



UNIVERSIDADES
PÚBLICAS
NO ESTATALES

Educación Superior y Constitución

APORTES PARA LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Octubre 2021





Educación Superior y Constitución

APORTES PARA LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Octubre 2021



Educación Superior y Constitución
APORTES PARA LA
**CONVENCIÓN
CONSTITUCIONAL**

<u>Resumen ejecutivo</u>	7
<u>Nuestras universidades</u>	10
<u>El rol público histórico de las universidades agrupadas en la Red G9</u>	12
<u>La noción de universidad pública en la nueva constitución</u>	15
<u>Dimensiones de la universidad pública</u>	16
I. LA FUNCIÓN PÚBLICA	16
1. La educación como un derecho social	16
2. La educación como medio indispensable para la realización de otros derechos fundamentales	16
3. La actividad universitaria como elemento de democratización social y cultural del país	17
4. La actividad universitaria como la aptitud para producir una serie de bienes públicos globales a través de la investigación	17
5. La función pública como exigencia a que las universidades cumplan una labor de integración social	17
II. EL RÉGIMEN PÚBLICO	18
III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	19
<u>Propuestas para la nueva constitución</u>	21
I. IDEAS GENERALES	21
1. La provisión del derecho social a la educación	21
2. Reconocimiento constitucional a las universidades que satisfagan estándares de lo público y financiamiento	22
3. Reconocimiento constitucional de la autonomía de las universidades en todas sus dimensiones	22
II. IDEAS ESPECÍFICAS	23
Elementos esenciales de una norma constitucional	23
<u>Reflexiones finales</u>	24

Resumen ejecutivo

La Red de Universidades Públicas no Estatales G9 ha querido contribuir al proceso constituyente con este documento, sistematizando algunas reflexiones en torno al rol de la universidad, la noción de lo público y su significado. Sobre el particular, junto con algunos elementos históricos, se plantea que lo público de una universidad se manifiesta en tres dimensiones profundamente interconectadas y esenciales. Asimismo, se destaca el modo en que el quehacer de las universidades de la Red G9 y su tradición dan cuenta de esas dimensiones.

En Chile, históricamente existían sólo ocho universidades y juntas conformaban el Consejo de Rectores (CRUCh). Eran 2 estatales y 6 no estatales, incluidas las tres universidades católicas derivadas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, hasta la reforma constitucional del año 1980 que vino a expandir el sistema. Todas las instituciones de educación superior originales agrupadas hoy en la Red G9 tuvieron un reconocimiento legal como universidades particulares por parte del Estado de Chile y colaboradoras de su función educacional pública. Es por ello, que el Estado les otorga apoyo y financiamiento.

Nuestras instituciones vienen desarrollando desde su origen una función pública, y en los hechos, están adscritas a un régimen público como las estatales. Tal reconocimiento se expresó, clara y explícitamente, con la reforma constitucional de 1971, donde se les reconoce el carácter público. Esa relación histórica con la sociedad y el Estado de Chile se ha dado en el marco de una provisión de carácter mixto, y ha existido en lo fundamental una igualdad de trato con las universidades estatales, especialmente durante los gobiernos de los Presidentes Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende.

El vínculo entre el Estado de Chile y nuestras instituciones ha sido funcional al desarrollo de la educación pública chilena y esencial para que, en definitiva, el Estado pueda alcanzar sus propios fines. El carácter público de las universidades descansa fuertemente en su autonomía institucional, como garantía de una formación, investigación y vinculación fundada en un conocimiento independiente y de calidad. La misma se encuentra consagrada en numerosos textos constitucionales a nivel comparado, y también ha sido reconocida a nivel internacional por las instituciones del sistema universal de derechos humanos.

La aspiración de una educación universitaria como derecho social, con acceso igualitario y de calidad, resulta imposible de garantizar sin la esencial autonomía institucional y libertad de enseñanza. De este modo, la autonomía universitaria permite que las universidades formen personas y generen investigación y conocimiento de calidad, independiente, libre de riesgos o amenazas, y dando primacía al interés general por sobre los intereses fácticos. Es así como la autonomía universitaria se erige en una verdadera garantía del derecho a la educación. Es por eso, que debe reconocerse de modo inequívoco y explícito la autonomía de las universidades en todas sus dimensiones, para la realización en libertad de sus propios proyectos educativos.

**FIELES SIEMPRE
A LA VOCACIÓN
PÚBLICA, NUESTRAS
INSTITUCIONES, SON
PORTADORAS CADA
UNA DE ELLAS DE UN
SELLO DISTINTIVO
ÚNICO, LAICAS Y
CONFESIONALES, Y,
ADEMÁS, APORTES
INSUSTITUIBLES
A LA EXCELENCIA
Y DIVERSIDAD
DEL SISTEMA
UNIVERSITARIO DE
NUESTRO PAÍS.**

En ese último sentido, la libertad de enseñanza ha sido históricamente reconocida en nuestra tradición constitucional desde hace más de un siglo, al igual que en la mayoría de las sociedades más avanzadas. En razón de que no existe contraposición alguna entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, ambas pueden coexistir armónicamente. Esta última se inspira en la pluralidad de una sociedad democrática donde el Estado debe asegurar la necesaria provisión de educación superior, estatal y particular, laica o confesional, que posibilite a las personas su elección y que represente un contrapeso para la ciudadanía ante el poder del Estado.

Por el contrario, una inadecuada protección de la libertad de enseñanza limitaría las alternativas de la ciudadanía para elegir sus propios proyectos de vida en una sociedad pluralista, en un espacio singularmente relevante donde se forman las personas en distintos saberes, y que genera el conocimiento que el país requiere para su progreso.

Fieles siempre a la vocación pública, nuestras instituciones, son portadoras cada una de ellas de un sello distintivo único, laicas y confesionales, y, además, aportes insustituibles a la excelencia y diversidad del sistema universitario de nuestro país. Desde su misión, ellas han sido un factor crucial para que se exprese la rica pluralidad espiritual, filosófica y religiosa de Chile. El hecho de que algunas de las instituciones de la Red G9 respondan a un ideario y sean parte del esfuerzo educativo de una Iglesia nunca ha significado, por lo demás, que ellas no satisfagan las más altas exigencias constitutivas de lo universitario. Así, la riqueza de nuestro sistema universitario es, precisamente, el resultado de haber integrado desde sus orígenes proyectos diversos.

La existencia de estos proyectos universitarios ha sido un factor dinamizador del diálogo entre diferentes tradiciones intelectuales, perspectivas territoriales y focos disciplinares. El concepto rol público ha estado siempre presente en las universidades católicas y laicas. Es una función que se expresa a través del proyecto educativo: en su calidad, en la investigación y creación de nuevo conocimiento, y en el compromiso de la institución con la sociedad. Coherentes con su misión, nuestras universidades, son responsables de contribuir al progreso de la sociedad. Esto, sin duda, ha quedado de manifiesto también en el aporte significativo en investigación, innovación y transferencia de tecnologías que han entregado al país durante la pandemia, creando conocimiento y soluciones al servicio del país.

En este texto expondremos, además del elemento histórico, tres dimensiones que determinan el carácter público de nuestras universidades, a saber: (i) la función pública que idealmente deben desarrollar, (ii) su sujeción a un régimen jurídico público que haga probable la realización de esa función, y (iii) en la autonomía institucional y sus elementos que se debe reconocer a los establecimientos universitarios para asegurar que sirvan al interés general.

En primer lugar, planteamos que toda universidad que históricamente ha realizado y continúa realizando su actividad conforme a los estándares de la función pública, en conformidad con los requerimientos del país en el ámbito de la educación superior, es una universidad pública. En segundo lugar, afirmamos que las universidades son instituciones públicas en la medida que se sometan a un régimen público que asegure que realicen efectivamente el cumplimiento de tal función, con independencia de su estructura institucional estatal o privada. En tercer lugar, sostenemos que el carácter público de las universidades descansa fuertemente en su autonomía institucional académica, administrativa y económica, y estructura democrática y colegiada interna.

Finalmente, reivindicamos que una igualdad de trato con las universidades del Estado en lo concerniente a la preservación de garantías de autonomía en la gestión y en el régimen de financiamiento simétrico es resguardar la posibilidad de seguir desempeñando, sin discriminación y en condiciones de equiparación con las instituciones estatales, el valioso rol que las universidades de la Red G9 vienen desarrollando hace décadas y cuyas obras y frutos están objetiva y claramente a la vista. En ese sentido, en la parte final de este documento, se incorporan algunas recomendaciones generales y específicas, y una propuesta de articulado, que los invitamos a revisar.

Nuestras universidades

La Red de Universidades Públicas no Estatales G9 reúne a nueve casas de estudio del norte, centro y sur de Chile. Ocho de las universidades de la red se encuentran en regiones fuera de la Metropolitana, territorios en los cuales cumplen un rol prioritario y, muchas veces, exclusivo. Nuestras instituciones tienen presencia en 20 ciudades de Chile.

Las universidades integrantes de la Red G9 son:

- Pontificia Universidad Católica de Chile
- Universidad de Concepción
- Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
- Universidad Técnica Federico Santa María
- Universidad Austral de Chile
- Universidad Católica del Norte
- Universidad Católica del Maule
- Universidad Católica de la Santísima Concepción
- Universidad Católica de Temuco

Existen variadas áreas donde nuestras instituciones llevan décadas contribuyendo al progreso del país. Entre algunas de las cifras relevantes que dan cuenta de estos aportes públicos se encuentran las siguientes:

A. Aporte en investigación, innovación y conocimiento:

Alta producción científica, las universidades de la Red G9 generan casi el 50% del conocimiento de Chile, representando sólo el 15% del total de universidades del país.

- Contribuimos con el 51% de las publicaciones efectuadas por el CRUCH, lo que equivale al 42% de la producción nacional de universidades.
- En cuanto a proyectos de I+D se adjudican el 50% de los proyectos totales del CRUCH.
- Las universidades de la Red G9 obtuvieron el 49% del total de las adjudicaciones por concursos de Fondecyt y Fondef, de las universidades del CRUCH, correspondiente al periodo 2017-2019 (ANID, 2020).
- Efectuamos el 60% de las solicitudes de patentes de las universidades nacionales para el año 2019 (INAPI, 2020).
- Los graduados de las universidades de la Red G9 alcanzan el 46% del total de doctorados de las universidades que forman parte del CRUCH. El año 2018 se registraron 339 titulados de una nutrida oferta de programas de doctorados (SIES, 2020).

- La red es ampliamente reconocida por los indicadores de calidad. Así, el promedio de acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) de todas nuestras universidades es de casi 6 años al 2021, y con acreditación de la totalidad de las áreas de investigación (CNA, 2021).

B. Aporte en movilidad social e integración de estudiantes de contextos vulnerables:

- En materia de gratuidad, nuestras instituciones beneficiaron en el 2020 a más de 77.000 estudiantes -de un total de matrícula de 153.000 estudiantes de pregrado- y acogieron al 45% de los estudiantes matriculados por vía PACE (CRUCh, año 2020).

El rol público histórico de las universidades agrupadas en la Red G9

Como es sabido, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) es un organismo colegiado, autónomo, con personalidad de derecho público, que fue creado por ley el 14 de agosto de 1954, con el objetivo de coordinar la labor universitaria del país y está actualmente integrado por las y los rectores de las 30 universidades estatales y no estatales con vocación pública del país, siendo presidido por el (la) ministro(a) de Educación.

En Chile, históricamente existían sólo ocho universidades y juntas conformaban el Consejo de Rectores (CRUCH). Eran dos estatales y seis no estatales, incluidas las tres universidades católicas derivadas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, hasta la reforma constitucional del año 1980 que vino a expandir el sistema. Todas las instituciones de educación superior originales agrupadas hoy en la Red G9 tuvieron un reconocimiento legal por parte del Estado de Chile como universidades particulares reconocidas por el Estado y colaboradoras de su función educacional pública. Es por ello que se les otorga apoyo y financiamiento.

Nuestras instituciones vienen desarrollando desde su origen una función pública y, en los hechos, están adscritas a un régimen público como las estatales. Tal reconocimiento se expresó, clara y explícitamente, con la reforma constitucional de 1971, donde se les reconoce el carácter público. Esa relación histórica con la sociedad y el Estado de Chile se ha dado en el marco de una provisión de carácter mixto, y ha existido en lo fundamental una igualdad de trato con las universidades estatales, especialmente durante los gobiernos de los Presidentes Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende.

EL VÍNCULO ENTRE EL ESTADO DE CHILE Y NUESTRAS INSTITUCIONES HA SIDO FUNCIONAL AL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENA Y ESENCIAL PARA QUE, EN DEFINITIVA, EL ESTADO PUEDA ALCANZAR SUS PROPIOS FINES.

El vínculo entre el Estado de Chile y nuestras instituciones ha sido funcional al desarrollo de la educación pública chilena y esencial para que, en definitiva, el Estado pueda alcanzar sus propios fines. El carácter público de las universidades descansa fuertemente en su autonomía institucional, como garantía de una formación, investigación y vinculación fundada en un conocimiento independiente y de calidad. La misma se encuentra consagrada en numerosos textos constitucionales a nivel comparado, y también ha sido reconocida a nivel internacional por las instituciones del sistema universal de derechos humanos.

La vocación indubitada de las universidades de la Red G9 está enraizada en lo público, un ámbito que trasciende las categorías rígidas de lo estatal y lo privado-patrimonial, cuyo origen y proyección está en lo social, al nutrirse, reflejar y dinamizar este espacio diverso y en constante cambio, produciendo múltiples beneficios, no sólo en los individuos que acceden a la educación superior sino que en la sociedad política y civil en su conjunto. La contribución social de las universidades públicas estatales y no estatales, como la Red de Universidades G9, constituye una poderosa razón para que el Estado las proteja y apoye en su quehacer.

**NUESTRAS
UNIVERSIDADES
HAN SIDO PIEZAS
CLAVE EN LA
DEMOCRATIZACIÓN
DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR DANDO
ACCESO A MILES DE
ESTUDIANTES EN
OCHO REGIONES
DEL PAÍS.**

Fieles siempre a esa vocación pública, nuestras instituciones, son portadoras cada una de ellas de un sello distintivo único, laicas y confesionales, siendo aportes insustituibles a la excelencia y diversidad del sistema universitario de nuestro país. Desde su misión, ellas han sido un factor crucial, además, para que se exprese la rica pluralidad espiritual, filosófica y religiosa de Chile. La riqueza de nuestro sistema universitario es, precisamente, el resultado de haber integrado desde sus orígenes proyectos diversos.

En ese sentido, la existencia de nuestros proyectos universitarios ha sido un factor dinamizador del diálogo entre diferentes tradiciones intelectuales, perspectivas territoriales y focos disciplinares. El concepto del rol público ha estado siempre presente en las universidades católicas y laicas. Es una función que se expresa a través del proyecto educativo: en su calidad, en la investigación y creación de nuevo conocimiento, y en el compromiso de la institución con la sociedad.

La historia de las instituciones de educación superior que pertenecen a la Red G9 es la mejor prueba de la importancia del vínculo entre el Estado y las universidades, tanto para mejorar el acceso de las personas a la educación superior en condiciones de igualdad como también para potenciar la gravitación que estas instituciones han tenido y tienen en el desarrollo social, político y tecnológico de las comunidades y territorios en los que se sitúan.

Nuestras universidades han sido piezas clave en la democratización de la educación superior dando acceso a miles de estudiantes en ocho regiones del país. Del quehacer de nuestra Red G9, queda en evidencia que las universidades que lo integran cumplen un indiscutible rol público, siendo todas instituciones de carácter complejo, de reconocida trayectoria y reconocimiento en sus territorios, que realizan sus tareas y funciones con un alto nivel de excelencia.

En el ejercicio de sus diversas funciones y como integrantes del CRUCH, nuestros planteles han reconocido y promovido la autonomía académica, económica y administrativa de las instituciones universitarias respecto del Estado, defendiendo, además, los principios de independencia y de no intervención entre las diversas instituciones de educación. Lo anterior no ha sido obstáculo para desarrollar múltiples acciones de colaboración entre las distintas comunidades que las componen ni para, honrando su función pública, impulsar y participar en distintas iniciativas para fortalecer y democratizar el sistema de educación superior en su conjunto.

Las universidades de la Red G9 han sido protagonistas de las grandes discusiones científicas, y también de los debates y cambios culturales, políticos y morales en sus territorios locales y a escala nacional y global. Todo lo anterior es coherente con su historia institucional, su vocación y su régimen jurídico, en particular, con su estatus de personas jurídicas de derecho público.

La trayectoria de calidad y tradición de nuestras universidades dan cuenta de ese claro compromiso, servicio y vocación pública desde su origen histórico, que justifica que deban recibir un trato simétrico al que se dispensa a las universidades estatales al cumplir la misma función pública para sus comunidades y el país.

Lo anterior, con el fin de preservar las garantías de autonomía en la gestión y en el régimen de financiamiento, resguardando la posibilidad de seguir desempeñando, sin discriminación y en condiciones de equiparación con las instituciones estatales, el valioso rol que las universidades de la Red G9 vienen desarrollando hace décadas y cuyas obras y frutos están objetiva y claramente a la vista.

La noción de universidad pública en la nueva constitución

Como miembros fundadores del CRUCh -Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas- tenemos una tradición histórica de orientación a la generación de bienes públicos, desarrollo regional, nacional y al desarrollo de nuestras actividades en cumplimiento de nuestra función pública de la educación superior. De manera que hemos querido contribuir al proceso constituyente con este documento para el debate público, sistematizando algunas reflexiones en torno al rol de la universidad, la noción de lo público y su significado.

En primer lugar, planteamos que las universidades públicas son aquellas que por tradición histórica han desarrollado la función pública de la educación superior en Chile. Sostenemos, por lo tanto, que toda universidad que ha realizado y continúa realizando su actividad en cumplimiento de tal función, en conformidad con los requerimientos del país en el ámbito de la educación superior es, en consecuencia, una universidad pública. Considerando así universidades públicas aquellas comprometidas con la función pública, lo que resulta evidente en las universidades de la Red G9 debido a la contribución en desarrollo de sus comunidades y el país.

En segundo lugar, afirmamos que las universidades son instituciones públicas en la medida que se sometan a un régimen público que asegure que realicen efectivamente el cumplimiento de tal función, con independencia de su estructura institucional estatal o particular. Así, serán públicas todas las instituciones que se someten al régimen público de calidad, selección y financiamiento, y que cumplen con esas exigencias. Esto implica, entre otros aspectos, superar las deficiencias del actual régimen de financiamiento para dar paso a uno que asegure que todas las universidades consideradas públicas, estatales y no estatales, tengan igualdad de trato y puedan desarrollar su quehacer de manera óptima.

Finalmente, en tercer lugar, sostenemos que el carácter público de las universidades descansa fuertemente en su autonomía institucional académica, administrativa y económica, como garantía de una formación, investigación y vinculación fundada en un conocimiento independiente y de calidad. Que también tiene una expresión en su carácter democrático interno y una estructura de gobierno colegiado, sometido a elecciones periódicas.

Dimensiones de la universidad pública

I. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Una primera aproximación al carácter público de las universidades se enfoca en el tipo de función que ellas realizan. En efecto, hay múltiples sentidos en los que se puede afirmar que la educación implica una función pública.

1. La educación como un derecho social. En primer término, la función pública de la educación se construye sobre la idea de que la educación es un derecho social. Son derechos sociales aquellos que posibilitan el acceso universal e igualitario a ciertas prestaciones que son esenciales para el desarrollo humano (Marshall, 1997, “Ciudadanía y clase social”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas 79, pp. 297-344).

En este sentido, las prestaciones mediante las cuales se satisface el mandato de realización de los derechos sociales trascienden el interés estrictamente individual de sus titulares concretos, de modo tal que de dichas prestaciones no sólo derivan beneficios para las personas que son usuarias directas de los mismos, sino para toda la comunidad.

Lo anterior explica que la consagración del derecho a la educación en diversos instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos se centre en el acceso igualitario al mismo y en la gratuidad o en el carácter generalizado de determinados niveles educativos. Así puede verse en los artículos 26 y 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), 13 letra c), 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y 28 N° 1 letra c) de la Convención de los Derechos del Niño (1989).

2. La educación como medio indispensable para la realización de otros derechos fundamentales. Como segunda cuestión y en línea con lo anterior, la educación es un medio indispensable para la realización de otros derechos fundamentales que la comunidad democrática determine como tales en el pacto constitucional, teniendo siempre presente los estándares que fija al respecto el derecho internacional de los derechos humanos.

Al respecto, en la Observación General N° 13 de 1999 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se expresa lo siguiente: *“la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados, económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”.*

LAS UNIVERSIDADES DE LA RED G9 HAN DEMOSTRADO EN MATERIA DE CALIDAD DE INVESTIGACIÓN, POTENCIAL DE CREACIÓN DE NUEVO CONOCIMIENTO, Y FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO AVANZADO DE FORMA SOSTENIDA EN EL TIEMPO.

3. La actividad universitaria como elemento de democratización social y cultural del país. En efecto, en la medida que las universidades generan múltiples y diversos ámbitos de discusión y crítica, promueven el desarrollo de la agencia de sus educandas y educandos, posibilitando su participación informada en la esfera pública y propiciando condiciones de democracia activa entre ellos. En esta línea de ideas, las universidades incluso pueden operar como vehículos para la transformación social, en cuanto estimulan la capacidad de crítica diversa, plural e independiente del Estado y, a veces, dirigida hacia el Estado (Marginson, 2011, “Higher Education and Public Good”. *Higher Education Quarterly* 65 (4), pp. 411-433). Fuera de su labor propiamente académica, la contribución de las universidades a la democratización del país se extiende a sus propias estructuras democráticas internas.

4. La actividad universitaria como la aptitud para producir una serie de bienes públicos globales a través de la investigación, y que se desarrolla en las universidades permitiendo generar conocimiento que se hace disponible a escala global e intergeneracional, que queda a disposición del público en general en repositorios, registros, bases de datos digitales, bibliotecas y actividades de vinculación con el medio. Además, este conocimiento constituye un factor clave en la innovación tecnológica y de procesos, que resulta indispensable para el desarrollo regional y del país.

A este efecto, resulta particularmente valioso mencionar la capacidad que las universidades de la Red G9 han demostrado en materia de calidad de investigación, potencial de creación de nuevo conocimiento, y formación de capital humano avanzado de forma sostenida en el tiempo, destacándose en el contexto de las instituciones de educación superior del país y del extranjero.

5. La función pública como exigencia a que las universidades cumplan una labor de integración social. Finalmente, la función pública de las universidades exige que las universidades cumplan una labor de integración social, expresada en términos de inclusión y pluralismo en la admisión de estudiantes. Esta labor conduce a que las universidades se conviertan en espejos de la sociedad y disminuye la elitización de la educación superior.

Es así como el estatuto de la función pública de la educación superior en general, y de las universidades en particular, exige que existan condiciones para que todo estudiante, con independencia de su condición socioeconómica, recursos o lugar de residencia, pueda acceder a la institución que le ofrezca la mejor propuesta para su formación social, democrática y profesional.

Asimismo, esta labor supone que las universidades se encuentren en permanente interacción con el medio social que las alberga, mediante su actividad de extensión y vinculación con el medio. Gracias a dicha actividad, las universidades pueden responder a las necesidades de las

comunidades en que se encuentran insertas, bajo criterios de pertinencia cultural y conforme a la realidad territorial de cada localidad.

En este sentido, pueden contribuir al desarrollo y empoderamiento de los territorios en los cuales se encuentran emplazadas, satisfaciendo las necesidades de la comunidad, generando oportunidades de empleo y aportando a formar la opinión pública de los habitantes de dichos territorios. En este aspecto, la contribución de las universidades regionales de la Red G9 -ocho de las nueve universidades son de regiones fuera de la Metropolitana- al proceso de descentralización de nuestro país es innegable.

En vista a todo lo anterior, es posible afirmar que nuestras universidades, son instituciones públicas por antonomasia, con independencia de que su naturaleza institucional no sea estatal, toda vez que realizan funciones de la mayor relevancia para la sociedad.

II. EL RÉGIMEN PÚBLICO

Con todo, no debería entenderse que cualquier institución que se califique a sí misma como universidad automáticamente desarrollará un quehacer público consistente con lo expuesto anteriormente. En términos prácticos, un establecimiento de educación superior podría operar como un simple mecanismo de certificación de competencias profesionales o podría ser susceptible de captura por intereses particulares.

De ahí que un segundo elemento definitorio en el carácter público de las universidades esté dado por su sujeción a un régimen que ofrezca garantías de satisfacción de estándares de función pública o, más sucintamente, a un régimen público.

Para estos efectos, un régimen público es uno que introduce criterios de actuación para las universidades que aseguren que una universidad no pueda ser instrumentalizada por intereses económicos, políticos o de cualquier índole, en la ejecución de su proyecto educativo. Con ello, a su vez, se aseguraría su contribución al bienestar común y la provisión de una educación pertinente y de calidad, y su respuesta a otros fines públicos, nacionales, sociales y territoriales, que la actividad universitaria debe satisfacer.

Así, lo que determina que una universidad se caracterice como pública no es el tipo de entidad que presta servicios educacionales, sino el régimen al que se someten los agentes que ofrecen dichos servicios. Por ende, una universidad pública puede ser de naturaleza y origen diversos. De esta manera, la función pública puede realizarse a través de entidades particulares sin fines de lucro, en la medida que se sometan a un régimen público de las características antes referidas.

El actual marco jurídico aplicable a las universidades incorpora algunos de esos estándares señalados. En ese sentido, este marco jurídico incluye, por ejemplo, la prohibición de que las universidades tengan como sostenedores a personas jurídicas con fines de lucro (art. 63 Ley N° 21.091), el acceso gratuito a la educación (Arts. 83 y siguientes Ley N° 21.091) y la definición de ciertos principios fundamentales que inspiran el sistema de educación superior, como la calidad, la inclusión, la participación y el respeto y promoción de los derechos humanos, sólo por mencionar algunos (Art. 2 Ley N° 21.091).

En términos prácticos, aludir a un régimen público de la educación superior implica imponer al Estado un deber de configurar un marco regulatorio aplicable a la educación que:

- i. disponga los principios que deben orientar el quehacer de las universidades hacia la contribución pública que se espera de ellas,
- ii. establezca medios de control de la satisfacción de dichos principios,
- iii.- incluya financiamiento adecuado, para las universidades que cumplan con ellos, para poder sustentar su labor, y
- iv.- asegure la fiscalización efectiva del correcto y adecuado empleo de los recursos del Estado, conforme a estándares de probidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad.

III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

El ejercicio de la función pública de la educación superior exige el reconocimiento, respeto y promoción de la autonomía universitaria. La autonomía se encuentra en el origen y fundamento de la institución universitaria, dado que ella sustenta el cultivo del conocimiento que la estructura. Sin ella, no es posible hablar de un régimen público que impida la instrumentalización de la actividad universitaria. Con todo, se debe destacar que trata de un concepto de contornos difusos y alcances heterogéneos.

Efectivamente, la autonomía universitaria admite diversas proyecciones y se expresa en un plano organizativo y normativo. *“En el plano organizativo, supone una estructura de competencias y, eventualmente, personalidad y patrimonio independientes del Estado; significa, en todo caso, el manejo autónomo de recursos financieros, la posibilidad de tomar decisiones estratégicas en docencia, investigación, administración, entre otros. En el plano normativo, implica la potestad para generar reglas de alcance preferentemente interno destinadas a regular su funcionamiento”* (Bassa y Aste, 2019, “Autonomía universitaria: Configuración legislativa de su contenido constitucional”. Estudios Constitucionales 17 (1), p. 191).

LA AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA
SE ERIGE EN
UNA VERDADERA
GARANTÍA DEL
DERECHO A LA
EDUCACIÓN.
PRECISAMENTE
POR ESA RAZÓN,
ES QUE DIVERSAS
CONSTITUCIONES
EN EL MUNDO
CONSAGRAN
EXPLÍCITAMENTE
LA AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA.

No obstante, en cualquiera de estas proyecciones, el sentido de la autonomía universitaria es el mismo: garantizar la independencia de las universidades respecto del Estado, del mercado y de otros grupos de interés, inclusive de sectores de las propias comunidades universitarias, de modo que sean menos susceptibles de captura. De esta manera, la autonomía universitaria permite que las universidades puedan generar conocimiento independiente, libres de riesgo o amenaza de sanción alguna, dando primacía al interés general por sobre los intereses fácticos. Con ello, en último término, se resguarda la calidad del conocimiento generado, junto con otros valores como la transparencia, la rendición de cuentas y el pluralismo (Ávila y Gillezeau, 2010, “Autonomía universitaria y su misión transformadora: Enfoque teórico-histórico”. Revista de Ciencias Sociales 16 (1), p. 174).

Es así como, la autonomía universitaria se erige en una verdadera garantía del derecho a la educación. Precisamente por esa razón, es que diversas constituciones en el mundo consagran explícitamente la autonomía universitaria. Una primera ilustración de esta práctica se puede hallar en la Constitución de Brasil (1988), cuyo artículo 207 inciso 1° dispone que “[l]as universidades gozan de autonomía con respecto a las cuestiones didácticas, científicas y administrativas, así como la autonomía en la gestión financiera y patrimonial, y deben cumplir con el principio de la inseparabilidad de la enseñanza, la investigación y la extensión”.

**LA AUTONOMÍA
INSTITUCIONAL
TAMBIÉN DESCANSA
EN UNA ADECUADA
LIBERTAD DE
ENSEÑANZA, Y
QUE EN EL CASO
DE CHILE HA SIDO
RECONOCIDA EN
NUESTRA TRADICIÓN
CONSTITUCIONAL
DESDE HACE MÁS DE
UN SIGLO, AL IGUAL
QUE EN LA MAYORÍA
DE LAS SOCIEDADES
MÁS AVANZADAS.**

En sentido análogo, aunque de modo más extenso, el art. 355 de la Constitución de Ecuador (2008) señala: “[e]l Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución”. La misma disposición puntualiza que “[s]e reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte”. La norma en comento clarifica, por cierto, que “[l]a autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional”.

Un último ejemplo puede encontrarse en el artículo 76 N° 2 de la Constitución de Portugal (1976), conforme al cual “[l]as universidades gozan, en los términos de la ley, de autonomía estatutaria, científica, pedagógica, administrativa y financiera, sin perjuicio de la adecuada evaluación de la calidad de la enseñanza”.

A nivel internacional, la autonomía universitaria, en su dimensión de libertad académica, ha sido abordada expresamente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a propósito del derecho a la educación consagrado en el art. 13 del PIDESC. Sobre el particular, en su Observación General N° 13 de 1999, el Comité sostuvo: “la libertad académica comprende la libertad del individuo [sean las y los académicos o las y los estudiantes] para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente”. Con todo, el Comité subraya que la autonomía universitaria no es absoluta. Ella “conlleva obligaciones, como el deber de respetar la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuaníme de las opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos”. En este sentido, uno de los objetivos del régimen de lo público es establecer y garantizar la observancia de dichas obligaciones.

La autonomía institucional también descansa en una adecuada libertad de enseñanza, y que en el caso de Chile ha sido reconocida en nuestra tradición constitucional desde hace más de un siglo, al igual que en la mayoría de las sociedades más avanzadas. En razón de no existir contraposición entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, porque ambas pueden coexistir armónicamente. Libertad que se inspira en la pluralidad de una sociedad democrática donde el Estado debe asegurar la necesaria provisión de educación superior, estatal y privada, laica o confesional, que posibilite a las personas su elección y que represente un contrapeso para la ciudadanía ante el poder del Estado. En ese sentido, una inadecuada protección de la libertad de enseñanza limitaría las alternativas de la ciudadanía para elegir sus propios proyectos de vida en una sociedad pluralista, en el espacio donde se forman las personas en distintos saberes, y donde se genera el conocimiento que el país requiere para su progreso.

Finalmente, el carácter democrático interno y una estructura de gobierno colegiado son garantía de autonomía e impedimento para la instrumentalización de la actividad universitaria por un sólo sector o poder interno. La dirección es sometida a elecciones periódicas donde participan distintos estamentos universitarios, donde las distintas visiones internas deben competir pero también colaborar para el progreso de la institución.

Propuestas para la nueva constitución

I. IDEAS GENERALES

Al determinar la naturaleza de un sistema educativo, más que en cualquier otro ámbito, se decide críticamente sobre el futuro de la sociedad misma. Es por esa razón, y con motivo del proceso constituyente, actualmente en desarrollo, que la Red de Universidades Públicas no Estatales G9 ha querido contribuir sistematizando en este documento ideas para el debate público sobre la Educación Superior.

Las universidades de la Red G9 se han caracterizado por su vocación y función pública desde sus orígenes. Además, como miembros fundadores del CRUCH, tenemos una tradición histórica de orientación a la generación de bienes públicos, desarrollo regional y nacional. De esta manera, el vínculo entre el Estado de Chile y nuestras instituciones ha sido funcional al desarrollo de la educación pública chilena, el país, y esencial para que el Estado pueda alcanzar sus propios fines.

Hemos tratado de precisar el marco de discusión con el fin de configurar el contexto normativo en torno a la noción de universidad pública que se busca ver reflejada en la nueva Carta Fundamental. Sostenemos que, además del elemento histórico subyacente, se debe partir de los tres ejes rectores ya analizados, relevando lo esencial y que deben necesariamente quedar contenidos en la nueva Constitución, a saber: la función pública, el régimen público y la autonomía universitaria.

Con todo, el ejercicio de la función pública de la educación superior exige el reconocimiento, respeto y promoción de la autonomía universitaria y libertad de enseñanza. La autonomía se encuentra en el origen y fundamento de la institución universitaria, dado que ella sustenta el cultivo del conocimiento que la estructura. Sin ella, no es posible hablar de un régimen público que impida la instrumentalización de la actividad universitaria o la captura por intereses no colectivos.

LA VOCACIÓN INDUBITADA DE LAS UNIVERSIDADES DE LA RED G9 ESTÁ PROFUNDAMENTE ENRAIZADA EN LO PÚBLICO, TRASCENDIENDO LAS CATEGORÍAS RÍGIDAS DE LO ESTATAL Y LO PRIVADO-PATRIMONIAL.

La vocación indubitada de las universidades de la Red G9 está profundamente enraizada en lo público, trascendiendo las categorías rígidas de lo estatal y lo privado-patrimonial. Su origen y proyección está en lo social, al nutrirse, reflejar y dinamizar este espacio diverso y en constante cambio, produciendo múltiples beneficios, no sólo en los individuos que acceden a la educación superior, sino que en la sociedad política y civil en su conjunto.

La contribución social de nuestras universidades constituye una poderosa razón para que el Estado las proteja y apoye en su quehacer.

Al efecto, sostenemos que debe configurarse un sistema educativo que, inspirado en los ejes rectores señalados, satisfaga, a lo menos, tres condiciones:

1. La provisión del derecho social a la educación. El sistema educativo debe propender efectivamente a materializar la contribución pública de las universidades a la provisión del derecho social a la educación, al ejercicio de los derechos fundamentales, a la democratización social y cultural del país, a la producción de bienes públicos globales y a la integración social.

Dicha contribución debe evidenciarse a través de aportes tangibles a la formación, investigación y desarrollo social de la comunidad, en todos y cada uno de sus niveles territoriales.

2. Reconocimiento constitucional a las universidades que satisfagan estándares de lo público y financiamiento. La segunda condición es dotar de reconocimiento constitucional a las universidades que satisfagan determinados estándares de lo público y se les asegure un adecuado financiamiento. Dicho financiamiento debe ir acompañado de una regulación que asegure el control del adecuado empleo de los recursos del Estado, conforme a estándares de probidad, transparencia y responsabilidad.

3. Reconocimiento constitucional de la autonomía de las universidades en todas sus dimensiones. Por último, debe reconocerse de modo inequívoco y explícito la autonomía de las universidades en todas sus dimensiones, ya sea académica, administrativa y económica, para la realización de la misión de sus propios proyectos educativos. Con todo, esta autonomía está subordinada a la observancia de los estándares impuestos por el régimen público de la educación, debidamente conciliada con la libertad de la enseñanza, sin perjuicio del legítimo derecho del Estado de controlar el uso de los recursos públicos que aporte y la calidad de la educación que se imparta.

En nuestra tradición constitucional chilena, estas ideas no son en absoluto inéditas, tal como lo demuestra la ley de reforma constitucional N° 17.398 de 1971, mediante la cual se introdujeron diversas modificaciones al artículo 10 N° 7 de la Constitución de 1925. De acuerdo con dichas modificaciones, se estableció que “[l]as Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país”.

II. IDEAS ESPECÍFICAS

La nueva disposición constitucional debiera concretar el consenso social básico en materia de educación superior, a fin de buscar el necesario equilibrio entre la dimensión de prestación (derecho a la educación como derecho social) y de libertad (libertad de enseñanza).

En ese sentido, igualmente, debe comprender principios y valores claros que definan los contornos del contenido constitucional esencial y posibilite el complemento regulativo indispensable que le corresponderá efectuar al legislador, en particular, y a las funciones del poder público, en general.

Elementos esenciales de una norma constitucional

La redacción de la norma constitucional, en consecuencia, debiera comprender los siguientes elementos esenciales:

1. *Todas las personas tienen derecho a la educación.*
2. *La educación tendrá por finalidad el pleno desarrollo de la persona, tanto en su dimensión individual como social, respetando la forma de convivencia democrática y los principios, derechos y libertades constitucionales.*
3. *El Estado garantizará el acceso igualitario y universal a la educación superior, sobre la base de la capacidad o mérito de cada uno y por cuantos medios sean apropiados.*
4. *La Constitución reconoce y ampara la función pública de las universidades reconocidas por el Estado, la que debe tener como inspiración primordial la contribución al bien común general, y les asegura la autonomía académica, administrativa y económica a fin de cumplir plenamente su cometido educacional y de enseñanza. Para eso, la ley establecerá un régimen regulativo que satisfaga el estándar de lo público de las universidades y se les asegure un adecuado y simétrico financiamiento del Estado, a las universidades públicas estatales y no estatales, que cumplan con lo anterior, para que puedan desarrollar sus funciones, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país.*
5. *Se reconoce la libertad de enseñanza. Ésta se inspirará en la pluralidad de una sociedad democrática y siempre los poderes públicos deberán asegurar la necesaria provisión de educación superior, estatal y privada, que posibilite a las personas su elección.*

Reflexiones finales

A través de este documento, hemos querido contribuir al debate constitucional sobre la Educación Superior, tratando de precisar el marco de discusión a partir de ciertos elementos históricos y de tres grandes ejes rectores, a saber: la función pública, el régimen público y la autonomía universitaria. En primer lugar, planteamos que las universidades públicas son aquellas que por tradición histórica han desarrollado la función pública de la educación superior en Chile. En segundo lugar, afirmamos que las universidades son instituciones públicas en la medida que se sometan a un régimen público que asegure que realicen efectivamente el cumplimiento de tal función, con independencia de su estructura institucional estatal o particular. En tercer lugar, sostenemos que el carácter público de las universidades descansa fuertemente en su autonomía institucional académica, administrativa y económica, y estructura democrática y colegiada interna.

La historia de contribución social de las instituciones de educación superior que pertenecen a la Red G9 es la mejor prueba de la importancia del vínculo entre el Estado y las universidades, tanto para mejorar el acceso de las personas a la educación superior en condiciones de igualdad como la generación de conocimiento de calidad, y también para potenciar la gravitación que estas instituciones han tenido y tienen en el desarrollo social, político y tecnológico de las comunidades y territorios en los que se sitúan. Las universidades de la Red G9 han sido protagonistas de las grandes discusiones científicas, y también de los debates y cambios culturales, políticos y morales en sus territorios locales y a escala nacional y global. Todo lo anterior es coherente con su historia institucional, su vocación y su régimen jurídico, y en particular, con su estatus de personas jurídicas de derecho público.

El rol público ha estado siempre presente en nuestras universidades católicas y laicas. Es una función pública que se expresa a través del proyecto educativo: en su calidad, en la investigación y creación de nuevo conocimiento, y en el compromiso de la institución con toda la sociedad. Resulta particularmente relevante mencionar la capacidad que las universidades de la Red G9 han demostrado en materia de calidad de investigación de categoría mundial, creación de conocimiento, y formación de capital humano avanzado de forma sostenida en el tiempo, destacándose en el contexto de las instituciones de educación superior del país y del extranjero.

El anhelo de una educación universitaria como derecho social, con acceso igualitario y de calidad, es imposible de garantizar sin la esencial autonomía institucional y libertad de enseñanza. Es por eso, que debe reconocerse de modo inequívoco y explícito la autonomía de las universidades en todas sus dimensiones, para la realización de sus propios proyectos educativos en libertad, que por lo demás, ha sido parte de nuestra tradición constitucional centenaria en Chile.

Esa autonomía institucional junto con la libertad de enseñanza se encuentran inspiradas en la pluralidad de una sociedad democrática, donde el Estado debe asegurar la necesaria provisión de educación superior, estatal y particular, laica o confesional, que posibilite a las personas su

**UN MÉRITO
SIGNIFICATIVO DE
NUESTRO SISTEMA
UNIVERSITARIO ES
EL RESULTADO DE
HABER INTEGRADO
DESDE SUS
ORÍGENES DIVERSOS
PROYECTOS, TANTO
DE UNIVERSIDADES
ESTATALES COMO
NO ESTATALES.**

elección y que represente un contrapeso para la ciudadanía ante el poder del Estado. La autonomía universitaria es central, y tiene como sentido garantizar la independencia de las universidades respecto del mercado y del Estado, y de cualquier otro grupo de interés.

Un mérito significativo de nuestro sistema universitario es el resultado de haber integrado desde sus orígenes diversos proyectos, tanto de universidades estatales como no estatales. En ese sentido, la existencia de nuestros proyectos universitarios diversos ha sido un factor dinamizador del diálogo entre diferentes tradiciones intelectuales, perspectivas territoriales y focos disciplinares. Nuestras instituciones de la Red G9 son portadoras cada una de ellas de un sello distintivo único, y son aportes insustituibles a la excelencia y diversidad del sistema universitario de nuestro país.

Como Red de Universidades Públicas no Estatales G9, reivindicamos una igualdad de trato con las universidades del Estado, en lo concerniente a la preservación de garantías de autonomía en la gestión y en el régimen de financiamiento simétrico con el fin de resguardar la posibilidad de seguir desempeñando, sin discriminación y en condiciones de equiparación con las instituciones estatales, el valioso rol público que las universidades de la Red G9 vienen desarrollando hace décadas y cuyas obras y frutos están objetiva y claramente a la vista, pero además proyectándonos al futuro como fuentes de conocimiento para el desarrollo del país y sus personas.

Finalmente, creemos que la propuesta contenida en este documento tendría la virtud de responder a las profundas demandas y aspiraciones sociales de un acceso igualitario y calidad de la educación expresadas masivamente por la ciudadanía en las últimas décadas. Al mismo tiempo, permitiría reconocer el incommensurable aporte al sistema de educación superior chileno con su formación, investigación y conocimiento, como también al desarrollo del país, que históricamente han hecho, y seguirán realizando, todas las universidades pertenecientes a la Red de Universidades Públicas no Estatales G9.



Educación Superior y Constitución
APORTES PARA LA
CONVENCIÓN
CONSTITUCIONAL

G9

UNIVERSIDADES
PÚBLICAS
NO ESTATALES

Alameda 292 of. 51. Santiago, Chile 

Universidad Católica 

+56 2 2222 6864 

comunicacionesg9@redg9.cl 

UniversidadesG9 

UniversidadesG9 

redg9.cl

