

INFORME MENSUAL DE ASESORÍA EXTERNA
Realizado por Sociedad de Profesionales SLS
Abogados limitada

AL DIPUTADO GABRIEL BORIC FONT.

CONTRATO (AE N° 11/007/2017)

DICIEMBRE 2017.



Sociedad de Profesionales SLS & Abogados Limitada.
Av. Manuel Montt #037, oficina 401. Providencia, Santiago.
www.slsabogados.cl
educacional@slsabogados.cl

INFORME ASESORÍA PARLAMENTARIA

DICIEMBRE 2017

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

Contexto histórico-normativo y análisis contingente de la discusión legislativa.

Diciembre, 2017

Introducción

El presente informe técnico elaborado por SLS & Abogados para la diputación del Sr. Gabriel Boric Font tiene por finalidad el tratamiento del concepto de autonomía universitaria y ofrecer un resumen contingente de la discusión en el contexto de la tramitación legislativa de la reforma a la educación superior¹, con el objetivo de dotar de contenido el trabajo parlamentario en la materia.

El trabajo cuenta con dos apartados. En el primero se realizará una contextualización histórico-normativa del concepto de autonomía universitaria que sirva de base para las posteriores disquisiciones. Además de algunas breves referencias teóricas e históricas sobre el concepto, se revisarán las normas que han regulado la materia y las que actualmente regulan el ejercicio de esta clase particular de autonomía y, por supuesto, se incorpora una mención específica a las normas actualmente en tramitación y que se refieren específicamente a la autonomía.

En el segundo apartado se desplegarán algunos de los argumentos que han sido parte del debate público sobre autonomía universitaria en el contexto de la discusión política y parlamentaria del último año. Para efectos de tener a la vista las opiniones de los actores relevantes en la discusión se utilizarán medios de prensa, artículos y las actas de las comisiones de educación de la Cámara y el Senado.

¹ Entenderemos por “reforma a la educación superior” la tramitación particular del proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior (Boletín N° 10.783-04) como también el proyecto de Ley Sobre Universidades del Estado (Boletín 11.329-04).

II. Contexto histórico-normativo del concepto de autonomía universitaria en Chile.

El problema de la autonomía universitaria no es ni ha sido nunca un tema menor (aunque muchas veces haya sido soslayado o minimizado) en las discusiones sobre educación superior en Chile y en el mundo. La simple idea de que las universidades (y en general, los centros de producción y difusión del conocimiento) tengan autonomía de cualquier clase de poder externo, supone tensiones que han durado siglos, que se han radicalizado a propósito de determinadas coyunturas socio-políticas y han tomado distinta forma dependiendo de la época y el lugar. Es por eso que conviene situar el presente informe relativo a la autonomía universitaria en un contexto histórico-normativo que permita comprender adecuadamente la relevancia política de la discusión suscitada al respecto durante la tramitación de la reforma educacional en curso.

Una de las primeras manifestaciones legales relativa a la autonomía universitaria en Chile la encontraremos en la Ley de Instrucción Secundaria y Superior dictada el año 1879², la cual en su artículo 3° señalaba que:

“Art. 3.º Toda persona natural o jurídica a quien la lei no se lo prohiba, podrá fundar establecimientos de instrucción secundaria i superior i enseñar pública o privadamente cualquiera ciencia o arte, sin sujeción a ninguna medida preventiva ni a métodos o testos especiales.”

Asimismo, la misma ley contenía una norma específica que garantizó la autonomía académica:

“Art. 25. Los miembros docentes de cada Facultad tendrán la dirección inmediata de la enseñanza de que estuvieren encargados. Les corresponde, en consecuencia, fijar anualmente el orden de los cursos, las materias que deben abrazar, la estension que debe darse a la enseñanza de cada ramo i vijilar por el aprovechamiento de los estudiantes. A los miembros docentes de todas las Facultades presididas por el rector, pertenece la dirección inmediata de la enseñanza que en ellas se diere, en todo lo que se refiere a las Facultades en común.”

² Ver en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-86284.html>

No fue, de todos modos, sino hasta el año 1927 que la autonomía universitaria se reconoció abiertamente en la legislación chilena, mediante el DFL N° 7.500 del Ministerio de Educación Pública³, el cual - en su artículo 26 - prescribió:

“Art. 26. Las universidades serán autonomas y fijarán en sus reglamentos los institutos y escuelas dependientes de las diversas facultades, como, asimismo, todo lo inherente a su organización, ubicación y funcionamiento.”

Ya entrado el S. XX, específicamente en el año 1971, la autonomía universitaria se consagró constitucionalmente - a propósito del famoso “Estatuto de Garantías Constitucionales”⁴ - modificándose el N° 7 del art. 10° de la Constitución (el cual garantizaba la libertad de enseñanza) por uno nuevo, en el cual se incluía un inciso específico destinado al efecto, el cual señalaba que *“Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica.”* Además, la misma norma contenía referencias específicas a la libertad de cátedra y a la libertad de expresión de los estudiantes, señalando que:

*“(…)
El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes.
Los estudiantes universitarios tienen derecho a expresar sus propias ideas y a escoger, en cuanto sea posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefieran.”*

Luego del golpe de Estado de 1973, la dictadura militar inició un conocido proceso de intervención en las universidades nacionales con la finalidad de controlar y erradicar focos de resistencia intelectual al régimen. La autonomía universitaria como principio rector de nuestro sistema de educación superior fue relegada en términos prácticamente absolutos, llegando a nombrarse a miembros de la FF.AA como Rectores⁵. Esto también se materializó a nivel constitucional mediante

³ Ver en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5652>

⁴ Ver en: <https://www.marxists.org/espanol/allende/1970/diciembre30.htm>

⁵ N del A. Para conocer los militares nombrados por la Dictadura de Augusto Pinochet como rectores de la Universidad de Chile, visitar: <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/historia/rectores-de-la-u-de-chile/4720/periodo-de-rectores-delegados-1973-1990>

la derogación expresa de todas las normas relativas a la autonomía universitaria, fuesen de carácter administrativas, académicas o financieras.

Si bien existe cierto grado de discusión al respecto, la ausencia de normas relativas a la autonomía universitaria en nuestra Carta Magna es algo que persevera hasta nuestros días. Se ha tratado de vincular la autonomía universitaria - al menos doctrinariamente - con lo dispuesto por el art. 1º inc. 3º de la Constitución, inciso mediante el cual el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”, sin embargo esta vinculación jurídica omite el hecho de que las universidades estatales no son, en rigor, cuerpos intermedios (e incluso se les ha definido como “servicios públicos”⁶) y por ende, el artículo en cuestión no les sería aplicable, lo que nos llevaría de inmediato a la conclusión de que la autonomía universitaria sí estaría amparada constitucionalmente para las universidades privadas mas no para las estatales, resultado a todas luces contradictorio con la propia idea de autonomía.⁷

A nivel simplemente legal, la autonomía universitaria sí tiene reconocimiento explícito en nuestra legislación. En efecto, podemos encontrar ya en los principios de la Ley General de Educación (en adelante, LGE) - particularmente en el art. 3º letra e) de dicho cuerpo legal - el principio de autonomía de los establecimientos educativos que, de cierta forma, engloba la autonomía propiamente universitaria. Dicha ley señala que:

“Art. 3º

(...)

e) Autonomía. El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan.”

Más adelante, en su artículo 104, la propia LGE define la autonomía relativa a las instituciones de educación superior en los siguientes términos:

⁶ N del A. Así por ejemplo consta en el D.F.L. N° 1, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile, publicado el 8 de junio de 1971; en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (Título II, artículo 32) y en sentencias del Tribunal Constitucional, particularmente la Rol N° 352 (cc. 20º y 22º) y N° 1892 (c. 3º).

⁷ N del A. Para una revisión de las discusiones doctrinales, propias del Derecho Administrativo, revisar TORRICO, H. Maximiliano Andrés, 2016. La Autonomía Universitaria en Chile: Marco jurídico y análisis crítico. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias jurídicas y Sociales, Santiago de Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

“Art. 104. Se entiende por autonomía el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.

La autonomía académica incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio.

La autonomía económica permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.

La autonomía administrativa faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes.”

Bueno es hacer presente en este punto que el mencionado art. 104 de la Ley General de Educación es una copia exacta del art. 4° del DFL N° 1 de 1980 del Ministerio de Educación, más conocido como “Ley de Universidades”. La única - pero muy importante - modificación al respecto es el carácter amplio del artículo 104, que por el hecho de referirse de forma genérica a los establecimientos de educación superior le reconoce autonomía en estos términos no solo a las universidades (como sí lo hace el art. 4°), sino - dado el particular caso chileno - también incluye institutos de formación técnica y centros de formación profesional. Esto es relevante pues la autonomía de los establecimientos educacionales no es lo mismo que la autonomía universitaria, como se verá.

La LGE también se refiere a otras materias relacionadas indirectamente con la autonomía universitaria. Específicamente en el artículo 105 (donde se garantiza la libertad académica, que incluye en tanto la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, cumpliendo los requisitos establecidos por la ley, como la de buscar y enseñar la verdad conforme con los cánones de la razón y los métodos de la ciencia) y el artículo 106 (mediante el cual se prohíbe el fomento de acciones incompatibles con el orden jurídico y se prohíben actividades orientadas a propagar, directa o indirectamente, tendencia político partidista alguna). Esto debe complementarse con la dispuesto en el ya mencionado DFL N° 1 de 1980, el cual regula materias similares en sus artículos 5°, 6°, 7° y 8°.

Ahora bien, de la definición del art. 104 de la LGE - vista también a la luz de lo dispuesto por el art. 4° del DFL N° 1 de 1980 - podemos empezar a dilucidar una definición más o menos completa de lo que hoy por hoy el sistema educacional chileno entiende por autonomía. Lo primero a tener presente es que la autonomía (universitaria o no) es un derecho, y como tal, poseerla supone una serie de prerrogativas específicas derivadas de esa condición, prerrogativas que permiten oponerse fundadamente a cualquier intromisión externa que viole el espacio propiamente definido como autónomo. La autonomía, más allá de la definición legal, se puede comprender entonces como la capacidad de las instituciones de definir sus objetivos y su currículo para la consecución de los objetivos que la propia institución se ha planteado (en la línea de los conceptos esbozados por Meller⁸ y Tight⁹) y en tanto derecho - como está definida en nuestra legislación - supone también la posibilidad de reclamar ante los órganos correspondientes en el evento de que se amenace su esencia, lo que explica el porqué la autonomía universitaria se ha utilizado como argumento jurídico-político ante el Tribunal Constitucional para efectos de evitar la implementación de políticas públicas específicas tales como a la recientemente incorporada figura del administrador provisional y de cierre para instituciones de educación superior, o también porqué se ha utilizado a propósito de acciones propiamente judiciales (se han conocido recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de normas relativas a la autonomía universitaria en el contexto de pugnas judiciales entre particulares y universidades).

Como se dijo, si existe la posibilidad de oponer el derecho a la autonomía frente a la intromisión de un agente externo a la institución educativa, resulta tremendamente necesaria la delimitación de las atribuciones que entrega la autonomía, a fin de limitar por extensión la capacidad de intervención que tiene, particularmente en el caso chileno, el Estado. Sin perjuicio de que el artículo 104 define estos aspectos como el de la (1) autonomía administrativa, (2) autonomía académica y (3) autonomía económica, es preciso complementar.

⁸ Meller, Patricio y Meller, Alan. "Los Dilemas de la Educación Superior: el caso de la Universidad de Chile". Santiago. Taurus. 2007. 283 p. Cit en: Droguett, Nicole. "Autonomía universitaria en las universidades del Consejo de Rectores de Chile". Tesis para optar al Título Profesional de Sociólogo de la Universidad de Chile. Santiago. 2010. p. 58.

⁹ Tight, M. Institutional autonomy. En: B. Clark y G. Neave, The encyclopedia of higher education. Analytical perspectives, Oxford, Pergamon Press. 1992. Cit en: Droguett, Nicole. "Autonomía universitaria en las universidades del Consejo de Rectores de Chile". Tesis para optar al Título Profesional de Sociólogo de la Universidad de Chile. Santiago. 2010. p. 58.

M. Tight, basado en la obra de Eric Ashby, identifica seis dimensiones relevantes que vistos como un todo podrían aportar a dar más sustento a esta triple distinción. En efecto, para este autor la autonomía universitaria comprendería:

1. La libertad respecto de la interferencia de lo no académico en el gobierno de la institución.
2. La libertad para distribuir el financiamiento como la institución considere adecuado.
3. La libertad para reclutar al personal y fijar las condiciones laborales.
4. La libertad de seleccionar a los estudiantes.
5. La libertad para diseñar y decidir el currículo.
6. La libertad para determinar estándares y métodos de evaluación.¹⁰

Vista así, la dimensión administrativa de la autonomía universitaria (definida en el art. 104 de la LGE como la facultad de organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes), estaría compuesta principalmente por la posibilidad de seleccionar estudiantes, pero sobre todo, por la capacidad de nombrar académicos y administrativos, fijando sus condiciones laborales de conformidad a la ley, evitando cualquier interferencia de lo no académico en el gobierno de la institución (desplazando como irrelevantes las fórmulas de co-gobierno o gobierno triestamental). Por otra parte, la autonomía económica (la que les permite disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes) se complementa con la definición sobre quién financia la institución, la libertad de esta para definir las fuentes de financiamiento y la distribución del financiamiento con absoluta discrecionalidad y, finalmente, la autonomía académica se relaciona con la posibilidad de diseñar y decidir el currículo de la institución y determinar estándares y métodos de evaluación para sus estudiantes. Sin duda, la libertad académica (o libertad de cátedra) cumple un rol fundamental a

¹⁰ Droguett, Nicole. Op. Cit. p. 60.

propósito de esta última clase de autonomía y existe discusión teórica muy interesante y profusa respecto a esta relación¹¹.

Como se puede ver, la definición respecto de qué es la autonomía universitaria va mucho más allá de lo que la propia legislación, por muy detallada que sea, puede definir. Esto pues las instituciones de educación superior - y muy especialmente las universidades - cumplen un rol clave en las sociedades modernas y, por tanto, sus fines y los medios que se utilizan para cumplirlos son esencialmente polémicos, siendo motivos de disputa política e intelectual desde hace siglos. Aún no existe una fórmula probada y transversal que garantice la protección de la autonomía universitaria pues tampoco existe un modelo de institución de educación superior que satisfaga los requerimientos de todos los actores al respecto. Todo este contexto vuelve mucho más relevante en términos político-legislativos el hecho de tener una visión clara sobre las posiciones que han tomado los actores durante los recientes debates legislativos.

En efecto, corresponde - antes de pasar a una descripción más pormenorizada de las posiciones contingentes en el debate público nacional - dejar asentadas las modificaciones legales que la reforma educacional incorpora a la fecha, específicamente en torno al reconocimiento de la autonomía. Para ello revisaremos los aspectos que al respecto contienen tanto el proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior (Boletín N° 10.783-04) como también el proyecto de Ley Sobre Universidades del Estado (Boletín 11.329-04).

En el caso del Boletín 10.783-04 sobre Reforma a la Educación Superior, debe tenerse presente que ya en su artículo 2° el proyecto trata sobre la autonomía de las instituciones de educación superior. Dicho artículo señala que el Sistema de Educación Superior (en adelante en este título, indistintamente, “el Sistema”) se inspira, además de los principios establecidos en el ya citado

¹¹ José Miguel Salazar, en una muy lúcida columna sobre autonomía universitaria señala al respecto: “*Uno de los nudos críticos que enmarcan el debate contemporáneo sobre la autonomía universitaria es la correlación entre libertad académica y autonomía institucional. La primera alude, según UNESCO, a la libertad que gozan los académicos para enseñar y discutir, para practicar investigación y publicar sus resultados, para expresar su opinión sobre su propia institución, y para participar en asociaciones académicas o profesionales sin censura previa. Aunque corrientemente se asume que la autonomía institucional es un prerrequisito para el ejercicio de la libertad académica, existen numerosos ejemplos en que las universidades restringen la libertad de sus académicos sin sufrir presiones externas. Al mismo tiempo, es posible que los profesores universitarios gocen de libertad y que la universidad que los alberga no posea mayor autonomía.*” Ver: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/11/13/desde-la-evidencia-atrta-y-la-autonomia-universitaria/>

artículo 3° de la LGE, en una serie de principios específicos donde el primero es, precisamente, el de autonomía, el cual se encuentra redactado del siguiente modo:

“a) Autonomía. El Sistema reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, entendida ésta como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales, dentro del marco establecido por la ley. Asimismo, las instituciones de educación superior deben ser independientes de limitaciones a la libertad académica y de cátedra, provenientes de controladores o entes externos a la misma, orientando su ejercicio al cumplimiento de los fines y demás principios de la educación superior, buscando la consecución del bien común y el desarrollo del país y sus regiones.

La autonomía comprende la dimensión académica, económica y administrativa, de conformidad a la ley y, en especial, las normas del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.”

Muy interesante al respecto es que, aunque el proyecto incluye dentro de los elementos propios de la autonomía a la libertad académica y de cátedra, el mismo artículo 2° contiene una letra especialmente dedicada al principio de libertad académica, separando ambas. A saber:

“f) Libertad académica. La educación superior debe sustentarse en el respeto y la libertad académica, que incluye la libre expresión de opiniones, ideas, e información; así como también en la libertad de cátedra, estudio, creación e investigación para los miembros de las comunidades académicas y docentes, sin discriminación arbitraria, dentro del marco establecido por la ley.”

Que la autonomía se vuelva un principio rector del sistema de educación superior es un hecho nuevo en la legislación nacional y los efectos propiamente jurídicos de esta declaración están por verse. De todos modos, aunque el proyecto no lo diga - profundizaremos en esto en el siguiente acápite - no son éstas las normas que mayor influencia tienen sobre la autonomía de las instituciones, al menos en este proyecto. Sin lugar a dudas las normas que crean órganos del Estado especializados y les asignan atribuciones bien definidas en el sector (particularmente la Subsecretaría de Educación Superior y Superintendencia de Educación Superior) son las normas que tienen una relación más directa con el tema y, por supuesto, las que han sido más discutidas durante la tramitación legislativa.

Algo similar ocurre con el proyecto de Ley Sobre Universidades del Estado (Boletín 11.329-04). En él también existe una mención específica la autonomía universitaria, que se relaciona intrínsecamente

con el art. 2º letra a) recién analizado, pero que profundiza en varios aspectos. A saber, el art. 2º del proyecto en comento señala lo siguiente:

“Artículo 2.- Autonomía universitaria. Las universidades del Estado gozan de autonomía académica, administrativa y económica.

La autonomía académica confiere a las universidades del Estado la potestad para organizar y desarrollar por sí mismas sus planes y programas de estudio y sus líneas de investigación. En las instituciones universitarias estatales dicha autonomía se funda en el principio de libertad académica, el cual comprende las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

La autonomía administrativa faculta a las universidades del Estado para estructurar su régimen de gobierno y de funcionamiento interno de conformidad a sus estatutos y reglamentos universitarios, teniendo como única limitación las disposiciones de esta ley y las demás normas legales que les resulten aplicables. En el marco de esta autonomía, las universidades del Estado pueden, especialmente, elegir a su máxima autoridad unipersonal y conformar sus órganos colegiados de representación.

La autonomía económica autoriza a las universidades del Estado a disponer y administrar sus recursos y bienes para el cumplimiento de su misión y de sus funciones, sin la intervención de autoridades u órganos públicos ajenos a la universidad. Con todo, el ejercicio de esta autonomía no exime a las universidades del Estado de la aplicación de las normas legales que las rijan en la materia.”

Es dable reconocer que el artículo avanza en las definiciones existentes a la fecha en la materia, pues se complementan aspectos relevantes sobre todo a la hora de definir la extensión de la autonomía en materia académica, administrativa y económica. Sin embargo, se extraña una definición en esos términos aplicable a todo el sistema de educación superior chileno y no solo para las universidades estatales. La razón de esta diferencia de tratamiento no es difícil de suponer: mientras las universidades del Estado todavía cuentan con cierto funcionamiento interno proclive a considerar relevante la definición del contenido de la autonomía, el sistema privado (masivo y lucrativo) no ha demostrado un interés que no sea corporativo a la hora de abordar la discusión, lo que ha vuelto innecesario un desarrollo fino del concepto a nivel general.

Ahora bien, a pesar del aparente desarrollo que el concepto de autonomía universitaria parece mostrar a partir del nuevo art. 2º del proyecto de ley sobre Universidades Estatales, es preciso reiterar la prevención realizada más arriba: paradójicamente no son las normas que se refieren a la

autonomía universitaria las que han suscitado mayor discusión sobre el tema, sino principalmente aquellas relacionadas a la gobernanza de las instituciones y sobre todo, al rol del Gobierno en el nombramiento de autoridades internas.

En el próximo apartado nos referiremos a esas discusiones, identificando posturas y evidenciando actores tras ellas, tratando de caracterizar la discusión y construir trayectorias. Cuando corresponda, profundizaremos en el contenido sustantivo del proyecto.

II. Síntesis contingente de la discusión pública sobre autonomía universitaria en el contexto de la reforma educacional en tramitación.

Como se ha dicho, la idea de autonomía universitaria ha suscitado profusos debates políticos e intelectuales desde hace mucho. La tensión principal que hay detrás de la polémica es el frágil equilibrio entre la facultad de auto-determinar los objetivos y los medios que utilizan las instituciones de educación¹² y el deseo fundado de los poderes sociales, políticos o económicos de influir en ellas, entendiendo siempre la relevancia estratégica que tiene la producción de conocimiento.

El rol del Estado - particularmente, de los gobiernos de turno - es uno de los asuntos que suscita mayor atención, principalmente en el caso de las universidades latinoamericanas. Reconocida es en este sentido la tendencia vigente todavía en nuestro continente que expresa una transformación relevante en la estructura financiamiento de las instituciones de educación superior, tendencia que

¹² N del A. No es casual la utilización de expresiones diferenciadas para objetivos y medios. El Profesor José Miguel Salazar en su columna ya citada y siguiendo a Berdahl, distingue entre autonomía sustantiva y procedimental. La primera se entiende como “*el poder de las universidades para decidir corporativamente sobre sus objetivos y líneas de trabajo*”, mientras que la otra se entiende como “*la facultad que estas instituciones poseen para determinar los medios que serán utilizados para el logro de tales objetivos.*”

avanza hacia una mayor presencia privada de la mano de una apertura al mercado.¹³ El ingreso de actores cuya motivación no es principalmente académica, ha incorporado a la discusión nuevas categorías en las cuales la autonomía universitaria es también argumento para la defensa de intereses corporativos y lucrativos que se contraponen a la regulación del Estado.

En Chile, el proceso de privatización y mercantilización de la educación superior es una realidad al menos desde la década de los 80'. Sabido es que nuestro sistema educativo, en síntesis, es la expresión prístina de un proceso de modernización neoliberal en educación que con la excusa de ampliar la matrícula de la educación terciaria abrió un nicho de negocio suculento para los privados, lo cual motivó un crecimiento desregulado de instituciones de educación superior masivas y lucrativas. Esto no podría haberse hecho sin un deterioro programado y sistemático de la educación pública, materializado primero en la fragmentación de cualquier atisbo de estructura estatal nacional y luego en un abandono consciente de las instituciones estatales al mercado, obligándolas a competir en situación de desventaja.

Tampoco es novedad que detrás de las instituciones de educación superior se articulan y operan verdaderos poderes fácticos, con apoyo de los recursos estatales y en alianza con poderes económicos. Así, buena parte de nuestro sistema de educación superior es, en el fondo, un entramado de negocios académicos cuya transparencia y legitimidad ha estado en tela de juicio al menos desde las movilizaciones del 2011 en adelante pero que sigue concentrando la mayor cantidad de estudiantes matriculados. Un caso paradigmático es el caso de Laureate International Universities, la mayor empresa transnacional de universidades privadas del mundo que cuenta con una red de instituciones de educación superior en 27 países y que solo en Chile es controladora de la Universidad Andrés Bello, Universidad de Las Américas, Universidad de Viña del Mar, del Instituto Profesional AIEP, de la Escuela Moderna de Música y Danza y del Institute for Executive Development.

Además de un escenario hegemonizado por actores privados al mando de proyectos educativos y con un fragmentado y desfinanciado sistema público de educación superior, el Gobierno de Michelle Bachelet ha debido enfrentar una notoria incapacidad de ordenar al mundo político en torno al apoyo a las reformas. Expresión de esto es que la tramitación legislativa de los proyectos de

¹³ DROGUETT, Nicole. Op. Cit. p. 63.

Educación Superior y Universidades Estatales ha sido conflictiva desde un comienzo¹⁴ y el Gobierno ha debido ceder en numerosos aspectos durante las discusiones parlamentarias donde el tema de la autonomía - como se verá - ha tenido un rol bastante particular.

En efecto, como se podrá desprender de todo lo expuesto no es de extrañarse que la autonomía de las instituciones de educación superior sea un argumento muy utilizado durante las airadas discusiones legislativas. Sin embargo, lo realmente importante de observar no es tanto la especificidad técnica de la discusión, sino más bien cómo - mediante la utilización de determinadas defensas a la autonomía - podemos identificar a los actores en disputa. En efecto, la conclusión más relevante que podemos notar cuando se revisa la discusión legislativa a la fecha - tanto en el proyecto de educación superior como en el proyecto de universidades estatales - es que la idea de autonomía universitaria se ha utilizado políticamente para defender o apoyar determinadas posiciones, lo que muchas veces ha desdibujado el concepto mismo, pasando a utilizarse como un significante vacío, un especie de comodín argumentativo que se relaciona poco y nada con un sentido sustantivo de lo que implica la autonomía universitaria.

En este sentido, el Profesor Fernando Atria - quien ha sido un activo promotor de la reforma educacional y se encuentra domiciliado políticamente en un sector del PS que ha sido crítico de muchos aspectos de la política concertacionista - sostiene que la autonomía universitaria tendría, al menos, dos formas de ser comprendida a propósito de los proyectos de reforma educacional: una forma de comprensión general y una forma de comprensión especial. La autonomía universitaria general sería la mera aplicación de la libertad general de propiedad que asegura al dueño la facultad de utilizar aquello que es de su propiedad como le plazca, dentro de los márgenes que le entrega la ley. Sería, en otras palabras, la facultad de los controladores para hacer de las instituciones de educación superior lo que deseen, amparados en el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad y en la autonomía de los cuerpos intermedios (cuestión que como ya vimos más arriba, es parte de la fundamentación doctrinaria que precisamente sustenta ausencia del reconocimiento

¹⁴ N del A. Felipe Larenas y Pablo Sandoval señalan: “El 4 de julio de 2016 el gobierno presentó al parlamento el proyecto de reforma a la educación superior. Antes de hacerlo, lo postergó 10 veces. Cuando empieza a terminar marzo del año siguiente, aún no se vota siquiera la idea de legislar. El proyecto lleva 8 meses completamente paralizado. Del periodo de audiencias y del debate público en general, se desprende una disconformidad generalizada con la reforma: no existe hoy actor político, social o técnico que no manifieste reparos. Hace unos días se anunció su división, en una evidente maniobra por destrabar lo que ya se avizora como uno de los fracasos técnicos y políticos más grandes del gobierno de Bachelet”. Visto en: <http://www.eldesconcierto.cl/2017/03/31/ahora-es-cuando-a-construir-la-agenda-del-movimiento-por-la-educacion/>

constitucional de la autonomía universitaria). Por otra parte la autonomía universitaria en un sentido especial se trata de una cualidad particular de la institución “universidad” que no tiene correlato en otra clase de instituciones y que tampoco tiene relación con su carácter (o no) de “cuerpo intermedio”. Según el propio Atria *“la universidad es la institución que existe para fomentar y cultivar la investigación y el desarrollo del conocimiento mediante el uso de la razón, lo que tiene como condición su autonomía de toda interferencia que pretenda utilizarla como instrumento para un fin distinto al de contribuir, mediante el uso de la razón, a la producción y transmisión del conocimiento”*.¹⁵

Queda en evidencia que, para Atria, estas dos concepciones de autonomía universitaria son excluyentes entre sí. Y asumir que lo son es asumir también que quienes las defienden toman una opción política al respecto, aún cuando recubran estas posiciones desde cargos académicos, centros de estudio o posiciones de reconocimiento profesional.

José Julio León, también académico, critica precisamente esa forma de comprender el problema de la autonomía. Para él, por autonomía universitaria debemos comprender un conjunto de atributos dentro de los cuales siempre debe primar la sustancia académica y que van mucho más allá de la libertad de cátedra. En la definición de esos atributos específicos son los académicos quienes cumplen el rol fundamental y el resto de la comunidad universitaria, según palabras del autor, podrán participar de las definiciones en la medida que sus intereses se vean representados o logren dicha representación en la política interna de la institución.¹⁶ Así, la discusión política sobre la definición del concepto de autonomía sería innecesaria, de lo que se trata es discutir políticamente cómo se ejerce y quién participa de la definición.

Lo que hay detrás de su crítica - a nuestro juicio - es la idea de que los límites a la autonomía o, dicho de otro modo, los alcances de la autonomía que se le entrega a las universidades (o que se les garantiza a los académicos) son un tema específico, distinto a la discusión sobre la naturaleza jurídica o política de la autonomía. Esto conviene tenerlo presente a la hora de analizar las posiciones en debate, pues las posiciones se han mezclado en el debate, en muchos casos oscureciéndolo.

¹⁵ Ver en: <http://www.derecho.uchile.cl/comunicaciones/columnas-de-opinion/128177/fernando-atrta-autonomia-universitaria-y-universidad-publica>

¹⁶ Ver en: <http://www.aequalis.cl/jose-julio-leon-responde-preguntas-planteadas-comision-educacion-la-camara-diputados/>

Así también lo reconoce el Profesor José Miguel Sanhueza, quién se pregunta - contra Atria - si las concepciones de autonomía que él propone cubren o no aspectos como la libertad de cátedra, la definición de la agenda investigativa, la asignación del presupuesto, el ejercicio de derechos político-institucionales, o sólo parte de ellos. Sanhueza complejiza el problema de la autonomía, señalando incluso que según las definiciones internacionalmente aceptadas - por ejemplo, la de la Asociación Internacional de Universidades (IAU)¹⁷ - una lógica binaria como la que propone Atria sería abiertamente insuficiente y no se condice con la tendencia actual que desde la evidencia señala que las universidades deben tolerar cierto nivel de intromisión. En efecto, el autor señala que:

“Si las universidades dependen del financiamiento público, la magnitud de los recursos asignados, la forma de su distribución y el tipo de instrumento de financiamiento configuran un escenario impuesto para las universidades, de que no pueden escapar. El nivel de autonomía suele ser mayor cuando se trata de la dimensión relativa a organización interna y la estructura de gobierno, pues los gobiernos no han encontrado una solución para acomodar estructuralmente la masificación de la matrícula dentro de las universidades.

Esa autonomía decae significativamente a la hora de definir el currículo, pues la normativa asociada a las profesiones reguladas y la influencia residual de gremios y las asociaciones disciplinarias son claves para la configuración de los planes de estudio de la mayoría de los programas de pregrado. Quizás la contratación de personal académico y profesional es la dimensión donde la autonomía se ejerce más plenamente. Con la excepción de las exigencias asociadas al estatuto de los funcionarios de las universidades estatales, este es un campo donde ha prevalecido la autodeterminación de las universidades ante la ausencia de directrices sobre las certificaciones académicas superiores.”¹⁸

Dicho esto, es posible - solo para efectos analíticos - identificar determinadas posiciones de actores en el debate público de la reforma educacional que se ubican, en algunos casos de forma clara y en otros casos de forma más oscura.

¹⁷ N del A. Para la IAU la autonomía es el necesario grado de independencia – frente a interferencias externas – que la universidad requiere a propósito de su organización interna y gobierno, la distribución interna de recursos financieros, la generación de ingresos desde fuentes privadas, el reclutamiento de sus empleados, la organización del currículo y las condiciones de estudio, y la libertad para hacer docencia e investigación. Ver en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/11/13/desde-la-evidencia-atrria-y-la-autonomia-universitaria/>

¹⁸ Ver en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/11/13/desde-la-evidencia-atrria-y-la-autonomia-universitaria/>

Primero, encontraremos a quienes defienden corporativamente a las instituciones - particularmente a las universidades - utilizando una concepción de autonomía universitaria al “modo general” que propone Fernando Atria, es decir, como ejercicio de la autonomía de los cuerpos intermedios y del ejercicio del derecho de propiedad del controlador. Esta es, probablemente, la posición más conservadora y corporativa que encontraremos en el marco del debate nacional. Se critica la excesiva burocratización de la reforma materializada por medio de la creación de la nueva Subsecretaría de Educación Superior, de la Superintendencia del ramo y de las nuevas atribuciones del Ministerio, causando una sobre-regulación que dañaría el sistema. Un exponente de esta posición es el Rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Sr. Ignacio Sánchez, tal como reflejan los siguientes párrafos que sintetizan su opinión en la Comisión de Educación del Senado:

(...)

En cuanto a la autonomía de las instituciones, es decir, la regulación del sistema, su transparencia y garantía de calidad, se requiere que se desarrolle una nueva estructura institucional, la re-evaluación del sistema de admisión y el establecimiento de un proceso regulatorio robusto que garantice la transparencia financiera y de la información para padres y estudiantes. La nueva estructura institucional, que en el proyecto de ley incluye una Subsecretaría, una Superintendencia y un Consejo de Aseguramiento de la Calidad, debería permitir a las universidades crecer y desarrollarse, pero no establecer sobrerregulaciones que solo burocratizan el sistema y convierten al Estado en un ente único y controlador.

(...)

Continuando con su exposición, hizo presente que el actual proyecto de ley, además de ser desfavorable para la calidad de las instituciones, presenta un riesgo significativo para la autonomía de las universidades, siendo éste un aspecto crucial para el crecimiento y desarrollo del sistema. Existe, en su opinión, una sobrerregulación por parte del Ministerio, con un rol desproporcionado de la Subsecretaría que toma a cargo el sistema de admisión, define cuotas de inscripción de cupos, valores y matrícula. Si queremos construir una estructura sustentable para el futuro, la Subsecretaría debiera ser la encargada de elaborar, coordinar y ejecutar políticas y programas. El nuevo Consejo de Calidad deberá estar orientado a mejorar el sistema de acreditación, con un rol de seguimiento, evaluación continua y asistencia a las instituciones. Adicionalmente, la Superintendencia debiera tener un papel de supervisión en el área financiera e información a los estudiantes, para evitar los conocidos excesos que se han presentado. Es importante dotarla de adecuadas atribuciones, no como está en la actualidad en que hay un número excesivo de funciones que hacen muy engorroso el trabajo universitario. En el actual proyecto de ley, las funciones de la

Superintendencia hacen compleja la labor de innovación, emprendimiento y aporte de valor a la sociedad desde las universidades, al ponerse trabas a la asociación con empresas para desarrollar estas labores propias de la universidad del presente y en especial del futuro.

(...)

Del mismo modo, si se fijan los precios, -en especial de los estudiantes de ingresos superiores que no están afectos a gratuidad-, sin tener en cuenta los elementos antes mencionados – calidad y diversidad del sistema–, la propuesta será una amenaza para el desarrollo y la autonomía universitaria.¹⁹

Si bien esta posición reconoce la necesidad de regular el sistema, se cristaliza en ella una visión conservadora de dicha regulación donde siguen siendo los privados quienes conservan la iniciativa y donde se considera un riesgo cualquier intromisión excesiva por parte de agentes estatales en el quehacer general de los controladores. Lo relevante aquí es que lo que parece estar en discusión, para este sector, no es la independencia de la institución para el cumplimiento de sus objetivos sociales (producción y difusión de conocimiento libre) sino, más bien, la protección del espacio decisional propio de quien o quienes actúan como dueños de la institución. Otro exponente de esta posición es el Rector de la Universidad de los Andes, quien - también a propósito de la discusión en la comisión de educación del Senado sobre la reforma a la educación superior - evidencia las siguientes amenazas del proyecto a la autonomía universitaria:

Uno) La administración por parte de la Subsecretaría del sistema de admisión termina en un control estatal sobre materias académicas que es propio de cada proyecto educativo. Los intereses de la Subsecretaría pueden ser incompatibles o derechamente opuestos a los de las instituciones, por ejemplo, en cuanto a la selectividad académica. El control centralizado de la admisión afecta la autonomía de las instituciones y pone en riesgo la naturaleza misma de la educación superior universitaria: meritocracia y excelencia académica.

Dos) La existencia de una Superintendencia no es una amenaza en sí misma para la autonomía de las instituciones. El problema es la amplitud y vaguedad de sus atribuciones que derivan en espacios de discrecionalidad. Esto se combina con el carácter político del cargo de superintendente y la falta de criterios y reglas en esta materia, por tratarse de una institución nueva.

¹⁹ INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL SENADO, en segundo trámite constitucional, recaído en el proyecto de ley sobre Educación Superior. BOLETÍN N° 10.783-04. P-32-35.

Tres) Se debilita la política de pesos y contrapesos que ha sido estructural en el sistema educacional. Por ejemplo, no corresponde que en el proceso de nombramiento del administrador provisional y de cierre el rol de Consejo Nacional de Educación sea reemplazado por la Superintendencia. La autonomía de las instituciones se resguarda mejor cuando se cuidan los equilibrios institucionales entre los entes estatales involucrados y se acotan sus roles.²⁰

Ahora bien, esta posición no solo considera a rectores de universidades privadas sino que también ha sido apoyada explícitamente por actores del mundo académico y por la derecha en el Parlamento. Así, por ejemplo, se desprende de la posición de Andrés Bernasconi - vicedecano de la Facultad de Educación UC y director del Centro de Estudios Avanzados sobre Justicia Educacional - quién a propósito del proyecto de reforma a la educación superior sostuvo que:

“En efecto, el proyecto trasunta una enorme confianza en que lo que no hacen bien las instituciones lo hará bien el Estado. Afirmó que el Estado es, para efectos de este proyecto, el Subsecretario de Educación Superior y el Superintendente, con sus equipos, la Comisión Nacional de Acreditación y la Comisión de Expertos que fija aranceles. El proyecto confía en que ellos saben mejor que las instituciones de educación superior lo que es bueno para la educación superior. Una mala decisión de una institución la perjudica a ella solamente. Una mala decisión del Superintendente las afecta a todas. El problema de las restricciones arbitrarias a la autonomía no es sólo su inconstitucionalidad, sino que los efectos de malas decisiones, antes confinados a la institución que yerra el camino, ahora quedan magnificados a todo el sistema. Así, por ejemplo, un mal diseño del sistema único de admisión por el Subsecretario compromete a todo el sistema, y no a partes de éste, como ocurre hoy, con diferentes sistemas de admisión en diversas partes del sistema. Lo mismo con la fijación de los aranceles.”²¹

Un segundo acercamiento al problema de la autonomía universitaria es aquel que defiende una concepción fuertemente arraigada en la cultura más tradicional de la educación superior chilena, propia de ciertas universidades agrupadas en el Consejo de Rectores pero más especialmente en el Consejo de Universidades Estatales de Chile (CUECH), además de otras asociaciones específicas por ejemplo la AUR (Asociación de Universidades Regionales).

²⁰ *Ibíd.* p. 35 - 38.

²¹ *Ibíd.* p. 129.

Esta posición defiende una autonomía universitaria que garantiza la autodeterminación de la institución respecto a sus aspectos académicos, administrativos y financieros, luchando contra cualquier tipo de “captura”, principalmente política. Más que una defensa corporativa de la libertad de controladores, detrás de esta clase de argumentos encontramos una preocupación específica sobre la gobernanza interna de las instituciones, cuestión que adquiere ribetes más particulares aún para el caso de las universidades estatales. Así lo han hecho ver estas instituciones, como se observa - por ejemplo - en la opinión del Rector de la Universidad de Chile Sr. Vivaldi:

“En materia de gobierno, autonomía y participación, expresó que la atmósfera del proyecto está impregnada de un nuevo concepto: el de “captura”. Esta es una idea ajena tanto a la historia de los estatutos de las universidades chilenas en democracia como a la interacción de ella con los gobiernos.

La gobernanza debe generarse tras procesos de reflexión y consultas a las comunidades. A su vez, debe incluir valores como autonomía, excelencia, participación y pluralismo; debe también definir cuerpos colegiados declarando sus estructuras y ámbitos de competencias.

Debe compatibilizar la autonomía con la interacción con el Estado, tarea que, espontáneamente, para el Chile en democracia nunca ha sido difícil. Asimismo, los cuerpos colegiados tienen que tener calidad resolutive en materias de índole académica.”²²

También el Senado Universitario de la Universidad de Chile ha manifestado prevenciones en este sentido:

Respecto de la autonomía universitaria, afirmó que es esencial, en atención a que las funciones universitarias de docencia, investigación, creación artística e innovación, requieren del pleno despliegue del saber, encarnado en individuos y grupos, y luego, por su esencia misma, presupone un ámbito de libertad y pluralismo que, en su nivel más intenso y exigente -el de la creación y la inventiva- no debe ser condicionado. La autonomía universitaria es y ha sido consustancial a las funciones que se le han asignado a la universidad como institución.

(...)

²² INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ACERCA DEL PROYECTO DE LEY SOBRE UNIVERSIDADES DEL ESTADO. BOLETÍN N° 11.329-04. P.48 - 51.

En relación a la pregunta sobre qué tipo de gobierno debe tener una universidad, expresó que en la comunidad universitaria están representados los diversos intereses de la sociedad, en cuanto tienen pertinencia y experiencia con las facetas de educación, creación científica y artística e innovación.

(...)

Las universidades deben establecer y contar con gobiernos que aseguren la reflexión sobre sus propósitos, en el contexto social e histórico en el cual se desarrollan; que formulen normas y políticas que permitan avanzar en el logro de estos propósitos y, por último, deben ser capaces de evaluar que sus tareas sean cumplidas con la pertinencia adecuada. Cada una de estas funciones debe recaer en órganos vinculados entre sí y establecidos por la comunidad universitaria en los estatutos de cada universidad.

(...)

En relación a la autonomía, enfatizó que ésta es intrínseca a las universidades, a su concepto y funciones y debe ser ejercida por la comunidad universitaria, que está facultada para decidir su organización, gobierno, funcionamiento y administración. No se puede imponer una forma de gobierno cuando ya las universidades, mediante un procedimiento democrático, han acordado sus estatutos. Situación diversa a aquellas universidades que aún no hayan fijado sus estatutos y a las cuales debe necesariamente entregárseles soltura para que las comunidades decidan.²³

La tendencia a privilegiar una gobernanza autónoma, con la menor intervención de cualquier poder externo (especialmente el poder político del gobierno de turno) y forjada al calor del debate y la participación interna en las universidades - siempre incluyendo subordinadamente a cualquier estamento no académico - también es apoyada por cierta intelectualidad específica, vinculada a este sector y es, también, la postura más cercana al oficialismo. Así, por ejemplo, el Director del Magister en Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, señor Aldo González y también María Olivia Monckeberg, quien señala que:

“(...) el proyecto de ley replica el modelo de los años 80, vigente en trece de las dieciocho universidades, extendiéndolo a todas ellas, y que no se puede imponer un modelo rígido de disposiciones comunes en esta materia. Muy por el contrario, hay que permitir que cada universidad, de manera flexible, establezca la forma de

²³ *Ibíd.* p. 55 - 57.

*gobierno que mejor responda a su situación particular, a través de los órganos y mecanismos de representación y participación que estime pertinente.*²⁴

Asimismo, la académica realiza 4 propuestas que - vistas en perspectivas - están alineadas con la posición en comento:

- 1. Consagrar al menos dos órganos colegiados superiores en cada universidad, uno con funciones predominantemente ejecutivas y otro con funciones predominantemente normativas.*
- 2. Fijar una proporción máxima de representantes externos o estatales en el órgano colegiado respectivo, junto con una fórmula para que su designación no involucre sólo al poder Ejecutivo.*
- 3. Asegurar la existencia mayoritaria de integrantes académicos en los órganos colegiados.*
- 4. Asegurar la participación en estos órganos de estudiantes y funcionarios no académicos, sin perjuicio de evaluar la incorporación de los egresados dependiendo de las características y voluntad de cada institución.*²⁵

En este punto es bueno detenerse pues estas propuestas - no solo las recientemente analizadas sino también aquellas propuestas por los sectores más conservadores - han tenido bastante recepción durante la tramitación legislativa, materializándose en una serie de modificaciones específicas a los proyectos en curso, particularmente el de educación superior. Así, por ejemplo, el proyecto que fue recientemente aprobado en segundo trámite constitucional por el Senado elimina facultades de la Subsecretaría de Educación Superior, haciendo eco de las críticas a una excesiva burocratización del sistema. La Subsecretaría ya no regirá verticalmente el sistema, sino que colaborará en la coordinación del mismo en el diseño, implementación y ejecución la plataforma informática para admisión y acceso, el cual estará principalmente en manos de los propios establecimientos de educación superior y de ciertos comités técnicos que se crearán para tal efecto, a fin de evitar cualquier discrecionalidad. Otro ejemplo de modificación que va en la misma línea anterior dice relación con las atribuciones de la Superintendencia de Educación Superior y el control que tiene respecto de la gestión financiera de las instituciones. Así, por ejemplo, el proyecto actual adecúa la definición de personas relacionadas a los estándares vigentes en la Ley de Mercado de Valores y de Sociedades Anónimas. De esta forma, el grado de consanguinidad requerido se vuelve menos exigente y pasa de tercero a segundo grado y el porcentaje de participación de las personas jurídicas

²⁴ *Ibíd.* p. 57 - 60.

²⁵ *Ibíd.* p. 58.

requerido sube de 5% a 10%, flexibilizando evidentemente las normas sobre uso de los recursos y limitando las atribuciones del Estado en materia de fiscalización.

En el proyecto que regula las Universidades Estatales también han existido cambios motivados por las posiciones que abogan por una menor intromisión del gobierno de turno en la gobernanza interna de las universidades. Así, por ejemplo, el proyecto actual - recientemente aprobado en general y particular por la Cámara de Diputados - disminuyó el número de representantes nombrados por el Presidente de la República y les impuso mayores requisitos (tener, además, conocimientos y experiencia en relación a las etnias, las comunidades y el territorio en el cual se emplaza la respectiva universidad), a fin de evitar una excesiva discrecionalidad.

Finalmente, es preciso señalar que es posible encontrar una tercera posición que se ha manifestado durante el debate legislativo - más heterogénea, desarticulada y por tanto, matizada y minimizada en sus efectos políticos - protagonizada por actores sociales organizados y centros de pensamiento crítico, particularmente vinculados al estudiantado y a trabajadores universitarios organizados. Estas posiciones abogan por una mayor participación estamental en la gobernanza interna de las instituciones, suponiendo que con ello podría democratizarse el quehacer propiamente académico, administrativo y financiero. En general son críticas con la reforma en su conjunto.

En este sentido, por ejemplo, la CONFECCh ha señalado que si bien valora los esfuerzos del Ministerio de Educación encaminados en revisar aspectos específicos del proyecto de universidades estatales relacionados a gobierno universitario (por ejemplo aquellos que apuntan a garantizar la participación de académicos, funcionarios y estudiantes en los cuerpos intermedios; que otorgan mayores funciones al Consejo Universitario o que garantizan la independencia de los representantes de Gobierno) todavía no se han considerado otros aspectos vinculados a la autonomía - por ejemplo - una modificación sustancial a la Ley N° 19.305 que regula la elección de rectores; considerar los periodos de ejercicio del cargo de rector previos a la vigencia de la ley o una actualización de los estatutos internos mediante procesos participativos y democráticos.

Otras organizaciones, como la FENAFUCH o la ASOACAD se han opuesto radicalmente a intervención del Ejecutivo en el Consejo Superior, cuestión que consideran *“no es una cosa más que la manifestación del Ministerio de Educación de no comprender cómo han funcionado, funcionan y pretenden seguir*

*funcionando las universidades del Estado, que tienen como soberano a su comunidad universitaria.”*²⁶ Otras instituciones, como Fundación NODO XXI, si bien valoran la disminución de la carga burocrática a las instituciones y también relevan la importancia de la autonomía como fundamento de estas medidas, evidencian una contradicción que cruza el proyecto de reforma educacional como un todo: se crea una regulación propiamente de mercado que asienta la existencia de un falso sistema mixto de educación superior, donde la hegemonía del sector privado queda legitimada institucionalmente hacia el futuro en desmedro de la construcción de un sistema de educación pública fortalecido.

²⁶ *Ibíd.* p. 78.

LISTADO DE REFERENCIAS UTILIZADAS

- Proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior (Boletín N° 10.783-04).
- Proyecto de Ley Sobre Universidades del Estado (Boletín 11.329-04).
- Ley de Instrucción Secundaria y Superior dictada el año 1879. Visto en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-86284.html>
- DFL N° 7.500 del Ministerio de Educación Pública. Visto en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5652>
- Estatuto de Garantías Constitucionales. Visto en: <https://www.marxists.org/espanol/allende/1970/diciembre30.htm>
- TORRICO, H. Maximiliano Andrés, 2016. La Autonomía Universitaria en Chile: Marco jurídico y análisis crítico. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias jurídicas y Sociales, Santiago de Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- Meller, Patricio y Meller, Alan. “Los Dilemas de la Educación Superior: el caso de la Universidad de Chile”. Santiago. Taurus. 2007. 283 p. Cit en: Droguett, Nicole. “Autonomía universitaria en las universidades del Consejo de Rectores de Chile”. Tesis para optar al Título Profesional de Sociólogo de la Universidad de Chile. Santiago. 2010. p. 58.
- Tight, M. Institutional autonomy. En: B. Clark y G. Neave, The encyclopedia of higher education. Analytical perspectives, Oxford, Pergamon Press. 1992. Cit en: Droguett, Nicole. “Autonomía universitaria en las universidades del Consejo de Rectores de Chile”. Tesis para optar al Título Profesional de Sociólogo de la Universidad de Chile. Santiago. 2010. p. 58.
- Droguett, Nicole. “Autonomía universitaria en las universidades del Consejo de Rectores de Chile”. Tesis para optar al Título Profesional de Sociólogo de la Universidad de Chile. Santiago. 2010. Vista en: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cs-droguett_n/html/index-frames.html
- “Desde la evidencia: Atria y la autonomía universitaria”. Por José Miguel Sanhueza. Visto en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/11/13/desde-la-evidencia-atr-ia-y-la-autonomia-universitaria/>
- “Autonomía universitaria y universidad pública” Por Fernando Atria. Visto en: <http://www.derecho.uchile.cl/comunicaciones/columnas-de-opinion/128177/fernando-atr-ia-autonomia-universitaria-y-universidad-publica>

- Nota de prensa. “José Julio León responde preguntas planteadas por Comisión de Educación de la Cámara de Diputados” Visto en: <http://www.aequalis.cl/jose-julio-leon-responde-preguntas-planteadas-comision-educacion-la-camara-diputados/>
- Ley General de Educación. Visto en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014974&idVersion=#sostenedor0>
- DFL N° 1 de 1980 del Ministerio de Educación sobre universidades. Visto en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3394>
- “Ahora es cuando: a construir la agenda del movimiento social por la educación”. Por Felipe Larenas y Pablo Sandoval. Visto en: <http://www.eldesconcierto.cl/2017/03/31/ahora-es-cuando-a-construir-la-agenda-del-movimiento-por-la-educacion/>
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL SENADO, en segundo trámite constitucional, recaído en el proyecto de ley sobre Educación Superior. BOLETÍN N° 10.783-04.
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ACERCA DEL PROYECTO DE LEY SOBRE UNIVERSIDADES DEL ESTADO. BOLETÍN N° 11.329-04