

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN, SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE FACULTADES EN MATERIAS FINANCIERAS PARA LAS UNIVERSIDADES ESTATALES.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, cumple con informar en primer trámite reglamentario y primero constitucional, el proyecto de ley de la referencia, originado en mensaje de S.E. el Presidente de la República.

PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.

Durante la discusión de este proyecto fueron escuchados el señor Ministro de Educación don Sergio Bitar, el señor Contralor General de la República, don Gustavo Sciolla; el señor rector de la Universidad de Chile, don Luis Riveros; el Presidente del Consorcio de Universidades Estatales, rector don Ubaldo Zúñiga, el Secretario del Consejo de Rectores, don Carlos Lorca; el rector de la Universidad de Talca, don Alvaro Rojas; el rector de la Universidad de Valparaíso, don Juan Riquelme; el rector de la Universidad de Tarapacá, don Emilio Rodríguez Ponce; el rector de la Universidad de Antofagasta, don Pedro Córdova; y los señores Gastón Astorquiza, Hernán Llanos, Pedro Ortiz y Jorge Aedo.

Participaron en la discusión de este proyecto la señora Pilar Armanet, Jefa de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación; el jefe del Departamento Jurídico, don Rodrigo González; doña Alejandra Contreras y don Cristián Insulza, asesores del Ministerio de Educación.

ANTECEDENTES DEL MENSAJE.

Para el Supremo Gobierno, este proyecto se enmarca en la idea de que las instituciones de educación superior y, en especial las universidades públicas, enfrentan nuevos desafíos y requerimientos. Estos derivan, por una parte, de factores internos, como la creación de nuevas instituciones y carreras, la heterogeneidad de instituciones y de su calidad, así como la diversidad de grupos que acceden a la enseñanza superior, entre otros. Por otra parte, hay otros desafíos

derivados de factores externos al sistema, como la rapidez del cambio tecnológico, la internacionalización, el aumento de la información disponible y la dinámica social.

Por ello, las universidades públicas, a juicio del Ejecutivo, requieren de un proceso de renovación y modernización que debe ser asumido tanto desde las propias instituciones en virtud de la autonomía y la dinámica propia que éstas tienen, como desde el propio Gobierno en lo que se refiere a las políticas públicas de fomento de este nivel.

OBJETIVOS, CONTENIDO E IDEAS MATRICES DEL PROYECTO.

La iniciativa legal en informe tiene por objeto conferir a las universidades estatales instrumentos jurídicos flexibles que las faculten para prestar un servicio educacional de excelencia de cara al mundo moderno. Lo anterior permite que las universidades estatales mejoren su eficiencia en el contexto de la competencia que existe en el sistema de educación superior, con instituciones de carácter privado, cuya gestión no está sometida a las restricciones que la ley impone a las casas de estudio de que aquí se trata.

Para alcanzar esos objetivos, es necesario, según lo estima el Ejecutivo, agilizar los procedimientos de toma de decisiones en las universidades estatales, sin prescindir del principio de responsabilidad de la gestión e implementando sistemas de control y fiscalización adecuados y de carácter independiente.

Para este efecto el proyecto consulta los siguientes mecanismos:

Fiscalización de la Contraloría General de la República.

El artículo 1° ratifica la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República, pero se establece como norma general el control a posteriori. Los actos y los contratos celebrados por las universidades estatales quedarán exentos del trámite de toma de razón, correspondiendo a la Contraloría determinar las modalidades de fiscalización ex-post, en conformidad con su ley orgánica.

Sin perjuicio de ello, se establece que sus actos y contratos quedarán afectas al trámite de registro.

En la misma disposición se deja expresa constancia que la mención a las universidades estatales incluye a la Universidad de Chile y a la Universidad de Santiago de Chile.

Autorización para endeudamiento de largo plazo.

No obstante que las universidades estatales están

facultadas para contratar empréstitos y otras obligaciones financieras, con cargo a su patrimonio, las normas legales que regulan dichos actos están limitadas por la restricción contemplada en el artículo 60 N° 7 de la Constitución Política de la República, que exige una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de empréstitos cuyo vencimiento exceda el plazo del período presidencial, lo que significa que dichas instituciones no pueden acceder a financiamientos de largo plazo y, por ende, en mejores condiciones económicas.

El presente proyecto consulta en su artículo 2°, la autorización para que las universidades estatales, por un plazo de dos años, puedan contratar empréstitos cuyo vencimiento exceda el término de duración del respectivo período presidencial, con el objeto que dichas casas de estudio puedan reestructurar su pasivo financiero existente al 31 de diciembre de 2003, con la limitante que el plazo del servicio de la deuda no podrá exceder de 20 años y la obligación de llamar a propuesta pública para seleccionar la o las entidades financieras que les concederán los empréstitos.

Establecimiento de un mecanismo de publicidad de los balances y estados financieros de las universidades estatales.

La normativa actualmente aplicable a las instituciones estatales de educación superior establece que éstas están obligadas a publicar su presupuesto anual y el balance de ejecución presupuestaria del año anterior. Para estos efectos se han definido normas generales para la elaboración de dichos documentos. Pero no existen normas equivalentes para los registros contables que dan cuenta de las variaciones que afectan al capital de las instituciones. Dichos registros no son elaborados en un formato único que facilite su análisis, así como tampoco existe obligación de auditarlos por alguna entidad externa, ni de publicarlos.

El presente proyecto establece en su artículo 3° la obligación de publicar los balances generales y demás estados financieros debidamente auditados, en conformidad con las normas aplicables a las sociedades anónimas abiertas.

A juicio del Ejecutivo, los esquemas de control más flexibles que establece esta ley, imponen la necesidad de hacer efectiva la responsabilidad pública de las autoridades universitarias por el manejo de los recursos estatales, exigencia que sólo es posible cumplir a través de la transparencia de la información.

Asimismo, es necesario otorgar a los órganos colegiados de las instituciones, y a la comunidad académica y nacional, adecuadas herramientas para efectuar un control de la gestión económico-financiera de las universidades.

Por último, señala el mensaje que favorecer la transparencia de la información facilitará la participación de las universidades en transacciones comerciales con otras entidades públicas y privadas, permitiéndoles competir e insertarse de manera más adecuada en las actividades económicas del país.

El artículo 4° del proyecto establece que “sólo por ley podrá autorizarse la transferencia de recursos del Fisco a las universidades estatales”.

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO.

La Comisión acordó oír a diversas autoridades y recoger el máximo de opiniones relacionadas con las materias que aborda este proyecto. Los nombres de quienes aportaron su saber sobre estos tópicos, están consignados en el capítulo de este informe denominado “personas escuchadas por la comisión”.

Intervención del señor Contralor General de la República.

Especial atención y debate provocó la intervención, en sesión secreta, del señor Contralor General de la República, así como el oficio que la Comisión tuvo a la vista, que dicho funcionario remitió al H. señor Presidente de la Cámara, para referirse a este proyecto.

Oficio sobre la materia.

Reseñamos a continuación las principales observaciones contenidas en dicho oficio.

La Contraloría General de la República denota en ese documento que el proyecto de ley altera significativamente los términos de la fiscalización de la Contraloría General a que están afectas las Universidades estatales, como lo dispone el artículo 1°. Estas disposiciones, a juicio del Contralor, pretenden excluir del régimen de control preventivo de legalidad -toma de razón- a todos los actos y contratos que celebren las universidades estatales, estableciendo solamente para algunos -referidos a la contratación de empréstitos y a la aprobación y modificación de presupuestos o balances- el mero trámite de registro.

Señala una serie de actos, actualmente sometidos, atendida su importancia, a dicho control previo, y a modo de ejemplo menciona: en materia de personal, los que se refieren a nombramientos y contrataciones, a la carrera funcionaria, a la aplicación de medidas disciplinarias, y a la fijación y aplicación de sistemas remuneratorios; en materia financiera, los relacionados con la aprobación y modificación de presupuestos, la contratación de empréstitos y cauciones, la

adquisición de bienes y de créditos, instrumentos financieros, valores mobiliarios, acciones y otros títulos de participación en sociedades, los que impliquen aportes o transferencia de recursos, y los que aprueben la contratación de obras públicas; en materia de contratos, los que inciden en la celebración de convenios de prestación de servicios con entidades públicas o privadas, y con personas naturales, la aprobación de bases generales y especiales de las contrataciones sujetas a toma de razón, y las que aprueben la constitución, modificación y extinción de sociedades y asociaciones, así como los reglamentos universitarios que regulan materias afectas a toma de razón.

La exclusión de las materias señaladas permitiría que actuaciones contrarias a derecho den lugar a situaciones consolidadas cuya regularización suele ser difícil, y pueden producir perjuicios de envergadura, en el orden patrimonial, generando además responsabilidades de orden penal, civil y administrativo.

Las consecuencias negativas del proyecto se ponen todavía más de manifiesto, por ejemplo, específicamente en materia de contrataciones consultada, en el artículo 99 de la ley N° 18.681, que faculta para "prestar servicios remunerados, tales como asistencia técnica, investigación y de toda otra clase, a personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, nacionales, extranjeras o internacionales, en las áreas de conocimiento o de competencia de los respectivos organismos", como asimismo, para "ejecutar actos y celebrar contratos que, estando orientados a mantener, a mejorar o acrecentar las condiciones de funcionamiento y operatividad de la entidad de Educación Superior, puedan implicar también contribución a su financiamiento o incremento de su patrimonio".

La aprobación de una regla de exención tan radical como la que se pretende establecer, resulta inconsistente, precisamente en la autorización del artículo 2°, ya que deja al margen, sin límite alguno, del control preventivo de legalidad que ejerce el Organismo Contralor, contrataciones que generarán nuevos endeudamientos y que comprometerán, por lo tanto, de manera muy significativa y a largo plazo el patrimonio estatal, . impidiéndose adicionalmente la comprobación de que se han cumplido los fines perseguidos por el endeudamiento contraído.

A continuación menciona otras consecuencias del cambio propuesto.

En lo que concierne a los actos de las universidades estatales relativos a materias de personal, plantea inconvenientes y dificulta el cumplimiento de la función de control de la actividad de la Administración que, conforme a la Constitución y a la ley, corresponde realizar a este Organismo de Control. Algunas de tales dificultades serían la de aplicar el nuevo Sistema de Información del Personal de la Administración del Estado (SIAPER), actualmente en desarrollo, en

cuya implantación se ha considerado precisamente una universidad estatal: la Universidad de Chile.

Sostiene que el Organismo de Control tramita anualmente aproximadamente 14.000 decretos y resoluciones de estas entidades estatales de educación superior, en los que se ha advertido la existencia de diversos errores y falencias recurrentes en materias de personal. Específicamente en lo que atañe a los pagos por concepto de honorarios, que comprometen un porcentaje significativo del gasto total en personal. El control es el que ha permitido corregir tales errores como también, precaver sus efectos o impedir que ellos se prolonguen en el tiempo.

El endeudamiento actual del conjunto de estas entidades, según el Contralor excede los ciento cinco mil millones de pesos y es el producto de una situación que se ha ido agravando progresivamente a través del tiempo, si se considera que se enmarca en sistemas de control interno que suelen adolecer de serias debilidades. Advierte que habría irregularidades en el uso de los recursos, consultados en el Fondo Solidario de Crédito Universitario, y en la constitución y funcionamiento de sociedades creadas por las universidades bajo el régimen de Derecho privado, así como con actos afectos a toma de razón que o bien no han sido enviados a la Contraloría General para cumplir con ese trámite o lo han sido extemporáneamente, con posterioridad a su ejecución.

Hace presente que las funciones de fiscalización que desarrollan tanto la Cámara de Diputados, en virtud del N° 1 del artículo 48 de la Constitución Política, como la Contraloría General, importan una permanente vinculación entre ambos órganos estatales.

Desde ese punto de vista, a juicio de la Contraloría General, podría entenderse que la importante restricción de sus facultades de control que se pretende establecer mediante este proyecto de ley, también podrían afectar las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados.

Por las razones expuestas, el Contralor General señala que, a su juicio, el artículo 1° del proyecto es manifiestamente inconveniente.

En lo referido al artículo 3° del proyecto, que modifica el régimen de publicación de los balances generales y demás estados financieros de las universidades, manifiesta que en la actualidad existen normas de general aplicación para los registros contables que den cuenta de las variaciones que afectan al capital de las universidades estatales, que se encuentran dentro de la cobertura de la contabilidad general de la Nación, y en tal sentido, la Contraloría General les hace exigible la entrega de información presupuestaria, financiera y patrimonial

que debe ajustarse a las instrucciones especialmente preparadas para tales Corporaciones.

La información aludida sólo se requiere una vez al año y al término del respectivo ejercicio contable.

Además, dicha información se incluye en un capítulo especial del Informe de la Gestión Financiera del Estado, que prepara el Organismo Contralor el cual es puesto en conocimiento del Presidente de la República, del Congreso Nacional, Autoridades Superiores de la Administración y terceros interesados nacionales y extranjeros.

También es necesario advertir, desde un punto de vista técnico, que la estructura de presentación del Balance General y demás estados contables que se exigen a las sociedades anónimas abiertas, ha sido formulada considerando la gestión comercial y financiera que desarrollan dichas sociedades, que difiere sustancialmente de las funciones y fines de las universidades estatales.

Por tal motivo, el Contralor General no advierte el fundamento que haga necesario introducir modificaciones en esta materia.

Intervención del señor Rector de la Universidad de Chile.

En primer término recalca que la Universidad de Chile es Nacional y Pública, de carácter Estatal.

Considera de la esencia de la condición estatal, un compromiso mayor del Estado con el financiamiento, pero también cree inherente al manejo de recursos públicos la cuenta de gestión sobre los mismos por parte de todas las instituciones que los reciben, dado que constituyen recursos provenientes de todos los chilenos. De esta forma se ha estado procediendo al rendir cuenta anual del uso de los recursos que por Ley Especial se entregan a la Universidad de Chile, como asimismo a través de las Cuentas Anuales que entrega el Rector sobre el cumplimiento de objetivos académicos y de gestión.

En segundo término, se refiere al modelo vigente en la educación superior chilena.

El actual esquema de política para la educación superior chilena ha puesto principal énfasis en la competencia tanto en lo que respecta al atractivo de estudiantes de pre y posgrado, como en cuanto al acceso a fondos para la investigación y la creación.

Señala que la ausencia de una adecuada regulación y acreditación, inducen el crecimiento en cantidad, no acorde con los requerimientos de calidad y diversificación disciplinaria, fomentando una nociva discriminación contra los más pobres y capaces. Esa lógica de pura

competencia, como se ha planteado reiteradamente, merece discusión aparte, en cuanto a los mecanismos de regulación e información indispensables para desarrollar un sistema sano socialmente y capaz de proteger la fe pública.

La Universidad de Chile no se opone a la existencia de competencia en el sistema de educación superior. Prueba de ello es su singular éxito en materia de estudiantes de pre y posgrado, un campo donde competitivamente atrae los mejores puntajes PSU y adquiere cerca de la mitad de los estudiantes de doctorado con becas, además de contar con una significativa participación de estudiantes extranjeros. Asimismo, en materia de investigación, la Universidad de Chile es la primera en indicadores como publicaciones ISI, proyectos financiados por Fondos competitivos, y en proyectos internacionales adquiridos también en competencia abierta. En los fondos MECESUP, que han permitido recursos de inversión y para programas de mejoramiento en calidad, la Universidad de Chile también ha figurado en forma destacada entre las instituciones participantes.

La Universidad de Chile tiene un presupuesto que cuenta en cerca de 80% con ingresos propios, que se adquieren por la vía de la venta de servicios, la adquisición de proyectos concursables, y el pago de sus estudiantes de pre y posgrado.

El tema central que la institución ha subrayado reiteradamente, es que al menos existan reglas del juego que sean similares entre los diferentes actores participantes en el sistema.

En tercer lugar, expone acerca de la existencia de una asimetría entre distintos tipos de universidades.

Ha existido una velada discriminación contra las universidades estatales, en tanto el actual esquema de competencia se mantiene sin cambios de fondo en las regulaciones aplicables. Las mismas se atienen a normas legales y administrativas de origen diferente a aquellas vigentes en el mercado para sus pares privados, restringiéndose en forma severa su capacidad para competir en igualdad de condiciones.

Tales normativas se derivan de aquellas aplicadas a la Universidad de Chile y a la Universidad Técnica del Estado en los años sesenta y tempranos setenta, en forma acorde con el mayoritario aporte estatal en los presupuestos de estas instituciones que a esa fecha prevalecía.

De allí surgió una directa extensión de tal criterio regulatorio a estas Corporaciones y a las universidades estatales derivadas a partir de 1981, no obstante el distinto marco económico global en que las universidades estatales han debido funcionar enfrentando una creciente competencia en el sistema y contando con un muy parcial apoyo financiero directo del Estado.

El cambio ocurrido en materia de financiamiento y en las necesidades organizativas de las universidades estatales, de acuerdo a los profundos cambios introducidos en el sistema de educación superior, no ha tenido ningún parangón en la modernización que requiere su gestión y normativa aplicable.

A juicio del Rector Riveros, resulta ser particularmente injusto que a las universidades privadas pertenecientes al Consejo de Rectores se les otorgue financiamiento por medio de Aporte Fiscal Directo, en proporciones similares a las universidades estatales, sin tener aquellas que seguir las mismas reglas en materia de financiamiento, controles administrativos y normativa de personal como es el caso de las entidades estatales. Se ha estado vulnerando la norma de igualdad de condiciones que se deben garantizar por la ley y la Constitución para entidades que se desempeñan en similar ámbito y bajo similares reglas desde el punto de vista de su participación en el mercado. A unas se les ha protegido restándoles controles e imponiéndoles normativas asimilables al sector privado, a pesar del desmedro que ello ha significado para otras que se desempeñan en eventuales similares condiciones pero bajo estrictos controles y regulaciones limitantes.

En cuarto lugar señala que las universidades estatales precisan cambios en su financiamiento y/o regulaciones aplicables.

De hecho, son varias las entidades universitarias estatales que requieren una modernización de sus estatutos, para así permitirles innovar en sus esquemas de gestión, organización del gobierno interno, y normativa aplicable a sus política financieras y de personal. Pero todas ellas necesitan una revisión del marco legal que les afecta en esas materias. Estas entidades deben, por ejemplo, contraer obligaciones con el sector financiero sólo atenuadas a los períodos presidenciales, una normativa racional cuando el aporte del presupuesto fiscal bordeaba el 90% del total, pero ilógica en absoluto cuando el aporte fiscal es de 20% y de mucho menos en el caso de varias universidades del Estado. Asimismo, las universidades estatales requieren el visado de Contraloría, el cumplimiento de la normativa fiscal en el uso de los recursos, mecanismos engorrosos de contratación de personal, etcétera, cuando la mayoría de dichos recursos se obtienen competitivamente y provienen del sector privado. De modo similar, la política de personal debe cumplir con todos los requisitos que se establecen para el empleo público o fiscal, pero sin considerar que las universidades estatales deben financiar un porcentaje superior al 80% de sus planillas sobre la base de esquemas financieros privados, haciendo intolerables la presencia de inamovilidad funcionaria y de otros esquemas incompatibles actualmente con la fórmula financiera que se les ha impuesto.

Los reajustes que se otorgan al sector público se consideran también -en la práctica- aplicables a las universidades del Estado, a pesar de que el Fisco nunca proporciona los recursos

presupuestarios para que esto tenga lugar, debiendo las universidades financiar con sus propios recursos los esquema salariales determinados por el Ministerio de Hacienda.

En quinto lugar se refiere a las limitantes que prevalecen para las universidades del Estado.

Según la normativa vigente las universidades estatales no pueden contraer deudas más allá de los períodos presidenciales, no pueden emitir bonos ni otros instrumentos financieros para financiar su inversión, no pueden competir en igualdad de condiciones en materia de adquisiciones de insumos ni de subcontratación; tienen que seguir la normativa del empleo público en cuanto al diseño de los contratos y cumplimiento de las normas de inamovilidad como a la vez mantener una cierta proporción de empleos en la categoría de permanentes (no más de un 20% de funcionarios a contrata en relación a aquellos en propiedad). Deben, además, las universidades estatales cumplir con trámites de control ex ante en la Contraloría General de la República que obedecen a una exigencia obsoleta en los hechos en cuanto a controles de fondo y forma en los compromisos y contratos, pero que crean rigideces en su acción y hacen más lentas sus respuestas ante las demandas del medio. De allí, además, se deriva la monserga de que las entidades universitarias del Estado son ineficientes y responden con extrema lentitud frente a los requerimientos del mercado.

Lo anterior constituye ciertamente una realidad que se contrapone con las exigencias que se orientan a una mayor competitividad y eficiencia de las universidades del Estado. La Universidad de Chile, por ejemplo, recibe sólo 21.7% de aporte del Estado en términos de Aportes Fiscal Directo e Indirecto; dicho monto es de sólo 15.6% si se refiere sólo al AFD (aporte fiscal directo) que es el único aporte fijado específicamente por ley, dado que el AFI (aporte fiscal indirecto) y los otros recursos de origen estatal que percibe, son competitivos y se alcanzan sólo merced a los resultados académicos de la institución en materia de docencia e investigación.

Hay universidades privadas tradicionales que reciben similar proporción de aportes, pero que no deben cumplir con las exigencias normativas a las que hemos hecho referencia. Indudablemente estas exigencias normativas, si se quieren preservar, deberían acompañarse con una mayor responsabilidad del Estado en el financiamiento de instituciones universitarias de naturaleza estatal.

En sexto lugar se refiere derechamente al proyecto en discusión y señala que el proyecto de ley que se discute parece reflejar que se ha optado por la no entrega de mayores recursos a las Corporaciones estatales, pero a cambio propone reducirles la carga de regulaciones que impiden su efectiva competitividad en el medio de la educación superior.

De acuerdo a esta normativa, de ser aprobada por el Congreso Nacional, las entidades universitarias estatales podrán renegociar sus deudas bancarias a plazos mayores que aquellos permitidos por la legislación actual, por única vez, reduciendo en forma significativa los costos de intermediación para ellas.

Esta propuesta legislativa, sin embargo, no resuelve la situación desde el punto de vista de administración financiera para futuros proyectos. Asimismo, el proyecto propone que el trámite de toma de razón, como asimismo cualquier control anterior a la gestión, se elimine, reduciendo el ámbito de acción de la Contraloría General al control ex post de las ejecuciones presupuestarias. Propone además, que las universidades estatales den cuenta pública del uso de sus recursos, más allá de la publicación anual de su presupuesto, cuestión que nos parece lógica y plausible, y que debe ser extensiva a todas las instituciones que reciben aportes del Estado.

Para la Universidad de Chile la posibilidad de renegociar sus pasivos bancarios no reviste extrema importancia en la actualidad, dado que los mismos se han renegociado convenientemente en un acuerdo de largo plazo con la banca acreedora. La Universidad de Chile mantiene un pasivo de alrededor de \$25.000 millones con la Banca, contando ella con un patrimonio contable de cerca de \$240.000 millones y un ingreso anual total de \$189.000 millones; esa deuda, mayoritariamente contraída entre los años 1990-1996, obedece a las expectativas que se habían creado de un mayor aporte estatal para financiar las actividades universitarias. Sin embargo, existen innumerables e importantes proyectos de inversión que se han ejecutado y se planea ejecutar, aumentando así el potencial competitivo de la Universidad y su respuesta proactiva ante las demandas del medio. En los últimos seis años la inversión total ha alcanzado a cerca de \$22.000 millones, y se planea concretar una cifra similar en los próximos dos años. Indispensable es decir, al momento de evaluar la gestión financiera de la Universidad, que en los últimos seis años se ha colocado un promedio anual de alrededor de \$1.000 millones en crédito universitario no financiado por el Estado, además de más de \$1.500 millones anuales que es, en la actualidad, el monto dedicado a apoyar socioeconómicamente a nuestros estudiantes. Ciertamente, estas cifras llaman la atención acerca de aquellos usos indispensables pero no suficientemente atendidos debido al mal diseño de las políticas estatales de asistencia a los estudiantes en necesidad financiera.

La posibilidad de contar con mayor flexibilidad en materia administrativa reviste crucial importancia para una más efectiva gestión de la Universidad, especialmente en el contexto competitivo que enfrentamos en materia de atraer los mejores estudiantes y por recursos para inversión e investigación. Un solo ejemplo puede servir para ilustrar la magnitud de los problemas que generan las restricciones. En materia de personal, sufrimos un progresivo envejecimiento de nuestra planta

académica, además de una significativa proporción de funcionarios en edad de jubilar, pero que no lo hacen por la desmedrada situación previsional en que han quedado. La Universidad está impedida de poder pagar estímulos o bonos que faciliten el proceso de retiro y/o jubilación, para poder renovar plantas académicas y provocar un ajuste de las plantas en forma concordante con las necesidades que despierta la significativa competencia que enfrenta la Universidad, y el reto de permanente renovación.

Hace presente que se ha solicitado al Supremo Gobierno que introduzca una indicación a este Proyecto con el propósito de autorizar a la Universidad de Chile para que, con cargo a sus propios recursos presupuestarios, pueda cancelar bonos o estímulos para el retiro del personal, y pueda así adoptar una política que es normal en el caso de las instituciones tradicionales privadas.

Finalmente, en séptimo lugar se refiere a los grandes desafíos para la Educación Superior.

Enfrentamos la sociedad del conocimiento, que levanta profundos desafíos de cambio permanente en la educación, particularmente en el sistema de educación superior.

Las universidades deben producir conocimiento para el éxito social y productivo del país, y buscar su financiamiento por medios competitivos y en base a la calidad del trabajo formativo y creativo de cada una.

Termina sosteniendo que es del todo pertinente y necesario que la autoridad pública debata el tema e introduzca las modificaciones legales necesarias para modernizar la gestión universitaria y para permitir una mayor agilidad en la respuesta de las mismas frente a las demandas de nuestra sociedad. Esta será la manera de evitar el desolador panorama que en otros países presenta la educación estatal, impedida de hacer uso eficiente de sus recursos para proveer excelencia y modernidad en su trabajo, y caracterizada más bien por un profundo retraso que las convierte en un lastre significativo para la sociedad.

Intervención del señor Ubaldo Zúñiga, Presidente del Consorcio de Universidades Estatales.

El señor Ubaldo Zúñiga estima fundamental tener información respecto del sistema universitario general y dentro de éste del sector al que está dirigido el proyecto de ley.

Existe una permanente confusión respecto a cuáles son las universidades estatales, refiriéndolas a menudo como las universidades del Consejo de Rectores, por ser todas éstas (25) las que reciben aportes fiscales. Los juicios valóricos, estigmas o posiciones

negativas respecto de las universidades estatales se profundizan también por desconocimiento o desinformación.

Su intervención se orienta a definir cuántas y cuales son las universidades estatales que son objeto de la presente ley, cuál es su real financiamiento público comparativo, cual ha sido su crecimiento comparativo en matrículas y a qué se destinan los recursos.

Señala que el Consorcio de Universidades Estatales mantiene una posición de crítica frente al actual sistema de financiamiento. Como es sabido, en Chile el Estado cumple un papel subsidiario en materia de financiamiento de estas Universidades. La política existente toma como base el que la educación superior en general, es un bien que genera retorno y por tanto debe pagarla el usuario (comprarse). Este concepto, sostiene, iniciado bajo el régimen militar, no ha cambiado con los gobiernos de la Concertación ni cambiará en los próximos años. El autofinanciamiento es el camino que se ofrece a las universidades públicas en el siglo XXI; éstas deben competir en el mercado de la educación superior, cobrando como tasas o aranceles lo que el mercado permita. Así, las Universidades Estatales, al igual que cualquier otra privada (del consejo de Rectores o privada-privada) han debido subir los aranceles, dedicarse a la venta de bienes y servicios educativos, a generar ofertas académicas rentables, a aumentar carreras y número de estudiantes, etcétera.

Con la apertura del sistema al sector privado, empresarios e inversionistas ingresaron al mundo del negocio universitario.

La posición del Consorcio no es ni podría ser contraria a la existencia de universidades privadas por entender que es cuestión de libertad de elección y porque algunas se han desarrollado, cuentan con una buena infraestructura física, planes de estudio bien concebidos, académicos de nivel y en definitiva, han logrado consolidarse. Son una realidad y ofrecen una alternativa válida. Sin embargo no es aceptable que se intente presentar el modelo de universidad privada nacional, como un paradigma de organización y gestión universitaria. El hecho que aparezcan como exitosas, constituye un atributo propio de una organización que tiene como objetivo primordial la rentabilidad y el crecimiento progresivo de sus activos. Ello es válido dentro de la lógica empresarial y no es el caso de una Universidad del Estado.

Los ataques a las Universidades Estatales son frecuentes desde el sector privado, en particular en materia de aportes públicos. Se las califica de incompetentes e ineficientes, se intenta confundir a la opinión pública aseverando que la pertenencia o propiedad de una Universidad es irrelevante ya que todas dan servicio público y que el hecho de ser estatal no tiene por qué otorgarles garantías o beneficios especiales, debiendo todas competir en igualdad de condiciones. Indican que todas las universidades son de servicio público por la externalidad que producen. A

juicio del Consorcio, tal afirmación llevaría a aceptar lo mismo para las Isapres, AFP's y hasta para los supermercados.

Es necesario entender los objetivos de una universidad pública. Entre ellos está: desarrollar el conocimiento mediante la investigación empírica, la reflexión filosófica o la creación artística; formar cuadros de académicos de alto nivel, analizar la realidad contemporánea mediante el método crítico; aportar a la superación de la pobreza, la marginalidad, las enfermedades, la drogadicción, etcétera, a través del estudio profundo de los problemas y el planteamiento de soluciones, servir al desarrollo nacional y regional en áreas del conocimiento que tienen rentabilidad social y no únicamente económica; abrir espacios de crecimiento y progreso personal a los jóvenes más capaces cualquiera sea su condición socioeconómica, origen o etnia. Fundamental es la labor de las Universidades Estatales en las regiones. Estas funciones son un deber para las universidades estatales y no están sujetas a intereses particulares, políticos, religiosos, económicos o de ninguna otra índole.

El país no podrá responder a los desafíos del futuro si todas las universidades se dedican exclusivamente a formar profesionales para que se integren a los procesos de producción globalizados. Las instituciones que sólo forman profesionales, no son universidades en el más amplio sentido.

Una universidad es aquella que forma y mantiene cuadros académicos permanentes con dedicación completa, aquella que investiga, que posee y mantiene laboratorios en docencia e investigación con equipamiento e instrumentación para toda su actividad académica, que genera el conocimiento, que desarrolla profundamente la extensión en todos sus ámbitos: culturales, de servicios, artísticos, tecnológicos, etcétera. Estas universidades no se financian simplemente con pagos de aranceles. Es ineludible la participación del Estado en el financiamiento de esas universidades. Con mayor razón ello es válido para las universidades que son propiedad del Estado chileno.

Chile debe volver a tener crecimientos del 7% en su economía. Para ello es necesario dar mayor valor agregado a sus productos de exportación, de manera de sobrepasar sustantivamente los actuales niveles de exportación. Lo anterior exige una gran capacidad de innovación y desarrollo tecnológico aplicable a la realidad del país. Chile debe resolver sus problemas de contaminación, de gestión energética y de salud provocados por situaciones propias del país. Chile debe mejorar la calidad de los productos que fabrica, debe dedicar tiempo a investigar problemas y situaciones que afectan la calidad de vida de los ciudadanos, sus patrones de comportamiento, sus fortalezas y debilidades. Nada de lo anterior se logrará si el Estado no contribuye a ello. La solución se logrará si se invierte en educación, en el conocimiento, en la investigación, en la formación de cuadros académicos de excelencia.

El Consorcio no postula que el Estado financie a las Universidades Estatales en un 100% como antaño. Tampoco una reducción de los aportes públicos a las universidades privadas tradicionales del Consejo de Rectores, que desde hace años son en promedio cerca de un 20 % superior al que se entrega a una universidad estatal. Lo que buscamos, es equidad para nuestras instituciones, y para nuestros estudiantes.

Por otra parte el Consorcio muchas veces ha señalado problemas de fondo que no considera el proyecto de Ley, los que corresponden a: Impedimento de efectuar operaciones con bonos securitizados; impedimento de contratar o recontratar personas sin llamado a concurso público; rigidez en el manejo de las plantas de personal; límites a la contratación de personal bajo régimen de contrata (20 %) por aplicación de Art. 3 ley 18.834 estatuto administrativo; inexistencia de recursos públicos para otorgar reajustes del sector público y para planes de desvinculación por envejecimiento de las plantas; aplicación de leyes del sector público que requieren recursos económicos pero que a las universidades estatales no les son provistos, tampoco se les debería aplicar la obligatoriedad de las leyes Ley 19.200 de plena imposibilidad, la Ley de accidentes del trabajo (Nº 16.744) y enfermedades profesionales, aportes a los servicios de bienestar de personal, entre otras.

Las universidades del Estado estamos en condiciones de mostrar al país índices comparativos de gestión, pero teniendo claro que no estamos hablando de un negocio, o de una empresa. Somos parte del Estado de Chile, y al igual que en otros países de América Latina, estamos conscientes que el Estado es el único ente que puede otorgar las condiciones necesarias para el desarrollo del país. Ello significa respaldar y afianzar la formación de cuadros académicos y de investigación en todas las áreas del conocimiento y con decisión en aquellas que no tiene rentabilidad económica pero sí, social.

Con relación al proyecto mismo, el Consorcio a través de su Presidente destaca lo siguiente:

1.- La actitud del Gobierno de Chile y en particular al Sr. Ministro de Educación, por llevar adelante esta iniciativa, que denota una voluntad política de enfrentar un tema largamente deseado por las Universidades Estatales. Asimismo al Congreso Nacional por la oportunidad de discutir temas relevantes para las Universidades Estatales en materias específicas.

2.- Reconocer que los considerandos del mensaje son altamente auspiciosos. Sin embargo, su articulado no satisface en forma integral dichos objetivos.

3.- Desde hace años el Consorcio de Universidades Estatales ha venido manifestando la necesidad de contar con

una Ley que le permita tomar endeudamientos más allá del período presidencial, fundamentalmente por dos razones:

a) Las Universidades Estatales reciben aportes públicos pero no son financiadas por el Estado y necesitan hacer inversiones con créditos de largo plazo. Los créditos de corto plazo al que están obligadas, obviamente son de un alto costo financiero.

b) Son permanentemente criticadas por mala gestión pero se les mantiene atadas para operar con el sistema financiero en los términos en que pueden hacerlo las instituciones privadas.

El Proyecto de Ley en su artículo 2º no resuelve lo anterior, toda vez que permite únicamente reestructurar pasivos existentes a diciembre de 2003, los que en general no representan montos sustantivos y no todas las universidades del Consorcio los tienen.

Se ha observado que la Contraloría General de la República fiscaliza, función que le corresponde por mandato Constitucional, produciendo por esta vía, la limitación al accionar de nuestras instituciones de educación superior, sin que el legislador tome en cuenta que la mayor parte de los ingresos con los cuales operamos provienen del autofinanciamiento y no de aportes del Estado. Ello por lo tanto genera una discriminación arbitraria frente a las demás Universidades que no son estatales y que no están sujetas a nuestro marco legal ni sometidas al control de la Contraloría General de la República.

Es necesario precisar, sin embargo, que las trabas a las que el Consorcio se refiere obedecen a aspectos más de fondo que los señalados en el proyecto de Ley, el que sólo aborda aspectos administrativos que si bien pueden ayudar, no resuelven el problema de fondo. Las universidades estatales, no buscan eludir el control y la regulación pública de esos recursos. Aunque sean altamente insuficientes, nos interesa dar cuenta pública de ellos y actuar con la máxima transparencia.

Respecto del artículo 1º del Proyecto, es dable señalar que actualmente los documentos que deben ser enviados a toma de razón representan un porcentaje menor dentro del total, por lo que no hay en esta materia un gran impacto. Un mayor volumen de documentos son aquellos enviados al trámite de registro; por tanto, el hecho de que el proyecto reduzca los que deben registrarse puede efectivamente tener un mayor impacto, teniendo en cuenta que ello tiene aspectos positivos pero también negativos.

Un aspecto que con regularidad se presenta en los trámites ante la CGR son las devoluciones de documentos sin tramitar por reparos de forma o fondo de este organismo contralor, que corresponden a interpretaciones jurídicas distintas a las de la universidad, a la que se le aplica, que afecta la agilidad de los procesos.

Finalmente, en cuanto al artículo 3º, referido a la publicación de los estados financieros de manera idéntica a lo exigido a las Sociedades Anónimas abiertas, por cierto no tenemos inconvenientes en esta materia.

Los cuadros estadísticos relacionados con su exposición, forman parte integrante del acta respectiva.

Carta del Consorcio de Universidades Estatales.

Con posterioridad, en carta dirigida a la Comisión por el señor Rector don Ubaldo Zúñiga, Presidente del Consorcio de Universidades Estatales, hace constar que, en su calidad de Presidente del citado Consorcio sostuvo una reunión para tratar los temas contenidos en este proyecto con los principales directivos de la Contraloría General de la República, encabezados por la Contralora General (S) señora Noemí Rojas, en las dependencias de esa repartición.

Esta afirmación fue ratificada por el señor Ministro de Educación en el seno de la Comisión, para desvirtuar lo aseverado en el sentido de que la Contraloría no fue consultada sobre este proyecto.

Además, en el documento referido se reitera la posición del Consorcio frente al proyecto en informe, expuesta por su Presidente en el seno de la Comisión.

APROBACIÓN DEL PROYECTO EN GENERAL.

Se deja constancia que el proyecto fue aprobado en general, por mayoría de votos (siete a favor, cuatro en contra y dos abstenciones).

DISCUSIÓN PARTICULAR.

ARTICULO 1º.

Se produce un debate acerca del alcance de esta disposición, por cuyo motivo, hasta no tener un conocimiento más acabado, se propone votarlo en una próxima sesión, pero no hay acuerdo para proceder así. Puesto en votación el artículo 1º es aprobado por mayoría de votos (siete a favor y seis en contra).

ARTICULO 2º.

Se propone ampliar el plazo consignado en el artículo, de dos años a cuatro.

Además, se sugiere exigir ciertos requisitos para la autorización consultada en este artículo.

Indicaciones declaradas inadmisibles.

Para el efecto se presentan las siguientes indicaciones:

1.- De la diputada señora Marcela Cubillos y del diputado señor José Antonio Kast al inciso primero del artículo 2°, para reemplazar el término “dos” (años) por “cuatro” (años).

2.- De la diputada señora Marcela Cubillos y de los diputados señores José Antonio Kast y Manuel Rojas para agregar un inciso segundo al artículo 2° del siguiente tenor:

“Esta autorización se dará sólo si se reúnen los siguientes requisitos:

1.- Que la institución que reestructure su pasivo esté al día en el pago de las cotizaciones provisionales.

2.- Que las universidades que soliciten la reestructuración no presenten pérdidas.

3.- Que la institución presente un balance auditado.

4.- Que el nuevo servicio de la deuda sea menor al que hubiera contraído anteriormente.

5.- Que el flujo de pagos que se determine no acumule más del 40% de los mismos en el último tercio del período que corre entre la reestructuración y el vencimiento.”

Las dos indicaciones recién transcritas, fueron declaradas inadmisibles por el señor Presidente de la Comisión, basado en el N° 3° del artículo 62 de la Constitución, por considerar que corresponden a materias de exclusiva iniciativa del Presidente de la República.

Puesto en votación el artículo 2°, fue aprobado por mayoría de votos (nueve por la afirmativa, tres en contra y una abstención).

ARTICULO 3°.

Sin debate y por mayoría de votos se aprobó este artículo. (once por la afirmativa y 2 en contra).

ARTICULO 4°.

Este artículo fue aprobado, sin debate, por unanimidad.

OTRAS CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado.

El artículo 1º del proyecto, en cuanto modifica la ley orgánica constitucional de la Contraloría General de la República, en lo relativo a las funciones que dicha ley orgánica le encomienda, debe ser aprobado por las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 63, en relación con el inciso primero del artículo 87 e inciso final del artículo 88 de la Constitución Política de la República.

Se deja constancia, además, que el artículo 2º del proyecto en informe, de acuerdo con el N° 7) del artículo 60, en relación con el inciso tercero del artículo 63 de la Constitución Política de la República, requiere para su aprobación del quórum calificado de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio, por tratarse de una norma que autoriza la contratación de empréstitos cuyo vencimiento excede del término de duración del respectivo período presidencial.

Artículos que deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda.

La Comisión acordó que debe ser conocida por la Comisión de Hacienda la totalidad del articulado del proyecto.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN.

Con el mérito de las consideraciones precedentes y de los antecedentes que pueda entregar el señor Diputado informante, la Comisión prestó su aprobación al siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y:

“Artículo 1º.- Las universidades estatales podrán realizar todos los actos y contratos que contribuyan al cumplimiento de sus funciones, de conformidad con sus estatutos. Su fiscalización corresponderá a la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica.

Sin perjuicio de lo anterior, los actos que dicten y los contratos que celebren tales instituciones estarán exentos del trámite de toma de razón, pero deberán registrarse en dicho organismo los que se refieran a contratación de empréstitos y aprobación del presupuesto y de sus

modificaciones o de los balances, lo que no condicionará su ejecución inmediata.

Para los efectos de la presente ley, la mención a las universidades estatales incluye a la Universidad de Chile y a la Universidad de Santiago de Chile.

Artículo 2°.- Autorízase a las universidades estatales, por el plazo de dos años a contar de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, para contratar uno o más empréstitos, u otras obligaciones financieras, con el objeto de reestructurar sus pasivos financieros, existentes al 31 de diciembre de 2003.

El servicio de la deuda derivada de los empréstitos que se autorizan contraer por esta ley, deberá hacerse con cargo al patrimonio de la universidad respectiva, y no podrá exceder del plazo de 20 años.

Esta autorización no comprometerá en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Fisco.

Las universidades deberán llamar a propuesta pública para seleccionar la o las entidades financieras que les concederán el o los empréstitos.

Artículo 3°.- A contar del 1 de enero del año 2005, las universidades estatales deberán publicar sus balances generales y demás estados financieros debidamente auditados. La forma, contenido y oportunidad de publicación de los estados financieros serán idénticos a los que se exijan a las Sociedades Anónimas abiertas.

Artículo 4°.- Sólo por ley podrá autorizarse la transferencia de recursos del Fisco a las universidades estatales.”.

Se designó **Diputado informante** al H. Diputado señor Iván Paredes Fierro.

Tratado y acordado en sesiones de fecha 4, 11 y 18 de mayo y 8, 15 y 22 de junio de 2004, con la asistencia de los Diputados Carlos Olivares Zepeda (Presidente de la Comisión), Germán Becker Alvear; Sergio Correa de la Cerda; Rodrigo González Torres, José Antonio Kast Rist; Rosauro Martínez Labbé; Carlos Montes Cisternas; Iván Paredes Fierro; Manuel Rojas Molina; de las Diputadas señoras Marcela Cubillos Sigall; María Eugenia Mella Gajardo; Carolina Tohá Morales

SALA DE LA COMISIÓN, a 22 de junio de 2004.

JOSÉ VICENCIO FRÍAS,
Secretario de la Comisión.