

Concurso Políticas Públicas / 2014

# Propuestas para Chile



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

## Índice

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>I. Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma</b>   | 21  |
| Andrés Bernasconi - Gabriel Bocksang   |     |
| <b>II. Inclusión de estudiantes con discapacidad en universidades chilenas: mecanismos de admisión y recursos para su implementación</b>   | 55  |
| María Soledad Zuzulich - Consuelo Achiardi<br>Ana María Hojas - María Rosa Lissi   |     |
| <b>III. Avanzando al desarrollo de una propuesta de Ley de Salud Mental en Chile: marco legislativo de promoción y protección de los grupos de mayor vulnerabilidad y riesgo</b> | 89  |
| Matías González - Jorge Calderón - Álvaro Jeria - Paula Repetto<br>Gonzalo Valdivia - Ángela Vivanco   |     |
| <b>IV. Evaluación de tecnologías sanitarias en Chile: propuesta de institucionalización de un nuevo proceso de toma de decisiones sobre cobertura en salud</b>                   | 119 |
| Manuel Espinoza - Gonzalo Candía - Raúl Madrid   |     |
| <b>V. Institucionalidad de la evaluación e innovación en las políticas públicas: una propuesta multidimensional</b>  | 149 |
| Francisco Gallego - Paula Bedregal - Fernando Irrázaval<br>Ryan Cooper - Claudia Macías - Fiorella Squadritto  |     |
| <b>VI. Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal</b>                | 183 |
| Miguel Ángel Ruz - Maximiliano Maldonado<br>Arturo Orellana - Magdalena Vicuña   |     |
| <b>VII. Currículos comparados, percepciones docentes y formación de profesores para la formación ciudadana: tendencias y proposiciones de mejoramiento</b>                       | 215 |
| Rodrigo Mardones - Cristián Cox - Ana Farías - Carolina García   |     |
| <b>VIII. Hacia una ley de financiamiento público de partidos y organizaciones políticas</b>  | 247 |
| Juan Pablo Luna - Nicolás Somma  |     |
| <b>IX. Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile</b>   | 273 |
| Claudia Silva - Rosario Palacios - José Tessada  |     |
| <b>X. Pago de pensiones alimenticias: avanzando hacia una real y eficiente tutela de la infancia y la familia</b>  | 305 |
| Claudio Valdivia - Fabiola Cortez-Monroy<br>Carolina Escárte - Carolina Salinas  |     |

# Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma

INVESTIGADORES<sup>1</sup>**ANDRÉS BERNASCONI**  
Facultad de Educación**GABRIEL BOCKSANG**  
Facultad de Derecho

---

## Resumen

Con solo tres excepciones, las 16 universidades estatales de Chile tienen estatutos dictados hace más de tres décadas, durante el gobierno militar. Bajo estas normas, y las generales aplicables a la administración pública, las universidades del Estado son caracterizadas en nuestro actual régimen jurídico como servicios públicos, cuya naturaleza jurídica es la de organismos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como se trata de entidades del Estado, deben existir respecto de ellas suficientes mecanismos de control, que cautelen su fidelidad a las finalidades que les corresponden según su naturaleza y el ordenamiento jurídico, y el adecuado uso de los recursos a ellas confiados. Sin embargo, 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.

Por otra parte, las tendencias mundiales en materia de gobernanza de los sistemas de educación superior y de gobierno de las instituciones sugieren, también en Chile, que es tiempo de una nueva conceptualización de la autonomía de las universidades estatales, una que no es incompatible con reque-

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen y reconocen especialmente el aporte al presente trabajo de los abogados señores Johann Allesch, Secretario General y ex Contralor Interno de la Universidad de Talca, Juan Pablo Jaña, Fiscal General de la Universidad de Valparaíso, y Pablo Zeiss, Director Jurídico de la Universidad del Bío-Bío, quienes conformaron el panel de expertos que asesoró al proyecto de investigación en que se basa este artículo. La contribución de estos expertos fue crucial para refinar el diagnóstico aquí presentado y para definir propuestas de mejoramiento que fuesen viables en el contexto del derecho administrativo chileno y de las prácticas de gestión de las universidades estatales. Con todo, la responsabilidad por las opiniones y propuestas aquí consignadas, y por los errores que puedan existir en este artículo, es solo de los autores.

rimientos que el gobierno pueda hacerles como intérprete de las necesidades y aspiraciones que emanan del bien común de la sociedad. Así, por lo demás, lo han planteado los rectores de las universidades estatales al darle contenido al concepto de “nuevo trato” entre el Estado y sus universidades.

Con estos antecedentes, el presente artículo presenta los resultados de un proyecto de investigación y propuesta de política pública que se planteó estudiar las alternativas disponibles para redefinir el marco jurídico de las universidades del Estado, que permitan resolver las limitaciones a una gestión y gobierno interno eficaz y eficiente que hoy enfrentan, dentro del marco constitucional y de principios de derecho administrativo que rigen la acción del Estado en el ámbito de la educación.

Para ello, se diagnostican los problemas jurídicos más acuciantes que afectan la capacidad de acción de las universidades estatales, se examinan las posibilidades de estructuración jurídica que el derecho chileno vigente ofrece a estas universidades y se proponen las alternativas de forma jurídica y organización interna que parecen más apropiadas a la luz del diagnóstico y las oportunidades identificadas.

### **Antecedentes y objetivos del estudio**

Se suele decir que las universidades son instituciones sumamente conservadoras y reticentes al cambio. Sin embargo, existe abundante evidencia en el plano internacional acerca de la capacidad de transformación en estas instituciones (Askling y Henkel, 2000; Clark, 1998, 2004; Brint, 2002), como respuesta a las cambiantes condiciones del ambiente político, social y financiero en que se desenvuelven.

Así, los últimos años han visto grandes transformaciones en las estructuras de gobierno y los alcances de la autonomía de las universidades en todo el mundo. Inspirados en las concepciones de la “nueva administración pública” y de la despolitización de la gestión, y de la mano de reformas en el rol del sector público orientadas a mejorar la calidad de los servicios que presta, administrar eficientemente, y asegurar retorno a la inversión pública, los gobiernos han redefinido su relación con la educación superior. La autonomía de las instituciones se acopla a nuevos y reforzados mecanismos de auditoría de procesos y evaluación de resultados, donde estos últimos priman por sobre los procedimientos (de Boer y File, 2009; Olsen, 2009).

A través del mundo se fortalece 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). Este fenómeno es especialmente marcado en Europa Continental y Asia, donde tradicionalmente el poder se

localizaba entre los académicos en la base del sistema, y en los ministerios de la jurisdicción nacional o estatal (Sporn, 2006), según el caso, pero se advierte también en Estados Unidos (Altbach, Gumport y Berdahl, 2011), el Reino Unido (Shattock, 2013), Irlanda (Dowling-Hetherington, 2013) y Australia (Rowlands, 2013, 2014).

La idea de que las universidades sean gobernadas por juntas directivas con mayoría de miembros externos a la universidad ya es ley del país en sistemas de educación superior con tradiciones tan diversas como Suecia, Holanda, Reino Unido, República Checa, Irlanda, Australia, EE.UU., Dinamarca, Australia, Nueva Zelanda, Tanzania, Italia y Eslovaquia. Por otra parte, en numerosos países europeos los rectores han pasado de ser electos por el profesorado a ser designados por la respectiva junta directiva de la universidad. En Japón (Hanada, 2013) se concedió en 2004 a las universidades estatales autonomía de gobierno pero con delegación de poderes a un rector responsable ante una junta directiva —órgano también introducido con esta reforma—. El personal de las universidades dejó de formar parte del servicio público. En Singapur, en 2006, las universidades públicas se convierten en corporaciones privadas, una medida similar a la impulsada en Suecia, donde una ley de 1994 permite que las universidades se transformen en fundaciones, es decir, patrimonios autónomamente administrados bajo reglas del sector privado (Fielden, 2008; Goldfinch, 2006; Hasan, 2007).

En el caso de Chile, no obstante el enorme dinamismo que han exhibido las universidades para adaptarse a las reformas legales y financieras de la década de los ochenta y sus consecuencias hasta el presente, ha habido muy escasa innovación en los aspectos de forma jurídica de la entidad universitaria, y del modelo de gobierno corporativo de la misma. Con la excepción de la Universidad de Chile, cuyo estatuto fue renovado en 2006, y de la Universidad Tecnológica Metropolitana y la Universidad de los Lagos, que fueron creadas como universidades en 1993, todas las otras universidades estatales tienen estatutos aprobados por decretos con fuerza de ley durante la década de 1980. Dos de ellas, la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso, han presentado propuestas de nuevos estatutos al Ministerio de Educación, las que recientemente han sido consideradas en un proyecto de legislación que autorizaría a la Presidenta de la República a dictar nuevos estatutos para esas dos universidades<sup>2</sup>.

La única otra innovación desde 1990 es la Ley 19.305 de 1994 sobre elección de rectores de las universidades estatales, que dispuso que el Presidente de la República nombrará rector a quien sea elegido por los académicos

2 Mensaje N° 330-362, del 30 de julio de 2014, con el que se inicia un proyecto de ley que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, asegura el derecho de asociación y autoriza a dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso.

de las tres más altas jerarquías de cada universidad, en una elección en que puede participar cualquier persona que esté en posesión de un título profesional universitario por un periodo no inferior a cinco años y que acredite experiencia académica y de dirección de a lo menos tres años en alguna universidad del Estado o que cuente con reconocimiento oficial.

Desde 1997, cuando se introdujo al Congreso Nacional un proyecto de ley marco de universidades estatales —que fracasó en 1999—, no se ha vuelto a deliberar sobre el estatuto jurídico de las universidades del Estado<sup>3</sup>, salvo para aprobar el nuevo estatuto de la Universidad de Chile. Es deseable que la creación propuesta por el gobierno de dos nuevas universidades estatales en las regiones de Aysén y O'Higgins, así como la renovación de los estatutos de las Universidades de Santiago y Valparaíso anunciada con el proyecto de ley que derogaría la prohibición a la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, ofrezca una ocasión para una discusión amplia sobre el gobierno y la gestión de estas entidades.

Las universidades del Estado son caracterizadas en nuestro actual régimen jurídico como servicios públicos, cuya naturaleza jurídica es la de organismos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su órgano colegiado superior es, salvo en la Universidad de Chile, una junta directiva, la que típicamente se compone en un tercio por académicos elegidos por sus pares, un tercio por miembros externos elegidos por el consejo académico o por la propia junta directiva, y un tercio por representantes del Presidente de la República. El rector de cada universidad es elegido por los profesores de las tres más altas jerarquías, y ratificado por el Presidente de la República. El consejo académico es un órgano consultivo del rector, compuesto por el rector, el vicerrector académico, los decanos, y representantes de los académicos. Los decanos, por su parte, no obstante las normas de los estatutos de la década de 1980 que disponen su nombramiento por las juntas directivas sobre la base de propuestas del rector o de la facultad respectiva, son en la práctica elegidos por los académicos de la respectiva unidad.

La naturaleza jurídica de las universidades del Estado las sujeta a control preventivo de legalidad de sus actos por la Contraloría General de la República, las obliga a adquirir bienes y servicios a través del sistema de contratación establecido por la Ley 19.886 (ChileCompra); sujeta directamente a sus funcionarios no académicos al régimen del Estatuto Administrativo (Ley 18.834) y a los académicos en forma supletoria; les impide endeudarse por un plazo mayor al de la duración que subsista al respectivo periodo presidencial, salvo que las autorice para ello una ley de quórum calificado; las

<sup>3</sup> Ha habido dos proyectos de legislación general para universidades estatales: el proyecto de "Régimen especial para las universidades estatales" de 1993 (Mensaje N° 75-327, Boletín 1106-04), que fue archivado con ocasión de la presentación de un segundo proyecto, el de "Ley marco de universidades estatales", de 1997 (Mensaje N° 73-335, Boletín 2054-04), que fue archivado en el año 2000.

sujeta a régimen de transparencia contenido en la Ley 20.285, y les impone dificultades para contratar a profesores extranjeros, entre otras limitaciones.

Todo ello configura un régimen operativo de las universidades estatales que, en ciertos aspectos, puede obrar en detrimento de la capacidad de estas universidades para actuar con agilidad en el contexto de la actual economía política de la educación superior en Chile, caracterizada por la necesidad de competir en mercados de productos y servicios cada vez menos predecibles.

En atención a que se trata de entidades del Estado, deben existir respecto de ellas sólidos mecanismos de control, tanto de su adhesión a la misión que deriva de su naturaleza y del ordenamiento jurídico, como en cuanto al uso que hacen de los recursos que administran. Es menester identificar, entonces, un adecuado balance entre control y capacidad de gestión, que permita a las universidades del Estado desarrollarse sin desatender sus responsabilidades en materia de rendición de cuentas.

Al respecto, en su documento de propuestas de política pública al nuevo gobierno (CUECh, 2014), el Consorcio de Universidades del Estado de Chile declara:

“En este marco, las universidades estatales consideran del mayor valor las obligaciones de rendición de cuentas que ya se les exigen, pero de conformidad con procedimientos públicos que no menoscaben sus capacidades de respuesta, no eleven sus costos de transacción ni generen las desventajas que hoy se les imponen en relación a otras instituciones que también reciben recursos públicos permanentes o por vía de concursos”.

Por otro lado, el propio Consorcio de Universidades del Estado de Chile, en el documento citado anteriormente, declara la necesidad que esas universidades experimentan de renovar su régimen jurídico, de modo de compatibilizar su carácter público con la misión y propósitos propios de una universidad, y de reforzar la cercanía de esas entidades con el Estado. Debido a la importancia de esta perspectiva, conviene citarla in extenso:

“Por las mismas razones señaladas al término del párrafo anterior, la estructura jurídica de las universidades estatales requiere urgentemente de un proceso de modernización que compatibilice su carácter público con la misión y propósitos propios de una institución de educación superior. El Estado no debe tratar a estas instituciones como si cumplieran una mera función administrativa; en consecuencia, el régimen jurídico que se aplica actualmente debe ser modificado atendiendo, precisamente, al hecho que a diferencia de otros servicios estatales sus universidades se desenvuelven en un sistema que es alta-

mente competitivo, donde la mayoría de las otras instituciones carecen de un marco regulatorio, no obstante recibir recursos fiscales en igual o mayor cantidad.

Esto no debe implicar la ausencia de controles administrativos, sino su adecuación a los fines y propósitos propios de estas instituciones universitarias.

Este objetivo debería traducirse en una ley especial o en la introducción de normas específicas en otras leyes o proyectos de ley que apunten a un control administrativo más flexible, o a otras materias orgánicas de su actual régimen jurídico, aunque reforzando la cercanía del Estado con estas instituciones.

Finalmente, las universidades estatales, como instituciones de carácter público, se proponen avanzar durante este periodo en la renovación de sus estatutos que datan de 1981 en la mayoría de los casos, de acuerdo a un marco común que permita incorporar las especificidades propias de su misión y características territoriales, actualizando su régimen jurídico. Este proceso requerirá de la participación de la comunidad universitaria, considerando en este sentido las experiencias ya habidas en algunas de nuestras instituciones”.

Por último, otros dos antecedentes que subrayan la relevancia de este estudio son la propuesta del gobierno de crear dos nuevas universidades estatales, las que habrán de organizarse, suponemos, de una manera que supere las dificultades que el actual marco normativo pone al gobierno y la gestión de las universidades estatales, y el Mensaje N° 330-362, del 30 de julio de 2014, con el que se inicia la tramitación de un proyecto de ley que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, asegura el derecho de asociación y autoriza a dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso. En este último, la exposición de motivos del Ejecutivo consigna lo siguiente sobre la renovación de los estatutos de las universidades estatales:

“En efecto, una organización y estructura moderna, una gestión eficaz e inclusiva que reconozca la labor y características específicas de la comunidad universitaria, una mayor flexibilidad en la administración, un verificable alineamiento con los intereses generales de la Nación, y, una adecuada y profunda vinculación con las comunidades en las que estas instituciones se insertan; representan todas condiciones para una gestión institucional de carácter público acorde con los requerimientos de la educación superior que nuestro país necesita en la era del conocimiento y de la inclusión”.

A su vez, el Mensaje N° 189-362 del 14 de junio de 2014, con el que se inicia un proyecto de ley que crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de Aysén, anuncia la voluntad del Ejecutivo de articular una red colaborativa de las universidades del Estado a lo largo y ancho del país, e innova respecto del régimen legal de los funcionarios no académicos (art. 9° del proyecto) al establecer que ellos, al igual que los académicos, se regirán por los estatutos de las nuevas universidades y sus propios reglamentos, con prioridad a las normas generales (el Estatuto Administrativo, en este caso).

El objetivo general del proyecto cuyos resultados se reportan en este trabajo es, precisamente, estudiar las alternativas disponibles para redefinir el marco jurídico de las universidades del Estado, que permitan resolver las limitaciones a una gestión eficaz y eficiente que hoy enfrentan, y reforzar sus mecanismos de rendición de cuentas, dentro del marco constitucional y de principios de derecho administrativo que rigen la acción del Estado en el ámbito de la educación.

Específicamente, se busca diagnosticar los problemas jurídicos más acuciantes que afectan la capacidad de acción de las universidades estatales, examinar las posibilidades de estructuración jurídica que el derecho chileno vigente ofrece a estas universidades, y precisar las alternativas de forma jurídica y organización interna que parezcan más apropiadas. Para mayor claridad y concreción de las ideas que se proponen, este informe concluye con un anteproyecto de ley de universidades en que esas ideas encuentran una posible expresión legislativa.

La metodología de trabajo consideró, por una parte, la revisión de la historia de la discusión de los proyectos de ley sobre normas generales para las universidades estatales (boletines 1106-04 de 1993, 2054-04 de 1997, y 3502-04 de 2004), y en seguida, el análisis de derecho universitario comparado, con especial foco en América Latina.

Crucial para el diagnóstico y el levantamiento de propuestas factibles fue la labor del panel de expertos convocado para este estudio, compuesto por abogados especialistas en el derecho aplicable a las universidades estatales. Este panel estuvo integrado por los señores Johann Allesch, Secretario General y ex Contralor Interno de la Universidad de Talca, Juan Pablo Jaña, Fiscal General de la Universidad de Valparaíso, y Pablo Zeiss, Director Jurídico de la Universidad del Bío-Bío.

A lo largo de este trabajo se asume que, *ceteris paribus*, la educación superior chilena mantiene su configuración actual, con la excepción de los cambios que aquí se proponen. Este supuesto puede no verificarse en la práctica, considerando que hay anuncios –como el de un nuevo proyecto de ley de Superintendencia de Educación Superior–, que tienen puntos de contacto con los problemas que aquí tratamos. Sin embargo, hemos preferido atener-

nos a las condiciones vigentes del sistema, ya que todo cambio permanece por ahora meramente especulativo.

Nuestras propuestas no hacen tabla rasa de la tradición de la universidad chilena, ni de su régimen actual de gobierno y gestión. Al contrario, teniendo a la vista el criterio de viabilidad, buscamos dar lugar a los objetivos de cambio que se identifican como necesarios en este estudio, sin requerir para ello de grandes transformaciones en las instituciones y tradiciones del gobierno universitario chileno. En este sentido, las propuestas son perfeccionadoras, no refundacionales.

Desde luego, los que aquí levantamos no son los únicos problemas de la universidad estatal chilena. Uno de ellos, muy relacionado con los que son materia de este estudio, es el de la desintegración de las estrategias de desarrollo de las 16 universidades que impide que todas en conjunto se articulen como sistema<sup>4</sup>.

## Diagnóstico

### 1. Marco normativo general

#### a. Normas constitucionales

El marco normativo de las universidades estatales se halla encabezado con dos grupos principales de normas constitucionales: (i) aquellas que les son aplicables orgánicamente a las universidades del Estado en cuanto integrantes de la Administración del Estado, y (ii) aquellas que establecen funcionalmente el régimen de educación aplicable sobre el territorio de la República.

Entre las primeras cabe destacar la servicialidad del Estado, lo que incluye a los organismos que lo integran (artículo 1° inciso 4° de la Constitución), el principio de legalidad o juridicidad (artículos 6° y 7°), el principio de publicidad (artículo 8°) y el principio de responsabilidad (artículo 38 inciso 2°).

Entre las segundas revisten particular importancia la primacía de la persona humana y de la iniciativa privada (artículo 1° incisos 1° y 3°), la libertad de conciencia (art. 19 n° 6), el derecho a la educación (artículo 19 n° 10), la libertad de enseñanza (artículo 19 n° 11) y la libre admisión a las funciones y empleos públicos, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución y las leyes (art. 19 n° 17).

<sup>4</sup> Sobre propuestas al respecto, puede consultarse el Capítulo 1 del documento *Reformas a la educación superior en Chile: Contribuciones desde la UC al debate nacional*, publicado por el Centro de Políticas Públicas UC bajo el N° 72 de la Serie Temas de la Agenda Pública (octubre 2014).

## **b. Normas legales orgánico-constitucionales**

En esta categoría se comprenden aquellas reglas legales que gozan de mayor estabilidad en el ordenamiento jurídico, por hallarse comprendidas en el marco de una ley orgánica constitucional. Sin perjuicio de existir otros cuerpos normativos aplicables de esta jerarquía, los dos más relevantes en esta materia son la Ley 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, y la Ley 20.370, General de Educación (LGE).

En cuanto a la Ley 18.575, si bien gran parte de sus disposiciones les son aplicables a las universidades estatales en tanto organismos de la Administración del Estado, ella casi no contiene alusiones específicas al tratamiento de estas entidades. Una de estas se encuentra en el artículo 32 inciso 3°, segunda parte, en la que introduce una mayor flexibilidad en la estructura orgánica de las universidades estatales que la generalmente aplicable a la Administración, y que permite a las universidades adoptar la tradicional estructura de facultades y departamentos.

La Ley 20.370, por su parte, contiene reglas aplicables a las universidades estatales; pero gran parte de ellas se les aplican en cuanto universidades, pues se trata de normas aplicables por igual a todas las universidades, estatales y no estatales (entre las que destaca el concepto y alcance de la autonomía).

Solo unas pocas reglas de la LGE rigen específicamente a las universidades estatales. Por una parte, se halla su artículo 53, que prescribe que las universidades estatales “solo podrán crearse por ley”. Por otra, su artículo 113 sintetiza el régimen jurídico aplicable sobre las universidades estatales:

“Las universidades estatales existentes al 31 de diciembre de 1981 y las instituciones de educación superior, derivadas de estas o sus sucesoras, conservarán su naturaleza de entidades autónomas con personalidad jurídica y con patrimonio propio.

Estas entidades se regirán por las disposiciones del Título III de esta ley [sobre reconocimiento oficial del Estado a las instituciones de educación superior] en lo que les fueran aplicables, por las leyes que hagan referencia a ellas, por sus respectivos estatutos y reglamentos en cuanto no sean contrarias a estas y, supletoriamente, por las normas de derecho privado.

En materias académicas, económicas y administrativas estas universidades e institutos profesionales gozarán de plena autonomía.

Los estatutos, ordenanzas y reglamentos, decretos y resoluciones de las entidades a que se refiere este artículo referente a los académicos se entenderán modificados de pleno derecho, en todo lo que fueren contrarias a las disposiciones de esta ley y

de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, y se considerarán estatutos de carácter especial para los efectos establecidos en su artículo 43, inciso segundo y el artículo 162 del Estatuto Administrativo de los funcionarios de la Administración del Estado.

Las adecuaciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso primero, se efectuarán por la autoridad, previo acuerdo del organismo colegiado superior de la respectiva entidad”.

En complemento a lo expresado precedentemente, cabe recordar que nuestro Tribunal Constitucional ha expresado a través de su jurisprudencia que las universidades estatales, en cuanto a su naturaleza jurídica, son servicios públicos funcionalmente descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa, constituyéndose en entidades que forman parte de la Administración del Estado conforme lo prescribe el artículo 1° de la ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado (Ley 18.575), debiendo someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, sean estas generales o específicas, cuando a cualquier título las universidades son tenidas como destinatarias de tales normas, sin que puedan dichas entidades educativas marginarse de las reglas generales aplicables a la Administración del Estado<sup>5</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia administrativa emanada de la Contraloría General de la República (CGR) ha sostenido reiteradamente, en consonancia con lo señalado por el Tribunal Constitucional, que las universidades del Estado son servicios públicos que se encuentran comprendidos dentro de las entidades a que hace alusión el artículo 1° de la ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado (Ley 18.575)<sup>6</sup>.

### **c. Normas de existencia y régimen específicos de cada universidad estatal**

Por último, han de tenerse también en cuenta las normas que establecen la existencia y las atribuciones de las distintas universidades estatales. Como es sabido, existe en esta materia una gran dispersión de cuerpos normativos de rango legal, tanto respecto de la creación de las universidades estatales<sup>7</sup>, como en lo concerniente a sus estatutos específicos<sup>8</sup>.

5 Así lo ha indicado en causas rol n° 39 de 1986, 352 de 2002, y 1.892 de 2011.

6 Dictámenes n° 8.576-1989, 679-1992, 9.889-2004, 47.500-2004, 24.152-2005 y 38.794-2009.

7 Por ejemplo, para la Universidad de Antofagasta, el DFL n° 11 (Educación) de 1981; para la Universidad de Magallanes, el DFL n° 35 (Educación) de 1981.

8 Por ejemplo, para la Universidad de Antofagasta, el DFL n° 148 (Educación) de 1981; para la Universidad del Bio-Bio, el DFL n° 1 (Educación) de 1989; para la Universidad de Chile, el DFL n° 3 (Educación) de 2006 (que refunde el DFL n° 153 de 1981); para la Universidad de La Frontera, el DFL n° 156 (Educación) de 1981; para la Universidad de Santiago de Chile, el DFL n° 149 (Educación) de 1981; para la Universidad de Talca, el DFL n° 152 (Educación) de 1981; y para la Universidad de Valparaíso, el DFL n° 147 (Educación) de 1981.

#### **d. Diagnóstico del marco normativo**

De lo anterior resalta que, si bien existe actualmente un régimen normativo de las universidades estatales, el ordenamiento jurídico no ha establecido un cuerpo de normas legales que sintetice los aspectos fundamentales que hayan de ser específicamente aplicados sobre el conjunto de estos organismos. En la práctica, se produce una brecha que se extiende sin puntos intermedios –con escasas excepciones– desde las normas generales aplicables sobre toda la administración hasta los estatutos específicos que rigen a cada universidad. En las propuestas sugeriremos una forma de establecer normas de común aplicación para todas las universidades estatales.

### **2. Elementos operativos relevantes dentro del marco normativo existente<sup>9</sup>**

#### **a. Naturaleza jurídica de las universidades**

Las universidades estatales, de acuerdo al artículo 113 de la LGE, son “entidades autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Dicho en otras palabras, se trata de instituciones estatales, que pertenecen a la Administración del Estado, pero que no operan con la personalidad jurídica y el patrimonio del Fisco.

Tener su propia personalidad jurídica les permite operar sin hallarse sometidas a la autoridad del Ministerio de Educación –sin perjuicio de las atribuciones que este pueda tener en la supervigilancia de estas instituciones–; y tener patrimonio propio independiza sus presupuestos de los del Fisco, contando con ingresos, gastos y deudas propias, y librándose de la obligación de transferir excedentes al Fisco al final de cada año.

#### **b. Gobierno de las universidades**

La estructura de gobierno de las universidades fue establecida en la década de 1980, con las excepciones de la Universidad de Chile, la Universidad de Los Lagos y la Universidad Tecnológica Metropolitana, que tienen estatutos promulgados en democracia. Casi como precursores de las tendencias actuales, esos estatutos de la década de 1980 concentran el poder de decisión en los rectores, quienes son solo responsables ante el profesorado que los elige. Entre elección y elección, el rector no tiene otro contrapeso interno más que el de los decanos –o autoridades equivalentes, como los directores de instituto– también elegidos, si son sus opositores. Pero ese balance es solo político, porque los Consejos Académicos son, legalmente, órganos propositivos y consultivos del rector. Bajo las actuales reglas de generación electoral de la

<sup>9</sup> Existe un detallado informe sobre oportunidades de flexibilización en la gestión de las universidades estatales en su relación con la Contraloría General de la República, titulado “Principales modificaciones legales, reglamentarias y de jurisprudencia administrativa necesarias para imprimirle a las universidades estatales de mayores grados de competitividad en el mercado educacional chileno”, preparado para el Consorcio de Universidades Estatales en 2010 por varios fiscales y controladores de universidades estatales.

autoridad, el único contrapeso posible de los rectores son las juntas directivas de las universidades.

Al respecto, el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (CAPES, 2008) manifestó lo siguiente: “A juicio de los Consejeros, las universidades estatales debieran esforzarse por contemplar formas de gobierno que, sin lesionar la participación de sus comunidades académicas, eviten la captura de esas organizaciones a favor de los intereses corporativos particulares, con el riesgo consiguiente en la calidad de la gestión”.

Luego, refiriéndose al papel que han cumplido las juntas directivas, el mismo Consejo opinó que:

“Al mismo tiempo, sería importante revisar el rol de las juntas directivas, evaluando en qué medida su acción promueve una mejor práctica en las instituciones estatales. Hasta hoy, no es clara la forma en que se designan los miembros de las juntas directivas o la experiencia y conocimiento que estos traen a las instituciones de educación superior. Los miembros de las juntas directivas debiesen representar al Estado, contrapesando la autoridad y poder ejercido por las autoridades unipersonales, fomentando una labor académica de calidad e integridad en las instituciones estatales” (CAPES, 2008).

Este contrapeso es especialmente importante, toda vez que las juntas directivas no designan al rector y, en consecuencia, este no es un delegado de ellas. Ahora bien, para que el adecuado balance entre las potestades del rector y las de la junta resulte eficaz, estas juntas deben constituirse efectivamente como un órgano de gobierno de la universidad, para lo cual es menester atender a la forma de designación de sus integrantes, a sus potestades, a sus responsabilidades, y a la compensación por esas labores.

Por otro lado, además de encauzar y controlar las atribuciones del rector, debería corresponder a las juntas directivas servir de canal de comunicación de las políticas públicas que conciernen a las universidades. También en este punto, luego de más de tres décadas de vigencia del modelo de gobierno universitario de los años ochenta, se manifiesta la necesidad de revisar la débil institucionalidad que vincula a las universidades con las políticas públicas y los objetivos de desarrollo nacional y regional. En efecto, a través de sus rectores, las universidades estatales han manifestado reiteradamente su voluntad de recibir del Estado un mandato claro respecto de lo que se espera de ellas, pero lo cierto es que el Estado carece de los mecanismos para proporcionar esos lineamientos tanto al conjunto de las universidades como a cada una de ellas. A ello se suma que el Estado no tiene dispositivos capaces de definir cuáles serían los lineamientos a transmitir a las universidades.

Por ahora, el único vínculo institucional entre el Estado y sus universidades son los representantes del Presidente de la República en las juntas directivas, pero este ha mostrado ser, salvo excepciones, un lazo débil: no existen criterios claros para los nombramientos que hace el gobierno de sus representantes en las juntas, y una vez nombrados, estos no son provistos de un mandato por parte del Estado que oriente las decisiones que deben tomar en interés general de la sociedad.

Por último, nuestra legislación mantiene aun la prohibición de la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior. El Ejecutivo ha anunciado su voluntad de derogar esta norma, que proviene de la legislación universitaria de 1981, y a ese fin ha presentado el 30 de julio de 2014 a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que elimina la prohibición de participación con derecho a voto de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior; asegura el derecho de asociación de estudiantes y trabajadores académicos y no académicos, y autoriza a dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso (Mensaje 330-362). De verificarse esta derogación, se producirá en las instituciones de educación superior (IES), en especial en las universidades del Estado, una presión fuerte por incluir presencia estudiantil en los órganos de gobierno. Por ello, cualquiera sea la postura que se tenga sobre la conveniencia o alcance de este cambio, la redacción de las normas introducidas por una reforma legislativa al régimen de las universidades estatales debe ser conciliable con esta eventual derogación.

### **c. Control preventivo de legalidad**

La Contraloría General de la República, para las universidades metropolitanas, y las contralorías de cada región, para las universidades ubicadas en regiones, ejercen un control previo de legalidad sobre las universidades del Estado, a través del trámite de toma de razón de actos administrativos relacionados con contratos del personal, bases y adjudicaciones de licitaciones de obras y servicios, compras de activos, contratación de créditos, contratación de obras, contratación de seguros, entre otras materias<sup>10</sup>. Además, las universidades estatales están sujetas a controles de reemplazo, vía registro de actos administrativos, y a auditorías integrales o especiales y, desde luego, a los dictámenes de la propia Contraloría General de la República.

El trámite de toma de razón es un elemento protector de la legalidad dentro de la institucionalidad nacional, permitiendo un control de amplio espectro y garantizando que el obrar de las universidades estatales se ajuste a las normas que las rigen.

---

<sup>10</sup> Resolución N° 1.600 de 2008 de la Contraloría General de la República que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

Sin embargo, un control de esta naturaleza tiene ciertas contrapartidas que no pueden ser desconocidas. Por una parte, la demora en la ejecución de diversas operaciones, que en ocasiones por una dilación en la tramitación pueden perder su oportunidad. Por otra, algunas diferencias existentes entre diversas Contralorías regionales sobre la forma de abordar ciertas cuestiones de legalidad han originado razonables dudas entre las universidades estatales en torno a materias de relevancia. La dificultad para anticipar ciertos criterios de los entes contralores ha llevado, por ejemplo, a que las universidades eviten actualizar reglamentaciones obsoletas que fueron aprobadas en su momento, ante la incertidumbre de que en el curso de revisar un nuevo reglamento se objeten hoy normas que se reconocieron en el pasado sin reproches ni alcances.

Por otro lado, en los actos administrativos de menor importancia y de dictación frecuente que están sujetos a toma de razón, tiende a producirse un ritualismo de la supervisión que no aporta a mejorar ni la eficacia ni el control de dichos actos, generándose etapas burocráticas de escaso valor para la gestión.

Por último, el control externo radicado en las Contralorías regionales y General limita la relevancia de los mecanismos de control interno de las universidades, que incluyen en todos los casos la existencia de un Contralor Interno nombrado por la junta directiva a propuesta del rector, e inamovible salvo por dos tercios de la misma junta.

#### **d. Sistema de compras públicas**

El sistema de adquisición de bienes y servicios por medio del portal de compras públicas asegura la transparencia de las operaciones, situación que es reconocida por las universidades estatales, que adicionalmente reconocen en este sistema un avance frente a las incertidumbres existentes antes de su entrada en vigor y abogan, en general, por su mantención. Sin embargo, ellas alegan la existencia de ciertos aspectos críticos que debieran ser corregidos: por ejemplo, el sistema no considera las particularidades de las frecuentes compras de insumos de investigación realizadas en el extranjero.

#### **e. Estatuto del personal**

El personal académico de las universidades está sujeto a las normas especiales que cada universidad cree para ellos y al Estatuto Administrativo general (Ley 18.834) en forma supletoria; mientras que los funcionarios no académicos se rigen directamente por el citado estatuto. Desde un punto de vista general, las universidades destacan que se trata de un régimen que funciona adecuadamente en sus grandes líneas. El personal de planta goza de la estabilidad que va asociada a este tipo de cargos, mientras que el régimen de contrata, con vigencia anual y renovación ilimitada como contrato de plazo

fijo (opción que no existe en el sector privado, donde la segunda renovación hace indefinido un contrato de plazo fijo), no obstante su precariedad, permite una gran flexibilidad laboral que no está disponible para los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, como es el caso de los académicos y administrativos de las universidades privadas. Otra ventaja del régimen laboral de las universidades estatales es que permite contratar a honorarios para actividades que serían laborales en el régimen de derecho común.

Sin embargo, ciertos aspectos específicos parecen requerir modificaciones legales. Por ejemplo, la exigencia anacrónica impuesta sobre los académicos de reconocer, revalidar o convalidar ante la Universidad de Chile sus grados académicos obtenidos en el extranjero como condición de que se les reconozca la asignación de título profesional o las bonificaciones a los postgrados<sup>11</sup>.

Otra situación anómala es la que se produce en la contratación de académicos extranjeros: actualmente no es posible contratarlos en la planta, sino que solamente a contrata, porque para ingresar a la administración pública es menester ser ciudadano chileno.

Luego, los académicos de contrata pueden padecer inconvenientes en caso de asumir funciones de jefatura en las universidades estatales, pues pierden su contrata y su condición de académico para poder asumir un cargo en la planta directiva de la universidad, terminado el cual quedan expuestos a la eventualidad de que no tenga una contrata para recuperar su función académica.

Asimismo, las universidades solo pueden ofrecer incentivos económicos para el retiro a sus académicos en edad de jubilar si son autorizados por ley para ello, y hasta el monto que la ley ordene, aunque dispongan de los recursos para financiar dichas indemnizaciones.

---

11 La jurisprudencia administrativa podría, con todo, resolver este problema si se mantiene la interpretación dada recientemente por la Contraloría General de la República a la relación entre esta norma de los Estatutos de la Universidad de Chile, por una parte, y la norma general de la LGE que garantiza la autonomía académica de las universidades, en relación con la facultad que los estatutos de las universidades reconocen a estas de poder contratar a los académicos que consideren idóneos. Así lo declaró recientemente ante una consulta de la Universidad de Talca el Dictamen N° 58.634 de la CGR del 1 de agosto de 2014. Allí se indica que “acorde a la ‘autonomía académica’ de que goza [la Universidad de Talca], le corresponde a la autoridad de la aludida institución disponer las designaciones que se requieran para efectuar sus funciones de docencia, investigación y extensión y, en tal contexto, ponderar los méritos académicos que poseen quienes desean incorporarse a esas labores, lo que incluye la valoración de los grados que estos posean, sin que sea necesario para estos efectos que las personas que vayan a desempeñarse en la Universidad de que se trata, obtengan previamente de la Universidad de Chile, el reconocimiento, revalidación o convalidación de su ‘grado académico’ obtenido en el extranjero”. Dispone, entonces, el dictamen, que se corrija en este aspecto su jurisprudencia anterior en la materia, contenida, entre otros, en los dictámenes N° 27.922 de 1989 y 38.475 de 2009.

#### **f. Acceso y condiciones para el endeudamiento y otras materias financieras**

Como organismos del Estado, las universidades solo pueden endeudarse por un plazo mayor a la duración del periodo presidencial en curso, o lo que quede de él, si son autorizadas por ley de quórum calificado.

Las leyes de presupuesto para el sector público correspondientes a los años 2011 –Ley 20.481, art. 17 incisos 5° y 6°–, 2012 –Ley 20.557, art. 17 incisos 5° y 6°–, 2013 –Ley 20.641, art. 17 incisos 5°, 6° y 7°– y 2014 –Ley 20.713, art. 6°–, autorizaron a las universidades del Estado para que, dentro del año en que regían, pudieran contraer empréstitos por periodos de hasta 20 años, siempre y cuando, considerando el monto de dichos créditos, el endeudamiento total de la respectiva institución de educación superior no superara el 70% de su patrimonio. El servicio de la deuda así contraída se realizaría con cargo al patrimonio de cada universidad sin afectar de manera directa ni indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado. Dichos empréstitos, previo a su contratación, deben ser visados por el Ministerio de Hacienda y dentro de los treinta días siguientes a su perfeccionamiento debe enviarse copia de ellos al Ministerio de Educación y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, indicando monto y condiciones de suscripción, además de un informe señalando los objetivos y resultados esperados con cada operación y su programa de inversiones asociado. Las Leyes de presupuesto 20.641 (2013) y 20.713 (2014), además, dispusieron expresamente que la contratación de los empréstitos debía hacerse mediante licitación pública, pero excluyendo a dicho proceso concursal de las normas de la Ley 19.886 y su reglamento.

Además, los procesos de incentivo al retiro, como el establecido en la Ley 20.374, y las leyes de presupuesto posteriores que la complementan (Partida 09, capítulo 01, programa 30, glosa 08), autorizan que la bonificación establecida en beneficio de quienes se retiran, que es de cargo del patrimonio de las universidades, sea financiada mediante el endeudamiento de largo plazo correspondiente.

Las universidades tienen, así, una autonomía financiera restringida, no obstante que sus patrimonios no se confunden con los del Fisco. Si bien las últimas leyes de presupuesto les han dado la autorización para endeudarse en el largo plazo, si el crédito es para proyectos específicos y no para gasto corriente, y con un plazo de hasta 20 años, las universidades deben cumplir ciertas condiciones comunes de apalancamiento máximo para poder endeudarse, fijadas en la ley.

Por otra parte, si bien el artículo 6° de la Ley 18.224 sobre presupuestos de inversión y reajuste de remuneraciones excluyó a las universidades estatales de la aplicación de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado 1.263 de 1975, y a contar de 2006 (art. 2° de la Ley 20.044)

ellas deben publicar sus balances generales y demás estados financieros auditados en la forma, contenido y oportunidad que se aplica a las sociedades anónimas abiertas, conforme el artículo 76 de la Ley 18.046, esto no se ha traducido en un sistema de administración financiera adecuado a la naturaleza y complejidad de las operaciones de las entidades de educación superior, derivando en la práctica en un proceso de ejecución presupuestaria que presenta dificultades en la integración contable, puesto que el decreto n° 180 de 1987, del Ministerio de Hacienda, que fija el clasificador presupuestario de las universidades estatales ha sido homologado con un plan de cuentas como aquellos que se encuentran definidos en el oficio n° 60.820 de 2005, de la Contraloría General de la República, que establece la normativa del sistema de contabilidad de la nación. Este doble formato de presentación de estados financieros obliga a las universidades a realizar permanentes ajustes que restan eficiencia al proceso de administración financiera, y dificultan la obtención de información que satisfaga las necesidades de los usuarios en términos de ejecución presupuestaria y control de las disponibilidades.

## **Propuestas: bases para una reforma de los estatutos de las universidades estatales**

### **1. Reconocimiento del carácter administrativo especial de las universidades estatales**

Dentro de la Administración Pública, las universidades estatales desempeñan una función específica que no siempre se aviene con las reglas aplicables sobre los servicios públicos en general. Por ello, si bien ha de sostenerse que estas instituciones ejercen función administrativa (Hauriou, 1933), su concreción es *sui generis* y requiere el reconocimiento de un *status* específico.

Un nuevo marco legal para las universidades del Estado debe propender, entonces, a tres objetivos complementarios en este sentido:

- a. Crear, dentro de la estructura de la Administración del Estado una nomenclatura específica de “universidades estatales”.
- b. Definir un marco normativo especial para las universidades estatales: así, perteneciendo a la Administración del Estado, se les aplicaría el Título I de la Ley 18.575; pero se les excluiría de la aplicación de su Título II en razón de su régimen especial.
- c. Introducir en el ordenamiento jurídico un grupo de normas que imperen sobre el conjunto de las universidades estatales.

### **2. Imperatividad de las normas generales sobre universidades estatales**

Las normas que rijan sobre todas las universidades estatales deben estar dotadas de una posición que justifique normativamente su aplicación preferente e imperativa sobre todas las normas que rigen de modo específico a cada una

de estas instituciones. La aprobación de una ley simple bajo la denominación de “ley marco” –o cualquiera otra– no satisface este requerimiento, pues, a normas de igual rango, la específica ha de prevalecer por sobre la general: este ha sido un principio seguido en Derecho Administrativo desde el siglo XIX (Letelier, 1923).

Sin embargo, la fórmula de disponer por ley común el marco legal general y dejar al Presidente de la República por medio de potestad legislativa delegada (decretos con fuerza de ley) la dictación de los estatutos dentro de ese marco general, fue seguida por los proyectos de ley marco de universidades estatales de la década de 1990, y por los dos proyectos de ley enviados en 2014 al Congreso que conciernen a universidades estatales: el que crea las nuevas universidades en las regiones de Aysén y de O’Higgins, y el que autoriza la dictación de nuevos estatutos para las Universidades de Santiago y Valparaíso. Esta estrategia tiene el inconveniente de que la ley delegatoria que permite renovar los estatutos dura solo un año, pasado el cual no hay cómo evitar que las reformas a los estatutos se aparten de la ley marco. Así, las normas aplicables supuestamente sobre todas las universidades pasan a ser meramente supletorias de lo que los estatutos callan, contradiciendo en la realidad el supuesto “marco” que pretendían implementar.

Los inconvenientes anteriores deben ser evitados si se pretende conferir estabilidad al sistema, y la única forma que el ordenamiento jurídico prevé para estos casos es por vía de los requisitos de aprobación de la norma que establezca el marco jurídico general de las universidades estatales<sup>12</sup>. Dada la especificidad de la materia, la solución consistiría en incorporar estas normas generales de las universidades estatales en un cuerpo normativo dotado de rango de ley orgánica constitucional, en razón de su prevalencia sobre las leyes comunes (Silva Cimma, 1996). En este sentido, la Ley General de Educación parece satisfacer los criterios *ratione materiae* requeridos para el caso.

### **3. Reconocimiento del carácter mixto de la educación universitaria chilena y de las libertades universitarias**

Las universidades estatales no se hallan solas en el esfuerzo por realizar docencia, investigación y demás actividades asociadas a la educación universitaria. El reconocimiento del rol que ellas cumplen en el contexto nacional

12 Podría parecer atractiva la alternativa de disponer, en una ley general de universidades estatales, que los estatutos de cada una de ellas sean materia de reglamento y no de ley. Sin embargo, esta estrategia, que resolvería la cuestión de la preeminencia de la ley general sobre los estatutos, obligaría a elaborar una ley de universidades estatales muy detallada, que concentrase respecto de todas y cada una de las universidades todas las materias que deben ser objeto de ley según la Constitución. Ello daría una rigidez excesiva al régimen jurídico aplicable, tornando difícil o imposible un tratamiento normativo que responda satisfactoriamente a las especificidades de cada universidad; degradaría a los estatutos a una función de mera reglamentación doméstica de las atribuciones previamente establecidas por la ley general; y abriría otras complicaciones sobre la relación de prioridad entre las normas consagradas en los estatutos y otras normas de rango reglamentario emitidas por la misma universidad.

debe encontrarse asociado al que las entidades universitarias no estatales cumplen en beneficio de los habitantes de la República. En este sentido, como correlato de las atribuciones y prerrogativas que se les conceden, debe establecerse el deber de no interferir en la autonomía de que gozan los distintos proyectos educativos de entidades que no pertenecen a la Administración del Estado (Soto Kloss, 2012). Asimismo, en la relación existente entre las propias universidades del Estado, y entre estas y el gobierno, debe garantizarse el respeto a la debida autonomía de cada una de ellas.

El rol que cumplen las universidades estatales en el desarrollo y difusión de la educación como bien fundamental en el marco institucional de la República no debe ni puede desconocer ciertas libertades fundamentales, como la libertad de enseñanza y de investigación y, en general, la libre expresión de las ideas, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes dictadas conforme a ella.

Las normas comunes que rijan a todas las universidades estatales deben ser las mínimas indispensables que les permitan cumplir con los fines que por su naturaleza y por el ordenamiento jurídico están llamadas a cumplir.

Así, promoviéndose un orden sistemático que le dé comprensibilidad y eficacia al orden propuesto (Schmidt-Aßmann 2003), bajo las normas comunes tanto constitucionales como legales, deberá proveerse en lo específico a cada universidad por cada uno de los estatutos específicos que reglan la actividad de estas instituciones, pues sus caracteres pueden ser sustancialmente diversos entre ellas y una imposición excesiva o inadecuada de reglas puede revelarse como perjudicial para su desempeño.

#### **4. Agilización de la gestión universitaria**

En materia del régimen del personal, estimamos necesario hacer una distinción legal entre el concepto de ejercicio profesional, por un lado, y el concepto de actividades académicas, por el otro, de suerte que la exigencia de validar títulos y grados ante la Universidad de Chile rija únicamente para los efectos de ejercer una profesión, mientras que para los efectos de efectuar labores académicas, baste la legalización de los documentos correspondientes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores (Dictámenes CGR 32844/82, 27922/89, 29514/2003). Esta regla podría hacerse extensiva a convenios de honorarios, contrata y planta. La misma regla debiese seguir el reconocimiento de actividades de postgrado en el extranjero, para los efectos de acceder a bonificaciones o asignaciones. Adicionalmente, debe precisarse que los académicos que deban asumir labores directivas temporalmente conservarán su cargo académico, cualquiera sea el tipo de nombramiento y contrato que hubieran tenido antes de asumir el cargo directivo. Finalmente, se propone asimilar al personal no académico de las universidades al régimen laboral que hoy rige para los académicos, es decir, que se rijan en primer lugar por los regla-

mentos de cada universidad y solo supletoriamente por el Estatuto Administrativo. Este arreglo ha funcionado bien para regular al personal académico, combinando adaptabilidad a las condiciones de cada universidad, con reglas y principios generales de protección laboral, y no se advierten razones para no hacerlo extensivo a los funcionarios administrativos. Así, de hecho, lo han propuesto tanto los proyectos de ley marco de universidades estatales de 1993 y 1997, como el proyecto de ley recientemente iniciado para las nuevas universidades de Aysén y O'Higgins.

En cuanto al control de legalidad por la Contraloría, los actos que actualmente son materia de toma de razón pasarán a ser, por regla general, sujetos a registro y revisión ex post en procesos de auditoría, además del control que pudieran ejercer los Tribunales de Justicia. Solo las materias esenciales, como la aprobación del presupuesto, la fijación de la estructura orgánica, los reglamentos de carreras funcionarias y las medidas de carácter expulsivo serán objeto de toma de razón, así como los contratos y los actos preparatorios de contratos por montos superiores a 10.000 unidades tributarias mensuales (monto límite de la exención para universidades que estuvo vigente hasta 2009<sup>13</sup>, fecha en que esos toques se redujeron a la mitad).

En lo concerniente a la administración financiera, por ley permanente las universidades podrán endeudarse dentro de los límites de indicadores financieros que establezca la ley, sin límites de plazos, y con la aprobación de la mayoría de los miembros en ejercicio de la junta directiva.

Para el presupuesto y la contabilidad las universidades dispondrán de un clasificador presupuestario y un plan de cuentas especial, que entregue información sobre la ejecución presupuestaria y sus flujos de efectivo.

Se dispondrá, además, que no procederá en el caso de los empréstitos universitarios el trámite de la refrendación del Contralor; si se ha tomado de razón el llamado a propuesta pública y el contrato de préstamo.

Buena parte de estos cambios han sido impulsados en los proyectos de ley marco de universidades estatales de 1993 y 1997, de modo que retomaremos secciones de esos proyectos en la redacción del anteproyecto de ley de universidades estatales que se presenta en el Anexo.

13 "Para las universidades estatales, el monto que determinará el sometimiento al trámite de toma de razón en las materias indicadas en el N° 8.3 del artículo 8° será el que exceda de 10.000 unidades tributarias mensuales, y en los N° 9.1.6 y 9.2.2 del artículo 9°, el que exceda de 5.000 cuando sea trato directo o licitación privada y de 10.000 cuando sea licitación pública. Esta disposición regirá hasta el 31 de diciembre de 2009, pudiendo renovarse o ser dejada sin efecto según el uso que se haga de la liberalidad" (Art. 2° Transitorio de la Resolución N° 1600 de la CGR).

## 5. Reforzamiento del carácter público de la universidad en su estructura de gobierno

Como se ha argumentado en el diagnóstico, las juntas directivas tienen dos funciones esenciales que cumplir: fortalecer la gestión de las universidades por medio de la aprobación de las medidas de mayor impacto en la institución, y llevar a la universidad las orientaciones del Estado en materia de educación superior estatal.

Para ello deberán fijarse ciertos aspectos fundamentales:

- a. Asegurar que una mayoría amplia de los miembros de las juntas directivas sean externos a la universidad en la que sirven y no sean susceptibles de incidencia del rector o de los académicos en su generación. Para ello se propone que 3/5 de los miembros de las juntas directivas sean designados por el Presidente de la República.
- b. Las juntas directivas podrán tener, además, en los cupos restantes, a representantes de los académicos, de los exalumnos, de la comunidad regional o de la sociedad civil, de la forma que los estatutos de cada una dispongan.
- c. Dado que el rector es elegido por los académicos, la junta debe conservar la facultad que hoy tiene de destituirlo por una mayoría calificada de sus miembros. El quórum debe ser alto pero no inalcanzable, de modo de mantener al rector responsable no solo ante sus electores, sino también ante la junta.
- d. Los miembros externos de las juntas directivas serán designados por el Presidente de la República, a partir de propuestas que hará el Consejo de Alta Dirección Pública, el que formará un registro de profesionales idóneos para servir en estos cargos.
- e. Los miembros de las juntas directivas que no sean académicos de la universidad ejercerán sus funciones de manera remunerada.
- f. Los miembros de la junta directiva estarán sujetos a responsabilidad civil por las decisiones que adopten en ejercicio de tal función.

Sobre la designación del rector, proponemos complementar la actual forma de generación con una etapa de calificación de los candidatos a rector que hará la respectiva junta directiva, la que entre quienes manifiesten interés en ser candidato a rector escogerá a tres, sobre la base del mérito, para que se presenten a la elección<sup>14</sup>.

Con respecto a la participación de los estudiantes o de personal no académico en el gobierno de las universidades estatales, este trabajo, advirtiendo

---

<sup>14</sup> Los miembros del panel de expertos abogados Srs. Pablo Zeiss y Johann Allesch son de la opinión de que no se le otorgue a la junta directiva una atribución de preselección de candidatos a rector. Normalmente, recuerdan los Srs. Zeiss y Allesch, las juntas fijan las normas de la elección en su función operativa y una comisión designada entre sus miembros ejerce las funciones de "tribunal electoral", verificando el cumplimiento por parte de los candidatos de los requisitos para postularse. No aprecian los Srs. Zeiss y Allesch que sea un aporte al proceso de nombramiento de un rector el limitar a tres los candidatos, agregándose a ello la dificultad de determinar los criterios en base a los cuales se haría dicha preselección.

la actual tramitación de un proyecto de ley que propone la derogación de la prohibición de participación hoy en vigor, plantea normas cuya redacción es conciliable tanto con el actual estado de cosas como con la recepción de tal derogación.

## **6. Régimen de transición**

El nuevo régimen jurídico que defina la ley general de universidades estatales se aplicará a todas las universidades del Estado, con excepción de la Universidad de Chile en lo relativo a las normas sobre gobierno. Esta excepción obedece a dos razones. En primer lugar, la Universidad de Chile se opuso durante la tramitación de la ley marco de 1997 a la noción de una ley común para todas las universidades estatales, y un nuevo rechazo de ella a un proyecto de estas características erosionaría el respaldo político que pudiese concitar esta iniciativa. Por otro lado, con sus nuevos estatutos de 2006 diseñados por ella misma, la Universidad de Chile ha resuelto la cuestión de su gobierno de una manera que le resulta satisfactoria, de modo que no tiene el problema de las otras universidades estatales. Así las cosas, proponemos que ella mantenga sus actuales estatutos, pero que le sean aplicables las nuevas normas sobre flexibilización administrativa.

En lo formal, la ley general de universidades se agregará como un nuevo apartado en la Ley General de Educación, y delegará en el Presidente de la República la aprobación de los nuevos estatutos de las universidades, ajustados a la nueva ley, en el plazo de un año desde la publicación de la misma.

## **Conclusiones**

El examen de la situación jurídica en que se encuentran las universidades estatales chilenas en cuanto servicios públicos nos ha permitido identificar ciertas condiciones, requisitos y formalidades que recaen sobre su accionar y que limitan o entran su gestión más allá de lo necesario para garantizar el adecuado nivel de transparencia y rendición de cuentas que les corresponden como órganos del Estado.

Para agilizar la gestión de las universidades se propone restringir la toma de razón por la Contraloría General de la República a actos administrativos de más altas consecuencias para las universidades, como la aprobación de sus presupuestos, la fijación de su estructura orgánica, los reglamentos de carrera académica y administrativa, y las medidas de carácter expulsivo de los funcionarios, así como en general los actos por montos superiores a 10.000 unidades tributarias mensuales.

Además, se sugiere asimilar al personal no académico de las universidades al régimen laboral de los académicos, es decir, que se rijan, en primer

lugar, por los reglamentos de cada universidad y solo supletoriamente por el Estatuto Administrativo, como ocurre actualmente con los académicos.

Finalmente, por mencionar en este resumen solo las medidas más importantes, se presenta la posibilidad de que las universidades puedan endeudarse dentro de los límites de indicadores financieros que establezca la ley, sin límites de plazos, y con la aprobación de la mayoría de los miembros en ejercicio de la junta directiva.

Ahora bien, concomitante con una flexibilización de algunas normas de control administrativo que expanden la esfera de autonomía de las universidades, debe considerarse una reforma a su régimen de gobierno que asegure que el ejercicio de esa mayor autonomía se ordene siempre al servicio del bien común. Con este fin se propone 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. Se plantea que al menos tres quintos de los integrantes de la junta directiva sean nombrados por el Presidente de la República (actualmente solo un tercio tiene ese origen), no pudiendo ellos ser profesores, funcionarios o alumnos de la universidad. Los restantes miembros de la junta podrán ser académicos elegidos por sus pares, o exalumnos o profesionales distinguidos que no ejerzan ningún tipo de función en la universidad. El Presidente de la República nombraría a los integrantes de las juntas directivas que le corresponda designar a partir de una nómina de profesionales calificados que elaboraría para estos efectos el Consejo de Alta Dirección Pública. Los miembros de la junta directiva nombrados por el Presidente de la República durarían seis años en el cargo (es decir, dos años más que el rector y el Presidente de la República), pudiendo ser renovados por periodos iguales de forma indefinida.

Los directores que no sean funcionarios de la universidad serían remunerados por sus labores –actualmente sirven *ad honorem*– y serían civilmente responsables de sus actos en calidad de directores, responsabilidad de la que hoy carecen. Además, se sugiere que las juntas directivas tengan participación en la elección del rector, proponiendo tres candidatos a la elección por los académicos.

Para una más acabada ilustración de las reformas que proponemos, se acompaña como anexo de este artículo un anteproyecto de ley que introduce a la Ley General de Educación un nuevo Título V, que establece normas comunes a las universidades estatales en materia de gobierno y gestión.

Es evidente, al tiempo que escribimos estas líneas (noviembre de 2014), que la atención de las autoridades del Poder Ejecutivo y de los miembros del Congreso está puesta en cuestiones educacionales de la mayor importancia, que no incluyen los asuntos que aquí tratamos. No obstante, la derogación

que ha propuesto el gobierno de la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, así como la necesidad de diseñar los estatutos de las nuevas universidades estatales previstas para las regiones de O'Higgins y Aysén, y la anunciada revisión de los estatutos de las Universidades de Santiago y Valparaíso, todas ellas medidas consignadas en proyectos de ley ya ingresados al Congreso, abrirán un espacio propicio para la discusión de las materias que han sido objeto de este estudio.

## Referencias

- Altbach, P., Berdahl R., y Gumport P. J.**, (eds.), 2011. *American Higher Education in the 21st Century: Social, Political, and Economic Challenges*. Third Edition. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Asking, B. y Henkel, M.**, 2000. Higher education institutions. En Kogan, M, et. al (eds.), *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- Brint, S.**, 2002. (ed.) *The Future of the City of Intellect: The Changing American University*. Stanford: Stanford University Press.
- Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (CAPES)**, 2008. Los desafíos de la educación superior chilena. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Disponible en: [http://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/ComAsesEDSUP/Info\\_oficial.pdf](http://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/ComAsesEDSUP/Info_oficial.pdf)
- Clark, B.R.**, 1998. *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Issues in Higher Education. Oxford: Pergamon.
- Clark, B.R.**, 2004. *Sustaining Change in Universities. Continuities in case studies and concepts*. New York: McGraw-Hill Education.
- De Boer, H., y File, J.**, 2009. *Higher Education governance reforms across Europe*. Bruselas: European Centre for Strategic Management of Universities.
- Dowling-Hetherington, L.**, 2013. Decision-Making Processes and the Consequences for Faculty Participation in Ireland. *Tertiary Education and Management*, 19(3), 219–232.
- Fielden, J.**, 2008. *Global Trends in University Governance. Education*. Working Paper Series N° 9. Washington, D.C. The World Bank.
- Hanada, S.**, 2013 Japan's higher education incorporation policy: a comparative analysis of three stages of national university governance. *Journal of Higher Education Policy and Management* 35(5), 537-552.
- Hasan, A.**, 2007. *Independent Legal Status and Universities as Foundations*. Paris: UNESCO.

- Hauriou, M.**, 1933. *Précis de droit administratif et de droit public* (12<sup>e</sup> édition). Paris: Sirey.
- Goldfinch, S.**, 2006. Rituals of Reform, Policy Transfer, and the National University Corporation Reforms of Japan. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(4), 585–604.
- Larsen, I.M., Maassen, P. y Stensaker, B.**, 2009. Four Basic Dilemmas in University Governance Reform. *Higher Education Management and Policy* 21(3), 1-18.
- Letelier, V.**, 1923. *Dictámenes*. Santiago: Imprenta La Ilustración.
- Olsen, J.P.**, 2009. Democratic Government, Institutional Autonomy and the Dynamics of Change. *West European Politics* 32(3), 439-465.
- Rowlands, J.**, 2014. Turning collegial governance on its head: symbolic violence, hegemony and the academic board *British Journal of Sociology of Education*. DOI:10.1080/ 01425692.2014.883916
- Rowlands, J.**, 2013. Academic boards: less intellectual and more academic capital in higher education governance? *Studies in Higher Education* 38(9), 1274-1289.
- Shattock, M.**, 2013. University Governance, Leadership and Management in a Decade of Diversification and Uncertainty. *Higher Education Quarterly* 67(3), 217–233
- Schmidt-Aßmann, E.**, 2003. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons.
- Silva Cimma, E.**, 1996. *Derecho administrativo chileno y comparado. Introducción y fuentes*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Soto Kloss, E.**, 2012. *Derecho Administrativo. Temas fundamentales*. Santiago: Thomson Reuters.
- Sporn, B.**, 2006. Governance and Administration: Organizational and Structural Trends. En Altbach, P y J. Forrest (eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Kluwer.
- Centro de Políticas Públicas UC**, 2014. *Reformas a la educación superior en Chile: Contribuciones desde la UC al debate nacional*. Serie Temas de la Agenda Pública (Octubre), N° 72.

## ANEXO

### ANTEPROYECTO DE LEY

**Artículo 1º.-** Introdúcese el siguiente Título V al Decreto con Fuerza de Ley de Educación n° 2 del Ministerio de Educación de 2010, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley n° 1, de 2005, pasando el actual Título V a ser Título VI:

#### Título V

##### De las universidades estatales

**Artículo 102 A.-** Las universidades estatales son instituciones de educación superior, creadas por ley, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya función principal es el cultivo superior de las ciencias y las artes.

La autonomía universitaria se ejerce de acuerdo a lo establecido en el título VI de esta ley; y con especial respeto a las libertades de enseñanza, de investigación y de expresión, y a la autonomía de cada una de las restantes instituciones universitarias, tanto estatales como no estatales.

**Artículo 102 B.-** Las universidades estatales se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Su representante legal será el rector.

**Artículo 102 C.-** El gobierno universitario residirá en la junta directiva, en el rector, y en los organismos y autoridades superiores que el respectivo estatuto establezca.

**Artículo 102 D.-** El órgano superior de gobierno de la universidad será la junta directiva, que estará integrada de la forma que los estatutos de cada universidad dispongan, los que en todo caso deberán ajustarse a las siguientes normas:

- a. Al menos tres quintos de los integrantes de la junta directiva deberán ser nombrados por el Presidente de la República conforme a lo previsto en la letra siguiente, y no podrán ser profesores, funcionarios o alumnos de la universidad. Los restantes miembros de la junta podrán ser académicos representantes de los académicos de la universidad, o exalumnos o profesionales distinguidos que tengan un grado académico o título profesional y no ejerzan ningún tipo de función en la universidad.

- b. El Presidente de la República nombrará a los integrantes de las juntas directivas que le corresponda designar a partir de una nómina de profesionales calificados que confeccionará para estos efectos el Consejo de Alta Dirección Pública.
- c. Los miembros de la junta directiva nombrados por el Presidente de la República durarán seis años en el cargo, pudiendo ser renovados por periodos iguales de forma indefinida.
- d. Los miembros de la junta directiva que no sean académicos de la universidad recibirán por sus labores una dieta mensual equivalente a 50 UTM.
- e. Los miembros de la junta directiva responderán solidariamente de los perjuicios causados a la universidad por sus actuaciones dolosas o culpables.
- f. El rector integrará la junta directiva con derecho a voz.

**Artículo 102 E.-** Serán funciones de la junta directiva, entre otras que establezca el respectivo estatuto, las siguientes:

- a. Aprobar el plan de desarrollo institucional que le presente el rector y verificar periódicamente su estado de avance;
- b. Aprobar, a proposición del rector, las políticas generales de mediano y largo plazo, así como las políticas financieras y presupuestarias de la universidad;
- c. Aprobar el presupuesto y las modificaciones de este, a proposición del rector, debiendo pronunciarse a lo menos semestralmente sobre su ejecución;
- d. Aprobar, a propuesta del rector, la estructura orgánica de la universidad y sus modificaciones;
- e. Aprobar, a propuesta del rector, la creación de nuevos títulos técnicos o profesionales, grados académicos, sedes y campus de la universidad;
- f. Conocer las cuentas periódicas del rector y pronunciarse respecto de ellas;
- g. Autorizar la enajenación o gravamen de bienes raíces;
- h. Proponer al Presidente de la República, a través del rector, las modificaciones de los estatutos de la corporación;
- i. Nombrar, a propuesta del rector, y remover al Contralor y al Secretario General de la universidad;
- j. Proponer a la elección de la comunidad los candidatos al cargo de rector;
- k. Destituir al rector, por acuerdo fundado, reuniendo tres quintos de sus miembros en ejercicio;
- l. Elegir a un presidente de la junta de entre sus miembros designados por el Presidente de la República.

Los acuerdos a que se refieren las letras c), d), g), h) e i) deberán ser aprobados por mayoría de los miembros en ejercicio de la junta directiva.

**Artículo 102 F.-** El rector es la máxima autoridad unipersonal de las universidades estatales.

En las elecciones de rector participarán los académicos pertenecientes a las tres más altas jerarquías de la Universidad que tengan, a lo menos, un año de antigüedad en la misma. Con todo, la junta directiva, con voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio, podrá permitir la participación de los académicos pertenecientes a otras jerarquías, siempre que tengan la calidad de profesor y cumplan con el requisito de antigüedad antes señalado. El voto de los académicos será personal, secreto e informado y podrá ser ponderado, de acuerdo con el reglamento que dicte el organismo colegiado superior de la Universidad, atendidas su jerarquía y jornada.

Para ser candidato a rector, se requerirá estar en posesión de un título profesional universitario por un periodo no inferior a cinco años, acreditar experiencia académica de a lo menos tres años en cargos académicos que impliquen el desarrollo de funciones en alguna universidad estatal o que cuenten con reconocimiento oficial, y ser propuesto como candidato por la respectiva junta directiva.

El rector será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, de entre tres candidatos que, cumpliendo los requisitos señalados en el inciso anterior, sean propuestos por la junta directiva<sup>15</sup>. La elección se realizará, en la forma que determine el reglamento, a lo menos treinta días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones. Si en la elección de rector ninguno de los candidatos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección, la que se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas.

El rector será nombrado por el Presidente de la República, mediante decreto supremo del Ministerio de Educación. Durará cuatro años en sus funciones y podrá ser reelegido.

**Artículo 102 G.-** Sin perjuicio de las facultades de la junta directiva, existirá en las universidades estatales un órgano colegiado superior competente para conocer y pronunciarse sobre las materias de carácter académico de aplicación general para la universidad, cuyo nombre y composición será el que el respectivo estatuto determine. Los estatutos podrán también establecer órganos del mismo tipo en las facultades o unidades académicas.

<sup>15</sup> Respecto de esta norma, el integrante del panel de expertos del proyecto abogado Sr. Johann Allesch planteó, en subsidio de su opinión registrada en la Nota 14 precedente, su inquietud sobre el procedimiento que utilizaría la junta para seleccionar a los tres mejores candidatos, y en especial, sobre cuál o cuáles serían los criterios para decidir en el evento de que se presentaren más de tres candidaturas. Adicionalmente, se pregunta si en el evento de que el excluido esté disconforme con ello, se explicitarán las vías de impugnación de dicha decisión.

**Artículo 102 H.-** Las universidades estatales podrán ejecutar todos los actos y celebrar los contratos que contribuyan directa o indirectamente al cumplimiento de sus fines, de conformidad con sus respectivos estatutos.

El ejercicio de la autonomía económica de estas universidades se realizará dentro del marco fijado en sus respectivos presupuestos anuales y no comprometerá la responsabilidad financiera del Fisco.

En materias de administración financiera, el presupuesto y la contabilidad de las universidades dispondrán de un clasificador presupuestario y un plan de cuentas especial, que entregue información sobre la ejecución presupuestaria y sus flujos de efectivo.

Las universidades tendrán la facultad de crear y organizar con otras personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras o internacionales, asociaciones, sociedades, corporaciones o fundaciones cuyos objetivos correspondan o se complementen con los de la universidad, aportando a ellas fondos provenientes de su patrimonio.

Las universidades estatales podrán contratar empréstitos por periodos de hasta veinte años, de forma que, con los montos que se contraten, el nivel de endeudamiento total en cada una de ellas no exceda del setenta por ciento de sus patrimonios. El servicio de la deuda se realizará con cargo al patrimonio de las mismas universidades estatales que las contraigan.

Estos empréstitos deberán contar con la visación previa del Ministerio de Hacienda. Con todo, los empréstitos no comprometerán de manera directa ni indirecta el crédito y la responsabilidad financiera del Fisco.

La contratación de los empréstitos que se autorizan a las universidades estatales estará sujeta en forma supletoria a las normas de la Ley 19.886 y su reglamento. En todo caso, las universidades deberán llamar a propuesta pública para seleccionar la o las entidades financieras que les concederán el o los empréstitos. No procederá en el caso de los empréstitos universitarios la refrendación del Contralor General de la República, si se ha tomado razón del llamado a propuesta pública y del contrato de préstamo.

Se enviarán copias al Ministerio de Educación y al Ministerio de Hacienda de todo empréstito, dentro de los treinta días siguientes al de su contratación. En ella se indicará, al menos, el monto y las condiciones bajo las cuales fue suscrito, además de un informe que especifique los objetivos y los resultados esperados de cada operación y su programa de inversiones asociado<sup>16</sup>.

---

16 El integrante del panel de expertos del proyecto abogado Sr. Johann Allesch sugiere incorporar una norma como la que ha sido propuesta en el proyecto de ley que crea las nuevas universidades estatales de las regiones de O'Higgins y Aysén, que exima a las universidades estatales "de cualquier impuesto, contribución, tasa, tarifa, patente y otras cargas o tributos" (art. 11 del proyecto).

**Artículo 102 I.-** En cada universidad estatal habrá un órgano superior de control, encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y administrativas, por la debida aplicación del presupuesto y el uso de los recursos de la universidad. Esta unidad será dirigida por un Contralor y se estructurará considerando, por separado, el ejercicio de las funciones de control de legalidad y de auditoría interna.

El contralor será nombrado o removido, a proposición del rector, con el voto conforme de la mayoría de los miembros en ejercicio de la junta directiva, y responderá ante dicho órgano del fiel cumplimiento de sus deberes y de su desempeño funcionario.

Las universidades estatales serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su Ley Orgánica Constitucional. Con todo, solo estarán afectas al trámite de toma de razón las materias que a continuación se señalan:

- a. Aprobación del presupuesto y de sus modificaciones;
- b. Fijación y modificación de la estructura orgánica;
- c. Reglamentos de carreras funcionarias y sus modificaciones;
- d. Medidas que impliquen la supresión de empleo o la destitución de algún miembro de la institución;
- e. Contratos y actos preparatorios de contratos por montos iguales o superiores a 10.000 unidades tributarias mensuales; y
- f. Las restantes que se establezcan por la ley o por los respectivos estatutos.

Las materias no comprendidas en el inciso anterior, quedarán exentas del trámite de toma de razón, sin perjuicio del cumplimiento de otras medidas de control posterior que disponga el Contralor General de la República en el ejercicio de sus atribuciones, con el objeto de asegurar la legalidad de los actos de las universidades estatales y de hacer efectiva las responsabilidades que procedan.

Corresponderá a la Contraloría General de la República, asimismo, auditar los balances de ejecución presupuestaria de las universidades estatales.

**Artículo 102 J.-** El Estatuto de cada universidad estatal establecerá las normas básicas de la carrera funcionaria del personal académico y no académico, las que se complementarán con los reglamentos respectivos de cada universidad. También regirá estas materias, supletoriamente, el Estatuto Administrativo aprobado por la Ley 18.834.

De la forma establecida en sus estatutos, las universidades podrán fijar y modificar la planta de todo su personal. Las remuneraciones del personal de las universidades serán fijadas de acuerdo a las normas orgánicas de cada una de ellas.

Los académicos que deban asumir labores directivas temporalmente conservarán su cargo académico, cualquiera sea el tipo de nombramiento y contrato que hubieran tenido antes de asumir el cargo directivo.

No regirá respecto de los académicos la restricción de la letra a) del art. 12 de la Ley 18.834. Quienes hayan obtenido títulos profesionales o grados académicos en el extranjero no necesitarán reconocer, revalidar o convalidar esos títulos o grados para efectos de su contratación, y para la determinación de las remuneraciones y asignaciones que les corresponden por sus labores académicas; pero se sujetarán a las normas generales en cuanto pretendieren ejercer una profesión en Chile.

La supresión de cargo solo procederá por razones de buen servicio señaladas en el estatuto y dará derecho a la indemnización establecida en el artículo 154 de la Ley 18.834, con cargo al presupuesto de la respectiva universidad. Las personas que perciban este beneficio solo podrán ser nombradas o contratadas en la respectiva institución de educación superior estatal una vez transcurridos cinco años desde la fecha del cese, salvo que devuelvan íntegramente la indemnización antes descrita, caso en el cual podrán ser recontratados en cualquier fecha posterior al cese en funciones<sup>17</sup>.

**Artículo 102 K.-** Los estatutos de las universidades estatales contendrán, a lo menos, disposiciones que regulen las siguientes materias:

- a. El nombre y domicilio de la institución.
- b. Los fines que persigue, así como las normas generales que regirán su quehacer y su vinculación con el ámbito regional en el que desarrolla sus funciones y actividades académicas.
- c. El gobierno de la entidad; la forma de integración de los organismos colegiados, de gobierno superior, sus atribuciones y la indicación de quienes los presiden; y las atribuciones de las autoridades unipersonales de gobierno y académicas, así como los procedimientos para su designación y remoción.
- d. La estructura básica de la organización académica y administrativa de la entidad; las normas de delegación del ejercicio de las atribuciones de sus órganos; y las normas fundamentales para la evaluación sistemática de su quehacer institucional.
- e. Las normas generales que regularán la participación de los distintos miembros de la comunidad universitaria en la orientación y desarrollo de las actividades institucionales, atendidas sus respectivas responsabilidades y posiciones funcionales.
- f. Las normas generales a partir de las cuales la institución reglamentará los procesos de selección, promoción y remoción del personal, de conformidad con las disposiciones de esta ley.

---

<sup>17</sup> El integrante del panel de expertos del proyecto abogado Sr. Johann Allesch propone incorporar una disposición que se refiera al régimen de responsabilidad estudiantil y de funcionarios.

- g. Los derechos y obligaciones fundamentales del personal universitario, que serán de aplicación general, sin perjuicio de establecer normas específicas para ciertas funciones o categorías de funcionarios.
- h. Los organismos responsables de la aprobación y gestión de los presupuestos, así como los mecanismos de control de su ejecución.
- i. La forma de aprobación y modificación de la normativa interna que no sea materia de ley o de estatuto.

**Artículo 2°.-** En el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 2010, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, reemplázase, en su artículo 113, inciso cuarto, la expresión “a los académicos” por la frase: “al personal académico y no académico”.

**Artículo 3°.-** Modifícase, de acuerdo a lo que se expresa, el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado:

1. Intercálase, en su artículo 1°, entre las expresiones “Seguridad Pública,” y “los Gobiernos Regionales”, la fórmula “las universidades estatales,”.
2. Intercálase, en su artículo 21, entre las expresiones “Seguridad Pública,” y “los Gobiernos Regionales”, la fórmula “las universidades estatales,”.
3. Derógase, en su artículo 32 inciso 3°, la frase que se extiende desde la expresión “Las instituciones de Educación Superior” hasta su punto final.

**Artículo 4°.-** Modifícase el Decreto con Fuerza de Ley N° 29 del Ministerio de Hacienda de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.834, sobre estatuto administrativo:

1. Agrégase el siguiente inciso segundo a su artículo 1°: “Sobre las universidades estatales, esta ley regirá con carácter supletorio, en lo que no dispusieren sus respectivos estatutos y normas legales de especial aplicación”.
2. En la letra a) de su artículo 162, reemplázase la palabra “Académicos” por la expresión “personal académico y no académico”.

**Artículo 5°.-** Los artículos 102 C a 102 F de la presente ley no se aplicarán a la Universidad de Chile.

## Artículos transitorios

**Artículo primero.-** Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año contado desde la publicación de la presente ley, y consultada la propuesta que cada universidad le presente, o en ausencia de ella, proceda a modificar los estatutos de las universidades estatales actualmente en vigor, mediante uno o más decretos con fuerza de ley.

Exceptúase de esta disposición a la universidad de Chile.

**Artículo segundo.-** En tanto no entren en vigencia las normas estatutarias y reglamentarias que hayan de dictarse en aplicación de esta ley, las universidades estatales y su personal seguirán rigiéndose por las normas que actualmente les son aplicables.