

INSTITUCIONALIDAD
UNIVERSITARIA:

AVANCES SUSTANTIVOS ENTRE CONTRA- DICCIONES

La reciente publicación de los últimos Decretos con Fuerza de Ley dictados por el Presidente Pinochet, en uso de las facultades legislativas que le delegara al efecto la Junta de Gobierno por el lapso de un año, configuran ya un panorama global de la nueva institucionalidad universitaria, permitiendo un enfoque de conjunto acerca de ésta.

De él se desprende que dicha legislación constituye una de las principales modernizaciones emprendidas por el actual Gobierno, y que ha apuntado a corregir parte sustancial de los principales reparos que presentaba nuestra educación superior hasta fines de 1980.

Uno de los principales méritos de la nueva legislación, consiste en tender a superar el esquema de un monopolio cerrado de ocho Universidades financiadas básicamente por el Estado, y que han disfrutado de dicho aporte estatal al margen de casi todo control efectivo de su calidad académica, aún cuando —como contrapartida— dicha dependencia estatal las ha dejado tradicionalmente muy vulnerables a las presiones políticas.



Como se recuerda en los primeros DFL respectivos, publicados en enero de 1981 ello fue resuelto a través de una doble vía: por una parte, se facilitó la creación de nuevas Universidades e Institutos Profesionales privados, sujeta sólo al cumplimiento de reglas objetivas e impersonales, aunque exigentes para garantizar su seriedad, y por otro lado, se estableció un original sistema de financiamiento, en que parte del aporte estatal a nuestra educación superior (que progresivamente llegará a la mitad de él), se realizará de modo indirecto, distribuyéndolo entre todas las Universidades en proporción al porcentaje de los 20 mil mejores puntajes de la prueba de aptitud académica que cada plantel lograre matricular.

Desgraciadamente, esta disposición, inicialmente aplicable a todas las Universidades que cumplieran con los requisitos legales objetivos para merecer el reconocimiento oficial, fue modificada por uno de los últimos DFL sobre la materia, que excluyó de todo aporte estatal a las Universidades privadas que se hubieren creado o se crearen conforme a esta nueva legislación universitaria, es decir, con posterioridad a diciembre de 1980.

El intempestivo cambio de criterio al respecto, a nuestro juicio, reviste gravedad conceptual y práctica.

Conceptualmente, aparece desconocido el deber que tiene un Estado subsidiario de contribuir al financiamiento de las iniciativas educacionales que surjan de la comunidad nacional, y restituir así los recursos que extrae de ella, en términos que respeten y alienten la libertad de enseñanza, con los solos límites objetivos necesarios para garantizar idoneidad.

Lo anterior adquiere particular relevancia en un país cuya educación superior se encuentra fuertemente estatizada, como es el caso de Chile. Sin

duda, el principio de subsidiariedad exige que el Estado funde y mantenga Universidades, en la medida en que la iniciativa particular resulte insuficiente para cubrir los requerimientos nacionales en educación superior. Pero el mismo principio exige que el Estado estimule esas iniciativas privadas, que le permitan gradualmente a él circunscribirse lo más posible a sus marcos propios o normativos, en cuanto el ejercicio directo de la tarea universitaria fuere asumido en mayor volumen por la actividad particular.

El aludido financiamiento estatal indirecto aparecía como un ingenioso medio para favorecer las referidas iniciativas particulares, contribuyendo a la gradual desestatización de nuestra estructura universitaria, propósito que por ahora ha quedado frustrado, al menos en forma significativa.

Asimismo, y siendo dicho financiamiento estatal indirecto una especie de subsidio a los mejores postulantes, la señalada exclusión conlleva un carácter injustificadamente discriminatorio para quienes quisieran usarlo matriculándose en una nueva Universidad privada.

Desde un ángulo práctico, ello también dificulta gravemente la formación de nuevos planteles, en especial si detrás de éstos no existe un respaldo económico privado significativo, y si no se desea llevar los aranceles de matrícula a montos demasiado altos. Los sectores económicamente más poderosos han quedado así en una situación de inconvenientes privilegio para formar Universidades privadas, o bien estudiar en ellas.

De otra parte, esta medida reduce a un mínimo muy poco relevante, la apertura a la competencia o emulación por mayor calidad entre las Universidades, ya que habiendo sido alrededor de 30 mil el número total de postulantes que anualmente admite el sis-

tema universitario chileno, el subsidio indirecto alcanza a las dos terceras partes de ellos, disminuyéndose así notoriamente el desafío que éste implicaba para los planteles existentes. Por último, está claro que gran parte del carácter de centros de poder y agitación política en que se convirtieron las Universidades chilenas, derivó precisamente de la referida estructura cerrada y monopólica del sistema, lo cual las transformó en entidades muy apetitosas y aptas para ello.

Los argumentos expuestos mueven a esperar que este retroceso sea remontado lo más pronto posible, restableciendo en su esencia la norma original pertinente que, tanto en doctrina como en la práctica, es la más congruente con la nueva institucionalidad universitaria impulsada por el actual Gobierno.

Con todo, resultaría muy injusto juzgar toda la nueva legislación en análisis sólo en función de esta medida, ya que su conjunto exhibe logros muy positivos, y arroja un balance ampliamente favorable.

Al efecto, cabe recordar que, aparte de posibilitarse la creación de Universidades e Institutos Profesionales en forma expedita e impersonal —lo cual en el plano jurídico se mantiene— la nueva institucionalidad universitaria ha superado otras importantes deficiencias que arrastraba nuestra educación superior.

En anteriores oportunidades, nuestra revista ha analizado y destacado los otros logros más significativos al respecto.

En primer lugar, la racionalización de la Universidad de Chile y de la ex Universidad Técnica del Estado, terminando con un gigantismo que imposibilitaba su racional y adecuada conducción, aparece como uno de los más salientes. El surgimiento consiguiente de Universidades e Institutos

Profesionales autónomos, principalmente en regiones, ha sido además entusiastamente acogido por las comunidades locales, cuyas antiguas sedes se vieron casi siempre postergadas en la atención de sus autoridades centrales.

En segundo término, la reducción de los títulos profesionales que por exigencia legal sólo pueden otorgar los planteles universitarios, abriendo así el resto de las carreras a otras opciones diversas para su enseñanza y titulación, constituye otro avance importante en la correcta línea de que lo más propio y genuino de las Universidades es otorgar grados académicos y no títulos profesionales, ya que para esto último puede haber otras entidades tanto o más adecuadas que también lo hagan.

Si bien esta medida ha encontrado cierta resistencia derivada de un erróneo concepto sobre el presunto mayor status cultural o social de las carreras "exclusivamente universitaria", lo cierto es que se han abierto nuevas y diversificadas opciones para la juventud chilena. Incluso, los aludidos reparos aconsejan pensar hacia el futuro en la conveniencia práctica de eliminar por completo el monopolio legal universitario en el otorgamiento de títulos profesionales, buscando asegurar por otros medios la idoneidad de aquéllos en que la fe pública u otras consideraciones lo requieran.

En tercer lugar, la reciente creación del Fondo Nacional de Ciencias, viene a llenar un vacío en la materia, abriendo grandes perspectivas a la investigación chilena en ciencia básica y en materias ligadas al desarrollo y la tecnología en general, a través de estructuras jurídicas que favorecen la más óptima calidad y una plena independencia del poder político en la administración del Fondo estatal al cual se da origen.

Un cuarto avance ya concretado es el crédito fiscal para los alumnos que no puedan pagar sus estudios mientras los realizan, lo que ha permitido a nuestras Universidades el cobrar matrículas que no sean meramente nominales como antaño, sino que se aproximen al costo de la docencia que cada estudiante recibe.

La superación de la injusticia de que los profesionales chilenos adquirieran su calidad de tales subsidiados —a través de los impuestos— por sectores de ingresos promedio considerablemente más bajos, se une así al saludable efecto de dificultar la subsistencia de los "estudiantes crónicos" que dilataban sus estudios por móviles de activismo político.

Un quinto y último aspecto que en este recuento procede consignar, dice relación con el diseño de una estructura de gobierno para las Universidades estatales, lo cual incluye un sistema definitivo de generación de sus autoridades hacia el futuro, propósito abordado por los últimos DFL publicados en la materia.

Será misión subsecuente la búsqueda de las formas jurídicas que, respetando la plena autonomía de las Universidades privadas frente al Estado, posibiliten superar adecuadamente el sistema de emergencia que hoy las rige.

En lo tocante a los planteles estatales, la nueva legislación abandona el mito asumidos por la reforma universitaria 1967-1973 que identificaba erróneamente la autonomía de las Universidades, con la radicación de su gobierno en la denominada comunidad universitaria, de lo cual fluía una suerte de derecho inalienable y casi inmanente de ésta para generar sus autoridades. La democracia en cuanto forma de gobierno fue introducida así a una entidad eminentemente jerárquica como la Universidad, con el

agravante de que en ello se incluyó la consagración del cogobierno no sólo estudiantil, sino hasta del personal administrativo.

La nueva institucionalidad universitaria, en cambio, reivindica el papel que corresponde al gestor o "dueño" de la Universidad, como su responsable superior y su fuente natural de autoridad jurídica.

Innecesario parece subrayar que tal autoridad no podría jamás ejercerse legítimamente, violentando el papel insustituible que compete a los mejores académicos en la determinación de las materias técnicas que ellos dominan, y que los coloca incluso en las fronteras entre el conocimiento y los nuevos hallazgos en las diversas disciplinas del saber.

Ignorar la impronta que los mejores académicos están llamados a darle al rumbo de una Universidad, ciertamente atentaría contra su savia más vital, pero su reconocimiento no podría a su vez confundirse con una presunta radicación inmanente de su autoridad jurídica, o de la generación de sus titulares, en la llamada comunidad universitaria, aún cuando ésta sólo incluyera al efecto al estamento académico, y hasta reconociera diversas jerarquías dentro de él.

La estructura de gobierno y la generación de autoridades prevista por la nueva institucionalidad universitaria, se aparta de todo dogmatismo y busca una ecuación ecléctica y pragmática. La presencia del Estado en cuanto gestor o "dueño" de las Universidades que le pertenecen, se expresa en la nominación presidencial tanto de un tercio de la Junta Directiva, como del Rector, en este último caso a propuesta en terna de dicha Junta. Los otros dos tercios de este supremo organismo colegiado de gobierno universitario, se generan por el Consejo Académico, que a su vez reúne a las

principales autoridades unipersonales de la Universidad, y a otros académicos de las más altas jerarquías. Dado que estas autoridades unipersonales (entre las que destacan los Decanos) serán designadas por la propia Junta Directiva, se consagra un cierto proceso de cooptación que permite conferir fluidez al sistema, sin caer en los inconvenientes de las fórmulas de electoralismo masivo o democrático, las cuales facilitan el predominio de grupos de intereses parciales o sectorizados de académicos, cuando no de tendencias francamente politizadoras de la vida universitaria. El nuevo sistema presenta similitudes con el que rige en la mayoría de las principales Universidades norteamericanas, si bien no distingue tan tajantemente como en éstas, las facultades de gobierno académico respecto de las de índole administrativa y económica, prefiriendo una mayor confluencia de ellas en la propia Junta Directiva.

Cabe hacer presente, eso sí, que la legislación en análisis limita a la persona del Presidente de la República, la intervención del Estado como gestor o "dueño" de las Universidades públicas, criterio restrictivo que no parece el más conveniente, desde que el

Estado es una arquitectura jurídica y social bastante más rica y compleja que el sólo Gobierno. Sería deseable, por tanto, que hacia el futuro se concibieran fórmulas más variadas y expresivas de ese gestor o "dueño", en especial tratándose éste del Estado.

En todo caso, la inmediata vigencia de instancias colegiadas orgánicas, y con funciones resolutorias o consultivas obligadas, según los casos, marca un avance decisivo hacia el funcionamiento de los claustros de académicos, manifestación esencial de una auténtica vida universitaria.

Si a ello se añaden las normas que terminan con las facultades discrecionales del Rector respecto del nombramiento y remoción de los profesores e investigadores, y también de las sanciones más graves que afecten a ellos o a los estudiantes, se concluye que el quehacer de las Universidades estatales da un paso sustantivo hacia su encauzamiento dentro de un sistema jurídico de normalidad, del cual sólo queda diferido hasta 1989 la forma de nombrar al Rector, aunque su acción se enmarca desde ya en un cuadro muy diverso al de los últimos ocho años. Comienza así una nueva etapa en nuestra vida y evolución universitaria.

R