

PUNTOS DE VISTA SOBRE EL PROBLEMA UNIVERSITARIO

1. El Supremo Gobierno ha nombrado una Comisión especial, integrada por tres ministros de Estado y dos distinguidos profesores, bajo la presidencia del Ministro de Educación, para la preparación de un Proyecto de Ley General de Universidades.

Dicha Comisión ha dado origen a diferentes subcomisiones, que tienen a su cargo la reflexión sobre aspectos específicos, que ilustrarán la acción de la Comisión que preside el ministro nombrado.

2. Como integrante de la Subcomisión Nº 1 —encargada de examinar temas tales como definición de universidad y carreras universitarias; relaciones de las universidades entre sí y con el Estado; autonomía universitaria; fundación de nuevas universidades, etc.—, preparé algunas notas generales que, en su esencia, se reproducen a continuación.

3. Para el concepto de “universidad” estimaría esclarecedor:

i) Universidad como “persona jurídica reconocida como tal”, sin atender a los requisitos que cumple. Ej., las ocho reconocidas en Chile hoy.

ii) Universidad como “establecimiento universitario”, o sea, el local e implementos destinados a que “funcione” una universidad (distingo importante para fines de precisar la llamada “autonomía territorial”);

iii) La universidad como comunidad académica de profesores, investigadores y alumnos en el cumplimiento de sus tareas propias;

iv) La universidad como comunidad universitaria (o sea, la comunidad académica y sus cooperadores administrativos, sin los cuales no es de facto posible su funcionamiento);

v) La universidad como “función universitaria”, o sea, la tarea específica que la distingue y justifica en la comunidad regional o nacional en la cual se inserta;

vi) La “universidad” como “centro universitario”, cualquier sede, campus, etc.

vii) La universidad como “sistema universitario” o conjunto de las universidades de un país o de una región.

4. Postulo que la “Ley General de Universidades” apuntará a la determinación de ciertos requisitos o notas que habilitarán a determinadas instituciones para obtener el reconocimiento de “persona jurídica universitaria” (primera de las acepciones referidas anteriormente). Ahora bien, para llegar a tal reconocimiento, el legislador debe tener presente y no confundir las demás acepciones (Nuestra historia reciente muestra agudamente los efectos de no hacer estos distingos).

5. No me parece imposible y, por el contrario, creo conveniente, que la Ley General de Universidades (directiva presidencial), o Ley Orgánica Constitucional de Universidades (Anteproyecto de Reforma Constitucional), contenga una definición de lo que se entiende por “persona jurídica universitaria”, o sea, universidad como “persona jurídica”. Tal definición no pretenderá aprehender la esencia de “lo universitario”, sino señalar notas distintivas que diferencien una universidad de lo que “no es universidad”, e ilustren la acción de las autoridades administrativas, judiciales o de otro orden cuando deban referirse a ellas.

En el sentido que dejo expuesto, la "definición" comenzaría con una expresión como la siguiente: "Se entiende por universidad para los efectos de esta ley, una persona jurídica...", continuando con algunas especificaciones necesarias para los efectos jurídicos y administrativos. A manera ejemplar, sugiero:

Art. ... "Se entiende por universidad, una persona jurídica sui generis reconocida y financiada en conformidad a esta ley (Decreto-Ley), constituida, en esencia, por académicos de las distintas áreas del saber, jerárquicamente organizados y encabezados por un rector propuesto por los de más alta calificación, que imparten enseñanza sistemática de nivel superior, habilitante para un título o grado universitario, y que dan sustento, al mismo tiempo, a un centro de cultivo de la Filosofía, las Ciencias, las Bellas Artes y la Tecnología, en el más elevado nivel, el cual, inspirado en la búsqueda insaciable y asociada del conocimiento y de la belleza en todas sus manifestaciones, contribuye a la conservación, enriquecimiento y comunicación del patrimonio cultural de la nación".

6. Me parecen excelentes las notas mencionadas por el prof. J. de D. Vial sobre lo que caracteriza una universidad. Ellas pueden ser elementos que se tendrán en vista para la evaluación de los casos concretos: determinar si una institución ha alcanzado un grado de elevación o universalización que justifique su reconocimiento como universidad.

7. La excelencia del nivel y el ámbito en que desarrolla su función propia la universidad le obliga a disponer de una necesaria autonomía para determinar los contenidos y métodos de sus actividades de docencia, de investigación, de evaluación y comunicación (autonomía académica), para determinar las estructuras administrativas que sirvan eficazmente la gestión académica (autonomía administrativa), y para decidir el destino de los fondos que satisfagan sus finalidades académicas (autonomía económica). Estos conceptos se desprenden de los fundamentos del Anteproyecto de Reforma (pp. 119 y 120).

Las cuestiones que al respecto debe tener claras el legislador, son las siguientes:

a) El fundamento de la autonomía es la "función" universitaria.

En la medida en que la universidad cumple las tareas comunes de cualquier otra persona jurídica (compra, vende, hereda, contrata trabajadores, desahucia, ocupa espacios, genera ruidos, contamina, etc.) está sometida a la legislación general, con ciertas precauciones para evitar que los asuntos limítrofes o mixtos sirvan de pretexto para comprometer la autonomía, o ésta, de pretexto para evadir la ley general. Un sistema de cautelas y protecciones es indispensable, incluyendo la posibilidad de que un tribunal u organismo del más alto nivel dirima en forma rápida toda dificultad;

b) Parece importante reflexionar, frente a la autonomía, sobre la distinción entre “universidades del Estado” y “universidades particulares”. Como manera de aproximarse al asunto, propondría los siguientes elementos de análisis:

i) Es exigencia del bien común nacional que haya una universidad o varias universidades; pero no es exigencia del común que esa o esas universidades sean establecidas o tuteladas por el Estado. No veo ninguna razón para que aquí no rija el principio de subsidiariedad;

ii) Establecida una universidad por el Estado —a falta de iniciativa o capacidad de otras instituciones— el Estado como fundador se compromete a proporcionarle financiamiento. El principio que debe regir este financiamiento es el mismo de las fundaciones: asignados los fondos para la finalidad fundacional, la administración y disposición de ellos corresponde al mecanismo autónomo de la universidad sin que exista en la Administración del Estado quién imponga determinada destinación, contra lo que autónomamente decidan las autoridades universitarias. Naturalmente que ello no obsta a las denuncias por delitos o irregularidades cometidos por personal universitario, o a los mecanismos de fiscalización superior propios de cualquiera universidad;

iii) La intervención de la Contraloría General de la República en cuanto a la inversión de “fondos fiscales” sólo puede referirse a que de ellos se haya usado “en conformidad a las normas o estatutos de la propia universidad”, pero no puede extenderse a enjuiciar el buen o mal criterio con que las autoridades universitarias han procedido;

iv) Es evidente que en Chile hacen falta, lo que hay en otros países, sistemas o mecanismos de “evaluación” de universidades, cuyos resultados son de interés para que las entidades públicas o privadas decidan sobre nuevos aportes;

v) Las llamadas “universidades del Estado” tienen semejanza con las “empresas autónomas del Estado”, gozando en tal sentido de la máxima autonomía, con la particularidad que a las empresas del Estado, éste les asigna un grado convencional de autonomía. Las universidades estatales exigen un ámbito máximo y esencial de autonomía.

vi) Las universidades estatales se asemejan a los “servicios públicos” en cuanto a que deben disponer de un presupuesto suficiente para el cumplimiento de su función. Este presupuesto no les puede ser retirado. Se diferencian del servicio público en cuanto a que la evaluación de su eficacia como servicio no compete a la autoridad administrativa, sino a la propia universidad, al sistema de universidades, o a los mecanismos de evaluación que se establezcan;

vii) Es legítimo, y en nada contradice la autonomía universitaria, que la autoridad pública que financia una universidad, la integra como parte

del rodaje oficial del sistema nacional de educación (educación superior) y que reconoce en ella el cumplimiento de funciones de esencial importancia para el bien común, participe de alguna manera en la designación de la autoridad central o máxima de la universidad, sea en la designación de rector, sea en la integración del cuerpo superior colegiado, sea de otra manera;

viii). Es legítimo también, y concordante con la autonomía universitaria, que el Estado, al fundar una universidad, asegure de una manera especial el servicio del patrimonio cultural de la nación, elemento principal del bien común que él tutela. Por ello, dentro de la autonomía universitaria, la preferencia por el perfeccionamiento y desarrollo de ese patrimonio cultural le será peculiar e irrenunciable en toda universidad, pleno especialmente en las estatales;

ix) No es muy diversa la condición de los fundadores de universidades no estatales. Cuando la Iglesia decidió establecer la Universidad Católica de Chile, o Federico Santa María la universidad que lleva su nombre, añadieron ciertas notas específicas que caracterizan un *tipo* de universidad, y les asignan a sus fundadores cierta injerencia en el cumplimiento de los fines fundacionales que, no obstante, debe respetar la autonomía universitaria. Como siempre, hay autonomía *dentro* de los fines, pero no fuera de ellos, o contra ellos;

x) El hecho de que la universidad opera como un ente que cumple una función pública, válida para fines oficiales, etc., aun cuando sea no-estatal en su origen, habilita para que la autoridad del Estado custodie, de diversas maneras, su *concordancia con el bien común*. La universidad es *experta* en Filosofía, Ciencia, Artes o Tecnología, incluso en Ciencias Políticas, pero el uso y consumo de elementos del patrimonio nacional que la universidad debe hacer para el cumplimiento de sus funciones, la obligan a concertar su autonomía interior con la de la autoridad pública que tutela dicho patrimonio. De tal orden son cuestiones tales como: compromisos monetarios internacionales; necesidades de recursos humanos nacionales o extranjeros, utilización de solventes, venenos, explosivos, materiales de construcción, animales, papel, textos, terrenos, edificios, etc., que pueden comprometer la salud, seguridad, cuidado del ambiente, balanza de pagos, relaciones internacionales, etc.

8. Capítulo especial merece la "racionalización universitaria", y dentro de ella, la "regionalización", como formas que condicionan o limitan la autonomía. Algunas consideraciones pertinentes parecen referirse a:

- a) Tamaño óptimo;
- b) Ubicación (local, regional, nacional);
- c) Número y estructura de campus o sedes;

- d) Relaciones profesor-alumno (promedios, por carreras, por niveles)
- " profesor-jornada de trabajo;
- " profesores de distintas jerarquías
- " personal académico y administrativo;
- e) Mortalidad académica;
- f) Graduaciones académicas y titulaciones profesionales;
- g) Uso de los Recursos disponibles (personal, equipos, presupuesto, créditos, servicios, planta).
- h) Planes de estudios, de investigación, de desarrollo, etc.;
- i) Programas de investigación;
- j) Relaciones con la comunidad;
- k) Estudios de Postgrado;
- l) Relaciones con el Sistema universitario;
- ll) Relaciones con la Comunidad (local, regional, nacional).

9. En la racionalización universitaria, la prioridad debe tenerla el acuerdo entre las universidades chilenas que constituyen el sistema nacional y los organismos de coordinación, evaluación o solución de problemas que ellas establezcan.

La intervención del Estado —a nivel administrativo o de ley— debe ser subsidiaria y puntual, a saber:

- a) Relaciones con el Rector, en cuya designación participa, o manifestación de puntos de vista por algún representante del Estado en el cuerpo colegiado superior;
- b) Recomendaciones al organismo coordinador (Consejo de Rectores, por ejemplo), en orden a armonizar la Planificación Nacional con la Planificación Universitaria;
- c) Eventual designación de un Ministro para las universidades, la investigación y la cultura (tomando en consideración la absorbente tarea de los demás niveles de educación);
- d) Diferencia en la asignación de recursos adicionales (crecimiento universitario) en actividades que no armonizan con los planes de desarrollo.

10. Para la situación concreta de las universidades chilenas, partiría de las siguientes premisas como hipótesis de trabajo:

- a) El tamaño óptimo de cada universidad no debiera exceder de 25.000 alumnos, ni ser inferior a unos 8.000, aproximadamente. Arriba de 30.000 alumnos la universidad debiera considerarse sobredimensionada; bajo 10.000, pudiera considerarse pequeña o no plenamente desarrollada;
- b) La proporción de alumnos universitarios en relación con la población total del país debe entenderse más bien alta. Chile está cerca de la de países culturalmente muy desarrollados (bajo Alemania Federal); comparable a Francia, etc.).

c) La población total universitaria, en relación con el número de universidades (ocho), da un promedio aceptable y no conflictivo ($131.666 : 8 = 16.458,5$). Hay alumnado suficiente para las *ocho* universidades;

d) Es evidente que la distribución del alumnado entre dichas universidades, y de cada universidad, en sus distintas sedes, no obedece a ninguna racionalidad, sino a factores históricos y presiones socio-políticas que no es del caso examinar;

e) Pienso que el crecimiento veloz del alumnado universitario es paralelo al proceso de creación de sedes universitarias. Por ejemplo:

Año	Total de sedes	Total matrícula
1960	14	23.758
1965	28	41.801
1970	37	76.979

f) Estimo que una Sede Central Universitaria puede atender sedes periféricas que se encuentren en la misma localidad o ciudad, o a distancia tal que permita viajar *por lo menos dos veces por semana* por tierra (bus o automóvil).

El límite podría ser, para casos extremos, unos 200 kilómetros;

g) Un alumno que viva a más de 20 kilómetros, debe alojar en la ciudad universitaria;

h) Es más *barato* concentrar los equipos pesados y dotar adecuadamente una *ciudad universitaria* (que disponga de una universidad, o de un conjunto de sedes que abarque el orbe académico, y cuente con alojamiento para el estudiantado de fuera de la ciudad), que dispensar equipos, profesorado y alumnado en multitud de sedes, que no ofrecen amplitud vocacional, calidad académica, equipos ni infraestructura adecuada.

11. Estimo ocioso hablar de regionalización universitaria, si no se parte del supuesto que, *al menos para fines académicos*, en Chile operará un Sistema Nacional de Universidades.

Parecen ciudades universitarias *indiscutibles* por razones históricas:

Antofagasta

Valparaíso (Viña)

Santiago

Concepción (Talcahuano)

Valdivia.

Por razones estratégicas podrían *habilitarse* como ciudades universitarias:

Arica

Punta Arenas.

Debería discutirse la situación de La Serena, Talca y Temuco.

Podría derivarse de los antecedentes que el problema radicaría más bien en la "regionalización de las *sedes periféricas*, con referencia a una *sede principal universitaria*, y en la aceptación de crear estas *sedes* principales, sea sobre la base de una universidad, o de un Sistema o Subsistema, regional universitario, vinculado al Sistema Nacional.

12. Las universidades que ha fundado o patrocinado la Iglesia Católica responden a una misión apostólica intransable, pero ella se ha expresado a través de instituciones que operan absolutamente abiertas al estudiantado de cualquier profesión religiosa, o de ninguna, sin más exigencias que el respeto al sentido propio de su misión. Por otra parte, en general, las demás universidades están abiertas al estudiantado católico, mirándose las querellas religiosas como asuntos del pasado. Esto hace pensar que la Iglesia no tendrá obstáculos en concordar su acción con la del Estado y la de los otros sectores particulares o regionales que han fundado universidades (Univ. Sta. María, Univ. de Concepción, Univ. Austral).

El punto de dificultad, muy distante de ser insoluble, es el temor de que, establecidas con libertad nuevas sedes universitarias, se demande del Estado la destinación de recursos adicionales, fuera de las posibilidades presupuestarias, o al margen de los planes de desarrollo. Esta es una cuestión que más bien podría resultar conflictiva frente a las tensiones "centralismo-regionalismo", que frente a un propósito de la Iglesia Católica de romper una integración armoniosa y distinguida en el sistema universitario chileno, bastante informe aún.

13. Pareciera existir un consenso en que, si no en el 100%, en proporción muy amplia se considera equilibrada la distribución presupuestaria entre las distintas universidades, en relación con sus necesidades *actuales*. Siempre subsistirán apreciaciones en el sentido de que tal o cual universidad está relativamente favorecida, pero nadie pretende que se ha querido perjudicar o privilegiar discriminatoriamente a ninguna.

Las dificultades se suscitan, más bien, cuando una universidad programa su desarrollo sin ninguna consideración al sistema regional o nacional que integra, y en seguida da batalla por que se ajuste la distribución presupuestaria a su programa.

Por la inversa, no ha sido raro el caso de algún funcionario del Ministerio de Hacienda que, con demasía en su celo y desproporción en sus atribuciones, "negociaba" las asignaciones presupuestarias, según los compromisos del Gobierno de turno.

Todo lo anterior hace de esta cuestión —que tiene ciertamente dimensiones universales— algo delicado de tratar, pero que no constituye ningún "cuello de botella" para una solución en mi concepto.

14. Habría que rechazar en absoluto la idea, que algunos hicieron primar en cierto momento, de sustituir el Consejo de Rectores, por un Consejo Superior Universitario, o Consejo Nacional de Educación Superior. Ello importaría pasar de la autonomía caótica, a la socialización heterónoma, prescindiendo de la coordinación autónoma, dentro de un sistema nacional, que debiera tener como base el Consejo de Rectores. Por algo, el Rector es la más alta autoridad universitaria, y aquella respecto de la cual se admite participación no académica en su designación.

WILLIAM THAYER A.