales la profesionalización de la academia se ha logrado hace un largo tiempo, podemos apreciar el imperativo acerca de que la educación superior no debe prescindir de la necesidad de otorgar una estructuración a la profesión académica de manera que se facilite el cumplimiento de las labores del profesorado universitario y el resguardo de sus derechos.

En este sentido, cabe tener presente que la idea se expresó en el proceso formativo de la Ley Sobre Universidades Estatales (Ley N°21.094), lo que fue desechado en un primer momento, pero finalmente fue recogido como uno de los objetivos que han de tener las universidades al actuar bajo el principio de coordinación consagrado en la Ley.

Así las cosas, una primera aproximación al desafío de dotar de contenido a la disposición de la Ley 21.094, Título III, Párrafo 1° denominado “Principio basal y objetivos”, artículo 52 letra c), teniendo presente la experiencia alemana, norteamericana y principalmente la española, proponemos en esta AFE que la carrera académica nacional aplicable a todas las Universidades del Estado, se contenga en un Estatuto Unificado del Profesorado Universitario Estatal que contenga como elementos básicos: i) La determinación de Categorías Académicas; ii) El establecimiento de derechos y deberes para el Profesorado Universitario; iii) La incorporación de procesos de evaluación continua de los profesores universitarios, que permitan que la enseñanza que

proporcionan las universidades sea eficaz; iv) Que todas las unidades académicas cuenten con profesores contratados a jornada completa y con dedicación exclusiva, y finalmente; v) Garantizar la estabilidad laboral de los académicos, y con ello la libertad de cátedra.

Por todo lo desarrollado en esta investigación, consideramos que la creación e implementación de un estatuto que regule de forma homogénea al profesorado universitario estatal y que contenga los mínimos señalados en el párrafo anterior, debe ser prioridad en estos tiempos donde la sociedad exige calidad en la educación, pero las condiciones laborales de los actores principales son precarias.

Bibliografía

- ALLARD, Sergio. (2017). 50 años después: Inicio en Chile de la Reforma Universitaria de 1967. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- ARREDONDO VEGA, Dulce. 2011. Los modelos clásicos de universidad pública. Revista electrónica Odiseo. Año 8, número 16, enero- junio 2011.
- BAEZA, Pablo, “Diversidad y diferenciación en la oferta de programas de doctorado en Chile”, *Calidad en la Educación*, N°47, diciembre 2017.
- BERNASCONI, Andrés. 2008. La profesionalización de la academia en Chile. *Calidad en la Educación*, N°28.
- BERNASCONI, Andrés, “University entrepreneurship in a developing country: the case of the Pontificia Universidad Católica de Chile: 1985-2000”, en “La profesionalización de la academia en Chile”. *Calidad en la Educación*, N°28, páginas. 15-27.
- BERNASCONI, Andrés, “Are there research universities in Chile? In Philip G. Altbach and Jorge Balán (eds.) *World Class Worldwide: Transforming Research Universities in Asia and Latin America*”, en “La profesionalización de la academia en Chile”. *Calidad en la Educación*, N°28, páginas. 15-27.

- BRUNNER, José. (1986). "Informe sobre la educación superior en Chile", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago, Chile.
- CABALLERO DOMÍNGUEZ, CARMEN CECILIA; HEDERICH, CHRISTIAN y PALACIO SAÑUDO, JORGE ENRIQUE. El burnout académico: delimitación del síndrome y factores asociados con su aparición. Revista Latinoamericana de Psicología, Volumen 42 N°1, año 2010. Páginas. 131-146.
- CÁNOVAS MARMO, CÉLICA ESTHER. Situación laboral de las académicas en instituciones de educación superior. León Guanajuato, 2012-2015. Revista Actualidades Investigativas en Educación. Volumen 17, N°3, 2017. Páginas 1-35.
- CONSEJO DE EVALUACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE (2016). Informe Técnico N°26 "Análisis de la composición y Evolución de la Carrera Académica en la Universidad de Chile (2005- 2015).
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2018). Criterio de Evaluación de las Universidades.
- CROCCO VALDIVIA, ALEJANDRA, Construcción de sentidos en torno a la organización del trabajo académico en la Universidad contemporánea. Revista Castalia, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Vol. 4, N° 30, 2018, pp. 50 – 67.

DUCOING, Watty. "Sujetos, actores y procesos de formación. Formación para la investigación. Los académicos en México. Actores y organizaciones", en Revista de la Educación Superior número 45, año 2016. Artículo, "Los Profesores de Tiempo Parcial en las universidades públicas estatales: una profesionalización inconclusa".

ELGUETA ROSAS, María Francisca y PALMA GONZÁLEZ, Eric. La investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas. Centro de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho Facultad de Derecho Universidad de Chile. (2010).

FEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES DE ACADÉMICOS DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO DE CHILE (2015). Normas Comunes Para Las Universidades Estatales. Documento de Trabajo.

GABILONDO, José, "El método de los casos en la pedagogía jurídica de los EEUU: una valoración subjetiva", Revista de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, EDITOR/A: Dra. María Francisca Elgueta Rosas, Vol. 4 Núm. 1 (2017), pp. 74-114

GALAZ FONTES, Jesús y VILORIA HERNÁNDEZ, Esperanza, "La carrera del académico mexicano a principios del siglo XXI: una exploración con base en la encuesta RPAM 2007-2008". Revista de la Educación Superior, número 171, año 2014.

GARRETÓN, M. y POZO, H. (1984). Chile. Las universidades Chilenas y los Derechos Humanos. Santiago. Editorial Flacso.

- GONZÁLEZ, S., BRUNNER, J. J. y SALMI, J. (2013). Comparación internacional de remuneraciones académicas: un estudio exploratorio. *Calidad en la Educación*, 39, 22-42.
- JENCKS, Christopher y RIESMAN, David. 1970. La Revolución Académica. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- KANT Immanuel (2003a): El conflicto de las facultades y otros escritos. Madrid, Alianza Editorial y WEBER, Weber (2007) La ciencia como profesión. La política como profesión. Madrid, Espasa-Calpe, en Revista Chilena de Derecho, 2012, volumen 39 N°3. Pág. 891- 907. Ensayos y Crónicas, “La necesidad de regular la docencia universitaria en Chile: Una propuesta de lege ferenda.”
- KUHN, Tomás, Estructura de las Revoluciones Científicas, Fondo de Cultura Económica, México, 1971 (1ª. edic. 1962)
- LEVY, D. (2005). To export progress: the golden age of university assistance in the Americas. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.
- LÓPEZ DAMIÁN, Ariadna; GARCÍA PONCE DE LEÓN, Omar; PÉREZ MORA, Ricardo; MONTERO HERNÁNDEZ, Virginia y ROJAS ORTÍZ, Elsa “Los Profesores de Tiempo Parcial en las universidades públicas estatales: una profesionalización inconclusa”. Revista de Educación Superior, número 45, año 2016.
- MARTÍNEZ LARRAECHEA, Enrique, y CHIANCONE, Adriana. La institucionalización de la Profesión Académica en Uruguay: tensiones y

desafíos. - Revista Argentina de Educación Superior, año 9, N°15, diciembre de 2017.

MAS TORELLÓ, Oscar, “El profesor Universitario: Sus competencias y formación”. Profesorado, Revista de Curriculum y Formación del Profesorado, Volumen 15, 3, año 2011. Página 197-198.

MC GINN, N. y TORO E . (1977). Chile. En The International Encyclopedia of Higher Education (v.2). Edición a cargo de Knowels, A San Francisco/London: Jossey-Bass, pp.880-887.

MUÑOZ LEÓN, Fernando. 2012, La necesidad de regular la docencia universitaria en Chile: Una propuesta de lege ferenda. Revista Chilena de Derecho, volumen 39 N°3. Pág. 891- 907.

NASH ROJAS, C., Archivos de la dictadura y su libre acceso. Reflexiones sobre memoria y silencio, en La Dictadura de los Sumarios (1974-1985) Universidad de Chile Intervenida. POO FIGUEROA, X., Editorial Universitaria. Santiago. 2016.

PALMA GONZALEZ, Eric, En defensa de la educación pública, del derecho a la educación y la legalidad universitaria. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014, 259 pp.

PALMA GONZALEZ, Eric Eduardo, “¿Volverá a morir la patria cada vez que alguien quiera observarla en medio de la muerte?: Teatro de incertidumbre en el Chile de 1975, en La Dictadura de los Sumarios

(1974-1985) Universidad de Chile Intervenida. POO FIGUEROA, X.,
Editorial Universitaria. Santiago. 2016.

PALMA G. Eric, ELGUETA, María Francisca, “Enseñanza de la historia del
derecho centrada en el aprendizaje de los estudiantes a lo largo de 115
años de la fundación de la cátedra (Chile, 1902)”, Precedente. Revista
Jurídica, Vol. 12 (2018), pp. 29-62.

PEDRÓ, Francisc. 2004, Fauna académica: La profesión docente en las
universidades europeas. Editorial UOC. Barcelona.

ROJAS, Alejandro. El movimiento estudiantil, la reforma y la universidad en
Chile, 1968-1973: de la explosión de la esperanza a la pesadilla, en
Realidad Universitaria 1968-1988, N°5, año 1988 (Revista del centro de
Estudios de la Realidad Contemporánea).

RUIZ AGUILA, GABRIELA. “Homo Academicus”: sentido y discurso. Disponible
en sitio web:

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/46445671/Homo_academicus.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1542508537&Signature=zBXE2qZpf6wbfbz8OTtUTXDD1Ew%3D&response-contentdisposition=inline%3B%20filename%3DHomo_academicus_sentido_y_discurso.pdf

SCHIEFELBEIN, E., (1992) *Chile*. En The Encyclopedia of Higher Education (v.1). Edición a cargo de Clark, B. y Neave, G. Oxford/New York: Pergamon Press, pp. 130-137.

SOUVIRÓN MORENILLA, JOSÉ MARÍA. Perspectivas de reforma en el régimen del profesorado universitario. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, Nº 86, 2, 2010. Páginas 175-249.

ZÚÑIGA AÑAZCO, YANIRA: Una reflexión (racional) sobre la desvinculación de Leonor Etcheberry, disponible en sitio web

http://www.derecho.uach.cl/noticias/?p=7927&fbclid=IwAR3rMXGk_uLA_S6dmqEDcF05xlzkqKfczEk-3U4tZb2SXsZGHQ-RSrXH3q60

LEYES Y NORMATIVAS.

Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria Española de 25 de agosto, de Reforma universitaria.

Ley Orgánica 6/2001 de Universidades. España.

Ley Orgánica 4/2007. España.

Ley 21.094 Sobre Universidades Estatales.

Decreto Con Fuerza De Ley N° 280.

Reglamento General de Carrera Académica de la Universidad de Chile.

Reglamento sobre Carrera Académica de la Universidad de Valparaíso.

Reglamento promulgado por Decreto de Rectoría N°290/2013. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Decreto de Rectoría N° 179. Universidad de la Santísima Concepción.

Sesión plenaria del 29 de diciembre de 2016. Senado de la Universidad de Chile.

DIARIOS.

CORREA, Rodrigo. "Sistema jurídico chileno", El Mercurio, 20 de enero de 2011, A2.

REYES, D. y SANTOS, M., El hedor de lo heredado. Los profesores taxi y la desprofesionalización académica. El Mostrador, 8 de noviembre de 2011.

RODRÍGUEZ, Pablo. “Misión profesional de la universidad”, El Mercurio, 23 de mayo de 2009, A2.

RODRÍGUEZ, Pablo. “Sistema jurídico chileno”, El Mercurio, 19 de enero de 2011, A2.

SITIOS WEB

<https://www.educaweb.com/contenidos/educativos/espacio-europeo-educacion-superior-eees/es-espacio-europeo-educacion-superior/>.

www.albany.edu/dept/eaps/prophe/national_data.html.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-23432>

www.saladeprofes.cl

<https://www.cned.cl/indices/planta-academica>

<https://divesup.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2018/03/IES-Vigentes-03-2018.pdf>

<https://es.slideshare.net/aah-chile/academicos-a-honorariosentrandoenmateria19agosto2011>

<https://m.elmostrador.cl/noticias/opinion/2011/11/08/el-hedor-de-lo-heredado-los-profesores-taxi-y-la-desprofesionalizacion-academica/>

<https://es.slideshare.net/aah-chile/academicos-a-honorariosentrandoenmateria19agosto2011>

<https://ciperchile.cl/2011/09/29/asi-opera-el-escandaloso-sistema-de-acreditacion-de-las-universidades/>

<http://derecho.uc.cl/en/noticias/derecho-uc-en-los-medios/13019-profesor-raul-madrid-libertad-de-catedra>