

Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto de ley que establece facultades en materias financieras para las universidades estatales. (boletín N° 3502-04)

“Honorable Cámara:

La Comisión de Hacienda pasa a informar el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS PREVIAS

1. Origen y urgencias
La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un Mensaje de S.E. el Presidente de la República.
2. Disposiciones o indicaciones rechazadas
No hay.
3. Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad
-La indicación del Ejecutivo que sustituye el artículo 1° del proyecto.
-El artículo 2° del proyecto.

-O-

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto la señora Pilar Armanet, Jefa de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación; los señores Rodrigo González, Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Educación y José Espinoza, Jefe del Sector Educación de la Dipres, y la señora Loreto Mardones, Asesora Jurídica de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

Concurrieron también especialmente invitados los señores Gustavo Sciolla, Contralor General de la República; Ubaldo Zúñiga, Presidente del Consorcio de Universidades Estatales; Luis Riveros, Rector de la Universidad de Chile; Gastón Astorquiza, Jefe de la División Jurídica, Hernán Llanos, Jefe de la División de Auditoría, y Pedro Ortiz, Jefe de la División de Contabilidad, todos de la Contraloría General de la República; María de los Angeles Santander y Sebastián Soto, en representación del Instituto Libertad y Desarrollo; y la señora Marcela Letelier, Directora Ejecutiva del Consorcio de Universidades Estatales.

Los propósitos de la iniciativa consisten, básicamente, en flexibilizar la gestión de las universidades estatales, adecuar las herramientas de control de la gestión económica-financiera y otorgarles facultades para contratar empréstitos de largo plazo para reestructurar sus pasivos financieros.

El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos, con fecha 19 de abril de 2004, señala que el proyecto no representa un mayor gasto fiscal durante el año 2004 y siguientes.

En el debate de la Comisión la señora Pilar Armanet hizo presente que la iniciativa en estudio tiene por objeto, por una parte, otorgar ciertas facultades a las universidades estatales y, por la otra, establecer una excepción en materia del mecanismo de toma de razón que practica la Contraloría General de la República. Respecto de lo primero, manifestó que se abordan dos aspectos, que son:

1. Otorgar una autorización a dichas universidades para proceder a endeudarse a largo plazo. Sostuvo que, si bien las normas legales que regulan a las universidades estatales las facultan para contratar empréstitos y otras obligaciones financieras, con cargo a su

patrimonio, dichos actos se encuentran sujetos a la restricción contemplada en el artículo 60 N° 7 de la Constitución Política, por lo que ellas no pueden acceder a financiamiento de largo plazo y, por ende, en mejores condiciones financieras. En razón de ello, se propone autorizar a estas universidades por un plazo de dos años para contratar empréstitos cuyo vencimiento exceda el término del respectivo período presidencial, con el objeto que dichas casas de estudio puedan reestructurar su pasivo financiero existente al 31 de diciembre de 2003.

2. Establecer un mecanismo de publicidad de los balances y estados financieros de las universidades estatales. Sobre el particular, puntualizó que la normativa aplicable establece que estas instituciones 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. No obstante lo anterior, no existe normativa equivalente 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.

Planteó que, en consideración a esta situación, se contempla la obligación de publicar los balances generales y demás estados financieros debidamente auditados, en conformidad con las normas aplicables a las sociedades anónimas abiertas.

Señaló también que, en cuanto a las funciones de la Contraloría General de la República, se establece como norma general el control a posteriori, sin perjuicio de lo cual, el Ejecutivo ha presentado una indicación que tiene por finalidad disponer que ciertos actos específicos deberán mantener el trámite de toma de razón.

El señor Ubaldo Zúñiga, Presidente del Consorcio de Universidades Estatales, señaló que dicho Consorcio agrupa a las 16 universidades del Estado de Chile que forman parte del Consejo de Rectores, distribuidas desde la I hasta la XII Región.

Hizo presente que los problemas sustantivos que tienen las universidades del Estado derivan, fundamentalmente, de que a estas universidades se les aplican todas las leyes del sector público, pero no les dan como contrapartida, los aportes fiscales que les corresponden como instituciones públicas, lo que permitiría concretar esas leyes. Sostuvo que en numerosas leyes que establecen aportes fiscales se excluye explícitamente a las universidades del Estado. Esta situación significa para las universidades una carga financiera muy alta, como consecuencia de la aplicación, entre otras, de las leyes N° 16.744 sobre Enfermedades Profesionales y Accidentes del Trabajo y N° 19.200 de Plena Imponibilidad. Considera, por lo tanto, que existe una falta de compromiso del Estado con sus universidades estatales, lo que se manifestaría de la siguiente manera: en la insuficiencia de la asignación por aporte fiscal directo; en la inexistencia de recursos públicos para reajustes y planes de desvinculación por envejecimiento de plantas; en la falta de respaldo económico al proceso de acreditación; en los límites a la contratación de personal bajo régimen a contrata (20%); en la existencia de estatutos desactualizados que provienen de 1981, etcétera.

Respecto del endeudamiento de las universidades estatales al 31 de diciembre del año 2003, el señor Zúñiga señaló que hay tres universidades sin endeudamiento: la Universidad de La Serena, la Metropolitana de Ciencias de la Educación y la de Tarapacá. Explicó que los mayores endeudamientos son los de la Universidad de Chile, por \$ 24.857.937.000, la Utem con \$ 7.726.874.905 y la de Santiago con \$ 8.636.232.000. El total de los pasivos a dicha fecha es de \$ 66.934.004.389, según datos actualizados por oficio enviado a esta Comisión, de fecha 14 de septiembre de 2004. Agregó que, si se compara el pasivo financiero de corto y largo plazo con los ingresos anuales que en el caso de la Universidad de Chile es de \$ 168.800 millones, el porcentaje de pasivos financieros sobre ingresos es del orden de 15% en dicha casa de estudios. Preciso que, respecto de las 16 universidades estatales, el promedio de endeudamiento por sobre los ingresos totales es del

14%.

Manifestó el señor Zúñiga que por la aplicación del proyecto de ley, la actual tasa de interés anual que es del 10.92%, considerando los 2 años que restan del actual período presidencial, se rebajaría a 6% en un plazo de 10 años, lo que disminuiría la actual presión que existe sobre las universidades respecto de las cantidades anuales a pagar por concepto de deuda. Sostuvo que no se está hablando de ahorros, sino que de una menor cantidad de dinero que cada universidad debe pagar al año.

Respecto del artículo 1° del proyecto, que permite eximir a las universidades estatales de la toma de razón por parte de la Contraloría General de la República por los actos y contratos que celebren, debiendo proceder al trámite de registro respecto a los que se refieren a contratación de empréstitos y aprobación del presupuesto y sus modificaciones, señaló que, en la actualidad, 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.

Afirmó que un aspecto que comúnmente se presenta en los trámites ante la Contraloría que no ha sido resuelto por ninguna ley son las devoluciones de documentos por reparos de forma o de fondo de este organismo contralor, como consecuencia de una diversa interpretación jurídica, lo que retarda el trámite del documento o acto.

El señor Zúñiga señaló que, las universidades estatales no buscan eludir ni el control ni la regulación pública frente a los aportes que reciben del Estado, sino que muy por el contrario, les interesa dar cuenta pública de tales aportes, es decir, actuar con transparencia.

Concluyó expresando que todo lo señalado precedentemente representa una limitación al accionar de las universidades estatales, lo que se traduce en una tremenda desventaja frente a las universidades privadas, las que no están sujetas a estos marcos legales. No existe con las universidades privadas igualdad en las reglas del juego. Lo que se necesita es tener igualdad para competir, recalcó.

El señor Luis Riveros, Rector de la Universidad de Chile, precisó que la deuda actual de la Universidad de Chile es de alrededor de \$ 24.800 millones. Explicó que el incremento significativo de ésta se produjo a partir del año 1991, cuando el déficit de la universidad ascendía a \$ 8.000 millones, lo que se debió, entre otras razones, a importantes inversiones que debieron hacerse en infraestructura, en cumplir con compromisos económicos adquiridos, como el pago de remuneraciones de académicos, etcétera. Señaló que, a partir del año 2003, esta deuda se ha renegociado con las instituciones bancarias a un plazo de 9,5 años, lo que ha disminuido los flujos anuales a pagar. Afirmó que en estos momentos, la universidad está pagando sólo los intereses de sus créditos.

Agregó que el presupuesto de la universidad al año 2004 es de \$ 189.500 millones. El activo se ha incrementado desde el año 1998 en un 22%, ascendiendo a \$ 252.400 millones y el patrimonio desde ese año ha aumentado en un 18%. El financiamiento que proviene del Estado, deriva fundamentalmente de los proyectos Mecesus y de proyectos concursables y equivale a un 37%, el resto proviene de la reconvención de activos propios y de donaciones. Aclaró que el financiamiento de la inversión no se ha hecho con deuda, sino que con recursos propios y provenientes del Estado. La mayor cantidad de recursos invertidos se encuentran en infraestructura computacional, edificios, biblioteca y en infraestructura médica del hospital José Joaquín Aguirre.

El señor Luis Riveros precisó que los ingresos propios de la universidad representan en la actualidad el 58% de los ingresos totales, del cual la venta de bienes y servicios por parte de la universidad representa el 40%; los aranceles representan el 21% y el aporte fiscal directo e indirecto del Estado constituye el 18% del ingreso total, incluido en este porcentaje el convenio por actividades nacionales. Si sólo se considera el aporte fiscal directo, el aporte del Estado en el ingreso total es del 14%.

En el marco de este debate en torno al financiamiento de las universidades el Rector Riveros manifestó su especial interés en que se logre una definición de lo que es la

Universidad de Chile: se preguntó si ¿es una institución privada, una institución pública con subsidio del Estado o una institución estatal? Este es un punto determinante recalco, porque la Universidad de Chile debe seguir todos los lineamientos relativos a la normativa pública, incluyendo la legislación sobre personal, compra de bienes y servicios, compras y transformación de activos, entre otras. Opinó que esto es correcto en la lógica que el Estado aporte más del 90% del ingreso total, como ocurría en la década del 60; sin embargo, hoy en día el aporte del Estado en la generación de ingresos es sólo del orden del 15%. Cree que estos hechos requieren necesariamente una revisión o del sistema de financiamiento de las universidades o bien un cambio en las reglas que rigen su actuar, a fin de que éstas sean más competitivas con las universidades privadas.

Reiteró que no hay igualdad para competir con las universidades privadas, ya que al aplicársele toda la legislación del sector público la burocracia impide ganar proyectos concursables y los concursos internacionales.

Respecto del tema del personal académico y administrativo, afirmó que la actual legislación impide que se pueda notificar a una persona del término de su servicio, porque hay todo un procedimiento a seguir. Planteó el señor Riveros que se autorice a la universidad para utilizar sus propios recursos para movilizar personal y así actualizar y mejorar la planta de académicos y administrativos, lo que redundaría a su vez en una mayor competitividad con las universidades privadas.

En relación al tema del crecimiento anual de los ingresos sostuvo que el aporte estatal (que incluye el aporte fiscal directo, indirecto y los convenios de interés nacional), ha aumentado entre los años 1998-2004 en 0,4%, lo que demuestra que se está frente a una institución de carácter cada vez más privada. La proyección indica que al año 2020, el aporte fiscal será sólo de un 3 ó 4%, por lo que si no se modifica la aplicación del estatuto administrativo y otras normas, se estará frente a una institución privada, que recibe subvenciones del Estado, pero que se rige por toda la normativa de las instituciones públicas.

Finalmente, respecto del proyecto de ley propiamente tal estimó que es un proyecto importante para las universidades porque va a permitir renegociar sus pasivos adecuadamente, lo que derivará en una mayor competitividad con las universidades privadas y que debe revisarse el tema de la Contraloría, a fin de evitar dilaciones innecesarias y obtener de esta forma una buena gestión. Recalcó que no se trata de eliminar los controles.

Por su parte, el señor Gustavo Sciolla, Contralor General de la República, reiteró lo expuesto en la Comisión de Educación en el sentido que las universidades estatales con problemas de endeudamiento presentan un problema de gestión, que no tiene ninguna vinculación con los controles que ejerce la Contraloría sobre ellas. Hizo hincapié en lo que consideraba las causas de esta problemática, entregando un conjunto de antecedentes a la Comisión de carácter reservado que darían cuenta de ello.

Señaló, además, que el proyecto en estas materias puede constituir un pésimo precedente para el resto de los organismos públicos, porque si se exige a las universidades del trámite de toma de razón, es posible que posteriormente el resto de las instituciones sometidas a esta fiscalización exijan también un trato similar.

La señora María de los Angeles Santander, Investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo, manifestó, entre otras consideraciones, que en relación a la falta de liquidez que tienen actualmente las universidades estatales para cancelar sus deudas, la duda del Instituto es que de aprobarse la reestructuración de deuda a mayores plazos, ¿cómo se asegura que después sí se podrá hacer frente a los compromisos adquiridos con las instituciones bancarias? Señaló que con este proyecto se puede estar postergando el problema, en vez de enfrentarlo directamente. Argumentó que de acuerdo a los antecedentes entregados por el Consorcio de Universidades Estatales, las obligaciones financieras de tales universidades al 31 de diciembre de 2003 ascendían a \$ 66.934 millones; sin embargo, esto no es lo único

que se debe, porque las deudas totales de las universidades que incluyen, además de las obligaciones financieras, deudas por pagar y otros ítems, son del orden de \$139.594 mil millones. Consideró más relevante hacer un análisis de la relación deuda total-patrimonio (26%) que sólo con las deudas financieras-patrimonio, que es del 12.5%.

Por último, planteó que el Instituto que representa estima conveniente limitar la proporción de deuda a la que pueden llegar las universidades, considerando las deudas totales y no sólo las financieras. Esto se haría estableciendo un promedio razonable de endeudamiento total por sobre el patrimonio de cada casa de estudios superiores. Señaló que a las universidades que tengan una relación deuda-patrimonio por sobre el promedio establecido se les definiría un calendario de reducción de deuda con ciertos plazos, y aquellas universidades cuya relación deuda-patrimonio esté por debajo del promedio tendrían mayor libertad para endeudarse.

Respecto de la sugerencia anterior la señora Pilar Armanet, Jefa de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación respondió que las universidades por mandato constitucional tienen autonomía financiera, administrativa y económica, por lo que es una norma de rango constitucional la que delega en ellas el buen manejo de sus recursos económicos. Preciso que el proyecto sólo busca que estas instituciones puedan reestructurar el pasivo financiero existente al 31 de diciembre de 2003, lo que está específicamente señalado en el artículo 2° del proyecto. Lo propuesto por el Instituto Libertad y Desarrollo, de establecer una proporción de endeudamiento patrimonio, es una propuesta, a su juicio, interesante, pero que excede al objetivo básico del proyecto que es reestructurar las obligaciones bancarias ya contratadas por estas instituciones a un plazo mayor al actual, tal como lo pueden hacer las universidades privadas que forman parte del Consejo de Rectores.

La Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento de la totalidad del articulado aprobado por ella.

En relación con la discusión particular del articulado, cabe señalar lo siguiente:

En el artículo 1° del proyecto, se establece que 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.

En el inciso segundo, se señala que, 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.

En el inciso tercero, se dispone que para los efectos del proyecto de ley, la mención a las universidades estatales incluye a la Universidad de Chile y a la Universidad de Santiago de Chile.

El Ejecutivo formuló una indicación para reemplazar el artículo 1°, por el siguiente:

“Artículo 1°.- Las universidades estatales serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica.

Con todo, sólo estarán afectas al trámite de toma de razón las materias que a continuación se señalan:

- a) Aprobación del presupuesto y de sus modificaciones;
- b) Enajenaciones de bienes raíces;
- c) Reglamentos de carreras funcionarias y sus modificaciones;
- d) Medidas que impliquen la supresión de empleo o la eliminación o destitución de algún miembro de la institución, y
- e) Otras materias esenciales que señale el respectivo Estatuto.

Las materias no comprendidas en el inciso anterior quedarán exentas del trámite de toma de razón, sin perjuicio del cumplimiento de otras medidas de control posterior que disponga el Contralor General de la República en el ejercicio de sus atribuciones, con el

objeto de asegurar la legalidad de los actos de las Universidades Estatales y hacer efectiva las responsabilidades que procedan.”.

La señora Pilar Armanet expresó que la indicación precedente tiene por objeto reponer el texto original de la denominada “Ley Marco”, disponiendo que las universidades estatales serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica, y que sólo estarán afectas al trámite de toma de razón las materias que allí se indican, entre otras, la aprobación del presupuesto y de sus modificaciones, medidas que impliquen la supresión de empleo, o la eliminación o destitución de algún miembro de la institución, y otras materias esenciales que señale el respectivo Estatuto. Afirmó que, por lo tanto, las materias no comprendidas en la enumeración, quedarán exentas del trámite de toma de razón.

Planteó que, dada su experiencia en el área, ha podido apreciar que los actos de fiscalización de mayor eficacia son los realizados ex-post, puesto que los controles ex-ante, generalmente son más bien formales y no logran detectar irregularidades.

Puesta en votación la indicación precedente fue aprobada por 4 votos a favor y 3 abstenciones.

Por el artículo 2°, se autoriza 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.

En el inciso segundo, se contempla que el servicio de la deuda derivada de los empréstitos que se autorizan contraer por el proyecto, deberá hacerse con cargo al patrimonio de la universidad respectiva, y no podrá exceder del plazo de 20 años.

En el inciso tercero, se determina que esta autorización no comprometerá en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Fisco.

En el inciso cuarto, se dispone que las universidades deberán llamar a propuesta pública para seleccionar la o las entidades financieras que les concederán el o los empréstitos.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por 5 votos a favor y una abstención.

En el artículo 3°, se establece que, 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.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 4°, se contempla que sólo por ley podrá autorizarse la transferencia de recursos del Fisco a las universidades estatales.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

Sala de la Comisión, a 16 de septiembre de 2004.

Acordado en sesiones de fechas 7 de julio, 31 de agosto, 8 y 14 de septiembre de 2004, con la asistencia de los diputados señores Escalona, don Camilo (Presidente); Alvarado, don Claudio; Cardemil, don Alberto; Dittborn, don Julio; Jaramillo, don Enrique; Kuschel, don Carlos Ignacio; Ortiz, don José Miguel; Pérez, don José; Saffirio, don Eduardo; Silva, don Exequiel; Tuma, don Eugenio y Von Mühlenbrock, don Gastón.

Se designó diputado informante al señor Von Mühlenbrock, don Gastón.

(Fdo.): JAVIER ROSSELOT JARAMILLO, Abogado Secretario de la Comisión”.