

Presentación ante Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Raúl Figueroa Salas, Director Ejecutivo AcciónEducar

01 de abril de 2015

Boletín 9.481-04: Proyecto de ley que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, y autoriza dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso

1. Valor de la autonomía de las instituciones de educación superior y su reconocimiento constitucional, legal e internacional

La autonomía de las instituciones de educación superior es un elemento esencial para el desarrollo del sistema, siendo su característica la falta de injerencia del Estado en la forma en que se organiza una institución. Cualquier imposición externa, ya sea en la forma de exigencia o prohibición al modo en que cada institución organiza su forma de gobierno, atenta contra dicha autonomía.

El principio de autonomía ha sido reconocido y garantizado en diversos cuerpos normativos. También ha sido resguardado y esgrimido como base fundante en diversas declaraciones internacionales y resoluciones de instancias nacionales.

La UNESCO ha concluido que la naturaleza de las instituciones de educación superior hace necesario, para su buen funcionamiento, que la organización de las actividades, y en general, la toma de decisiones, se hagan mediante mecanismos establecidos y operados internamente, sin interferencia de intereses o presiones externas. Señaló, a su vez, que tanto la libertad académica como una amplia autonomía son esenciales para que las

instituciones de educación superior lleven a cabo su misión¹. En el mismo sentido, la calidad y el buen desempeño de las instituciones de educación superior se relacionan con el ejercicio pleno de la autonomía y los factores que esta libertad permite modelar y condicionar².

La autonomía universitaria encuentra su fundamento y amparo constitucional en el principio de autonomía de los cuerpos intermedios y la libertad de enseñanza en su dimensión fundacional, es decir, la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. En efecto, el artículo 1º de la Constitución consagra el deber del Estado de reconocer y amparar a los grupos intermedios a los grupos intermedios a través de los cuales se estructura y organiza la sociedad, así como de garantizarles la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos; dicha garantía se expresa con mayor especificidad en el reconocimiento las libertades de asociación (art. 19 n° 15) y de enseñanza (art. 19 n° 11). La autonomía fundacional, de organización, de definición de los fines y del ideario propio, como también de los medios necesarios para alcanzarlos, es una manifestación más de la libertad del individuo frente al Estado.

Los artículos 104, 105 y 106 del D.F.L. N°2 de 2009 – mismo cuerpo legal que se vería modificado por este proyecto- se refieren a la autonomía de las instituciones de educación superior. El artículo 104 define autonomía como el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades. A continuación, el texto legal establece que este derecho comprende la autonomía académica, económica y administrativa, para luego definir las.

La autonomía académica, según el texto, comprende la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma en que han de cumplirse sus

¹ “Hacia una agenda para la educación superior: Desafíos y tareas para el siglo XXI, a la luz de las conferencias regionales”: documento recopilatorio del trabajo de la conferencia mundial París, 1998. Disponible, en inglés, en <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/principal/ag-21-e.html>.

² Huerta Cuervo, M. Rocío (2011): La autonomía y su significado para las instituciones de educación superior Innovación Educativa, Enero – Marzo, 42-52. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179421434004>

funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio. En virtud de la autonomía económica, las instituciones de educación superior pueden disponer de los recursos para satisfacer sus fines propios de acuerdo a sus estatutos y las leyes. La autonomía administrativa descrita en la ley faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes. Esta comprende la libre definición y composición de los órganos unipersonales o colegiados de administración de la institución y las atribuciones de sus miembros.

La jurisprudencia nacional ha sido coherente con el reconocimiento constitucional y legal del principio de autonomía. Uno de los más relevantes fallos constitucionales para la configuración del fundamento y contenido de la autonomía de las universidades es la sentencia del Tribunal Constitucional rol núm. 523-2006. En lo que concierne a la presente discusión, cabe aludir a los considerandos 21°-26°, que configuran el fundamento constitucional de la autonomía universitaria, y los considerandos 27°-30°, referentes a la libertad de enseñanza. En síntesis, dicha sentencia señala que las universidades son cuerpos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y que la autonomía que las singulariza tiene fundamento constitucional directo en el artículo 1º, inciso tercero, de la Constitución, que garantiza la autonomía de los cuerpos intermedios. La sentencia confirma asimismo que la Constitución incluye la autonomía universitaria en la disposición del artículo 1º, inc. 3º, al establecer que el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y le garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

2. Proyecto de Ley: avances en la protección de la autonomía

No obstante el reconocimiento constitucional y legal a la autonomía de las instituciones de educación superior, la legislación vigente mantiene ciertas limitaciones a dicha autonomía que deben corregirse. En tal sentido, la prohibición de incorporar la

participación con derecho a voto de los alumnos y funcionarios administrativos en los órganos encargados de la gestión o dirección de las instituciones de educación superior y en la elección de las autoridades implica una imposición que no se condice con el principio de autonomía.

El proyecto de ley en trámite implica una confirmación de la autonomía universitaria y demás instituciones de educación superior, y por ende, merece ser reconocido. La autonomía genera las mejores condiciones para que las instituciones puedan cumplir sus funciones³ y, en ese sentido, el reforzamiento que de ella hace este proyecto de ley debe ser promovido.

Para cumplir el objetivo del proyecto, basta con eliminar la segunda parte de la letra e) del artículo 56 del DFL N° 2 de 2009, que se refiere precisamente a la estructura de gobierno de las universidades no estatales, y eliminar en lo sucesivo ese mismo texto para el caso de institutos profesionales y centro de formación técnica.

3. Necesidad de incorporar mayores resguardos a la autonomía en el proyecto de ley

Así como parece conveniente suprimir ciertas prohibiciones que atentan contra la autonomía universitaria y de las demás instituciones de educación superior, es necesario advertir sobre el riesgo de imponer, mediante ciertos instrumentos de política pública, modelos de gobierno universitario determinados. Cualquier imposición implica atentar contra la autonomía que este proyecto busca reconocer y, por ende, debe evitarse.

Esto es relevante si se considera que para acceder a financiamiento público, el programa de gobierno señala que las instituciones deberán firmar un convenio con el Estado que establecerá ciertas condiciones que las instituciones deberán cumplir. Sería grave que una de estas condiciones fuese la imposición de un modelo específico de gobierno

³ Huerta Cuervo, M. Rocío (2011).

institucional, forzando, por ejemplo, la participación directa de ciertos grupos. Una obligación como esta implicaría la vulneración del principio de autonomía, el cual se pretende reforzar en la modificación discutida en el presente trámite legislativo.

En tal sentido, debiese aprovecharse esta instancia para anticipar ese riesgo e incorporar en el proyecto de ley en trámite una limitación a la actuación del Estado, que prohíba que la entrega de fondos públicos a las instituciones de educación superior se condicione a modificaciones forzosas en la manera de diseñar sus mecanismos de gobernanza o a la participación directa de ciertos grupos en la toma de decisiones.

Se sugiere, en consecuencia, aprovechar esta instancia legislativa e incorporar en este mismo proyecto de ley un artículo que permita cumplir a cabalidad con el propósito buscado de resguardar la autonomía institucional.

Para estos efectos sugerimos agregar un nuevo inciso final al artículo 104 del DFL N° 2 de 2009, del siguiente tenor: “En resguardo de la autonomía, el Estado no podrá imponer exigencias a las instituciones de educación superior que impliquen modificar su organización interna, como condición para recibir aportes o acceder a programas fiscales.”

4. Participación estudiantil

La participación y organización estudiantil en la comunidad educativa es reconocida por la Constitución: el tercer inciso de su primer artículo ampara la agrupación de individuos y la autonomía con que pueden organizarse y cumplir sus fines particulares y el artículo 19, en su n° 15, garantiza el derecho de las personas a asociarse. La organización estudiantil permite configurar entes representativos de intereses, útiles en la comunidad educativa superior, y que, tal como la autonomía universitaria, debe ser reconocida y protegida.

Sin embargo, no se debe confundir participación y organización estudiantil con la necesaria autonomía para la toma de decisiones en las instituciones de educación

superior. En coherencia con la autonomía institucional que pretende reforzar este proyecto, las instituciones de educación superior son libres para determinar su forma de gobierno y, ejerciendo esa libertad ampliar o restringir los espacios de influencia de estas organizaciones en el gobierno institucional.

Así, se debe distinguir entre la participación estudiantil y el derecho a voto de estudiantes o funcionarios en instancias decisivas de gestión académica, financiera y administrativa de la institución. La participación y organización estudiantil está garantizada y conviene fomentarse; pero la manera cómo se organiza la institución forma parte de su propio ámbito de autonomía y, por ende, no permite intervenciones de ninguna clase.

5. Estatutos de las Universidades de Santiago y de Valparaíso

En cuanto a la autorización que este proyecto de ley otorga a S.E la Presidenta de la República para, mediante decretos con fuerza de ley, modificar los estatutos de las Universidades de Santiago y de Valparaíso, nos parece poco conveniente considerando la necesidad de una discusión más amplia respecto de cómo han de administrarse las universidades del Estado. En efecto, está pendiente en Chile un debate profundo sobre cómo debiese ser un gobierno universitario moderno, que asegure la debida autonomía de las instituciones del Estado evitando la captura institucional por diversos grupos de interés o el gobierno de turno y estableciendo los mecanismos que permitan una debida rendición de cuentas por parte de la administración.

Una muestra de la necesidad de discutir la gobernanza de las universidades del Estado con mayor profundidad es la tendencia generalizada en Europa de creación de cuerpos de supervisión o de asesoría que supervisan las actividades operacionales, educativas y financieras, compuestas exclusivamente o en gran parte por agentes externos. De esta forma, se busca compatibilizar adecuadamente la autonomía de las instituciones con un necesario mecanismo de rendición de cuentas.

Existe acuerdo en general sobre los beneficios de la incorporación de agentes externos en los órganos de gobierno de las instituciones de educación superior. Ellos proveen de perspectivas exteriores, experiencia y mayor transparencia a las instituciones y también sirven para vincular las actividades de educación superior con la sociedad.

En tal sentido, autorizar la modificación de los estatutos de algunas universidades estatales en este proyecto de ley no parece prudente.