

Universidades del Estado y La Nueva Constitución



**Consorcio
de Universidades
del Estado de Chile**

Junio 2021

1. Las Universidades Estatales y la Nueva Constitución

Chile se apresta a vivir un proceso inédito en su historia. Por vez primera se escribirá una nueva carta magna a través de un cuerpo representativo electo democráticamente. Este hito tiene además un elemento que lo distingue de experiencias previas en el resto del planeta: la conformación totalmente paritaria del organismo responsable de la redacción de la nueva Constitución.

Además de buscar cimentar un nuevo modelo de sociedad, que en su génesis se diferencie del vigente, el que se impuso en plena dictadura y conforme a una ideología extrema basada en el individualismo y la negación de la esfera pública. El proceso actual nos ofrece la oportunidad de recuperar ciertos principios y derechos que fueron reducidos al mínimo en la Constitución de 1980. Uno de ellos, la garantía del derecho a la educación, la que para hacerse efectiva requiere de un sistema estatal articulado, que ofrezca una formación pluralista, inclusiva y de excelencia en todos sus niveles, desde el preescolar al superior. La provisión pública en este último es indispensable para el desarrollo social, cultural y económico de un país para todos y todas, y debe considerar la formación técnica, profesional y de postgrado, promoviendo el ejercicio pleno de la ciudadanía, el pensamiento crítico y el interés por la investigación.

Frente a un debate que augura ser intenso, es deber de las Universidades Estatales estar al servicio del país y a disposición del proceso constituyente, aportando información que sirva a la discusión sobre la educación pública, proporcionando fundamentos sólidos para contribuir al debate profundo que el país requiere con urgencia para hacer efectiva la provisión pública que articule sucesivamente sus niveles básico, medio, técnico y universitario.

El presente documento, contiene antecedentes fundamentales para abordar esta discusión, tales como: la historia y realidad actual de las instituciones públicas, referencias jurídicas relacionadas al derecho a la educación y análisis comparados de la realidad internacional en este aspecto. Finalmente, reflexiona sobre la importancia de integrar efectivamente el sistema de casas de estudio públicas, para garantizar a través de este a la educación superior como un derecho social, abordando no sólo su provisión, sino también su vital importancia en la formación de una sociedad activa, crítica y democrática. Así, se deja de manifiesto el compromiso de las instituciones estatales respecto de la formación ciudadana, la capacidad productiva del país, la promoción y financiamiento de la actividad científica a nivel nacional y la vinculación con los diversos territorios.

2. El presente de las Universidades Estatales

La definición de institución de educación superior pública es actualmente un consenso a nivel internacional. La OCDE define como pública a toda casa de estudio controlada y gestionada directamente por una autoridad o agencia estatal, o cuyo órgano superior está conformado en su mayoría por miembros designados por la autoridad o elegidos públicamente¹. De esta forma, las universidades estatales, además de contar con un elemento diferenciador asociado a una misión abocada exclusivamente a la búsqueda del bien común, contar con plena libertad editorial para realizar sus distintas funciones y poseer un claro foco en la vinculación con los desafíos nacionales y locales, son poseedoras de una categoría jurídica particular (“públicas”) que la diferencia de las demás universidades. Pese a que esta conceptualización debiera implicar una alta responsabilidad del Estado hacia las universidades que le son propias, en nuestro país éste último ha cumplido una función meramente subsidiaria y poco activa en las últimas décadas, fomentado la competencia entre sus instituciones y de éstas con las privadas, en desigualdad de condiciones, lo que ha arriesgado el desarrollo de un proyecto diferenciador de educación superior inclusivo, democrático y comprometido con las necesidades de todo el territorio.

Hace cuatro décadas, la dictadura cívico militar impulsó el ingreso y la expansión desregulada de las instituciones privadas como oferentes de educación superior, a la vez que desarticuló y limitó el sistema universitario público existente en el país, reduciendo progresivamente los fondos basales entregados por el Estado a las Universidades Estatales. Lo anterior significó que un porcentaje importante del financiamiento de estas instituciones proviniera de los propios estudiantes. El creciente gasto en becas y gratuidad durante las dos últimas décadas, si bien alivió la carga que recaía sobre los jóvenes, no modificó la lógica del financiamiento basado en el *voucher* y la reducción progresiva de los aportes basales. La disminución de los recursos basales, además de minar las bases del derecho social a la educación, implicó también una pérdida del reconocimiento a las múltiples tareas que las instituciones públicas tienen, más allá de su labor docente. La contribución de las casas de estudio estatales considera también esferas fundamentales para el desarrollo nacional, tales como la investigación, la transferencia de conocimiento y la vinculación con el entorno, donde los fondos fiscales basales juegan un rol crucial.

¹* El Glosario de Términos Estadísticos permite hacer uso de conceptos objetivos, reconocidos y aplicados internacionalmente y “se ha desarrollado básicamente a partir de las directrices estadísticas internacionales vigentes y las recomendaciones que han desarrollado durante las dos o tres últimas décadas organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la OIT, la OCDE, Eurostat o el FMI”. (<http://stats.oecd.org/glossary/index.htm> y <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2194>).

Reducir progresivamente los recursos basales ha tenido efectos importantes también en la matrícula. Las Universidades Estatales representan sólo el 15,6% de la matrícula de educación superior (SIES, 2020). Además, en 2019 el financiamiento público por vía aportes basales y fondos concursables significó sólo un 26% del total de ingresos de éstas (Superintendencia de Educación Superior, 2020). La nula presencia de políticas públicas dirigidas a fortalecer al sector estatal, en un sistema de educación construido bajo las premisas de la competencia y la desregulación, mermaron progresivamente la cobertura estatal. En los últimos 20 años las casas de estudio estatales fueron las que menos crecieron, ubicándose bajo el promedio del sistema, muy lejos de los aumentos de 371% y 228% registrados por institutos profesionales y universidades privadas, respectivamente.² Esta negativa consecuencia se ha acentuado mucho más en las instituciones ubicadas en zonas aisladas y extremas, con baja densidad poblacional y por ende con un muy reducido potencial estudiantil.

Junto a la clara desatención a la que han estado expuestas las universidades estatales, producto de la ausencia de una visión responsable del Estado respecto de sus propias instituciones, se han desdibujado las claras diferencias que existen entre las casas de estudio de naturaleza pública e instituciones privadas. Desde un punto de vista normativo y conceptual, el término público es algo exclusivo de los entes estatales, más allá del aporte, calidad o dependencia financiera fiscal que puedan tener otras instituciones. Además de su naturaleza jurídica (muy bien definida según estándares internacionales), la Universidad Pública se diferencia por una misión abocada única y exclusivamente a la búsqueda del bien común, con independencia de cualquier tipo de propiedad o administración, lo cual asegura una completa libertad intelectual en esta misma búsqueda.

Pese a la postergación que han sufrido las instituciones estatales en las últimas décadas, éstas siguen concentrando las preferencias de los estudiantes, liderando las primeras postulaciones de jóvenes con 600 o más puntos en la Prueba de Selección Universitaria³, y mantienen altos niveles de calidad. Todas las Universidades Estatales se encuentran acreditadas (cuatro instituciones poseen la categoría “de Excelencia”) y también todas poseen certificada la dimensión de Vinculación con el Medio, lo que se materializa, en la práctica, en el continuo interés por contribuir al desarrollo regional a través de iniciativas que efectivamente conversen con las necesidades de las comunidades locales. Indudablemente este

² Para ser más ilustrativos de la realidad de las casas de estudio estatales, en 2020 las IES asociadas a Laureate International Universities (la mayor red de universidades privadas del mundo, (ex) controladora de las universidades de Viña del Mar, Andrés Bello y de las Américas, además de los IP AIEP y Escuela Moderna de Música, y señalado como eventual infractor del delito lucro por recientes investigaciones efectuadas por el Ministerio de Educación) alcanzó un 14,5% de participación en el sistema, sólo 1 punto porcentual más bajo que la red de 18 universidades estatales (SIES, 2020)

³ Departamento de Matrícula y Registro Estudiantil (DEMRE) en 2018

llamado se ha manifestado también en el enorme aporte realizado por las instituciones estatales durante el crudo período de pandemia.

Las universidades estatales sobresalen, además, en la contribución a la generación de nuevo conocimiento: de acuerdo con registros de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) en los últimos 6 años el sistema universitario estatal ha sido el más productivo en la generación de publicaciones⁴, indicador asociado a la capacidad de generar nuevo conocimiento e investigación.

Además de su claro énfasis en calidad, un factor diferenciador de las instituciones estatales se encuentra en su irrenunciable compromiso con la inclusión. La presencia de la red estatal en 15 regiones del país permite entregar opciones de acceso a cualquier estudiante con mérito y deseos de acceder a la educación superior en todo el territorio nacional. Las Universidades Estatales, pese a estar inmersas en un sistema que incentivó la competencia voraz y desigual en las últimas décadas, son precisamente quienes cultivaron los primeros intentos por propiciar un acceso más justo a la educación superior. Los planes de acceso inclusivo nacen en casas de estudio estatales y se extienden lentamente al resto del sistema terciario. En la actualidad, las universidades públicas cuentan con el mayor porcentaje de alumnos provenientes de la educación municipal y subvencionada en el sistema universitario⁵ alcanzando el 88% de su matrícula en 2020. (SIES, 2020). Por otro lado, entre los 217.591 jóvenes que obtuvieron gratuidad en el sistema universitario en 2019, las Universidades Estatales son las que concentran el mayor porcentaje (47%). Desde el punto de vista de la cobertura de este beneficio, el 55,1% de los estudiantes matriculados en las Universidades del Estado en 2019 recibieron la Gratuidad (CPR, 2020).

Las universidades estatales, pese a navegar por décadas en aguas donde la premisa principal fue el “sálvese quien pueda”, junto a la escasez de recursos y atención del Estado, han logrado sobrevivir y con muy buenos resultados. Esto se explica completamente por el enorme compromiso que realizan a diario sus propias comunidades. No obstante, el Chile del futuro no puede depender sólo de actos heroicos, sino que debe construirse en base a una nueva forma de relación entre el Estado y sus instituciones. De modo contrario, los desafíos que existen en el horizonte de corto y largo plazo, relacionados, por ejemplo, a la generación de un renovado modelo de desarrollo económico, no podrán ser abordados con la profundidad que se requiere. Chile necesita de Universidades Estatales fortalecidas y el cambio constitucional es, sin duda, la gran oportunidad que existe hoy para pensar su futuro.

⁴ Web of Science (WoS), Scopus y SciELO Chile

⁵ Se contabiliza también a los colegios de administración delegada y los nuevos servicios locales.

3. Antecedentes nacionales

Resulta importante en toda discusión que aborde la posibilidad de definir a la educación superior pública como un derecho garantizado por el Estado, tener claridad de las normas que rigen hoy al país, identificando también sus implicancias e impactos a nivel histórico.

En nuestra Constitución Política se asegura a todas las personas el derecho a la educación (art. 19, numeral 10, CPR), teniendo por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida, correspondiendo el derecho preferente y deber de educar a los padres y al Estado otorgar especial protección al ejercicio del derecho. Agrega que es obligatoria tanto la promoción de la educación parvularia, como la educación básica y media, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito para el acceso a éstas. Finalmente, se señala que corresponderá al Estado fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles.

Asociado al derecho a la educación encontramos la libertad de enseñanza (art. 19, numeral 11, CPR), la que incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales y cuyas limitaciones son la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

El derecho a la educación y la libertad de enseñanza son complementarios y representan la aceptación de la diversidad en la sociedad y la existencia de distintos proyectos educativos. Sin embargo, en su aplicación práctica se ha dado preeminencia al derecho de abrir y mantener instituciones de educación privadas y al derecho de éstas de acceder a recursos del Estado o que cuenten con su garantía, en desmedro de la educación pública.

Los derechos fundamentales antes indicados se encuentran condicionados en su ejercicio al Principio de Subsidiaridad del Estado, el que se ha traducido como el deber del Estado de respetar la libertad y autonomía del individuo y los grupos intermedios, quedando relegada la actuación del Estado exclusivamente a aquellos supuestos en que los individuos o grupos intermedios no deseen o no puedan materialmente desarrollar una determinada actividad considerada socialmente relevante.

En definitiva, el Estado renunció a su rol esencial de proveedor y a su función reguladora. Es proveedor cuando el mismo se responsabiliza por entregar directamente educación superior, la que en Chile se redujo a un 15% de la matrícula. Es regulador cuando garantiza que la educación pública y privada sean de alta calidad, lo que va en directo interés de todos los estudiantes, pero que ha sido cuestionado permanentemente invocando una interpretación interesada de la libertad de enseñanza.

Las implicancias del principio de subsidiaridad en la educación dicen relación con el desconocimiento de una educación de calidad con atención preferente del Estado en todos los niveles, lo que ha profundizado las desigualdades en el país como consecuencia de la disminución de la calidad en el servicio educativo y la falta de fiscalización a las instituciones privadas por parte de la autoridad, transformando a la educación desde un bien social que busca el desarrollo de las personas a un producto de mercado. Respecto del financiamiento, esta forma de hacer Estado ha llevado a la creación y protección de las instituciones privadas de educación vía aportes públicos, el cobro de aranceles a las familias como base del sistema de financiamiento, la existencia de mecanismos de competencia por matrícula y recursos públicos y el uso de mecanismos de subvención tipo vouchers que no distinguen adecuadamente respecto de la calidad de las instituciones.

En relación a lo que concierne específicamente a las Universidades del Estado, éstas fueron reconocidas y tratadas con un cuerpo normativo especial recién a comienzos de 2018, a partir de la aprobación de la Ley de Universidades Estatales. En ella se define que estas instituciones tienen como misión “cultivar, generar, desarrollar y transmitir el saber superior en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura, por medio de la investigación, la creación, la innovación y de las demás funciones (propias a éstas)”. En estos mismos términos la ley releva que como rasgo distintivo, las casas de estudio estatales deberán “contribuir a satisfacer las necesidades e intereses generales de la sociedad, colaborando, como parte integrante del Estado, en todas aquellas políticas, planes y programas que propendan al desarrollo cultural, social, territorial, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional y regional, con una perspectiva intercultural” y promover el vinculación de sus estudiantes con los requerimientos y desafíos del país y sus regiones. Es tal este llamado especial y distintivo, que en el mismo cuerpo normativo se señala el compromiso de las casas de estudio públicas con los pueblos originarios y cómo estas instituciones deberán abordar el reconocimiento, promoción e incorporación de la cosmovisión de dichos pueblos en sus respectivas misiones institucionales.

Por otro lado, y también como elemento distintivo, se destacan entre los principios que orientan su quehacer el pluralismo, la laicidad, la libertad de pensamiento y de expresión; la libertad de cátedra, de investigación y de estudio; la participación, la no discriminación, la equidad de género, el respeto, la tolerancia, la valoración y el fomento del mérito, la inclusión, la equidad, la solidaridad, la cooperación, la pertinencia, la transparencia y el acceso al conocimiento, elementos que en su conjunto configuran el carácter público de estas instituciones.

4. Referencias internacionales

Junto a la revisión de antecedentes histórico-jurídicos, es importante también poder observar la realidad de otras naciones en esta materia. De esta forma, es posible encontrar marcos de referencia, así como también desmitificar elementos que han sido repetidamente sostenidos por quienes se han opuesto al ascenso de la educación superior pública como un derecho garantizado.

De acuerdo con los datos del World Policy Analysis Center⁶, entre el grupo de países catalogados como de altos ingresos por el Banco Mundial (dentro de los cuales se encuentra Chile), 13 naciones cuentan con alguna mención expresa al derecho a la educación superior en sus Constituciones. El grupo de países se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 1: Países de ingresos altos que mencionan al derecho a la educación superior en sus Constituciones

Categoría ingreso	Mención en Constitución	País	Participación universidades públicas en matrícula
Ingreso Alto	Aspiración/ para ser alcanzado progresivamente	República Checa	85,7 %
		Malta	Sin información
		Eslovaquia	87,8%
		Uruguay	Sin información
	Garantizada	Chipre	Sin información
		Hungría	86,1%
		Italia	85,6%
		Lituania	89,4%
		Luxemburgo	100,0%
		Noruega	81,5%
		Portugal	79,2%
		Seychelles	87,8%
		Suecia	94,3%

Por otro lado, un argumento repetidamente sostenido entre quienes se han opuesto al aseguramiento del derecho a la educación superior en Chile es la limitación presupuestaria que tendría el país. Para abordar este mito, es necesario observar

⁶ Para poder mapear la realidad internacional en esta materia, se utilizaron los datos dispuestos por el World Policy Analysis Center, centro de investigación sin fines de lucro dependiente de UCLA. En relación al derecho a la educación superior y su mención en las Constituciones respectivas, los 193 países que componen los registros fueron divididos según ingresos y formas en que el derecho a la educación es mencionado en sus Constituciones.

el momento en que el derecho a la educación superior fue reconocido por las Constituciones de los países señalados. Los resultados son bastante claros. En un 92% de los casos los países tenían ingresos per cápita muy menores a los exhibidos por Chile en la actualidad. Así, según la referencia internacional, no existiría un problema de recursos, sino más bien de énfasis y distribución⁷.

De los 13 casos en que el derecho a la educación superior se encuentra presente en las Constituciones, 10 de ellos cuentan con educación pública gratuita, lo que muestra una clara correlación entre la provisión pública y el derecho explicitado. Así también, entre los países observados todos poseen al menos un 80% de cobertura estatal en educación superior, lo que contrasta con el 15,6% exhibido por nuestro país.

A través de la revisión internacional podemos derribar algunos mitos instalados en esta discusión, además de mostrar que la inclusión del derecho a la educación superior no resulta una decisión inédita a nivel comparado. Sin duda, la inversión en educación es una variable que influye en el futuro de las naciones, en términos no sólo de su convivencia cívica y desarrollo de las democracias, sino también en la sustentabilidad de su desarrollo en el largo plazo.

5. Hacia dónde debemos avanzar

La sociedad chilena ha iniciado un nuevo ciclo de desarrollo de su vida republicana. Este ciclo, que posiblemente nos acompañará durante varias décadas, considera la aprobación de una nueva Carta Fundamental. Respecto de esa Carta, base de la institucionalidad, existe un amplio acuerdo para generar un marco de desarrollo social caracterizado por el respeto irrestricto de los Derechos Humanos, el resguardo y la protección del Medio Ambiente y la plena garantía del ejercicio de los Derechos Sociales fundamentales. Ello impondrá exigencias nuevas al modelo de desarrollo social y económico que se estructure. Este Nuevo Modelo impondrá, a su vez, grandes desafíos a la iniciativa y creatividad de los habitantes de nuestro territorio.

En la respuesta a estos importantes desafíos, encuentra un lugar principal la difusión y la creación de nuevos conocimientos que orienten las mejores soluciones. En esta tarea, la misión de las Universidades Estatales tiene un rol protagónico. En todas las disciplinas se deberá aportar con una mirada que exprese el anhelo de cambios que mejoren la calidad de vida de todos y todas quienes habiten en nuestro territorio.

⁷ De acuerdo al Banco Mundial Chile tenía en 2019 una renta per cápita de US\$14.986 (\$ 2019) y US\$27.002 (PPA)

Es fundamental la superación del estado subsidiario a partir del cual se han desarrollado políticas públicas que tienden a ser funcionales al mercado, privilegiando la competencia, la privatización y la desregulación del sistema de educación superior. Así, será vital generar un nuevo contrato social entre el Estado y sus instituciones, que permita dar respuesta y efectivo cumplimiento al derecho a una educación superior de calidad para todas y todos los habitantes de este país.

Junto a ello, es clave fortalecer el rol regulador que le cabe al Estado, corrigiendo la relación que se ha desarrollado y fomentado entre este y privados: en el escenario actual las instituciones privadas receptoras de fondos públicos tienen exigencias muy menores en lo que respecta a transparencia activa en el uso de sus recursos, lo que finalmente establece un régimen de funcionamiento muy distante a los mínimos aceptables.

En términos concretos, es necesario **garantizar explícitamente el derecho a la educación superior en la nueva Constitución**, siguiendo así ejemplos de países como Portugal, Noruega o Suecia. Para hacerse efectivo, **este derecho debe materializarse a través de la provisión gratuita de educación en un conjunto de instituciones estatales de nivel técnico y universitario, reconocidas también en el texto constitucional y financiadas mayoritaria o completamente mediante aportes basales provenientes del Estado**. Se trata de reconocerlas y apoyarlas en su rol público asegurando su adecuado financiamiento, reconociendo las diversas ubicaciones geográficas y las importantes particularidades que las diferencian entre sí.

El reconocimiento constitucional del derecho a la educación superior y de su necesaria provisión pública permitiría formalizar la adecuada integración del conjunto del sistema en todos los niveles del sistema escolar y terciario, permitiendo la retroalimentación, colaboración y fortalecimiento permanente y la necesaria articulación entre las distintas etapas y modalidades formativas.

No se busca desconocer o negar el carácter mixto del sistema educacional chileno, arraigado en nuestra tradición republicana desde mucho antes de la Constitución de 1980, sin embargo es fundamental relevar explícitamente el rol que cumplen las casas de estudio estatales y otorgarles un tratamiento acorde y distintivo, reconociendo su naturaleza pública y asegurando su provisión gratuita. De esta forma, el Estado se hará responsable de su desarrollo y constante mejoramiento.

En concreto y con el fin de aportar a la discusión constitucional que nos convoca, las universidades del Estado pensamos que la nueva carta fundamental debe contener los elementos mencionados, en cuanto resultan esenciales para una efectiva garantía del derecho a la educación superior. Estamos atentas y disponibles para contribuir en la formulación más adecuada para incorporar la garantía efectiva

del derecho a la educación en todos sus niveles, sin discriminación alguna y que fomente el respeto por la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos.

La invitación que hacemos es romper con una lógica mercantilista donde las Universidades públicas han debido luchar constantemente por el reconocimiento y financiamiento estatal, superando el trato al que han sido sometidas por décadas como instituciones privadas sin dueño. Esto requiere un nuevo acuerdo social, que las reconozca y considere como parte del mismo Estado, con un propósito ajeno a intereses corporativos, pluralista y promotor del bien común.

Los últimos dos años, con estallido social y pandemia mediante, han hecho más evidente aún una serie de fracturas que aquejan a nuestro país, invisibilizadas durante décadas por prósperos resultados macroeconómicos. No obstante, detrás de dichas cifras existen temas fundamentales que el modelo chileno ha dejado de lado y que necesariamente deben enfrentarse correctamente para dar un salto al desarrollo y, más importante aún, para construir un espacio que propicie una sana convivencia entre todos sus ciudadanos. Temas como la superación de la desigualdad, el desarrollo de una nueva estructura productiva, más y mejor investigación e innovación, y la anhelada descentralización del país son algunos de los grandes desafíos que debemos enfrentar.

En ellos, las Universidades del Estado están llamadas a jugar un papel protagónico. Este llamado se ve reforzado al analizar, en primer lugar, la enorme contribución que las casas de estudio estatales han tenido en uno de los períodos más complejos de nuestra historia reciente y, por otro lado, por la experiencia comparada de naciones desarrolladas (como Alemania y Francia) que han buscado fortalecer al sistema público de universidades para enfrentar precisamente los desafíos que imponen períodos de crisis. En la discusión constitucional que se avecina, mientras logremos caminar, por un lado, hacia un Estado comprometido y presente, dejando atrás un modelo subsidiario que actúa sólo donde privados deciden restarse y, por otro lado, hacia un sistema terciario público fortalecido, con un mandato claro para ser uno de los puntales del desarrollo de nuestro país, Chile y su gente ganan.