



Cogobierno universitario

I. Introducción

La Presidenta Michelle Bachelet, ingresó el martes 05 de agosto de 2014, el proyecto de ley que “Elimina prohibición de participación de estudiantes y funcionarios, en el gobierno de las instituciones de educación superior” (Boletín nº 9481-04). Su finalidad consiste en derogar o eliminar la prohibición que tienen las instituciones de educación superior de consignar en sus estatutos el cogobierno estudiantil y funcionario. La eliminación de esta norma se ha erigido como una de las demandas históricas de los distintos movimientos político-estudiantiles de la izquierda chilena que no sólo exigen la participación con voz y voto en la toma de decisiones en instancias que tienen una naturaleza eminentemente académica, sino también la posibilidad de participar en la elección directa de los órganos unipersonales y colegiados como son los directores de escuela, decanos y, por supuesto, los rectores.

RESUMEN EJECUTIVO

El Congreso Nacional acaba de aprobar un proyecto de ley que elimina la prohibición que tenían hasta hoy las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, de implementar tanto el cogobierno estudiantil y funcionario, como la triestamentalidad en la elección de sus autoridades. El proyecto necesita un quórum de 4/7 de Senadores y Diputados en ejercicio para ser aprobado, sin embargo, a contar de su publicación, el Estado podrá obligar por ley simple a las instituciones a lo antes mencionado, con derecho a voto de estudiantes y funcionarios.

Antes de analizar la propuesta del Gobierno, que fue aprobada por el Congreso Nacional el 21 de abril pasado, resulta pertinente analizar la conveniencia o no de establecer el cogobierno universitario, o la triestamentalidad en la elección de autoridades, y dicho análisis, debe realizarse desde la óptica de los principios.

II. Sentido, jerarquía y límite del gobierno universitario

¿Qué es el gobierno universitario? Para contestar esta pregunta, cabe considerar un supuesto básico: la Universidad es una comunidad. Vale decir, es una agrupación humana donde las personas que la forman se unen para conseguir un fin que les es común. Tanto es así, que el concepto “Universidad” deriva del latín *universitas magistrorum et scholarium*, que significa precisamente la “comunidad de profesores y estudiantes”. Por su mismo carácter de comunidad, la universidad necesita una autoridad. En efecto, la naturaleza humana exige que ese fin común, que como se ha dicho, es la razón de ser, sea efectivamente garantizado y dirigido por alguien. Esa persona es precisamente la autoridad, y en ese sentido se dice que es la gestora del “bien común”, que coincide con el “fin común” del que se ha hablado¹.

De ese fin común o específico de la universidad, dado por su misión educadora y formadora, se desprende la necesidad de que haya quienes tienen por deber el formar, y quienes tienen por deber el formarse². La Universidad, por tanto, es una institución eminentemente jerárquica: “Esto, pues en su esencia misma, cabe distinguir dos estamentos perfectamente diferenciables: los profesores o académicos, que concurren a ella fundamentalmente a enseñar e investigar, y los alumnos, que van fundamentalmente a aprender y a formarse. La condición misma del estudiante está dada así por una relativa insuficiencia de conocimientos que él procura superar a través del estudio. Quien viene a la universidad a buscar un determinado grado académico mal puede determinar los modos en que ese mismo grado debe entregársele”³.

Así, resulta del todo claro que la jerarquía señalada, excluye a los alumnos del gobierno de la universidad. Esto, pues para gobernar una institución, es necesario conocer a fondo la actividad que constituye su fin específico y estar en condiciones de dirigir y orientar la comunidad hacia él. Tanto más cuanto que el llevar a la comunidad a obtener su fin, es la razón de ser de la existencia de una autoridad⁴.

Ya en mayo de 1968 el Movimiento Gremial de la Universidad Católica señalaba en un folleto denominado “¿Participación Estudiantil o Cogobierno Universitario?”, lo siguiente: “Ahora, si la Universidad es una

1. Movimiento Gremial UC: ¿Participación Estudiantil o Cogobierno Universitario?, 1968.

2. Movimiento Gremial UC. Ob. Cit.

3. Movimiento Gremial UC. Ob. cit

4. Movimiento Gremial UC. Ob. cit

institución de formación, si su campo de actividad se mueve en la docencia y la investigación de la cultura científica, ¿cómo podría gobernar la universidad quien concurre a ella para formarse?, ¿cómo podría gobernar la docencia quien aún no conoce bien la ciencia “ya hecha”?, ¿cómo podría gobernar la investigación quien carece de ese conocimiento, que es su propia base? Evidentemente, ello resultaría imposible. Por más que haya quienes se esfuercen en negarlo, los alumnos —por su propio carácter de tales— no están en condiciones de gobernar la Universidad. Que los alumnos puedan tener mayor sensibilidad para percibir la realidad o las deficiencias que se observan, es cosa que en nada altera nuestra argumentación y conclusión anterior. Percibir, puede ser suficiente para sugerir. Pero para dirigir hay, además, que saber”.

Ahora bien, cuando se excluye a los estudiantes del gobierno de la universidad, dicha separación se refiera a los organismos directivos que tratan materias académicas (docentes, Investigadores, económicos, etc.), pues organismos “no académicos” como los relacionados con el bienestar estudiantil u otros afines, podrían ser cogobernados perfectamente por los alumnos. Y, demás está decir, que otros organismos como los de representación de los estudiantes, debiesen ser exclusivamente dirigidos por ellos⁵.

III. La regulación actual y lo que busca el proyecto de ley que permite el cogobierno

El DFL n°2 del año 2009 regula la creación de Universidades, Institutos profesionales y Centros de Formación Técnica, estableciendo ciertas exigencias que deben cumplir sus estatutos, a efectos de poder acceder al reconocimiento oficial por parte del Ministerio de Educación. Por tanto, en virtud del artículo 19 n°11 inciso 5° de la Constitución, constituyen normas de rango orgánico constitucional, que requieren 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio para su aprobación, cuestión que resulta muy relevante, pues como veremos más adelante, este quórum es precisamente el que ha servido de freno para la implementación del cogobierno universitario.

Así, los artículos 56, 67 y 75 contemplan diversos requisitos, como la exigencia de individualizar a sus organizadores; indicar el nombre y domicilio de la entidad; los fines que se proponen; los medios económicos de que disponen; la estructura de la entidad; etc. En lo que respecta a la estructura que deben poseer las instituciones de educación superior que no hayan sido creadas por ley, se plantea una exigencia particular respecto a la forma en que ésta debe conformarse para efectos de acceder al reconocimiento oficial.

5. Así también lo señala el folleto naranja “Gremialismo y su Postura Universitaria” 2013. Pregunta 32.

Lo que buscaba primitivamente el proyecto de ley del gobierno era eliminar, en los artículos 56 letra e), 67 letra e) y 75 letra e), del DFL n° 2 del año 2009, además de las normas contenidas en el artículo 22 del DFL n° de 1980 y el artículo sexto del DFL n°5 de 1981, la frase:

“La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas;”.

Y reemplazarla por otra del siguiente tenor:

“En caso alguno los estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre la Universidad (Instituto Profesional; Centro de Formación Técnica) y sus estudiantes o personal académico y no académico podrán contener disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización de éstos”.

En definitiva, el texto aprobado por los 4/7 de ambas cámaras del Congreso, eliminó dicha frase de los artículos 56 letra e), 67 letra e) y 75 letra e), del DFL n° 2 del año 2009, además de las normas contenidas en el artículo 22 del DFL n° de 1980 y el artículo sexto del DFL n°5 de 1981, pero no reemplazándola en el mismo literal por la frase propuesta, sino que eliminando derechamente la prohibición, y agregando el texto de reemplazo como un literal nuevo, lo que en términos prácticos tiene el mismo efecto: eliminar la prohibición de cogobierno.

IV. Eliminación de la prohibición de cogobierno y derecho a voto en elección de autoridades

Como ya se ha señalado, la norma en cuestión implica la derogación que hoy obliga a las Instituciones de Educación Superior a excluir, en su forma de gobierno, la participación mediante el voto, de estudiantes y funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de la universidad, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas de la institución.

En principio, se podría señalar que ambos casos reflejan la misma situación, pero ello no es así. En el primero estamos frente a la participación de los estudiantes y administrativos del gobierno universitario mismo, como cogobernadores. En el segundo, nos encontramos frente a una situación distinta, que es el derecho a voto de estudiantes y funcionarios administrativos en la elección de quienes, en definitiva, van a ejercer el gobierno universitario, que por naturaleza debiese ser el estamento académico. O sea, en el primer caso se está frente a la posibilidad de que estudiantes y funcionarios administrativos tengan facultades decisorias en la dirección académica, investigativa y económica de la institución de educación superior, cogobernando directamente; en el segundo, se trata de la posibilidad de que estudiantes y funcionarios, sin poder ellos ejercer necesariamente el gobierno de la institución, puedan no obstante, participar de la elección de quienes van a detentar dicho gobierno.

La historia reciente de nuestro país y los diversos ejemplos latinoamericanos, han evidenciado que si bien la elección, por parte de estudiantes y funcionarios, de las autoridades académicas no debía ser problema para el fin propio y específico de la universidad, en la práctica, y por defecto, ello ha sido problemático. La posibilidad de estudiantes y funcionarios de participar en la elección de las autoridades universitarias ha traído consigo la politización e instrumentalización del gobierno universitario, con el consiguiente clientelismo político, como el que se produjo entre 1968 y 1973 en diversas universidades en Chile.

V. Ámbito de aplicación de la prohibición

Respecto a este tema, ha existido debate acerca de si la prohibición de cogobierno resulta aplicable a todas las instituciones de educación superior. En primer lugar, cabe señalar que en ningún caso serán aplicables a instituciones estatales, pues éstas son creadas por ley y no tienen la obligación de constituirse por escritura pública o instrumento privado reducido a escritura pública. De este modo, instituciones como la Universidad de Chile están exentas de esta prohibición, aunque, en los hechos, han establecido mecanismos que contemplan esta participación, por ejemplo, mediante la instauración de un Senado Universitario Triestamental (con participación de estudiantes, académicos y funcionarios).

En consecuencia, es posible concluir que la prohibición de cogobierno y triestamentalidad, establecida con anterioridad a la aprobación del proyecto de ley que elimina la señalada prohibición, es aplicable a aquellas instituciones creadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando no sean creadas por ley (es decir, instituciones no estatales). Esto significa que se está frente a una modificación regulatoria que sólo afecta a las Universidades Privadas. Lo anterior es muy importante, pues políticamente, las modificaciones anteriores han sido tomadas como bandera de lucha del CONFEC, aun cuando la norma les es aplicable a las Universidades Privadas creadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1980.

Con la aprobación del proyecto de ley que elimina la prohibición de incluir en los estatutos cogobierno y la triestamentalidad, deja de ser relevante esta discusión, por lo que hoy todas las instituciones podrán incluir el cogobierno simplemente en sus estatutos, en caso de ser privadas, o por medio de una ley simple en caso de ser una entidad estatal, en este último caso, sin requerir los 4/7 que se necesitaron para eliminar la prohibición en su momento.

VI. Norma que garantiza el derecho de asociación

El proyecto de ley agrega un literal nuevo a los artículos 56, 67 y 75 del DFL n° 2 del año 2009, y que prescribe: “En caso alguno los estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre la Universidad y sus estudiantes o personal académico y no académico podrán contener disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización de éstos”. Dicha norma es sana y muy atingente, pues no es más que consagración de la garantía constitucional del artículo 19 n°15 de la Constitución Política del derecho de asociación. De hecho, llama la atención que no haya existido antes un texto similar en la Ley General de Educación, pues en la práctica esto se prestaba para que ciertas instituciones de educación superior, prohibiesen la creación tanto de centros de alumnos como federaciones de estudiantes y asociaciones de académicos y funcionarios. Ello limitaba, muy discutiblemente, el derecho de asociación de los propios estudiantes, académicos y funcionarios, lo cual sí refleja una legítima aspiración del movimiento estudiantil. Mediante esta norma se fomenta la legítima participación de los distintos estamentos.

VII. Razones para votar en contra de la eliminación de prohibición del cogobierno en las instituciones de educación superior

A primera vista parece que el proyecto de ley es inofensivo, pues no obliga a ninguna institución a adoptar el cogobierno o la elección de sus autoridades unipersonales o colegiadas, por parte de estudiantes y/o funcionarios administrativos. No obstante, existen poderosas razones para estar en contra de eliminar esta prohibición, las cuales se pasan a enumerar a continuación:

7.1.- Atenta contra la propia autonomía de las Instituciones de Educación Superior “IES”

Tanto el contenido, como los límites de la autonomía de cada ente social están siempre fijados por su propia finalidad, ya que “gobernar” no es nada más que disponer los medios en vistas a la obtención del fin perseguido, por lo que la autonomía no es absoluta o ilimitada, sino que siempre tendrá como límite tanto el fin propio y específico, como el bien común. Si se aplica este criterio al ámbito universitario, no cabe sino concluir que ella debe gozar de autonomía para organizar su docencia, su investigación y su extensión o comunicaciones según mejor lo estime conveniente para tender hacia su fin específico. Para sostener dicha autonomía es necesario que quienes dirigen la institución tengan el manejo de la administración y del presupuesto de la universidad, ya que se trata de soportes sin los cuales ésta no podría desarrollar libremente sus planes docentes, ni de investigación, extensión o comunicación⁶.

6. Gremialismo y su Postura Universitaria 2013. Pregunta 23.

7.2 Atenta contra la esencia de la universidad

Si se ha dicho que el fin propio y específico de la universidad es educador y formador, este exige la existencia de estamentos con roles determinados y también específicos, esto es, un ente formador (académico) y otro en formación (estudiantil), cuya separación de roles son parte de la esencia de la universidad. En consecuencia, si se permite por ley, que las mismas Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica atenten contra la jerarquía universitaria, permitiendo que los estudiantes, y aun más, los administrativos o trabajadores, puedan formar parte del ente que gobierna la universidad, el resultado será obvio: atentar contra el propio fin propio y específico de la misma, ejerciendo una falsa e ilegítima autonomía, la cual tal como hasta hoy, debiese ser prohibida legalmente.

7.3 La universidad a merced de la instrumentalización ideológica

Sumado a lo anterior, las instituciones de educación superior quedarán a merced de las presiones estudiantiles y funcionarias –las ya conocidas “movilizaciones”– a través de tomas y paros. Su fin será forzar a la autoridad académica a ceder el cogobierno de la institución, quien ya no podrá alegar la existencia de una norma legal que prohíba ni el cogobierno, ni la elección por parte de estudiantes y administrativos de las autoridades unipersonales y colegiadas de la institución.

7.4 Vinculado a la gratuidad podría imponerse, de manera inaceptable, a las casas de estudio

Hay un aspecto que no es menor y que va íntimamente relacionado con la posibilidad de que esta “permisibilidad” se convierta en obligación por la vía de la presión. Dicho aspecto es la gratuidad que se quiere establecer en la educación superior. En efecto, se ha señalado que las instituciones que quieran ser gratuitas, deberán firmar convenios con el Ministerio de Educación (que serán fijados por ley simple). El contenido de esos convenios es incierto, puesto que el mismo programa de gobierno de Michelle Bachelet señala “Esta gratuidad podrá ser ejercida en toda institución de educación superior que cumpla, entre otros aspectos, con: estar acreditada; acatar estrictamente las normas que no permiten la existencia de lucro; estar incorporada a las nuevas normas sobre acceso de equidad; desarrollar programas de reforzamiento y acompañamiento para los alumnos vulnerables, y que se rija por el sistema de aranceles que determine el MINEDUC”⁷.

Dentro de los “otros aspectos”, existe la posibilidad de incluir los denominados “criterios de democratización” entre los cuales, ciertamente, podría incluirse la obligatoriedad de toda institución

7. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, página 21.

que quiera ejercer la gratuidad, de contar con cogobierno efectivo y/o de la participación con derecho a voto de estudiantes y funcionarios en la elección de autoridades unipersonales y colegiadas, por lo que el temor es ciertamente fundado.

7.5 El Estado podrá imponer cogobierno por ley simple

Hasta antes de la aprobación del señalado proyecto de ley, la prohibición de cogobierno estaba contenida en una norma de rango orgánico constitucional, dado que modifica normas que determinan los requisitos para obtener el reconocimiento oficial, como son los artículos 56 letra e), 67 letra e) y 75 letra e), del DFL n° 2 del año 2009. Si dicha norma se elimina, el gobierno sólo requeriría una ley simple para obligar a las Universidades a implementar cogobierno, por ejemplo, estableciendo como exigencia para adscribirse a los convenios de gratuidad, instaurar el cogobierno estudiantil y funcionario.

VIII. Conclusiones

Salvo lo relativo al derecho de asociación de estudiantes, académicos y funcionarios en Institutos Profesionales, la aprobación del proyecto en comento es altamente inconveniente. Sobre todo en momentos en los que se discute sobre reformas profundas en materia de educación.

La incorporación de estudiantes y funcionarios a la toma de decisiones en áreas estratégicas conlleva el riesgo de priorizar sus intereses corporativos, lo que conduce a la captura de estos espacios y, por ende, dificulta el desarrollo y no apunta a avanzar en la calidad del proyecto académico. La experiencia internacional, en particular la de Latinoamérica, así lo demuestra.

El ministro de educación ha dicho que la iniciativa no sería impositiva, y que cada institución podrá decidir si da o no espacio al cogobierno. Lamentablemente la experiencia y lo ya observado en las movilizaciones recientes muestran que las dirigencias estudiantiles y algunas sindicales o gremiales son asumidas por grupos donde se imponen orientaciones políticas partidistas, usualmente de índole extrema, y que tienden a imponer sus exigencias vía actos violentos como es la “toma” de establecimientos, entre otras. Por lo demás, si el modelo se asume en algunas instituciones – probablemente las estatales– ello terminará siendo difícil de evitar por el resto de las casas de estudio. Es previsible que no pocas rectorías, motivadas por la fuerte presión de los estudiantes, accedan a la figura del cogobierno, creyendo que con ello aplacarán agitaciones internas.

Además, cabe consignar que sería una perversión del orden institucional universitario si el alumno tuviese que decidir, por ejemplo–como ocurrió en el pasado–la designación de directivos, la contratación de profesores o la adquisición de medios educacionales y de investigación. El profesor menoscabaría su libertad y autoridad, dañando la fe que el alumno necesita depositar en aquel. No se puede olvidar que la labor educativa y formativa en general implica una relación de subordinación y dependencia entre maestros y alumnos. Por eso la relación del estudiante con la institución es instrumental y temporal, pues concurre a ella para prepararse para el que será su futuro y permanente desarrollo profesional.

El profesor, en cambio, puede pasar toda su vida en ella, pues en la universidad despliega su labor profesional de investigación y docencia. Son horizontes y roles naturalmente diferentes.

Finalmente, cabe señalar que tanto en el proyecto de ley que crea 15 nuevos Centros de Formación Técnica estatales, como el que crea las Universidades estatales de Aysén y O'Higgins, se han presentado, e incluso aprobado en las comisiones legislativas, indicaciones que implementan por ley simple el cogobierno y/o la triestamentalidad en dichas instituciones, lo que constituye una prueba irrefutable del peligroso error que ha cometido nuestro Congreso Nacional.