

# Proyecto de ley sobre Universidades del Estado: FALTA DE UNA MIRADA INTEGRAL E INNOVADORA

38



• Luis Riveros

Chile ha visto crecer en forma significativa la cobertura de la educación superior: solamente entre el año 2007 y el 2016, la matrícula total creció en casi un 60%. Los Institutos Profesionales se expandieron en más de 150%, y los CFTs, en un 63%, mientras que las universidades privadas del Consejo de Rectores crecieron en 37.2% y las privadas no tradicionales lo hicieron en 43%. Solamente el sector universitario estatal se quedó atrás en esta expansión, con sólo 5.8% en el mismo período. Esto es preocupante y es un síntoma de estancamiento. Del mismo modo, en términos de sus resultados académicos más visibles, la situación del sistema universitario estatal es preocupante. Dentro de las 15 mejores universidades chilenas, de acuerdo al ranking Times Higher Education, hay solamente 5 estatales, correspondiendo 6 a universidades privadas del Consejo de Rectores y otras 4 a instituciones creadas a partir de la década de 1980. Asimismo, de acuerdo al ranking SCIMAGO, dentro de las mejores 10 universidades chilenas figuran 3 estatales, 5 privadas CRUCH y 2 privadas no CRUCH. Es cierto: los rankings no son totalmente indiscutibles, pero permiten verificar tendencias que aconsejen en materia de políticas. También es cierto: las universidades estatales en su misión pública deben ir más allá de los tradicionales indicadores de resultados académicos, pero éstos son indudablemente parte fundamental de esa tarea inherente al sistema estatal. Por ello, considerando esta evidencia sobre la reducción en cantidad y calidad que ha ido experimentando el sistema de universidades estatales, el proyecto que se discute debería consistir en políticas permanentes y explícitas para el fortalecimiento de las mismas. Esto requiere mirada de largo plazo en lo financiero y en la gestión, cosas que este proyecto aborda de manera muy imperfecta. El problema es que existe una expansión significativa del sistema privado en cantidad y calidad, que no puede seguirnos manteniendo indiferentes del punto de vista de un Estado proactivo respecto de sus universidades.

Es cierto, la Universidad de Chile está presente en los primeros lugares de los rankings mencionados. Además, figura como la primera universidad chilena en el ranking de la Jiao Tong University de las mejores 500 universidades del mundo, y entre las mejores 4 de habla hispana en Latinoamérica, junto a 6 universidades brasileras. Más que celebrarlo y destacarlo, esto aconsejaría políticas en dos direcciones complementarias:

primero, que a la Universidad de Chile le sea facilitada una mayor colaboración académica para apoyar el desarrollo del sistema estatal como un todo; segundo, que se establezca como objetivo de país el colocar a dos o tres de nuestras mejores universidades entre las primeras del mundo, para que así esta experiencia permee hacia el sistema en su conjunto. Este proyecto está muy lejos de estas necesarias consideraciones.

Un tema central en este proyecto debería referirse a la concepción del sistema universitario estatal y su rol en el país y en vistas al cuerpo universitario nacional. Indudablemente, no se está legislando, asumo, en la idea de promover un sistema estatal sólo para que simplemente compita en mejores condiciones con el sector privado. Sostengo que este proyecto de ley debería más bien fundarse en la idea de proporcionar políticas en la inspiración de que el sistema universitario del Estado se convierta en un referente para el desarrollo del sistema universitario en su conjunto. Esto significa que el sistema estatal debe ser orientado por la calidad y la excelencia antes que nada, para así constituir la "columna vertebral" que precisa el cuerpo universitario nacional en su conjunto. Este proyecto carece de esa visión, y más bien se orienta a normar las universidades del Estado para que sean "menos Estado" y así resolver problemas de gestión y financiamiento que han sido recursivos. Por ejemplo, se excluye a las universidades de la Ley 18575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Asimismo, el proyecto establece que el Plan de Desarrollo Institucional de las universidades estatales sería decidido en un organismo en que el estamento académico se encontrará en minoría en cada universidad en forma relativa a representantes externos nombrados políticamente. El Proyecto de Ley aborda tres temas esenciales en el ámbito de las universidades estatales. Primero, el tema de su gobernanza. Segundo, lo referido a financiamiento. Tercero, los elementos destinados a normar la colaboración entre universidades del Estado.

Respecto de su gobernanza, el organismo superior de gobierno en cada universidad sería un Consejo Superior que estará compuesto por cinco representantes externos (no vinculados a la universidad), más tres representantes académicos, además del rector. Esta minoría de representantes de la comunidad universitaria se hace muy controvertida al observar

las atribuciones que dicho organismo tendría en materias esenciales para el largo plazo de la universidad: su proyecto estratégico, las modificaciones de los estatutos y la definición de los planes financieros de cada institución. Los representantes externos son nominados por el Ejecutivo, haciendo al sistema muy dependiente del ciclo político y del corto plazo. Habría que normar más específicamente el caso de los dos profesionales “de destacada trayectoria”. También debería especificarse bien la presentación de las propuestas del rector a ese consejo en materia de Plan de Desarrollo, estatutos y financiamiento, especialmente porque los mismos deberían tener su origen en decisiones de los organismos propiamente universitarios, y no ser puramente ponencias a decidir. Casi como una señal que ratifica esta virtual intervención por encima de las comunidades universitarias, está el hecho de que el nombramiento de los representantes externos en dicho Consejo Superior dura 4 años, mientras que los representantes de la comunidad universitaria solamente dos. El nombramiento de tales representantes debiera proceder al menos con distintos mecanismos que eviten las solas nominaciones directas del Ejecutivo.

El ejemplo de la Universidad de California (estatal y de alta excelencia) es importante: tienen las distintas universidades integrantes del sistema un solo Board o Junta Directiva, la cual examina al sistema de diez instituciones como un todo, proporcionando reglas generales y proveyendo los criterios para un estándar homogéneo en materias académicas, y además complementándose con un Senado Académico. Cada universidad del sistema se gestiona de modo autónomo, pero sometido a los estándares generales del Board, cuya composición es de académicos o profesionales de alta calificación. Chile no tendría por qué dejar de aspirar a un sistema similar.

El proyecto, por otra parte, no define las líneas en materia de elección de autoridades y participación de los distintos estamentos; tampoco define el concepto de “participación” ni su aplicación al contexto universitario. El Consejo Universitario tendrá atribuciones muy parciales, puesto que estaría sometido al dictamen del Consejo Superior, especialmente en áreas tan cruciales como las modificaciones estatutarias, la definición del Proyecto de Desarrollo Institucional y las políticas financieras y presupuestarias. Lo más grave es que no se distingue entre las tareas de índole ejecutiva ni aquellas de índole más bien normativa, que usualmente tienen que ver con el largo plazo de la universidad. Con esto se borran de un plumazo los esfuerzos de la Universidad de Chile, que logró constituir un Senado Universitario para atender preferentemente los temas de proyección de largo plazo de la institución, versus aquellos de gobierno que radican en el Consejo Universitario, y los de evaluación de la marcha de la institución, en el Consejo de Evaluación. Esta experiencia, Ley de la República, que tiene aún defectos y problemas en su aplicación, qué duda cabe, es capaz sin embargo de hacer más solvente el gobierno universitario y puede proyectarse a las distintas realidades universitarias de acuerdo a las condiciones prevalecientes en cada una.

El proyecto de ley es acertado en cuanto a excluir a las universidades de la Toma de Razón ex ante por parte de la Contraloría General, porque ello se transforma en una barrera para la inevitable competencia con el sector privado, especialmente en materia de recursos para investigación. Es también correcto que existan controles ex post por parte de la Contraloría General, los que, sin embargo, debieran hacerse también extensivos a todas las universidades privadas que reciben recursos directos o indirectos del Estado. Igualmente, acierta el proyecto en darle potestad a las universidades para determinar sus propios reglamentos de carrera académica y carrera funcionaria, lo cual dependerá en gran medida de las circunstancias específicas de cada institución, aunque es probablemente algo que debiera coordinarse a nivel del conjunto de universidades estatales para aumentar su eficacia. Lo que estimo poco adecuado es que el personal a honorarios de tareas específicas no sean considerados funcionarios públicos sino más bien sometidos a la legislación privada, lo cual ocasionará múltiples conflictos. Asimismo, el proyecto de Ley debe hacer un esfuerzo para definir conceptos que se usan sin precisar sus alcances más relevantes. Ejemplos son: “excelencia”, “libertad de cátedra”, “participación”, “libertad de investigación” o “cuerpo docente”, usado como sinónimo de “cuerpo académico”.

Respecto del financiamiento institucional, no existe en la propuesta ningún compromiso explícito en materia de financiamiento público permanente, y se postula, implícitamente, que las universidades del Estado deberán seguir bregando como “competencia” en el mercado para adquirir los recursos que le permitan financiar la mayor parte de su docencia, investigación y vinculación con el medio. Ciertamente, no es realista postular que el financiamiento público constituya un 100% del presupuesto de cada institución, pero tampoco es sostenible que el Estado contribuya al financiamiento de sus universidades en porcentajes menores al 16% y usualmente por debajo del 10%. Eso hace que las universidades estatales sean sencillamente entidades financieramente privadas con subsidio estatal, contribuyendo a desfigurar su misión. Entiendo que este proyecto no está animado a definir en lo específico este aspecto, pero se comprenderá que dejar el tema abierto nuevamente, enfrentado con la pura revisión presupuestaria anual, impide los proyectos de largo plazo, empuja a las universidades al endeudamiento para sostener sus proyectos de inversión y, junto con una “gratuidad” que es parcialmente financiada por cada universidad, deja en desmedro su desarrollo de largo plazo. Propongo que las universidades del Estado tengan un convenio marco quinquenal que se revise anualmente, y que permita operar a la planeación estratégica que se necesita. Propongo que se acuerde un convenio marco definido sobre la base de una definición específica de aporte del Estado como proporción del presupuesto de cada universidad, y que ello se fundamente en rendición de cuentas y objetivos estratégicos. Propongo también que la gratuidad que se provea a los estudiantes del sistema estatal sea financiada ciento por ciento por el Estado por medio



del presupuesto público.

En esta materia financiera, sería también muy importante que los presupuestos públicos se relacionen con el cumplimiento de metas institucionales en las materias relevantes. El proyecto plantea un monto de \$150.000 millones definido en términos muy generales, sin propósitos específicos ni metas a lograr. Considerando su uso en 10 años, y en 18 instituciones universitarias del Estado, sin considerar reglas específicas respecto a su distribución, se trata de recursos exiguos atendiendo sus amplios propósitos en materia de inversión. Ello poco aporta a los loables objetivos generales propuestos, si no es más específico respecto de la norma distributiva y evaluativa.

Es también insatisfactoria la forma como este proyecto aborda la necesidad evidente de mayor colaboración y coordinación entre universidades estatales. Con un buen sistema se evitaría que el rector de una universidad estatal en cualquier región del país tenga que cuidarse mucho de la competencia que abren otras instituciones estatales en búsqueda de su legítimo financiamiento. La falta de coordinación y colaboración lleva al mal uso de los recursos, los cuales hoy día son generados por las propias instituciones, pero en su uso "competitivo" producen muchas severas distorsiones en cuanto al cumplimiento de la misión universitaria. Del mismo modo, considero que no es posible que el Consejo de Coordinación no se encuentre definido con precisión, y solamente se mencione a rectores junto a otras personas que representarían al Gobierno. Eso introduciría un gran elemento político contingente, que posiblemente inmovilice la agenda efectiva para lograr una mayor integración del sistema y una mejor vinculación de las universidades con su realidad regional. Además, es conveniente que la composición y reglas de funcionamiento de este Consejo queden explícitamente en la Ley. Al respecto, sostengo que la mejor manera de cumplir con los importantes objetivos de coordinación interuniversitaria es constituyendo un Consejo de Rectores de las universidades estatales, que sea una institución de planeación compartida y a la vez el medio de diálogo entre las corporaciones y la autoridad de Gobierno y Estado.

Para concluir, sostengo que nuestro país está en deuda con las

universidades del Estado, a las cuales ha forzado a desempeñarse en un ambiente que no es el más apropiado para optimizar su función de producir bienes públicos de excelencia. En deuda porque se ha permitido que siga su curso una decadencia que es visible en materia de cobertura pero también en cuanto a producción académica, especialmente allí donde es faltante el aporte privado, convertido hasta ahora un ingrediente fundamental. Es cierto, las universidades del Estado también le fallan a Chile porque, como producto del esquema en que se desenvuelven, deben preocuparse más de competir en el ánimo privado, que de centrarse en aquello que es de mayor interés para la nación y cada una de las regiones. Prima un círculo vicioso que como país hemos sido incapaces de romper.

Existe la posibilidad de que este proyecto aborde efectivamente los graves déficits que las sucesivas administraciones de gobierno han ido alimentando y sosteniendo a través del tiempo en el caso de nuestras universidades estatales. Podemos aprender de la experiencia de otros países, como el caso de Brasil, USA, Canadá y la Unión Europea, sobre cómo poder sostener un sector de universidades del Estado fuerte, con autonomía académica, alta excelencia y transparente gestión y cuentas. Me parece que este proyecto carece de un análisis suficientemente profundo sobre el problema que ataca. El tema permanece como un gran reto, el que no será afrontado efectivamente con este proyecto así como está formulado, ni tampoco por medio del expedito trámite legislativo que se prevé sobre ideas que requieren aún de mucha mayor elaboración.

#### SOBRE EL AUTOR



**Luis A. Riveros**  
**Profesor Departamento de Economía**  
**Universidad de Chile**