

Algunas Notas sobre el Proyecto de Ley de Universidades del Estado.

Oswaldo Garay Opass. Abogado, Magíster en Derecho Público. Contralor Interno de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Chile.

Sr. Presidente.

Por su intermedio queremos agradecer en el nombre de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y en el mío propio, por la oportunidad de ser escuchados en uno de los momentos históricos de la Educación Superior de nuestro país, a propósito de la discusión del proyecto de Ley sobre Universidades Estatales y la construcción de un nuevo régimen jurídico para éstas.

El pedagógico desde sus inicios, a partir de finales del siglo XIX hasta la fecha, habiendo pasado por ser parte de la Universidad de Chile y luego tener vida independiente, siempre ha contribuido con su impronta al progreso de la sociedad chilena, formando maestros y profesores para el progreso de la educación en nuestro país. En esta ocasión, a través de su Contralor Interno, pretendemos aportar con un grano de arena a esta discusión cuyo resultado, comprometerá el futuro de la Educación Superior de las Universidades del Estado.

Contextualización.

Comparada con la Universidad de Chile y la Universidad de Santiago, nuestra Institución es una de las más pequeñas de las Universidades del Estado, pero no por ello con un alto grado de responsabilidad en la formación del pensamiento creativo, laico, democrático y crítico en nuestra sociedad. A pesar de tener su domicilio en la ciudad de Santiago, su realidad se asemeja más a las

universidades estatales de regiones, pues su presupuesto, matrícula y personal, no se puede comparar con las universidades antedichas. En cuanto a su estamento estudiantil, la composición del mismo proviene mayoritariamente de un estrato socio-económico bajo. Muchos de ellos, primeros en su familia, que tienen la posibilidad de ser profesionales. Se trata de personas de gran esfuerzo y dedicación por pulirse en la vida, que pretenden aprender y enseñar. Un gran porcentaje de estos alumnos/as estudian gracias a becas y gratuidad, por lo que el principal financiamiento de nuestra Institución proviene de la transferencia de recursos del Estado, por estos conceptos.

Lo anterior, agravado por el hecho de no poder haber diversificado mayormente sus recursos, por no haber renunciado a su labor exclusiva de formar profesores, transformándose en la actualidad en la única universidad del Estado, especializada fundamentalmente en la formación docente. Aquello ha implicado que en algunas oportunidades ha tenido que acudir a empréstitos con la banca privada.

El Proyecto de Ley

1.- La Elección del Rector/a

Luego de las indicaciones, seguimos sosteniendo que el artículo 18° de proyecto, atenta en contra del principio de la triestamentalidad, ya que el Rector o Rectora, sería elegido de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 19.305. No obstante tendrían derecho a voto todos los académicos sin distinción de jerarquías. Como resulta de suyo evidente, la elección de Rector, tal como lo propone el proyecto de ley y sus indicaciones, constituye una especial limitación al ejercicio de la autonomía institucional en la forma en que está consagrada en nuestro ordenamiento jurídico, es decir, entendida 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. La misma autonomía contempla en su faz administrativa que cada establecimiento de educación superior tiene la facultad para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad a sus estatutos y las leyes. El mismo artículo 2° del referido proyecto establece, a propósito de tal autonomía administrativa “...*En el marco de esta autonomía, las Universidades del Estado pueden, especialmente, elegir a su máxima autoridad unipersonal y conformar sus órganos colegiados de representación*”. En ese contexto, es incongruente y contradictorio reconocer el derecho que tiene la Comunidad Universitaria para elegir a sus autoridades, para luego limitarlo exclusivamente al estamento académico, impidiendo el libre y legítimo ejercicio de la participación. Aquello contradice abiertamente la intención y anhelo que nuestro futuro estatuto, en sentido de contemplar el principio de Triestamentalidad efectiva en la elección de su máxima autoridad de la Corporación. Las universidades del Estado requieren de estabilidad y paz institucional para el cumplimiento de sus objetivos. Además, puede ser una antinomia en relación con la ley N° 20.843, que eliminó la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones estatales de educación superior y proscribió toda normativa interna que establezca limitaciones a la libertad de organización tanto de sus estudiantes como de su personal académico y no académico.

La Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación ha sido la primera Universidad Estatal en implementar la elección de Directores de Departamento de modo triestamental. Aquello ha permitido la participación de toda la Comunidad Universitaria, conforme a porcentajes consensuados. Asimismo ha propiciado la transparencia y publicidad de la gestión departamental, permitiendo a los alumnos tener un grado mayor de pertenencia al departamento, bajando notablemente los conflictos, paros y tomas y, asimismo responsabilizándose por el cuidado de los bienes de la Universidad.

Nuestra propuesta, respetando la realidad y cultura institucional de otras Casas de Estudios Superiores del Estado, es que la forma de elección del

Rector/a como máxima autoridad unipersonal de la Universidad, sea entregada a la regulación estatutaria de la misma universidad y, en silencio de éstos, opere el mecanismo señalado en el actual artículo 18.

2.- Presidencia del Consejo Superior.

No puede calificarse como un voto de confianza a las Universidades del Estado, el hecho que el legislador desconfíe de la capacidad decisoria de los miembros de la Comunidad Universitaria, en la integración del Consejo Superior, al prohibírseles que estos puedan ejercer la presidencia del máximo Órgano Colegiado de la Universidad. En efecto, el inciso final del artículo 11 establece que sólo los consejeros indicados en los literales a) y c) podrán presidir el Consejo Superior, sin que hasta la fecha haya existido alguna razón o fundamento que lo justifique. Aquello resulta relevante, ante la opción de empate en la votación, pues el presidente tendrá voto dirimente.

3.- El Control de los Actos Administrativos

El Proyecto de ley, en su artículo 37 exime en la práctica del trámite de Toma de Razón por parte de Contraloría General de la República, a la mayoría de los actos administrativos que emanen de las Universidades Públicas. A modo de ejemplo, La universidad podría contratar un crédito vía trato directo, por cualquier monto sin garantía hipotecaria o gravamen. Ese Acto administrativo no iría a Toma de Razón.

Puede comprenderse, justificarse y compartirse que uno de los objetivos del legislador ha sido pretender la desburocratización de la gestión a través de la flexibilización del control a priori que realiza Contraloría General de la República, de modo de equilibrar las reglas, para que las Universidades del Estado puedan competir en mejores condiciones y a la par con los modelos privados de

Educación Superior. Al efecto, surge el legítimo cuestionamiento si aquello será posible o por el contrario, pondrá a la Educación Pública en jaque o en estado terminal.

Conforme la Resolución 1600, de 2008, de Contraloría General de la República y sus modificaciones, las adquisiciones y suministro de bienes y servicios contratados vía trato directo sobre 116 millones de pesos (2500 UTM) son sometidas al trámite de toma de razón por parte del Órgano de Control. Con la aprobación del proyecto de ley, sólo serán sometidas a toma de razón aquellas adquisiciones sobre los 980 millones de pesos (20.000 UTM). Es decir, bajo esa cifra, estos actos y contratos serán objeto de una resolución exenta.

Relevar del control previo (toma de Razón) y sustituirlo por un control posterior, implicará un gran peligro, pues los fondos ya habrán egresado de las arcas universitarias, sin la validación de Contraloría General de la República, pudiendo generar un perjuicio patrimonial irreversible para el Estado y sus Universidades. La opinión pública ya ha conocido últimamente algunos casos de corrupción las FFAA y Carabineros, institutos armados que poseen un control similar al que se pretende implementar en las Universidades del Estado. La diferencia es que los Cuerpos Armados no tienen competencia privada y además poseen un presupuesto directo del Estado que les permiten afrontar estos peligros, no así las Universidades del Estado.

El control posterior por parte de Contraloría General de la República, implicará posibles mayores auditorías. En la actualidad, debería consultarse a Contraloría, el resultado de auditorías llevadas a cabo en las Universidades del Estado respecto de las compras públicas. Probablemente demuestren bastantes falencias o errores en la gestión, como así ha quedado demostrado en el caso de algunas Municipalidades. Con el proyecto de ley y sus efectos, especialmente en la adquisición de bienes y servicios vía trato directo y por resolución exenta, podría significar eventuales juicios de cuentas en contra de los Rectores y autoridades

universitarias, sin perjuicio de la persecución de eventuales delitos propios de los funcionarios públicos, tales como malversación de fondos públicos, distracción de fondos públicos, negociación incompatible, tráfico de intereses, cohecho, entre otros, afectando seriamente la imagen institucional de la Universidad y por ende la Educación Superior de nivel Estatal.

Pongamos un caso hipotético. Una Universidad requiere contratar la construcción de una obra, por un monto aproximado de 900 millones de pesos, la cual por motivos de tiempo, sólo puede realizarse durante el receso institucional, es decir, en el mes de febrero. La licitación pública no fue debidamente prevista, atendida las actividades de fin de año, de modo que de convocarla podría afectar o poner en riesgo la oportunidad, la finalidad o la eficacia del respectivo proyecto. La Universidad toma contacto con una empresa constructora, que en razón de su confiabilidad y experiencia, pues tiene más de 11 contratos de obras realizadas, durante el año anterior con la misma Universidad. Esta podría contratar directamente con esa empresa y sin que el acto administrativo aprobatorio sea sometido al trámite de Toma de Razón. El Contralor Universitario no tendría posibilidad de objetarlo, sin que pueda acusársele de control de mérito.

Pongamos otro caso hipotético. Las remesas de dinero provenientes del Ministerio de Educación no han llegado a la Universidad, por lo que se encuentra seriamente comprometida en el incumplimiento del pago de remuneraciones a su personal. El Rector, invoca motivos de urgencia o emergencia para contratar con el mismo banco en que tiene cuenta corriente la universidad, un empréstito sin garantía hipotecaria o gravamen, por tres mil millones de pesos. Al efecto, dicha contratación no estaría afecta al trámite de Toma de Razón. Además, la ley permite que los órganos del Estado puedan contratar créditos para proyectos específicos que no superen el período presidencial. Supongamos que el Contralor Universitario estima que el pago de remuneraciones no es un proyecto específico, pues es una actividad regular y habitual por parte de la Universidad y representa o no curso de legalidad del acto administrativo aprobatorio del contrato, a pesar que

el banco ya depositó la suma en la cuenta corriente de la institución y ésta procedió al pago de las remuneraciones al personal, incluido el Contralor Interno. La presión institucional sería difícil de soportar.

El proyecto de ley, en consecuencia, hace descansar el control de las resoluciones exentas en la Contraloría Universitaria, la cual no goza de la independencia plena como lo es la Contraloría General de la República. En muchas ocasiones, Contraloría Interna, carece del personal necesario e idóneo para efectuar un control y fiscalización eficiente, dado que los recursos económicos de las Universidades del Estado son escasos y sus prioridades de contratación son otras. Por otro lado, la emergencia, urgencia o la falta de previsibilidad de la ejecución de algunos proyectos importantes para la universidad, presionarán al Contralor/a Universitario/a, para aprobar tales proyectos.

Por lo anterior, el efecto buscado por el legislador, en sentido de eliminar la burocracia y demora en la tramitación de los actos administrativos, podría verse afectado, pues en algunos escenarios, la autoridad universitaria de control, justificadamente podría adoptar un criterio de interpretación conservador o restrictivo, que no satisfaga a la gestión institucional, provocando una consulta a Contraloría General de la República, la cual en esta hipótesis, no tendría plazo para emitir su dictamen.

Cuando la ciudadanía reclama de sus autoridades una mayor transparencia y fiscalización, el proyecto de ley dota de opacidad en el control de sus universidades. En vez de nivelar hacia estándares superiores, exigiendo a las Universidades Privadas mayores requisitos en materia de control, publicidad y transparencia, se pretende rebajar dichos estándares a las universidades públicas para que puedan competir en el mercado, desatendiendo el rol del Estado en sus propias Universidades.

4.- El Contralor/Universitario.

El artículo 25 del mencionado proyecto regula los requisitos para ser Contralor/a Universitario/a, estableciendo "...título de abogado, contar con una experiencia profesional de, a lo menos, ocho años y poseer las demás calidades establecidas en los estatutos de la universidad...". Nada se dice en relación con experiencia en educación o especialización en derecho administrativo. Consideramos que debiera complementarse el proyecto con requisitos de, a lo menos, diez años de experiencia profesional en materia de educación y/o derecho administrativo; y ser mayor de 40 años de edad. Lo anterior, se justifica dado que el Contralor Universitario, requiere una experiencia necesaria en los ámbitos de la Educación Superior, como en el control administrativo-legal, pues fiscalizará y visará materias de una relevancia importante para la Universidad y sus autoridades.

5.- Regularización de Inmuebles

Muchas de las construcciones levantadas o edificadas en las Universidades del Estado se encuentran sin recepción municipal. Ello impide y obstaculiza la participación de éstas en proyectos regionales y nacionales. Al efecto, proponemos que el proyecto de ley admita, durante los dos primeros años de vigencia de la ley, la posibilidad de regularizar dichas edificaciones. Una especie de "Ley del Mono" para las Universidades Estatales, que garantizara y permitiera un aumento en la plusvalía de sus activos fijos. Aquello mejoraría los indicadores de las normas IRF y permitiría subdividir paños y postular a proyectos de financiamiento regional y/ central, sin que esto genere ningún desembolso económico adicional para el Estado.

Conclusión

Tal como se ha demostrado, los problemas de gestión de las Universidades del Estado no pasan necesariamente por el retardo en la tramitación de la Toma de Razón por parte de Contraloría General de la República. La idea de flexibilizar el control a priori, con el fin de igualarlas en condiciones con las Universidades Privadas, para poder competir en el mercado de la Educación es un camino demasiado peligroso, pues las autoridades de las primeras siempre serán sujeto activo de delitos propios de los funcionarios públicos. La garantía que ofrece la Institución de la Toma de Razón de Contraloría General de la República, especialmente en las grandes contrataciones, no solo dota de presunción de legalidad, sino que le da independencia y cauciona el deber de transparencia y probidad como también los intereses económicos de las Universidades del Estado. Lo anterior, no obsta que dicho Órgano Contralor pueda incorporar en su estructura, tal como lo hizo en la creación de Contralorías Regionales Metropolitanas, una Unidad de Contraloría Universitaria, con especialidad funcional en el derecho universitario, que aplique criterios y emita dictámenes acordes con la compleja realidad de las Universidades del Estado, que en muchas oportunidades difiere de cualquier otro Servicio Público de la Administración del Estado¹.

Reiteramos, la ciudadanía requiere mayor control y transparencia de parte de los órganos del Estado tanto en la responsabilidad del uso de sus recursos como en la ética de la función pública. Por lo expuesto, el proyecto de ley de Universidades del Estado, en estos aspectos dota de opacidad a las Universidades del Estado, haciendo peligrar la imagen, prestigio y calidad de la Educación Superior de las Instituciones del Estado.

¹ Pensemos que una Universidad requiere contratar a un académico altamente especializado. Convoca a Concurso Público, en el que éste es el único postulante. Conforme la jurisprudencia de CGR., el concurso debería quedar desierto, pues se requiere a lo menos dos postulantes.