Proyecto de Ley sobre Universidades del Estado

Comisión de Educación y Cultura
Senado
3 de enero de 2018

Ennio Vivaldi Véjar
Presidente del Consorcio de Universidades del Estado
Rector de la Universidad de Chile

Parte 1. Contexto

Universidades Estatales

Factor de Identidad

- Las universidades estatales han sido fundamentales en la construcción y desarrollo de la Nación chilena, y se han constituido en un factor de identidad principal.
- Están llamadas a jugar un rol decisivo en la construcción de la futura sociedad del conocimiento.
- Las diversas perspectivas ideológicas pueden diferir en cuanto a la magnitud del sector estatal y al énfasis relativo de sus diversas funciones, pero todas deben considerar a la universidad estatal como propia y todas deben responsabilizarse por ella.
- Todos los parlamentarios y personeros gubernamentales han de sentirse, por igual, orgullosos de que Chile cuente con un sistema de universidades estatales de excelencia.
- Ejemplo virtuoso: el compromiso transversal con las universidades de O'Higgins y Aysén.

CONSORCIO DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO DE CHILE

Rol regulador y rol proveedor

- UNESCO y OCDE afirman que toda institución educativa de propiedad y provisión estatal es pública.
- Enfatizamos la diferenciación de dos funciones distintas del Estado en educación: rol regulador y rol proveedor. Las frecuentes situaciones irracionales que han venido afectando a las universidades estatales proviene de olvidar esta diferenciación.
- El ejemplo insuperable: dado que un joven ingresa a una universidad estatal confiando en un proyecto educativo ofrecido por el ***ESTADO PROVEEDOR***, si el Estado incumple en su rol proveedor y esa universidad no acredita satisfactoriamente, entonces el ***ESTADO REGULADOR*** castiga a ese joven, negándole la gratuidad.*

_____

* Caso digno de sendas páginas doradas en los libros de Ripley y Guinness

Principios Orientadores

- La Universidad puede concebirse como una comunidad de maestros y discípulos destinada al cultivo del saber, interesada en la investigación e innovación, donde el estudiante pasa algunos años que recordará y valorará como los mas decisivos de su formación intelectual y profesional.
- Al solicitar que el Estado asuma su responsabilidad con las universidades estatales, nuestro propósito no es ir en desmedro del resto de las universidades, en tanto el Estado es libre de fijar las normas que estime conveniente hacia ellas.
- No tiene sentido hablar de “trato preferente” del Estado con sus universidades, en tanto se trata de una sinergia e identidad de misión.
- En resumen, queremos que vuelvan a existir universidades públicas de verdad.

Elementos diferenciadores

- Debemos reinstalar en Chile los atributos que definen a las universidades estatales.
  - Deben ser integradas como parte del sistema fiscal.
  - Tienen la obligación de alinearse con el desarrollo estratégico que la Nación define soberanamente.
- El Estado tiene el derecho a exigir ciertas políticas (e.g. inclusión de estudiantes vulnerables), proponer ciertos objetivos (e.g. investigaciones sobre sustentabilidad) y promover ciertos valores a las universidades estatales, derecho que no tiene para el resto del sistema.
- El Estado tiene el deber de ofrecer a la Nación universidades pluralistas, laicas e inclusivas, que fomenten el desarrollo cultural, social y económico de las regiones y el país.

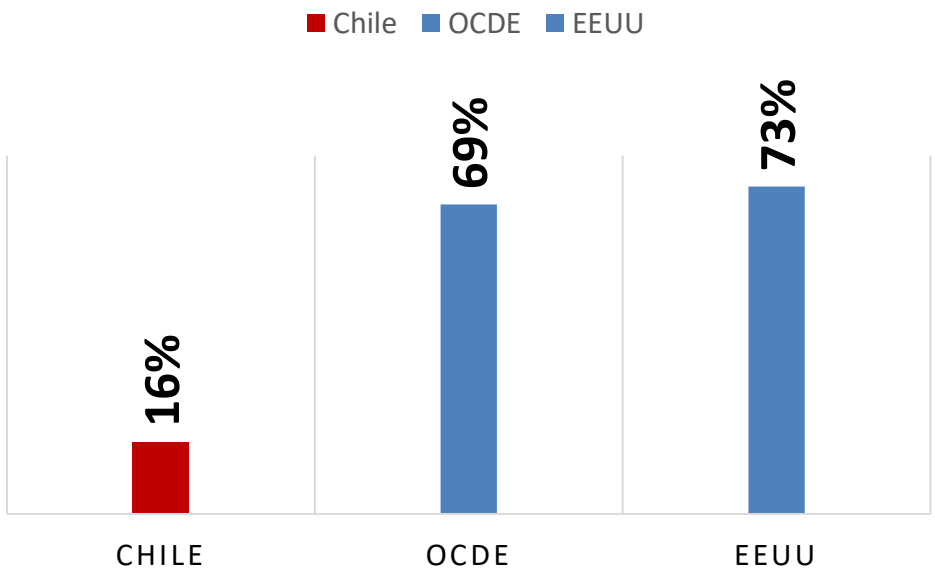
La idea de “captura”

La nueva y falsa idea de “captura” de las universidades por sus comunidades:

- Las universidades estatales son parte del Estado y le deben su quehacer a la academia, sus estudiantes y a la Nación. Los funcionarios y académicos mantienen una gran responsabilidad asociada a su condición de empleados públicos.
- En la práctica, estas instituciones financian adquisiciones de bienes que pasan a ser de propiedad del Estado.
- Proponemos una cultura de confianza entre el Estado y sus universidades.
- Chile y el mundo han sabido compatibilizar dos ideas esenciales para las universidades públicas: su sinergia con las políticas estratégicas del país y su autonomía.
- El Estado debe poder garantizar la sustentabilidad de sus universidades, por ejemplo, en términos de su calidad.

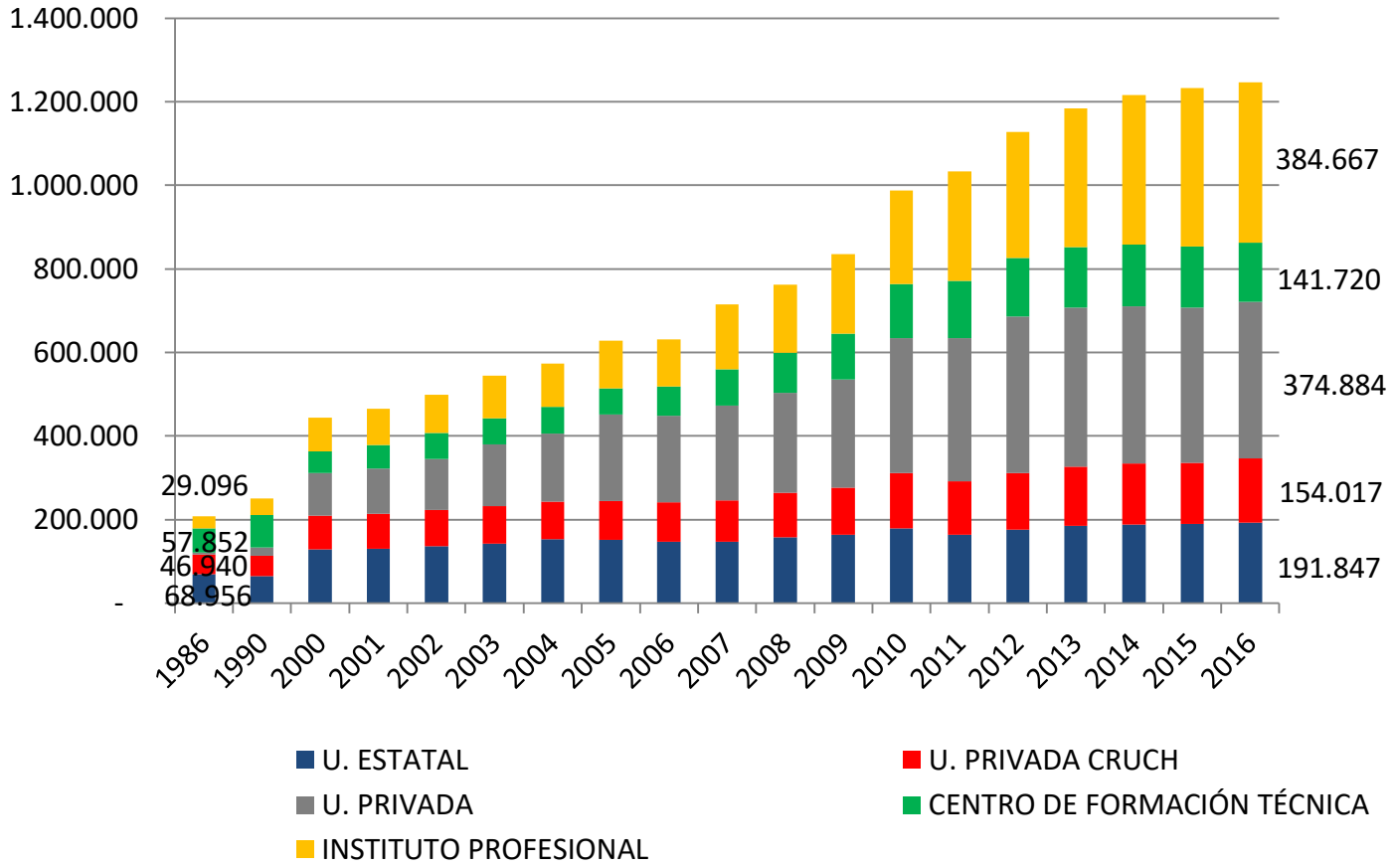
Matrícula estatal y evolución en el sistema

Matrícula Pública en Instituciones de Educación Superior (Chile-OCDE-EEUU)



Fuente: OCDE Education at a Glance 2015, Chile
EEUU: National Center of Education Statistics (2014)

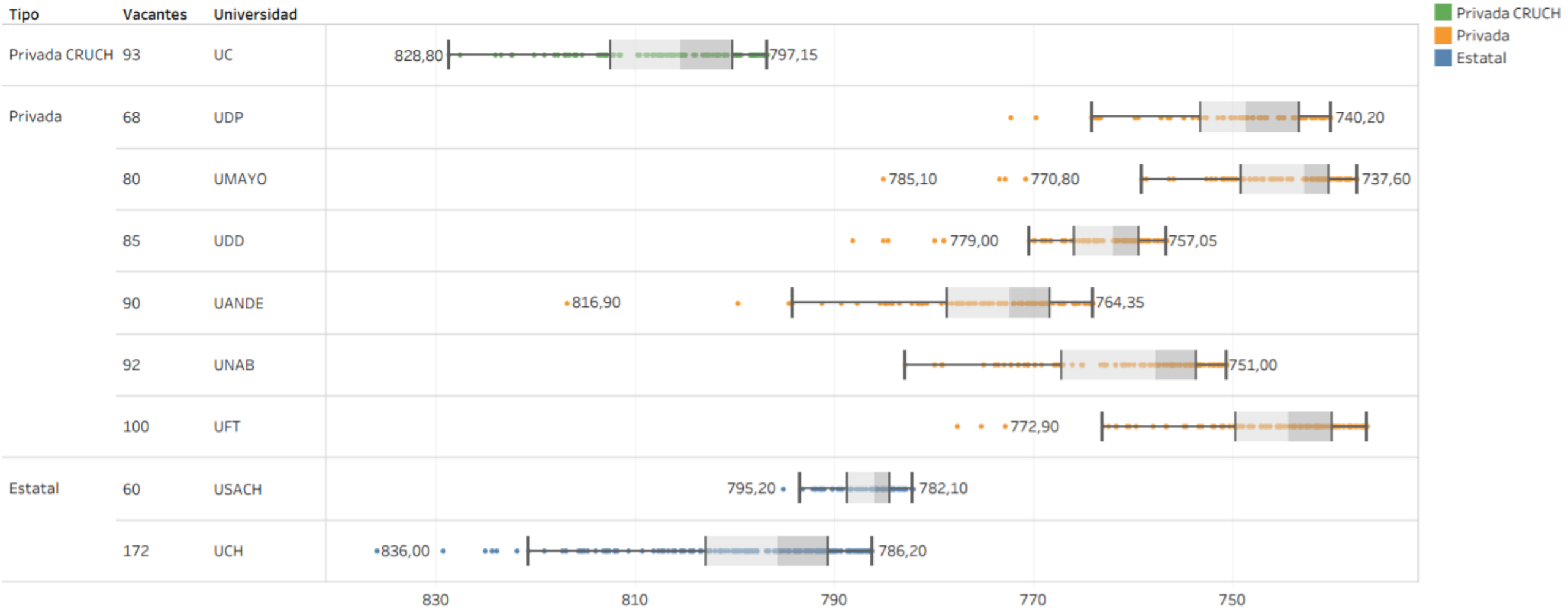
Evolución de la Matrícula



Fuente: Consorcio de Universidades del Estado de Chile

¿Libre elección de universidad?

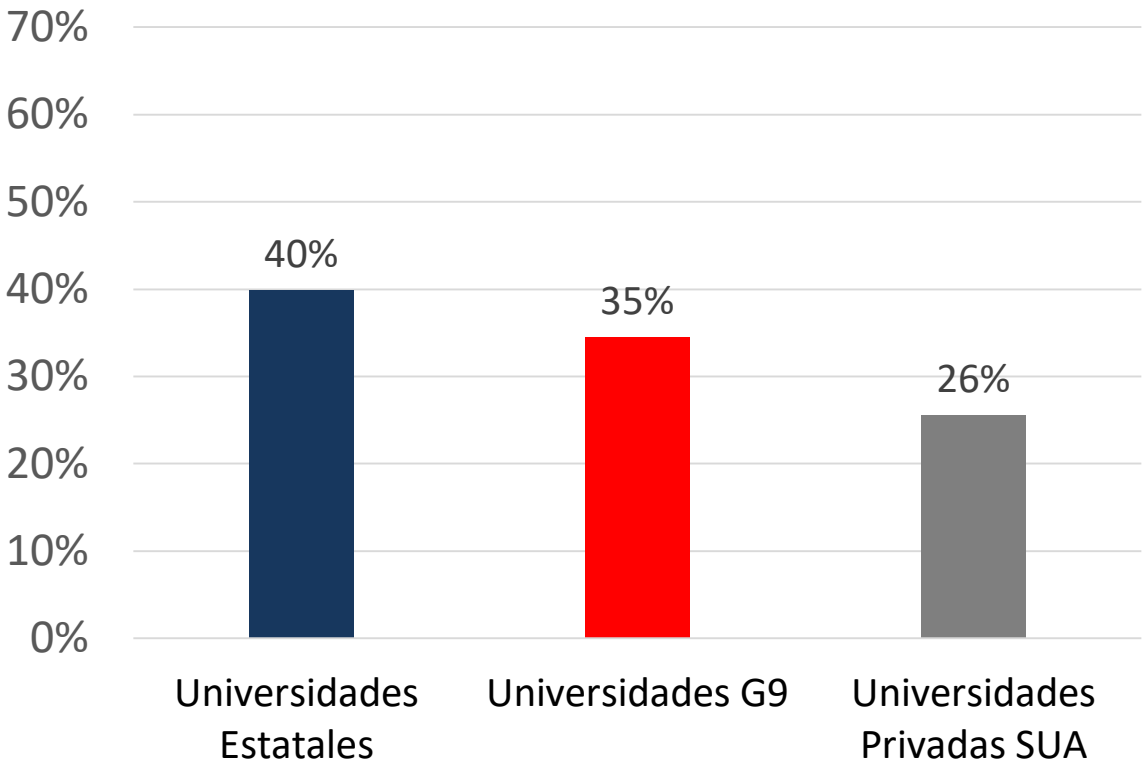
Matrícula Estudiantil y Puntaje PSU (Medicina) – Región Metropolitana



Fuente: Vicerrectoría de Asuntos Académicos con datos DEMRE provisto a todas las instituciones de educación superior

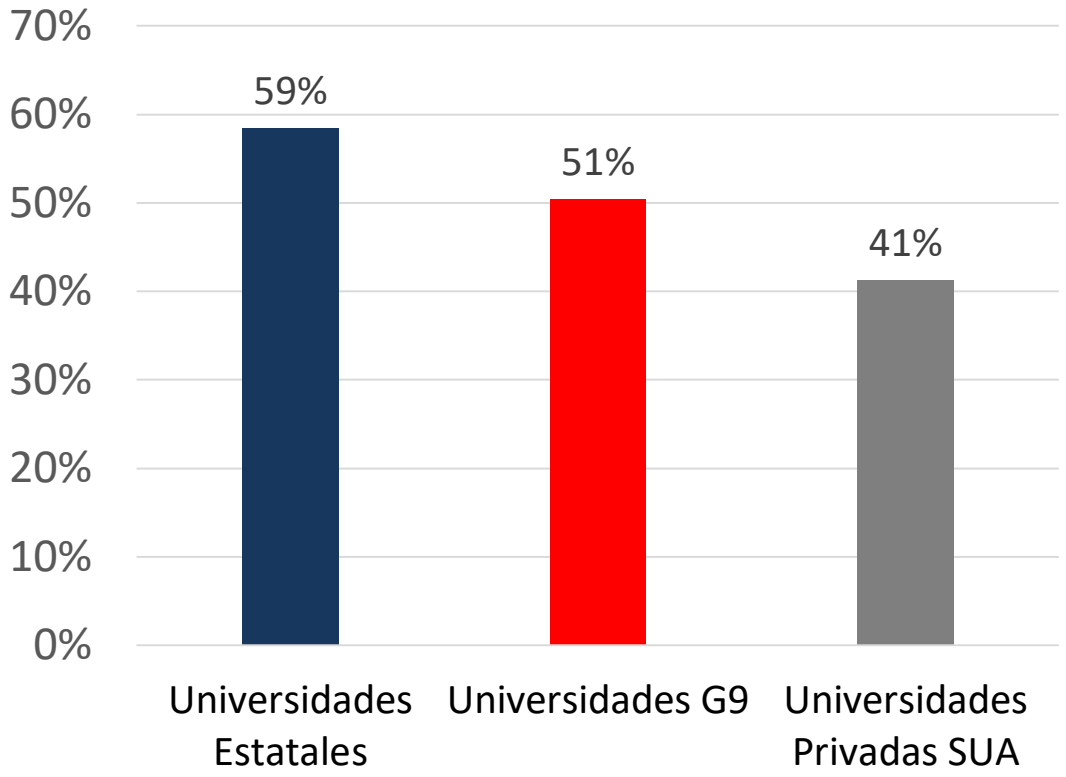
Preferencia de los estudiantes y eficiencia institucional

% Postulaciones válida primera preferencia - PSU 2017



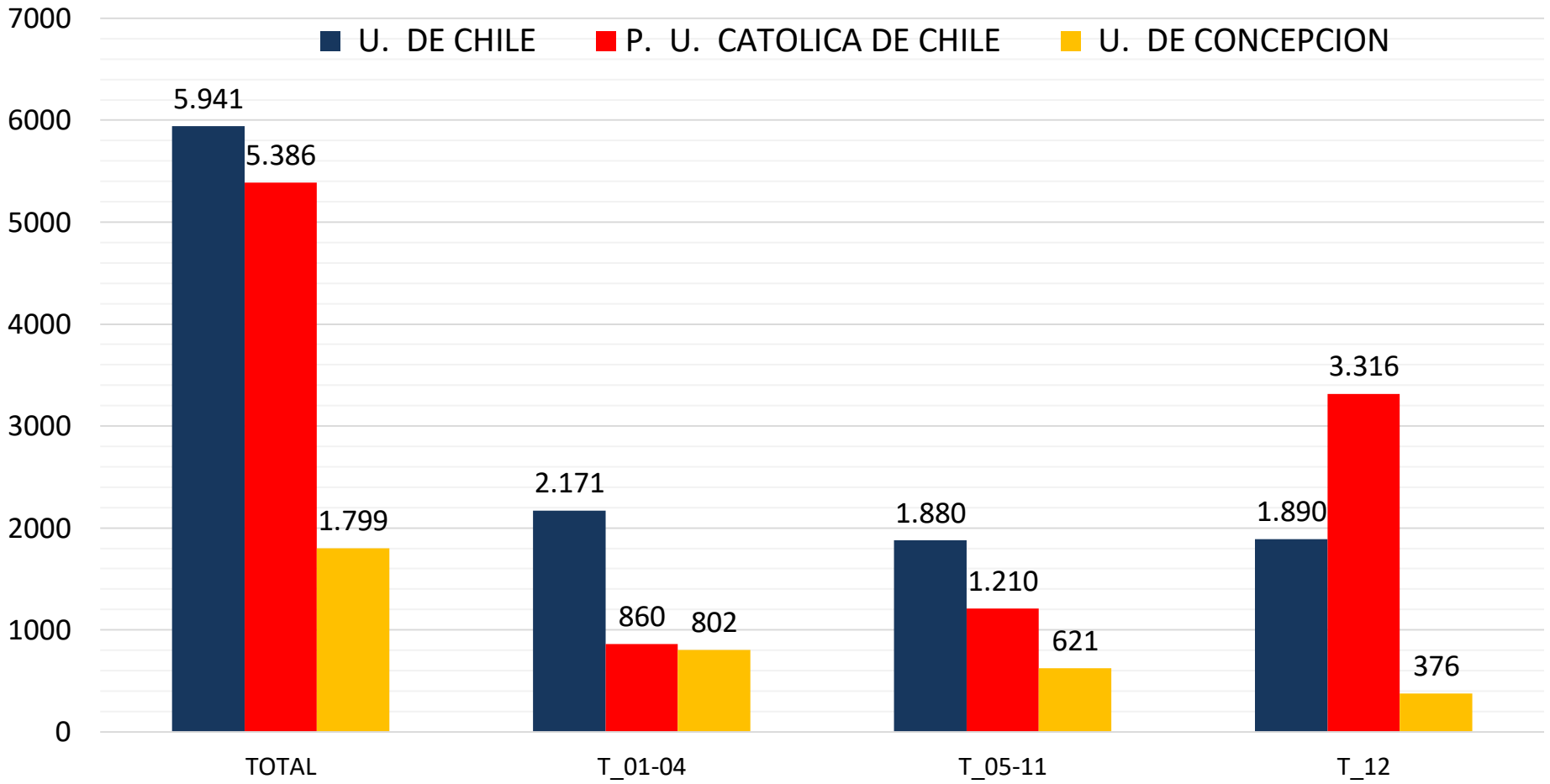
Fuente: Vacantes y postulaciones 1ª preferencia, Unidad de estudios CUECH

Tasa de titulación (2007 - 2015)



Fuente: Estudio de profesor Patricio Basso

Primera preferencia de postulantes 2016 con puntaje promedio lenguaje-matemática >= 650
Según universidad e ingreso bruto familiar



N total incluyendo las universidades no mostradas = 20.611 T_01-04 hasta 576.000 (n=6.571)
T_05-11 576.001 a 1.584.000 (n=6.208) T_012 1.584.001 o más (n=7.832)

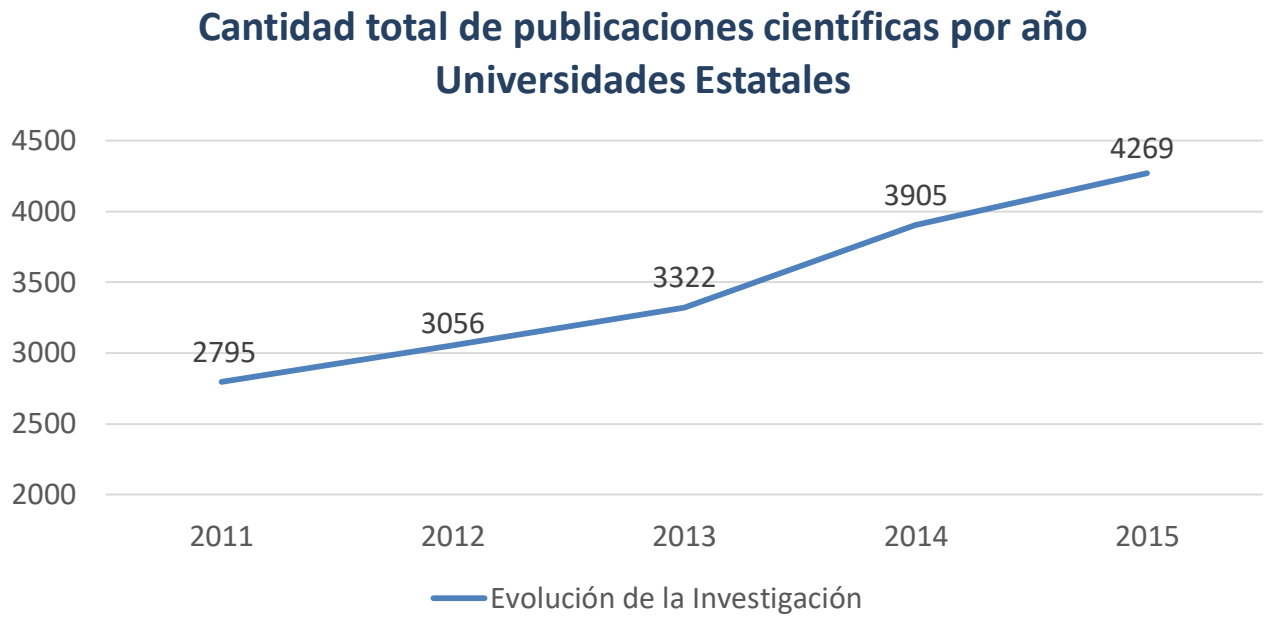
Fuente: DEMRE

La red de Universidades Estatales

- Las universidades estatales deben trabajar en red.
- El CUECH ya tiene proyectos de desarrollo conjunto en docencia de pregrado (con especial énfasis en movilidad), investigación y extensión.

Red de Investigación:

- Redes para investigación conjunta en áreas de alto impacto nacional y regional
- Crecimiento sostenido de publicaciones científicas
- Extensa Interacción con instituciones de otros países



Fuente: Informe de Red de Investigación, 2017

Aquí sí que somos públicos

- Fiscalización de Contraloría
- Estatuto Administrativo
- Ley de Compras
- Ley de Transparencia
- Ley del Lobby
- Declaración de interés y Patrimonio
- Limitación de endeudamiento
- Entre otras normativas públicas

Parte 2. Valoramos

Plan de fortalecimiento

- Valoramos que se reconozcan las especificidades de las universidades estatales y que se proponga un plan de fortalecimiento, si bien ambas cuestiones podrían ser abordadas con mayor profundidad.
- Valoramos que el Estado garantice mecanismos de financiamiento para mejorar la calidad y aumentar la oferta académica e infraestructura de sus Instituciones.

Medidas para asegurar la calidad en las universidades estatales

- Valoramos la tutela para asegurar la calidad en las universidades estatales: el Estado tiene el deber de proveer educación de excelencia. La ley debe enfatizar el aseguramiento de la calidad por parte del *Estado proveedor*. El enfatizar el castigo por parte del *Estado regulador* ante eventuales falencias, solo delata la voluntad de eludir su responsabilidad.
- Imaginemos que en respuesta a la situación de un hospital público que funcione mal, el Estado resuelve comenzar a cobrarle a los pacientes que son atendidos en ese hospital. Consideremos la conducta de la autoridad sanitaria cuando la inspección de un local comercial de venta de comida y de un local de la JUNAEB resultan insatisfactorio. El primero debe ser clausurado y el segundo debe ser intervenido inmediatamente.
- Son ideas afines a enfatizar: la responsabilidad en el aseguramiento de la calidad, el rol del sistema de estatales en garantizar calidad en cada una de sus universidades y la inclusión de dimensiones adicionales específicas en la acreditación de las estatales.

Consejo de Coordinación

- Por fin un ente público que articule a las estatales entre sí y con el resto del Estado:
  - Valoramos la creación de un Consejo de Coordinación para las universidades estatales
  - En el Consejo deben estar todos los rectores junto a representantes del gobierno, parlamento y otros organismos del Estado .
  - El Consejo debe articular y promover el trabajo en red.
  - El Consejo debe sistematizar y promover la relación de las universidades estatales entre sí y con el resto del Estado. Así estas cumplirán con su compromiso institucional con el ámbito público.
  - Es una instancia de gran potencial para el diálogo articulador entre las universidades estatales y el resto del Estado.

Parte 3. Proponemos

Necesaria claridad conceptual acerca de:

3.1 Responsabilidad del Estado ante el sistema universitario.

- Distinguir entre Rol Proveedor/Regulador
- Enfatizar aseguramiento de calidad sobre castigo por incumplimiento

3.2 Las universidades estatales son parte constitutiva y armónica del Estado.

- Relación de las universidades estatales con el resto del Estado

3.1 Responsabilidad del Estado ante el sistema universitario

El Estado tiene la responsabilidad de proveer educación superior de calidad, en un ambiente pluralista, inclusivo y laico, cumpliendo tareas de investigación y transmisión cultural.

3.1.1 Responsabilidad del Estado ante el sistema universitario

El Estado debe proveer educación superior de excelencia: El rol del Estado es **garantizar** la excelencia de sus universidades a lo largo de todo el territorio nacional.

Reformar el rol del Estado en cuanto debe “garantizar” la excelencia de sus universidades, en el marco de los establecido en esta misma ley, reemplazando el concepto “fomentar”.
(Artículo 7°)

3.1.2 Responsabilidad del Estado ante el sistema universitario

Las universidades estatales deben garantizar en cantidad y calidad un proyecto educativo a lo largo en todo el territorio nacional: Al limitar el aumento de matrícula de las universidades estatales se sigue consolidando la oferta privada sobre los proyectos académicos de carácter público. La relación 15% de matrícula estatal versus el 85% de matrícula privada se perpetúa.

Eximir a las universidades estatales de limitación al aumento de la matrícula, aclarando que esta debe quedar sujeta a las necesidades que el Estado reconozca en una región determinada y los estándares de calidad de la Universidad.
(Artículo 7)

Eximir de limitación de vacantes para efectos de recibir financiamiento público, si tienen un nivel de acreditación por sobre la media.
(Artículo 52)

3.1.3 Responsabilidad del Estado ante el sistema universitario

En el Consejo de Coordinación de las Universidades del Estado deben estar presente los rectores de todas las universidades estatales. Su rol es coordinarlas entre sí y con el resto del Estado. Su sentido es promover el trabajo colaborativo en red contribuyendo a que todas cumplan con exigentes estándares de calidad. Su funcionamiento puede basarse en comisiones temáticas que faciliten la fluidez del trabajo.

Incorporar a la totalidad de los rectores al Consejo de Coordinación de las Universidades del Estado.
(Artículo 50)

3.1.4 Responsabilidad del Estado ante el sistema universitario

En dos oportunidades el proyecto de ley considera sanciones ante eventuales incumplimientos a exigencias establecidas a las universidades estatales:

Caso 1: Si obtuvieran menos de cuatro años de acreditación son castigadas con la pérdida de financiamiento fiscal.

El carácter de universidad estatal tiene implícito el compromiso por parte del Estado de asegurar el buen funcionamiento de su institución. Por lo tanto, en una eventual falencia, el Estado no puede desentenderse de su responsabilidad.

- Proponemos que las instituciones que estén en esta situación estén obligadas a someterse a un plan de tutoría a cargo de una universidad estatal que cuente con altos estándares de calidad, sin perder sus fuentes de financiamiento público.

Incorporar este criterio en las normas de financiamiento.
(Artículo 52)

3.1.5 Responsabilidad del Estado ante el sistema universitario

Caso 2: Si incumplieran con la obligación de presentar propuestas de modificación a los estatutos en un plazo de tres años.

- Entendemos que hay diversas formas alternativas de obligar a su observancia. Por ejemplo: que exista un estatuto básico predeterminado que deban asumir en caso de no haber generado uno propio.

No debe existir una sanción económica por incumplir la obligación de presentar una propuesta de modificación a los estatutos dentro de los tres años de la vigencia de la ley (Artículo 1° transitorio)

3.2 Las universidades estatales son parte del Estado.

3.2.1 Las universidades públicas son parte del Estado.

Otorgar al Convenio Marco grados de flexibilidad compatibles con el cumplimiento adecuado de la labor universitaria. Debe además establecer montos específicos para las universidades regionales.

- Proponemos que para las rendiciones de cuenta de estos recursos se determine su forma y oportunidad en una normativa especial que apruebe el Ministerio para estos efectos.

Redefinir el Convenio Marco y facultar al Ministerio para regular la rendición de estos recursos.
(Artículo 51)

3.2.2 Las universidades públicas son parte del Estado.

Terminar con la limitación a los traspasos de recursos desde el Fisco a las universidades estatales. El artículo 3° de la Ley N°20.044 exige siempre autorización de una ley para que un organismo público haga transferencias a una universidad del Estado, restringiendo la colaboración entre estas entidades.

- Modalidades que se establezcan por la vía de convenios u otros instrumentos son perfectamente posibles.

Se debiera incorporar un artículo final que resuelva este asunto.

3.2.3 Las universidades públicas son parte del Estado.

Corregir los criterios de deuda y patrimonio para efectos de la autorización que otorga el Ministerio de Hacienda al endeudamiento a largo plazo de las universidades.

- Deben considerarse solo los pasivos correspondientes a obligaciones con instituciones financieras y no los recursos por conceptos de proyectos, que muchas veces se deben rendir al propio Estado.

Se debiera incorporar un artículo final que resuelva este asunto.

3.2.4 Las universidades públicas son parte del Estado.

Resolver el creciente **desequilibrio que anualmente se produce entre el reajuste de las remuneraciones al personal del sector público y los aportes que por la vía de la Ley de Presupuesto se entregan a las instituciones** (basales y gratuidad, por ejemplo). Esto genera un déficit creciente pues el **Índice de Reajuste al Sector Público supera al IPC**.

Si a nuestros funcionarios se les aplican todas las normas del Estatuto Administrativo, es impresentable no otorgarles el mismo reajuste que reciben los demás funcionarios públicos.

Se debiera incorporar un artículo final que resuelva este asunto.

3.2.5 Las universidades públicas son parte del Estado.

Otorgar tratamiento de organismo estatal en compras públicas.

Castigar a las universidades públicas como si fueran empresas privadas contraviene su naturaleza y genera situaciones kafkianas.

- Las universidades estatales tienen la obligación de apoyar la labor del Estado en los ámbitos de la investigación, servicios médicos, de alta tecnología, entre otros.
- Las universidades estatales son fiscalizadas por la Contraloría General de la República y sus funcionarios se rigen por el Estatuto Administrativo.

La inhabilidad para ofertar en los procesos de compras públicas sólo debiera operar en caso que la universidad no hubiera instruido un procedimiento disciplinario para determinar y sancionar a los responsables.
(Artículo 32)

3.2.6 Las universidades públicas son parte del Estado.

Reconocer el vínculo docente - asistencial de los académicos que se desempeñan en los Servicios de Salud para resolver la situación de los profesionales de la salud, que tienen dos jornadas parciales: una para un hospital y otra para una universidad del Estado. Debe acordarse un sistema común de control y registro de las actividades para ambas instituciones.

Se debiera incorporar un artículo final que resuelva este asunto.

3.2.7 Las universidades públicas son parte del Estado.

Asimilar las asignaciones de los profesionales de los servicios de salud y los hospitales de las universidades estatales. Los profesionales de la salud de las universidades están excluidos de las asignaciones y beneficios de la “Ley médica” (N°20.982 y N°20.986), desincentivando y perjudicando la labor docente.

Se debiera incorporar un artículo final que resuelva este asunto.

Universidades que requieren atención especial

1. **Por motivos de equidad y soberanía.** En este caso estarían las siguientes regiones: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Los Lagos, Aysén y Magallanes.
2. **Las universidades recién creadas (O'Higgins y Aysén).** Los montos de los aportes por instrumentos de financiamiento mediante Ley de Presupuestos (a excepción del AFD) no deben ser inferiores al promedio recibido por los mismos conceptos por las universidades estatales regionales.

CONSORCIO DE UNIVERSIDADES
DEL ESTADO DE CHILE