

# APUNTES LEGISLATIVOS

---



## Nuevas universidades estatales regionales: ¿calidad asegurada?

---

**Análisis del Proyecto de Ley que crea la Universidad Estatal de la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins y la Universidad Estatal de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo (Boletín 9405-04).**

Andrés Bernasconi  
Facultad de Educación UC  
Ignacio Irarrázaval  
Centro de Políticas Públicas UC

---

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones emitidas en este documento son responsabilidad del autor y no representa necesariamente a la universidad.

Disponible en [www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)

---

## Introducción

---

En junio de 2014 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que crea la universidad estatal de la región del Libertador General Bernardo O'Higgins y la universidad estatal de la región de Aysén<sup>1</sup>. Dicho proyecto forma parte de uno de los compromisos presidenciales en materia de educación superior de la administración de la Presidenta Michelle Bachelet. En la misma línea de esta iniciativa se debe agregar el proyecto de ley que crea 15 centros de formación técnica estatales<sup>2</sup>. Ambos proyectos responden a una búsqueda por el fortalecimiento de las instituciones de educación superior de carácter estatal, en el entendido que sería una responsabilidad del Estado asegurar la educación superior, tanto técnica como profesional, al constituir un derecho social, donde se asegure la calidad, el acceso y la permanencia. De igual manera, dentro del proceso de descentralización, el cual se asume como un compromiso gubernamental en el ámbito de los recursos humanos y capital humano, la creación de estas dos nuevas universidades regionales estatales permitiría el fortalecimiento de la institucionalidad pública regional y local, dando paso a una nueva etapa de descentralización; todo ello según el mensaje del proyecto de ley. Igualmente, para la actual administración la creación de estas dos nuevas universidades permitiría completar la red nacional de universidades estatales.

Ante los objetivos planteados por el presente proyecto de ley, surgen algunas interrogantes en torno a la necesidad de crear dos universidades estatales regionales, así como si estará asegurada la calidad de la educación que estas entregarán. Junto con lo anterior, también es pertinente preguntarse sobre la forma del gobierno y la administración que se propone para estas nuevas universidades.

Es posible sostener que este proyecto de ley es insuficiente para despejar satisfactoriamente dichas preguntas, considerando que si se atiende al mensaje, en él se hace alusión a varios aspectos que no se ven reflejados en el posterior articulado. La acción principal de este proyecto es la creación de dos nuevas universidades estatales, sin embargo, quedan sin definir aspectos fundamentales del funcionamiento de una universidad estatal, como la forma de gobierno que estas deberán adoptar, o elementos tan relevantes como cuáles serán los mecanismos que aseguren la calidad de la educación impartida durante los primeros años de funcionamiento de las dos universidades, previo a su acreditación.

---

<sup>1</sup> Boletín N° 9405, en segundo trámite constitucional, Senado, con urgencia suma.

<sup>2</sup> Boletín N° 9766, en primer trámite constitucional, Cámara de Diputados, con urgencia suma.

En este contexto, este documento pretende aportar a la discusión del proyecto de ley que crea dos nuevas universidades estatales regionales, con el objetivo de subrayar ciertos aspectos que deberían tomarse en consideración durante el trámite legislativo<sup>3</sup>.

## Comentarios al proyecto de ley

---

### 1. Aseguramiento de la calidad

El primer aspecto a analizar tiene relación con la calidad de la educación que ambas universidades estatales impartirán. Respecto a esto es importante precisar que estas nacen autónomas, tal como se declara en los artículos 1º y 2º del proyecto de ley. Así también, sus rectores pasan a ingresar de manera automática al Consejo de Rectores (artículo 7º).

El hecho de que ambas universidades nazcan autónomas, las “libera” del proceso de licenciamiento que todas las instituciones privadas de educación superior creadas a partir de 1981 han debido sortear. Este es un proceso regulado por la Ley General de Educación y administrado por el Consejo Nacional de Educación (CNED). No es de carácter voluntario, ya que toda nueva universidad, instituto profesional (IP) o centro de formación técnica (CFT) debe someterse a él. Es un proceso que dura entre 6 y 11 años y contempla distintas etapas y ciclos de evaluación anual<sup>4</sup>.

Las observaciones que hace el CNED durante este proceso son vinculantes y tienen consecuencias, como la imposibilidad de abrir una determinada carrera si el CNED no la

aprueba, o la pérdida del reconocimiento oficial de la institución si no alcanza los requisitos para lograr su plena autonomía. Durante este proceso existe un acompañamiento y monitoreo por parte del Consejo a las instituciones, directamente y a través de pares académicos. Este escenario es muy diferente a lo que ocurrirá con estas dos nuevas universidades estatales.

Por otra parte, de acuerdo a lo planteado en el proyecto de ley en sus disposiciones transitorias (artículo cuarto<sup>5</sup>), se establece el “acompañamiento” por parte de una universidad del Estado hasta que cada universidad nueva obtenga la acreditación institucional, para lo que no existen plazos perentorios. Sin embargo, las recomendaciones que esta institución haga no serán vinculantes para la universidad que nace, más bien se trata de una asesoría. Por otro lado, este acompañamiento sin duda implicará un costo para la universidad que lo realiza, lo que no se ve reflejado en el informe financiero asociado al proyecto.

En base a los argumentos desarrollados anteriormente –ausencia de un proceso de licenciamiento, junto con un proceso de “tutela” no vinculante por una universidad estatal sin

---

<sup>3</sup> El presente documento analiza el proyecto de ley que ingresó al Senado en su segundo trámite constitucional con los cambios realizados en su cámara de origen.

<sup>4</sup> Para mayor información ver Consejo Nacional de Educación: <http://www.cned.cl>.

<sup>5</sup> Artículo cuarto transitorio: “Una universidad del Estado, acreditada institucionalmente por al menos cuatro años de conformidad a la Ley N° 20.129, que será definida por el Ministerio de Educación mediante decreto supremo, tutelaré y acompañará a cada universidad hasta que aquella obtenga la acreditación institucional que regula la norma citada, o la figura afín que la reemplace”.

plazo definido-, es posible sostener que es deficiente el diseño de aseguramiento de la calidad planteado por el proyecto de ley para las dos nuevas universidades estatales. ¿Qué certeza tendrán los estudiantes con respecto a la calidad de la educación que estarán recibiendo?

## 2. Financiamiento

En relación con el financiamiento de estas dos nuevas universidades estatales, el proyecto de ley en el artículo 12° alude a la Ley N° 18.681, la cual establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal, y al artículo 13° y quinto de las disposiciones transitorias al DFL N° 4 de 1981 del Ministerio de Educación, el cual fija las normas sobre financiamiento de las universidades estatales, lo que implica que son receptoras de aportes fiscales.

De lo establecido en el proyecto de ley, específicamente en el artículo 8° letra b) “los montos que perciba por concepto de matrícula, aranceles, derechos de exámenes, certificados, estampillas y solicitudes a la universidad, y toda clase de cuotas extraordinarias que deban pagar sus estudiantes”, se desprende que la gratuidad no está asumida dentro de estas universidades estatales. Estas ingresarán al sistema de financiamiento institucional establecido en el

DFL N° 4 de 1981, estando sujetas al aporte fiscal directo e indirecto (AFD y AFI), este último, condicionado a la acreditación.

El aporte fiscal directo es el financiamiento basal del Estado más importante para las universidades que forman parte del Consejo de Rectores (CRUCH). Este es un subsidio de libre disponibilidad asignado en un 95% en base a criterios históricos y un 5% de acuerdo a indicadores de eficiencia anual<sup>6</sup>.

El proyecto de ley establece en las disposiciones transitorias (artículo quinto), que el aporte fiscal directo que estas universidades recibirán de parte del Estado no podrá ser menor al 50% del promedio recibido por este concepto el año anterior por las universidades del Estado no domiciliadas en la Región Metropolitana. Esto evidencia una asimetría entre estas universidades nacientes y las regionales ya existentes: las nuevas universidades recibirán más aportes por concepto de AFD, por ejemplo, que la Universidad de Magallanes y la Universidad de Atacama, tal como lo muestra la Tabla 1.

---

**Se evidencia una asimetría entre estas universidades nacientes y las regionales ya existentes: las nuevas universidades recibirán más aportes por concepto de AFD, por ejemplo, que la Universidad de Magallanes y la Universidad de Atacama.**

---

El aporte que reciban estas universidades por concepto de AFI dependerá de la cantidad de alumnos con mejores puntajes que estas tengan y de su proceso de acreditación. Cabe precisar que el Ministerio de Educación establece que para que la institución de educación superior pueda participar del sistema de becas y créditos del Estado, esta

---

<sup>6</sup> Información extraída de:  
<https://www.ayudamineduc.cl/Temas/Detalle/308d870c-992e-e211-8986-00505694af53>

debe estar acreditada<sup>7</sup>. Esta condición es fundamental para las becas de arancel, Fondo Solidario de Crédito Universitario, y Crédito con Aval del Estado.

Tabla 1 | **Aporte Fiscal a Universidades estatales no domiciliadas en la RM, 2013 (M\$)**

Universidades estatales no RM	AFD 2013 (M\$)
Universidad de Talca	11.746.344
Universidad de La Frontera	6.049.066
Universidad de Tarapacá	7.547.092
Universidad de Antofagasta	3.547.676
Universidad del Bío-Bío	4.467.757
Universidad de Valparaíso	3.704.814
Universidad Arturo Prat	2.392.481
Universidad de La Serena	3.861.412
Universidad de Magallanes	1.877.877
Universidad de Los Lagos	2.496.202
Universidad de Playa Ancha	2.224.203
Universidad de Atacama	1.608.462
<b>Promedio</b>	<b>4.293.616</b>
<b>50% del promedio</b>	<b>2.146.808</b>

Fuente: Financiamiento fiscal a la educación superior 2013, Contraloría General de la República.

El AFI es asignado anualmente a todas las universidades, IP y CFT reconocidos por el Ministerio de Educación que admitan a los mejores puntajes PSU de los alumnos

<sup>7</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Educación, en: [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_contenido=25665&id\\_portal=74&id\\_seccion=4754](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_contenido=25665&id_portal=74&id_seccion=4754)

<sup>8</sup> Información proporcionada por MECESUP: [http://www.mecesup.cl/index2.php?id\\_seccion=4632&id\\_portal=59&id\\_contenido=29199](http://www.mecesup.cl/index2.php?id_seccion=4632&id_portal=59&id_contenido=29199)

<sup>9</sup> Información extraída de: [http://www.creditosolidario.cl/creditos\\_caracteristicas.html](http://www.creditosolidario.cl/creditos_caracteristicas.html)

matriculados en el primer año de estudios. Para el año 2014 se entregó a un total de 27.681 alumnos de mejores puntajes de la PSU, donde las universidades del CRUCH recibieron M\$17.941.211, mientras que las universidades privadas recibieron M\$5.637.413<sup>8</sup>.

Las nuevas universidades estatales regionales también podrán recibir los aportes provenientes del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) una vez acreditadas, el cual es un beneficio otorgado a las universidades pertenecientes al CRUCH. Este es un crédito subsidiado por el Estado para los cuatro primeros quintiles de ingresos, donde los estudiantes deben haber tenido un puntaje mínimo en la PSU de 475 puntos<sup>9</sup>.

En conclusión, es importante relevar que mientras estas universidades no estén acreditadas, sus alumnos no serán sujetos de becas y créditos del Estado, como tampoco del Crédito con Aval del Estado (CAE)<sup>10</sup>.

De acuerdo al reporte elaborado por la Contraloría General de la República (2014) sobre el financiamiento fiscal a la educación superior en el año 2013, este se orienta principalmente hacia los alumnos, quienes obtienen más del doble de los recursos que reciben las instituciones (Tabla 2). Este dato es relevante, ya que las nuevas universidades estatales no estarían sujetas al AFI en una

<sup>10</sup> Considerar, además, que para aquellos estudiantes que deseen estudiar pedagogía o medicina, para poder contar con estos beneficios económicos no solo deberá estar acreditada institucionalmente la universidad, sino también estas carreras deberán estar acreditadas. En: [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_contenido=25665&id\\_portal=74&id\\_seccion=4754](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_contenido=25665&id_portal=74&id_seccion=4754)

primera instancia hasta alcanzar la acreditación.

Tabla 2 | **Financiamiento Fiscal Total a estudiantes e instituciones por tipo de IES, 2013 (M\$)**

TIPO IES	Financiamiento Estudiantes	% Financiamiento Estudiantes	Financiamiento IES	% Financiamiento IES	Total Financiamiento	% Total Financiamiento
U. Estatales	221.770.688	17,90%	189.534.155	15,30%	411.304.843	33,20%
U. no Estatales CRUCH	186.470.144	15,05%	144.871.868	11,69%	331.342.012	26,74%
U. Privadas	281.236.393	22,70%	14.545.032	1,17%	295.781.425	23,87%
IP	132.673.371	10,71%	1.988.449	0,16%	134.661.820	10,87%
CFT	64.256.715	5,19%	996.229	0,08%	65.252.944	5,27%
FF.AA. y de Orden	586.012	0,05%	66.981	0,01%	652.993	0,05%
TOTAL	886.993.323	71,59%	352.002.714	28,41%	1.238.996.037	100,00%

Fuente: Financiamiento fiscal a la educación superior 2013, Contraloría General de la República.

### 3. Pertinencia

Otro aspecto a analizar del proyecto de ley es la necesidad que justificaría la creación de universidades estatales en las regiones de O'Higgins y Aysén. El mensaje no evidencia un análisis detallado que justifique la creación de ambos planteles más allá de una breve mención de los bajos índices de competitividad de ambas regiones, los altos niveles de migración de los estudiantes al finalizar sus estudios secundarios y la falta de oferta en educación terciaria en dichas regiones.

En relación con la competitividad regional, en la última medición del Índice de

Competitividad Regional (2012) –el cual refleja la realidad de las regiones en base a siete dimensiones relacionadas con el desarrollo regional: personas; gestión empresarial y calidad del empleo; desarrollo económico y financiero; innovación, ciencia y tecnología; infraestructura y capacidad; internacionalización y gobierno e instituciones–, la región de Aysén se ubicaba en la posición 6 y en la posición 4 el año anterior (Tabla 3). Para el caso de la región del Libertador General Bernardo O'Higgins, efectivamente esta se ha mantenido los últimos años dentro del grupo de regiones que presentan los índices de competitividad regional más bajos.

Tabla 3 | Índice de competitividad y posición relativa para cada región

Región	Índice 2012	Posición relativa 2012	Índice 2011	Posición relativa 2011
Arica y Parinacota	0.276	14	0.440	6
Tarapacá	0.439	5	0.385	8
Antofagasta	0.591	2	0.386	7
Atacama	0.367	7	0.371	9
Coquimbo	0.332	9	0.441	5
Valparaíso	0.531	4	0.531	3
Lib. Gral. B. O'Higgins	0.290	12	0.278	13
Maule	0.290	13	0.215	15
Bío-Bío	0.328	10	0.295	12
Araucanía	0.156	15	0.228	14
Los Ríos	0.318	11	0.369	10
Los Lagos	0.352	8	0.355	11
Aysén	0.419	6	0.482	4
Magallanes y la Antártica	0.571	3	0.675	2
Metropolitana	0.740	1	0.719	1

Fuente: ICORE 2011 y 2012, Centro de Estudios de Economía y Negocios, UDD.

En relación con la medición de la dimensión de innovación, ciencia y tecnología – constituida por siete variables que se agrupan en recursos para la innovación e innovación– la primera posición del ranking es para la Región Metropolitana, seguida por la Región de Los Ríos, y la Región de Arica y Parinacota. Las últimas posiciones del ranking son para las regiones de Aysén (posición 13), Libertador Bernardo O'Higgins (posición 14) y Atacama (posición 15).

Si bien uno de los objetivos del proyecto de ley es promover la descentralización y aumentar los niveles de competitividad en las regiones de O'Higgins y Aysén, podría sostenerse que existen otros mecanismos que serían más efectivos, concretos y eficientes para mejorar la competitividad regional, que se esperaría fueran considerados como alternativas. Como se sabe, desde el año 2012 existen Convenios de Desempeño entre el Ministerio de Educación y universidades que buscan promover el desarrollo de las instituciones de educación regional. Asimismo, existen



centros financiados por Conicyt<sup>11</sup> y Corfo<sup>12</sup>, que tienen por objetivo aportar el desarrollo de la ciencia, tecnología e identidad regional. Se podría esperar un mayor esfuerzo por potenciar el trabajo de los centros ya existentes o bien generar nuevos centros de investigación en las regiones mencionadas con el objetivo de convertirse en polos de desarrollo del capital humano regional.

Con respecto a la oferta, las instituciones de educación superior han incrementado su presencia territorial en el último tiempo, existiendo oferta hoy en todas las regiones del país, ya sea por medio de sus sedes o sus casas centrales (SIES, 2015).

También es importante hacer un análisis de la movilidad de los estudiantes entre regiones, para así ver la pertinencia de la creación de ambas universidades estatales que promueve el actual proyecto de ley.

Al analizar la movilidad de estudiantes, se puede ver que la Región de O'Higgins es aquella desde donde salen más estudiantes. En 2014, más de 28 mil estudiantes

provenientes de esta región cursaban estudios superiores en otras regiones (SIES, 2015). Sin embargo, es importante destacar que regiones que actualmente cuentan con una universidad estatal, también se ven enfrentadas a la migración de estudiantes egresados de enseñanza media, como lo que ocurre en algunas regiones del norte, donde a pesar de existir universidades estatales hay altos niveles de "migración" de matrícula. Lo mismo ocurre en la región de Los Lagos y Magallanes, tal como se aprecia en el Gráfico 1. Como se puede ver también allí, las regiones que más reciben estudiantes de otra región son la Región Metropolitana (67,5 mil estudiantes), la Región de Valparaíso (25 mil) y, en tercer lugar, la región del Bío Bío (16 mil) (SIES, 2015). En conjunto, estas tres regiones reciben el 71% de los estudiantes que emigran de sus regiones de origen, y lo más probable es que sigan siendo regiones atractivas para estudiantes universitarios de diferentes sectores del país, tanto por la calidad de sus universidades como por las oportunidades laborales que ofrecen.

---

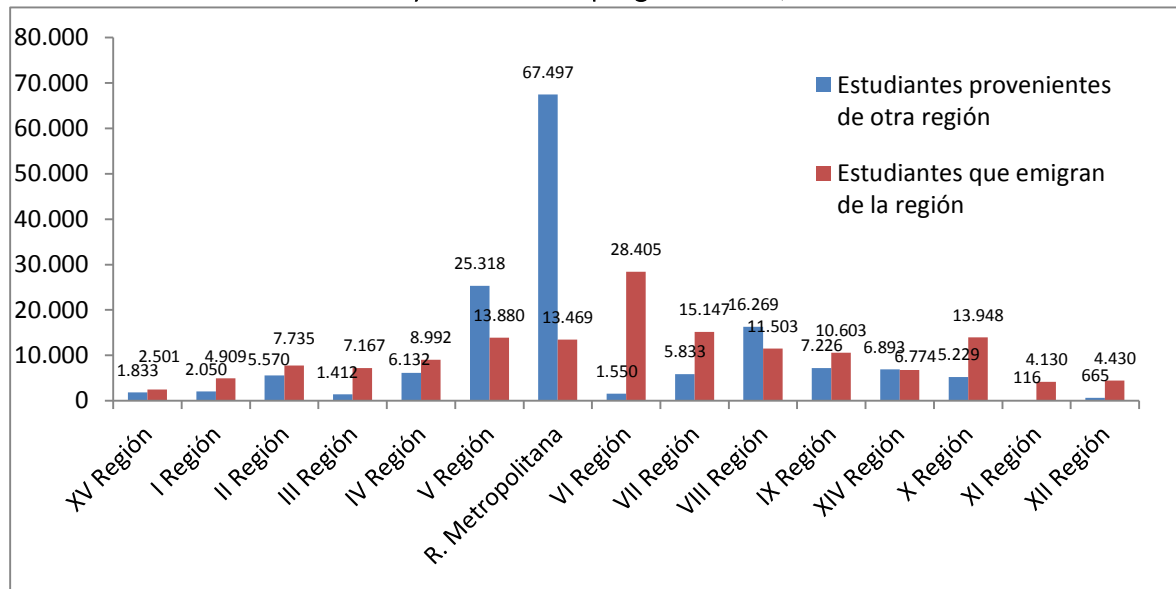
<sup>11</sup> Conicyt desde el año 2000 cuenta con el Programa Regional de Investigación Científica y Tecnológica, contando con 13 centros regionales. Este programa busca promover el desarrollo científico y tecnológico a nivel regional por medio de un trabajo conjunto con los gobiernos regionales y los centros de investigación, enfocándose en las necesidades y prioridades definidas por las mismas regiones para la promoción de su desarrollo económico y social. En la región de O'Higgins se encuentra el Centro de Estudios Avanzados en Fruticultura (CEAF), y en la región del Aysén el Centro de

Investigación en Ecosistemas de la Patagonia (CIEP). Para mayor información ver: [www.conicyt.cl/regional/](http://www.conicyt.cl/regional/)

<sup>12</sup> Dentro de los programas de Corfo, se puede mencionar el relativo a las capacidades tecnológicas, el cual busca articular y fortalecer las capacidades de investigación, desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías a fin de innovar en el ámbito empresarial y en la generación de bienes públicos incrementando así la competitividad del país. Para mayor información ver: <http://www.corfo.cl/sala-de-prensa/noticias/2015/enero-2015/capacidades-tecnologicas>



Gráfico 1 | Estudiantes que emigran y son recibidos por otras regiones (en base a egresados EM 2013 y matrícula de pregrado 2014)



Fuente: elaboración propia en base a Reporte SIES, Movilidad de Educación Superior desde Región de Origen, marzo 2015.

Con estos antecedentes, es necesario preguntarse si con la creación de estas dos nuevas universidades se generará un verdadero interés por parte de los estudiantes de quedarse en su región de origen, o si migrarán a otra región para cursar sus estudios universitarios, como ha ocurrido hasta el momento. Este aspecto es bastante relevante, considerando que se cuenta con antecedentes de intentos fallidos que se dieron en la región de O'Higgins por instalar sedes de universidades estatales, tales como la UTEM en San Fernando y la sede de la Universidad de Valparaíso en Rengo, las cuales tuvieron que cerrar sus puertas por escasez de matrícula en el año 2012 y 2008, respectivamente.

La creación de una universidad estatal en estas regiones no va a impedir que parte importante de los talentos que egresen de la educación media migren a otra región para

ingresar a la educación superior, especialmente si las nuevas universidades son precarias en sus condiciones iniciales de funcionamiento.

Otro punto importante a analizar es el arraigo regional. Se produjo un cambio en el proyecto de ley original, el cual establecía que ambas universidades desarrollarían sus actividades solo en las regiones respectivas –O'Higgins y Aysén–. Esto fue modificado en la Cámara de Diputados, estableciendo que ambas universidades desarrollarán sus actividades “preferentemente” en las regiones señaladas (artículos 1° y 2°). Por lo tanto, no se les restringe a operar en forma exclusiva en la región. Esta modificación no se considera negativa por sí misma, ya que no es posible negar la expansión de una universidad por razones que vayan en favor del cumplimiento de sus objetivos, pero sí se debería precisar en el proyecto algún mecanismo para asegurar la pertinencia

regional, más allá del arraigo o el hecho de que funcionen preferentemente en estas regiones.

Por ejemplo, se esperaría que exista concordancia entre las necesidades productivas de cada región y la oferta educativa de estas universidades. Antes de crear estas instituciones se debiera hacer un estudio exhaustivo tanto de la demanda por acceso que existe en estas dos regiones, como de las carreras que cada una debería impartir de acuerdo a las necesidades particulares de cada región. Un mecanismo posible para intentar asegurar la pertinencia podría ser la creación de un Consejo Regional de Innovación para el Desarrollo, u otra instancia similar; o la implementación de algún tipo de instrumento de articulación entre el sector productivo y las necesidades de investigación de la región. Aun así, una oferta de programas de estudio alineada con las necesidades productivas de la región, no garantiza que los estudiantes de las respectivas regiones opten por esas carreras y no por la oferta tradicional.

Otro aspecto no mencionado en el proyecto de ley y de gran relevancia, ya que de él dependería en alguna medida la capacidad de funcionamiento de estas universidades, es si existe en ambas regiones una capacidad instalada necesaria para el adecuado funcionamiento de una universidad: académicos, personal técnico de laboratorios, administradores especializados en gestión universitaria, entre otros. Sería importante que se considerara algún mecanismo que incentive la atracción de capital humano que se traslade a ambas regiones.

#### **4. Gobierno y administración de las universidades estatales**

La forma jurídica con la cual el proyecto de ley le da cuerpo al gobierno y administración de estas dos nuevas universidades estatales es el mismo que el que tienen las actuales universidades públicas. Por lo tanto, lo más probable es que presenten los mismos problemas en términos de gestión y de gobierno.

De acuerdo a nuestro régimen jurídico, las universidades del Estado son caracterizadas como servicios públicos autónomos. Esto hace que existan respecto de ellas estrictos mecanismos de control que cautelen la fidelidad de sus finalidades según su naturaleza y ordenamiento jurídico, así como que velen por el adecuado uso de los recursos a ellas confiados. Sin embargo, tal como señalan Bernasconi y Bocksang (2014), “algunas de las reglas de funcionamiento que les son aplicables en cuanto servicios públicos limitan más allá de lo necesario la capacidad de estas universidades para desplegar su acción con eficiencia y eficacia en un entorno altamente cambiante y competitivo como es la educación superior chilena”.

En ese mismo estudio de Bernasconi y Bocksang (2014) se hace un diagnóstico de los principales problemas jurídicos que afectan la capacidad de acción de las universidades estatales, como por ejemplo, que su naturaleza jurídica las sujeta a un control preventivo de legalidad de sus actos por parte de la Contraloría General de la República; las obliga a adquirir bienes y servicios a través del sistema ChileCompra; sujeta directamente a sus funcionarios no académicos al régimen del

Estatuto Administrativo y a los académicos en forma supletoria; les impide endeudarse por un plazo mayor al del respectivo periodo presidencial –salvo que las autorice para ello una ley de quórum calificado–; las sujeta a régimen de transparencia contenido en la Ley 20.285 y les impone dificultades para contratar a profesores extranjeros, entre otras limitaciones (Bernasconi y Bocksang, 2014).

Algunos de estos problemas podrían haber sido corregidos en el proyecto de ley en discusión, o haber sido al menos considerados, sin embargo, la naturaleza jurídica y las reglas de operación no son objeto de innovación en este proyecto, perpetuando algunos de los problemas que hoy enfrentan las universidades del Estado.

En este sentido, este proyecto de ley desperdicia una oportunidad para resolver algunos de estos problemas, y así lograr un mejor balance entre el control y la capacidad de gestión que les permita desarrollarse (Bernasconi y Bocksang, 2014).

La única innovación que se introduce en el proyecto de ley analizado tiene que ver con el régimen de los funcionarios no académicos – artículo 9–, al establecer que ellos, al igual que los académicos, se regirán por los estatutos de las nuevas universidades y sus propios reglamentos, y solo supletoriamente a las normas generales (el Estatuto Administrativo, en este caso).

Ahora, con respecto al gobierno de estas universidades, el proyecto no especifica un régimen determinado. Surge la interrogante de cuál es el modelo que estas universidades utilizarán de los tres que se encuentran vigentes: 1) el de las universidades del Estado cuyos estatutos fueron aprobados por

decretos con fuerza de ley durante la década de 1980; 2) el modelo con el que funciona la Universidad de Los Lagos y la Universidad Tecnológica Metropolitana, las cuales nacieron como institutos profesionales y luego pasaron a ser universidades estatales a inicios de la década de los 90; y 3) el modelo que utiliza la Universidad de Chile, caracterizado por no tener una junta directiva, sino que contar con un senado universitario como órgano legislativo, y con un poder ejecutivo encomendado a un consejo formado por 25 personas.

Si se revisa la experiencia internacional, se puede ver que los modelos de gobierno de las instituciones de educación superior están tendiendo a una despolitización de la gestión y a la autonomía en el gobierno, fortaleciendo “el poder de la autoridad ejecutiva del rector y sus equipos, así como la de los decanos en su propio ámbito, en desmedro de la autoridad colegiada de los académicos ejercida en senados y consejos” (Larsen, Maassen y Stensaker, 2009 en Bernasconi y Bocksang, 2014). Mientras que lo que ocurre actualmente en Chile –y que mantiene este proyecto de ley–, apunta justamente en la dirección contraria. Más aún, en países con tradiciones tan diversas en educación superior como Suecia, Holanda, Reino Unido, República Checa, Irlanda, Australia, Estados Unidos, Dinamarca, Nueva Zelanda, Tanzania, Italia, Eslovaquia, las universidades son gobernadas por juntas directivas donde la mayoría de sus miembros son externos a la universidad (Bernasconi y Bocksang, 2014).

Es posible afirmar que el proyecto de ley perdió la oportunidad de flexibilizar algunas de las normas de control administrativo, y de innovar

con respecto al régimen de gobierno, a fin de que las nuevas universidades se ordenen más claramente al servicio del bien común. Con este fin, Bernasconi y Bocksang (2014) proponen “reforzar las atribuciones y la responsabilidad

de las juntas directivas de las universidades, de modo que sirvan como contrapeso efectivo a la autoridad de un rector elegido por los profesores”.

## Conclusiones

---

Luego de analizar este proyecto de ley, es posible sostener que es insuficiente a la hora de abordar aspectos centrales tales como el aseguramiento de la calidad y la forma de gobierno y administración que estas nuevas universidades estatales tendrán. El proyecto de ley es parte de los compromisos programáticos y no se evidencia que haya contado con un estudio acabado que permitiera dar cumplimiento a los objetivos que se plantean específicamente en el mensaje.

Con respecto al aseguramiento de la calidad, estas nuevas universidades nacen autónomas, quedando liberadas de un proceso de licenciamiento, generando dudas sobre la calidad de la educación entregada durante los primeros años de funcionamiento, previo a la acreditación de estas instituciones. Además,

mientras estas universidades no estén acreditadas, sus alumnos no serán sujetos de becas y créditos del Estado, como tampoco del Crédito con Aval del Estado.

También queda la duda de si la creación de estas dos nuevas universidades estatales es realmente necesaria, o sería más conveniente pensar en mecanismos alternativos –más eficientes y menos costosos– para asegurar el acceso a la educación superior de los egresados de enseñanza media de esas regiones, así como mejorar la competitividad y generación de conocimiento en estas regiones.

Finalmente, el proyecto de ley desperdicia la oportunidad de innovar con respecto al gobierno y administración de estas nuevas universidades.

## Principales contenidos del proyecto de ley

---

- El objetivo central del proyecto de ley es el fortalecimiento de la educación pública y la descentralización, a través de la creación de dos nuevas universidades estatales, con las que se completará la red nacional de universidades estatales con vocación regional. De igual manera, se cumple con un anhelo de la población de las regiones sexta y décimo primera de contar con universidades para su comunidad, encontrando así las oportunidades para desarrollar su potencial en y para la región y colaborando con el progreso.
- El proyecto de ley establece que las universidades de O'Higgins y de Aysén serán personas jurídicas de derecho público, autónomas, descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Ambas universidades tendrán su domicilio y desarrollarán sus actividades de preferencia en las regiones sexta y décimo primera.
- Se establece que la Universidad de O'Higgins y la Universidad de Aysén son instituciones de educación superior estatal, de carácter regional, con vocación de excelencia y contribuyen al desarrollo cultural, material y social de las respectivas regiones. Cumplirán su labor a través de las funciones de docencia, investigación, creación y vinculación con el medio. De igual manera, podrán dedicarse al desarrollo de la formación de disciplinas técnicas y capacitación.
- El rector será la máxima autoridad de la universidad, su representante legal e integrará como miembro titular el Consejo de Rectores.
- El personal de la universidad tendrá la calidad de empleado público, se regirá por el estatuto de la universidad, reglamentos especiales de haberlos y supletoriamente por las normas generales. En relación con los académicos, estos serán quienes tengan un nombramiento vigente y una jerarquía académica. Un reglamento general fijará los derechos y deberes del personal académico, regulará su ordenamiento jerárquico, y formas de ingreso, entre otros.
- En relación con el financiamiento de estas instituciones de educación superior, el proyecto de ley contempla lo estipulado en el artículo 99 de la Ley 18.681, como también el DFL N°4 de 1981.
- El proyecto de ley establece en las disposiciones transitorias que una universidad del Estado acreditada institucionalmente por al menos cuatro años será quien tutelaré y acompañará a estas nuevas universidades hasta que obtengan la acreditación institucional. El proceso de acompañamiento y las recomendaciones

que emanen de la universidad tutora no serán vinculantes para la nueva universidad.

- En relación al gobierno de la universidad, el proyecto establece en sus disposiciones transitorias que el rector de la universidad presentará al Ministerio de Educación el proyecto de estatuto de la universidad, el cual deberá contener la forma de gobierno, los procedimientos para la designación y remoción de sus autoridades de gobierno y administración, y la forma de integración de los organismos colegiados, entre otros.
- En sus disposiciones transitorias el proyecto establece que mediante decreto supremo del Ministerio de Hacienda visado por el Ministerio de Educación, se definirá el monto de los recursos de aporte fiscal a contar del año en que inicien sus actividades académicas. Estos no podrán ser menor al 50% del promedio de lo recibido por este concepto el año anterior por las universidades estatales no domiciliadas en la Región Metropolitana. A partir del año siguiente, las universidades participarán en el aporte fiscal mencionado, donde el monto será determinado de la forma establecida en el artículo 2º del DFL N° 4 de 1981.

## Referencias

---

**Bernasconi y Bocksang, 2014.** Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), 2014. *Propuestas para Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile, 21-53.

**Contraloría General de la República, 2013.** Financiamiento fiscal a la educación superior.

**SIES, 2014.** Panorama de la Educación Superior en Chile 2014. División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

**SIES, 2015.** Movilidad de Educación Superior desde Región de Origen, Reporte N° 1, marzo de 2015. Ministerio de Educación.