

**Universidad Austral de Chile**

---

**From the Selected Works of Fernando Muñoz**

---

2012

# La necesidad de regular la docencia universitaria en Chile: una propuesta de lege ferenda

Fernando Muñoz, *Universidad Austral de Chile*



Available at: <https://works.bepress.com/fernandomunoz/18/>

## LA NECESIDAD DE REGULAR LA DOCENCIA UNIVERSITARIA EN CHILE: UNA PROPUESTA DE *LEGE FERENDA*

### *THE NEED FOR REGULATING UNIVERSITY TEACHING IN CHILE: A DE LEGE FERENDA PROPOSAL*

FERNANDO MUÑOZ LEÓN\*

#### 1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas universitarios más prestigiosos del mundo se caracterizan por tener una regulación jurídica transparente y uniforme de la docencia universitaria. Esta regulación se traduce en que las universidades que integran dichos sistemas cuentan con planteles de profesores de dedicación exclusiva en número suficiente para el desempeño de sus funciones, así como en que las responsabilidades –formación doctoral, producción académica, docencia– y derechos –permanencia en el empleo, expectativas de ascenso, protección de la libertad de cátedra y de la libertad de expresión académica– de los profesores universitarios son conocidas con claridad<sup>1</sup>. La situación en nuestro país,

en cambio, contrasta radicalmente: nuestro sistema no cuenta con mecanismos para fiscalizar la existencia de planteles académicos idóneos, ni contiene regulaciones a nivel del sistema que determinen el estatuto de derechos y deberes de los académicos<sup>2</sup>. Con razón se ha dicho que la profesionalización del profesor universitario, entendida como “la transformación del profesor en un experto independiente, entrenado en investigación (generalmente a través de un doctorado), con dedicación completa a la actividad académica y que genera conocimiento según estándares de desempeño establecidos y controlados por sus pares”<sup>3</sup>, todavía no culmina en nuestra región.

Estas carencias de nuestro sistema universitario son particularmente preocupantes para una comprensión integral de nuestro sistema jurídico que intente presentarlo bajo su mejor luz<sup>4</sup>. Así, si bien

\* Profesor Auxiliar, Universidad Austral de Chile. E-mail: fernando.munoz@uach.cl.

<sup>1</sup> En los propios sistemas universitarios en cuestión, las características específicas de la regulación son, como ocurre con todo entramado regulatorio en la sociedad contemporánea, objeto de intensas y profundas discusiones. Así y todo, lo que estos ejemplos nos indican, como mínimo, es que la total carencia de regulación entre nosotros de la carrera docente universitaria nos sitúa en una situación objetiva de desventaja que dificulta el cumplimiento, por parte del sistema universitario, de las expectativas de calidad que la sociedad deposita en sus hombros. Para una constatación comparativa de dicha desventaja, véase ALTBACH (2002): “How are faculty faring in other countries?”, en Chait, Richard (edit.), *The questions of tenure* (Cambridge: Harvard University Press) pp. 160-181.

<sup>2</sup> Por añadidura, el profesorado universitario chileno es en sí mismo una temática sobre el cual hay poca investigación. Los estudios descriptivos de BERRÍOS (2008a; 2008b) constituyen desafiantes excepciones a tal invisibilidad. Sobre la producción de conocimiento analítico sobre la docencia universitaria, véase BRUNNER (2009): “Apuntes sobre sociología de la educación superior en contexto internacional, regional y local”, *Estudios pedagógicos* (Valdivia), vol. 35: pp. 203-230.

<sup>3</sup> BERNASCONI (2008): “Prefacio: la profesionalización de la academia en Chile”, *Calidad en la educación*, n° 28: p. 17.

<sup>4</sup> Sobre la idea de integridad en el derecho, véase

nuestro ordenamiento jurídico no contiene referencias explícitas a la libertad académica<sup>5</sup>, ella debe entenderse incorporada a las disposiciones internacionales y constitucionales existentes en materia de derecho a la educación y libertad de enseñanza. Así lo argumenta el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para la supervisión de la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité ha señalado que “se ha formado la opinión de que el derecho a la educación solo puede ser disfrutado si se acompaña de la libertad académica del cuerpo docente y de los estudiantes”<sup>6</sup>. Dicha convicción está acompañada de la conciencia de que la situación de la educación superior es particularmente relevante, “porque, en la experiencia del Comité, el personal y los estudiantes de la educación superior son especialmente vulnerables a las presiones políticas y de otra índole que atentan contra la libertad académica”<sup>7</sup>. En consecuencia, el Comité ha planteado la

siguiente conceptualización sobre la libertad académica, que en virtud de una lectura integral de nuestras disposiciones constitucionales y nuestras obligaciones internacionales deben ser consideradas como parte material de nuestro ordenamiento jurídico:

Los miembros de la comunidad académica, individual o colectivamente, tienen la libertad de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la enseñanza, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o la escritura. La libertad académica comprende la libertad de los individuos de expresar libremente opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabajan, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión por el Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos, y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente aplicables a otros individuos de la misma jurisdicción. El disfrute de la libertad académica conlleva obligaciones, buscando el deber de respetar la libertad académica de los demás, para garantizar el debate imparcial entre opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación en razón de alguno de los motivos prohibidos<sup>8</sup>.

Por añadidura, la discusión sobre las estructuras necesarias para cultivar la libertad académica es muy importante para la comunidad jurídica; no solo para el segmento académico de dicha comunidad, directamente involucrado en la pregunta sobre la capacidad de nuestro sistema universitario de generar libertad académica, sino para toda ella. Esto se debe a que lo que está en juego en esta discusión es la

DWORKIN (1986): *Law's Empire* (Harvard University Press). pp. 225-275.

<sup>5</sup> Eso no siempre fue así. Véase la Ley 17.398, Modifica la Constitución Política del Estado, artículo 10 N° 7: “[...] Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país [...] El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes”.

<sup>6</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), § 38.

<sup>7</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), § 38.

<sup>8</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), § 39.

legitimidad de nuestro ordenamiento jurídico, entendida como su capacidad de responder a expectativas sociales relevantes. Así, la demanda social por educación de calidad manifestada durante los últimos años debiera traducirse en la implementación en el sistema universitario chileno de esquemas regulatorios similares a los existentes en países con sistemas universitarios de reconocida excelencia; algo que este ensayo sostiene, adicionalmente, que debiera ser llevado a cabo mediante reformas legislativas.

Ciertamente, la discusión sobre calidad en la educación superior tiene múltiples facetas; particularmente aquellas relacionadas con la praxis pedagógica propiamente tal, que exceden una discusión de lege ferenda como la que este artículo plantea<sup>9</sup>. Ahora bien, el perfeccionamiento de la praxis pedagógica requiere de un contexto institucional que la favorezca; contexto que actualmente ni existe ni está en discusión<sup>10</sup>. El lector reflexivo se dará cuenta de que este es un argumento en torno al cual gira en su totalidad, en última instancia, el derecho

de las instituciones fundamentales de la sociedad; esto es, el Derecho Constitucional. Este ensayo, en consecuencia, intenta contribuir a la discusión pública sobre calidad en la educación superior haciendo ver la necesidad de que nuestro sistema universitario sea reformado con dos propósitos: establecer de manera efectiva el deber de que las universidades cuenten con suficiente personal de planta, dedicación exclusiva, y jornada completa; y establecer una estructura laboral uniforme a lo largo del sistema universitario que contenga reglas claras sobre los derechos y deberes de los académicos universitarios.

## 2. UNA TEORÍA NORMATIVA SOBRE EL ROL SOCIAL DE LAS UNIVERSIDADES

Comenzaré explicitando algunas premisas sobre la importancia de que las universidades cuenten con la masa crítica de personal académico que les permita realizar correctamente sus funciones. Estas premisas ofrecerán, si se me permite ponerlo en estos términos, un fundamento filosófico para la libertad académica. El punto de partida de mi observación consiste en la siguiente aseveración: nuestro contrato social establece para las universidades la responsabilidad de cultivar el conocimiento<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Para una discusión de carácter teórico sobre la calidad en la educación superior y la definición de diversos modelos al respecto, véase GONZÁLEZ y ESPINOZA (2008): "Calidad de la educación superior: concepto y modelos", *Calidad en la educación*, n° 28: pp. 248-276.

<sup>10</sup> La regulación del estatuto académico brilla por su ausencia en las diversas propuestas de reforma avanzadas en materia de educación superior. Véase, por ejemplo, MARSHALL (2010): "Educación Superior: Institucionalidad para los nuevos desafíos", *Calidad en la educación*, n° 32: pp. 235-251.

En cuanto a la propuesta del Ministerio de Educación de agosto del 2011 titulado "Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena", ella no contiene ningún punto destinado a discutir explícita y directamente la necesidad de que las instituciones universitarias cuenten con planteles académicos idóneos ni que los académicos cuenten con un estatuto contractual adecuado para el cumplimiento de sus funciones.

<sup>11</sup> Lo que sigue a continuación es una fundamentación de carácter moral de mi propuesta sobre creación de un estatuto nacional del académico universitario. Es conveniente señalar que mi propuesta puede resultar atractiva para personas con concepciones morales distintas de la aquí expuesta. Como señala MARITAIN, los ciudadanos podemos llegar a acuerdo sobre ciertas "verdades prácticas relativas a [la] vida en común" a partir de "concepciones teóricas extremadamente distintas, e incluso fundamentalmente antagónicas". MARITAIN (1974): *El Hombre y el Estado* (Santiago, Editorial del Pacífico) p. 109.

En primer lugar estableceré en qué sentido hablo de la existencia de un 'contrato social' entre nosotros. Después explicaré qué rol le corresponde dentro de dicho contrato social a las universidades. Ello dejará en claro que aquellas universidades que no cuentan con el plantel académico necesario para cultivar el conocimiento están incumpliendo su parte del contrato y, por lo tanto, están gozando inmerecidamente de los beneficios del intercambio social. Finalmente, me referiré a la forma en que la regulación actual del sistema universitario chileno permite el abuso y vulneración de diversos bienes por parte de las universidades.

¿Qué es el contrato social? Ya Hobbes lo dejó en claro: es la fuente de todos los derechos existentes en un Estado de Derecho o, como él dice, en una sociedad civil. Allí donde no hay Estado de Derecho (es decir en una situación de guerra civil o, como le llama Hobbes, en un estado de naturaleza) todos tienen derecho a todo y, en consecuencia, nadie tiene derecho a nada. Allí, "la vida del hombre es solitaria, miserable, sucia, horrible y breve"<sup>12</sup>. En una sociedad civil, en cambio, los derechos están establecidos de manera convencional, a través de actos legislativos del soberano; es decir, de leyes. Ahora bien, ¿qué derechos han de reconocerse o, dicho de forma más clara aún, conviene reconocer en una sociedad civil? La respuesta la dan pensadores que trabajan en la senda de Hobbes. Adam Smith observa que la colaboración entre personas ubicadas en distintas posiciones en la sociedad civil genera bienestar<sup>13</sup>; y Je-

remy Bentham afirma que las instituciones sociales deben perseguir el mayor bienestar o, como él lo presenta, la mayor felicidad del mayor número posible de integrantes de tal sociedad<sup>14</sup>. Sinteticemos sus planteamientos: en toda sociedad hay una división social del trabajo, la cual entrega distintos beneficios o derechos a cada quien dependiendo del papel que cada quien desempeñe en dicha estructura, beneficios o derechos que tienen por objeto incrementar el bienestar de los demás integrantes de la sociedad<sup>15</sup>.

¿Qué significa esto en materia de las universidades? Las universidades, recordémoslo, no son objetos asimilables al agua o a la fuerza de gravedad; no son fenómenos naturales. Las universidades son personas jurídicas: es decir, creaciones de individuos que se acogen a las disposiciones establecidas por la voluntad del soberano. Y los derechos de los que gozan, expresados en su estatuto jurídico particular, no les son entregados como una generosa dádiva: les son entregados para que contribuyan desde su particular posición al bienestar social. La existencia de las universidades no arranca de algún derecho atemporal y presocial, sino que se sustenta en la positivización que el soberano hace de la libertad de enseñanza con miras a la satisfacción de ciertas necesidades sociales. La satisfacción de dichas necesidades constituye la justificación moral de la universidad.

<sup>14</sup> BENTHAM (1991) *Antología* (Barcelona, Península) p. 47.

<sup>15</sup> El contractualismo utilitarista que suscribo aquí constituye una respuesta a la pregunta sobre la justificación y contenido de los derechos individuales. En ese sentido, difiere del contractualismo individualista de autores como LOCKE y NOZICK, que presuponen la existencia de los derechos individuales y se preguntan sobre la justificación y contenido de la autoridad pública.

<sup>12</sup> HOBBS (2005): *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica) p. 103.

<sup>13</sup> SMITH (1999): *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (México, Fondo de Cultura Económica) p. 7.

¿Y cómo puede contribuir una universidad al bienestar social? La respuesta hunde sus raíces en el origen mismo de la universidad durante la Edad Media: mediante el cultivo del saber. El consenso existente en torno a los fines de la universidad gira precisamente en torno a tal propósito: según la clásica tríada de fines de la universidad, ella crea nuevos conocimientos mediante la investigación; los transmite a las nuevas generaciones mediante la docencia; y los comparte con la comunidad local, nacional, y mundial mediante la difusión.

Ahora bien, ¿qué consecuencias organizacionales se derivan de dicha finalidad? Esta es una respuesta que podría parecer compleja, debido a las permanentes transformaciones que experimenta la universidad durante la época contemporánea<sup>16</sup>. La universidad contemporánea fluctúa entre lo público y lo privado; entre lo estatal y lo mercantil; entre el cultivo desinteresado del saber, la cultura y las artes y la certificación de competencias profesionales. No es posible, se nos dice, dar por sentado el modelo humboldtiano de universidad; existen junto a este otros modelos, tales como la universidad puramente docente.

Frente a esto, hay que ser muy claro en sostener que ni siquiera el desplazamiento de la universidad hacia el ámbito puramente docente justifica el que una universidad carezca del personal idóneo para el cumplimiento de sus funciones pedagógicas—incluso si es que aceptamos que ellas se limiten a la certificación profesional— y, en consecuencia, para la satisfacción adecuada de las necesidades sociales que justifican

su existencia. Una universidad docente no puede ser una universidad despoblada de profesores con la formación y las condiciones laborales apropiadas.

### 3. MODELOS DE REGULACIÓN COMPARADOS

Con el propósito de obtener una idea de la regulación comparada en la materia, daré un breve vistazo a la situación de la carrera docente universitaria en dos países cuyo estatus en materia de calidad de la educación superior es paradigmático: Alemania y Estados Unidos. Ello nos entregará algunas ideas sobre la forma en que sistemas universitarios de calidad han confrontado la pregunta sobre qué significa contar con el personal idóneo y necesario para el cumplimiento de las labores universitarias.

Alemania es uno de los sistemas universitarios más influyentes en Europa. La regulación de su sistema de educación superior hunde sus raíces históricas en el legado del despotismo ilustrado prusiano<sup>17</sup>. En este país, debido a que las instituciones de educación superior son de propiedad estatal en casi su totalidad, la situación laboral de los docentes es equivalente a la de un funcionario público de alta gradación (*beamte*). La uniformidad laboral caracteriza así al sistema universitario alemán dentro de cada uno de los escalafones que lo integran. Estos escalafones son, en la actualidad, los siguientes: doctorando, etapa en la que el estudiante trabaja para la universidad como empleado académico o de investigación (*Wissenschaftlicher Mitarbeiter*); candidato a obtener la licencia para enseñar (*Ha-*

<sup>16</sup> BRUNNER y URIBE (2007): Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales) pp. 237-260.

<sup>17</sup> Véase KANT (2003a): El conflicto de las facultades y otros escritos (Madrid, Alianza Editorial) y WEBER (2007) La ciencia como profesión. La política como profesión (Madrid, Espasa-Calpe).

*bilitation*), etapa en la que se accede a una ayudantía de investigación (*Wissenschaftlicher Assistent*) o al estatus de profesor instructor (*Junior-Professor*); profesor asociado (*Professor Extraordinarius*); y profesor titular (*Professor Ordinarius*). Como se puede apreciar, el sistema alemán contempla una escala ascendente de posiciones de entrada, cargos medios, y cátedras en titularidad, cada una de las cuales ofrece estabilidad en el empleo; situación que se replica, por ejemplo, en España, Italia, y Francia<sup>18</sup>.

El sistema universitario en Estados Unidos, tal como entre nosotros, se caracteriza por una importante presencia de instituciones privadas. No obstante ello, a través de un largo proceso social y político —que avanzó al calor de disputas sobre la extensión de la libertad académica, de asociación y de expresión del profesorado— se adoptaron a lo largo de todo el sistema universitario políticas homogéneas de estabilidad en el empleo, el así llamado *tenure system*<sup>19</sup>. En este proceso jugó un papel central la organi-

zación gremial del profesorado, la American Association of University Professors. Su documento “Regulaciones Institucionales Recomendadas sobre Libertad Académica y Estabilidad en el Empleo” (Recommended Institutional Regulations on Academic Freedom & Tenure) recoge y actualiza sus más importantes documentos, la Declaración sobre Principios sobre Libertad Académica y Estabilidad en el Empleo de 1940 y la Declaración de Estándares Procedimentales para los Procedimientos de Despido Académico de 1958, y constituye la base a partir de la cual cada universidad establece regulaciones específicas en la materia.

Las “Regulaciones Institucionales” distinguen entre dos tipos de nombramientos académicos de jornada completa: nombramientos a prueba (*probationary appointments*), y nombramientos en titularidad (*appointments with continuous tenure*). Respecto a los primeros, el documento de la AAUP establece que “el total de servicio a jornada completa previo a la adquisición del nombramiento en titularidad” no puede exceder de siete años, “incluyendo todo el servicio de jornada completa con el cargo de instructor o superior en otras instituciones de educación superior”, con la salvedad de que en cada universidad el período de prueba del docente “puede extenderse hasta un máximo de cuatro años”<sup>20</sup>. Aquí, como se puede apreciar, hay dos límites temporales: uno, al período durante el cual una universidad puede tener a un profesor a prueba; el otro, al tiempo total que un académico puede estar a prueba en el sistema

<sup>18</sup> Max Weber Programme (2012) “Academic Careers Observatory”. Disponible en: <<http://www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/Index.aspx>> [fecha de consulta: 8 de junio de 2012].

<sup>19</sup> Véanse HUTCHESON (2000) *A professional professoriate: unionization, bureaucratization, and the AAUP* (Nashville, Vanderbilt University Press) y FINKIN y POST (2009): *For the Common Good: Principles of American Academic Freedom* (New Haven, Yale University Press).

Como resume un comentarista, “el sistema de *tenure* surgió durante las primeras dos décadas del siglo XX en respuesta al uso abusivo del poder por rectores y juntas directivas que contaban con la libertad de despedir a los profesores prácticamente por cualquier razón, a menudo debido a sus puntos de vista sociales y políticos”. COLE, Jonathan (2010): “Why Academic Tenure is Essential for Great Universities”. Disponible en: <[http://www.huffingtonpost.com/jonathan-r-cole/why-academic-tenure-is-es\\_b\\_779440.html](http://www.huffingtonpost.com/jonathan-r-cole/why-academic-tenure-is-es_b_779440.html)> [fecha de consulta: 8 de junio de 2012].

<sup>20</sup> American Association Of University Professors (2012): “Recommended Institutional Regulations on Academic Freedom & Tenure”. Disponible en: <<http://www.aaup.org/AAUP/pubsres/policydocs/contents/RIR.htm>> [fecha de consulta: 8 de junio de 2012] § 2, a).

universitario en general. Ambos constituyen garantías de eficiencia y justicia tanto para el docente, interesado en contar con una idea cierta de cuándo se resolverá de manera definitiva su nombramiento en titularidad en alguna institución, como para el sistema, interesado en retener a los docentes talentosos y dejar ir a quienes no cumplan con los estándares de calidad esperados.

La AAUP exige que al momento de ser contratados a prueba, los académicos sean informados de “los estándares sustantivos y los procedimientos generalmente empleados en las decisiones que afectan la renovación de contratos y el nombramiento en titularidad”. También exige que sean “informados sobre la época en que las decisiones que afecten renovaciones y nombramientos en titularidad sean tomadas comúnmente”, y que reciban “la oportunidad de proporcionar material que consideren sea de ayuda para la consideración adecuada de las circunstancias del docente”<sup>21</sup>. El período de prueba, paradigmáticamente, somete al académico a un intenso escrutinio por parte de sus colegas de su producción académica y de su calidad docente.

Quizás el aspecto más característico del *tenure system* sea la estabilidad en el empleo que ofrece a los académicos; garantía que, al salvaguardar la libertad académica, constituye un mecanismo necesario para el cumplimiento de las funciones sociales que se le encomiendan al sistema universitario. Las “Regulaciones Institucionales” consagran esta garantía determinando que “el despido de un profesor con un nombramiento en titularidad o de un profesor nombrado a prueba antes del fin de su período determinado puede ser efectuado por

la institución solo por causa adecuada”<sup>22</sup>. La consideración de qué constituye “causa adecuada” es muy estricta. Según el documento de la AAUP, la “causa adecuada” incluye explícitamente dos casos: la existencia de una “exigencia financiera demostrable de buena fe”<sup>23</sup> y la “descontinuación de buena fe de un programa, departamento o asignatura”<sup>24</sup>. En ambos casos la AAUP exige tanto la realización de esfuerzos por parte de la institución por relocalizar al docente en cuestión como el sometimiento de la decisión a diversos procedimientos de revisión y discusión por parte del docente. Aparte de estas dos causales cualificadas, la AAUP establece que cualquier otra causa adecuada “deberá tener relación directa y substancial con la aptitud de los docentes en su capacidad profesional como profesores o investigadores”. La estabilidad en el empleo ofrecida por el sistema de *tenure*, en este sentido, no es absoluta. Ella “significa tan solo que ninguna persona contratada de manera continua como académico de jornada completa tras un largo y específico período de prueba puede tras ello ser despedido sin causa adecuada”, lo cual “tan solo requiere que la carga de la justificación sea satisfecha de manera justa y en condiciones de debido proceso académico por aquellos a quienes les está asignada”<sup>25</sup>.

Correlativamente, la regulación de la AAUP establece que en ningún caso el

<sup>21</sup> American Association Of University Professors (2012) § 2, b).

<sup>22</sup> American Association of University Professors (2012), § 4, a).

<sup>23</sup> American Association of University Professors (2012), § 4, c).

<sup>24</sup> American Association of University Professors (2012), § 4, d).

<sup>25</sup> VAN ALSTYNE William (1971): “Tenure: A Summary, Explanation, and ‘Defense’”, Bulletin of the American Association of University Professors, vol. 57: pp. 328-329.



despido podrá ser utilizado para “restringir a los docentes en el ejercicio de su libertad académica u otros derechos como ciudadanos norteamericanos”<sup>26</sup>. Esta regulación proclama explícitamente que los docentes “en cuanto ciudadanos, son libres de involucrarse en actividades políticas”<sup>27</sup>; y establece también que todos los profesores, “sin importar si tengan un nombramiento en titularidad o no, gozan de libertad académica”<sup>28</sup> y “tienen derecho a la protección contra cualquier discriminación ilegal o inconstitucional por parte de su institución, y contra cualquier discriminación cuyo fundamento no esté demostrablemente relacionado con el desempeño profesional del docente, inclusive pero no limitándose a su raza, sexo, religión, origen nacional, edad, discapacidad, estado marital, u orientación sexual”<sup>29</sup>.

Por último, cabe la pena destacar que el *tenure system* no es tan solo una adecuada protección a la libertad académica; también tiene “deseables características de eficiencia que son a menudo ignoradas”<sup>30</sup>. El problema económico de la universidad es “asegurarse de conseguir trabajadores de buena calidad para la ‘empresa’ y asegurar que permanezcan motivados en la ausencia de incentivos marginales significativos”<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> American Association of University Professors (2012), § 5, a).

<sup>27</sup> American Association of University Professors (2012), § 12.

<sup>28</sup> American Association of University Professors (2012), § 9, a).

<sup>29</sup> American Association of University Professors (2012) § 9, b).

<sup>30</sup> McPHERSON y WINSTON (1983) McPHERSON, Michael y WINSTON, Gordon (1983), “The economics of academic tenure: a relational analysis”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 4: p. 164.

<sup>31</sup> McPHERSON y WINSTON (1983) p. 173.

Adicionalmente, la especificidad del trabajo académico hace que la contratación académica carezca de la anonimidad que usualmente caracteriza las transacciones económicas<sup>32</sup>. En esas circunstancias, el “sistema de un riguroso período de prueba seguido por el nombramiento en titularidad es una manera razonable de resolver los peculiares problemas de personal que surgen en la contratación de personas con entrenamiento costoso y altamente especializados para desempeñarse profesionalmente de por vida en labores bien definidas y altamente especializadas”<sup>33</sup>.

En resumen, los ejemplos anteriores nos enseñan que sociedades cuya educación superior es de reconocida calidad han resuelto, mediante distintas vías, establecer mecanismos que aseguren que la universidad ofrezca mecanismos de carrera docente y estabilidad en el empleo, los cuales son considerados como instrumentales para el cumplimiento de las labores socialmente consideradas como propios del sistema uni-

<sup>32</sup> McPHERSON y WINSTON (1983) p. 165.

<sup>33</sup> McPHERSON, Michael y WINSTON, Gordon (1983) p. 164. Los autores develan la racionalidad económica de que el sistema académico ofrezca condiciones laborales distintas a la empresa norteamericana moderna. Los empleados de una empresa “son contratados con una garantía efectiva de permanencia, a menudo tras un período de prueba breve y más bien superficial, y asumiendo que no haya incumplimientos graves por su parte o dificultades económicas severas para la empresa”, pero “no se les garantiza una tarea en particular, con tareas y recompensas bien definidas” sino que “se enfrentan a una amplia variedad de posibles caminos profesionales dentro de los cuales la empresa tiene discreción para desplazarlos”. En cambio, los académicos “no reciben una garantía inmediata de estabilidad en el empleo, sino que se enfrentan a un largo y serio período de prueba”, pero “cuando se les garantiza estabilidad en el empleo, es una garantía de empleo en un conjunto específico de tareas con recompensas bien definidas”. McPHERSON y WINSTON (1983) p. 165.

versitario. En la siguiente sección elaboraré una propuesta de *lege ferenda* para la regulación legislativa en nuestro país de carácter marco que cumpla funciones similares a la regulación alemana y norteamericana; y me preocuparé de justificar el uso de la ley en lugar de mecanismos, v.gr., contractuales para tal propósito.

#### 4. UNA PROPUESTA DE *LEGE FERENDA* SOBRE LA REGULACIÓN DE LA DOCENCIA UNIVERSITARIA

Según se ha dicho, este artículo considera que la propuesta sobre la regulación de la docencia universitaria que contiene ha de ser uniformemente aplicada a lo largo de todo el sistema. Una pregunta previa que puede resultar importante para algunos lectores es el porqué de una regulación en tales términos. ¿Por qué proponer una regulación obligatoria a nivel del sistema universitario si, como se verá a continuación, algunas de las instituciones que pertenecen a dicho sistema han desarrollado algunas de las reglamentaciones que se sugerirán?

Una primera respuesta se enfoca en la cualificación contenida en la anterior oración: las instituciones universitarias han desarrollado algunas de las medidas que se propondrán a continuación, pero no todas. Particularmente, no han implementado aquella que para los efectos de este artículo es la más importante, pero que ofrece menos incentivos para su adopción espontánea por parte de las instituciones universitarias: la garantía de estabilidad en el empleo. En efecto, esta medida es para las universidades una estrategia de precompromiso que, como suele ocurrir con este tipo de estrategias, es poco apetecible para estas instituciones. ¿Por qué querrían las universidades atarse de manos, comprometiéndose a no

despedir a un profesor? Esto es así incluso si es que dicha garantía se limitara a regir respecto de “casos fáciles” de libertad de cátedra, y no de “casos fáciles” de faltas a la ética profesional o a la reglamentación por parte del docente. De hecho, son precisamente los “casos fáciles” de libertad de cátedra —aquellos donde el profesor ha seguido una línea de investigación o ha defendido tesis que se distancian de lo deseado por sus superiores directos, por los administradores de la universidad, o por sus dueños— aquellos en los cuales el interés de la universidad recomendaría dejar partir al profesor en lugar de amarrarse a él.

El punto es que en esto el interés de las universidades, individualmente consideradas, se aparta del interés general o bien común. Si para la universidad puede resultar más beneficioso poder deshacerse de los profesores problemáticos, el acrecentamiento del bienestar general exige que la universidad no pueda hacerlo, de forma tal que los académicos puedan guiar su desempeño de acuerdo a consideraciones profesionales y no guiados por la necesidad de preservar su fuente de trabajo<sup>34</sup>. El bienestar general no exige que un profesor que plagia o que acosa sexualmente a sus alumnos no sea despedido; pero sí exige que un profesor que entra en conflicto con la administración de su universidad por hacer planteamientos impopulares o por afectar los intereses de algún grupo de poder mediante su investigación pueda obedecer a su criterio y su conciencia profesionales sin tener que temer por perder su empleo.

Este último argumento nos hace ver la segunda razón, la más importante, que justifica el establecimiento de las recomen-

<sup>34</sup> Para una elaboración detenida de este argumento, véase FINKIN y POST (2009).

daciones que siguen a continuación como vinculantes para todo el sistema universitario; como “reglas del juego” para todos sus actores. Esta razón consiste en el principio según el cual las instituciones sociales encaminadas al bien común son aquellas que emplean su propia estructura para alinear los intereses particulares con el interés general; son instituciones en las cuales agentes racionales encontrarán razones para cumplir con el propósito o fin considerado valioso por la regulación. La intuición de que la existencia de instituciones racionales es una condición necesaria para alcanzar el bien común figura prominentemente en el pensamiento ilustrado, como lo evidencian las conocidas afirmaciones de Kant<sup>35</sup> y Madison<sup>36</sup>. Entre nosotros, Atria ha defendido la tesis de que “es (en principio) perfectamente posible diseñar órdenes espontáneos bajo los cuales los individuos aprendan que la realización humana es recíproca, en el sentido de que aprendan que sus intereses no están en conflicto”<sup>37</sup>. De lo que se trata, según Atria, es “de configurar institucionalmente la posición de cada agente de modo que lo que vaya en su interés sea además

lo que preserva la estructura del orden”<sup>38</sup>. Formulando este principio respecto del problema en cuestión, podemos afirmar que la sociedad debe contar con un diseño institucional de la educación superior cuya estructura resulte en el desarrollo de planteles académicos idóneos y de calidad en el sistema universitario. Dentro de estos márgenes socialmente deseables, cada universidad podrán llevar a cabo los proyectos académicos de su preferencia tanto en lo valórico como en lo disciplinar.

Estas consideraciones sugieren la conveniencia de emplear un mecanismo de sincronización regulatorio de carácter heterónimo, como lo es la ley: es decir, un mecanismo que permite uniformar las condiciones de actuación de la actividad en cuestión, sin dar espacio a la elusión por parte de actores individuales de las reglas consideradas como necesarias. A ellas se suma la inexistencia en nuestro sistema universitario de actores sindicales o gremiales que puedan imponer contratos a los planteles universitarios y certificar el respeto por parte de estos de la libertad académica, como ha ocurrido en Estados Unidos.

Una pregunta distinta pero, seguramente, íntimamente relacionada para algunos lectores versa sobre la fuente de la regulación uniforme aquí promovida. Ella, en efecto, no tiene en principio por qué ser implementada a través de la ley; el ejemplo norteamericano nos evidencia que puede surgir a través de un proceso de persuasión, negociación y conflicto entre los propios actores universitarios. Aquí el argumento reposa en consideraciones prudenciales y de eficiencia. El mismo ejemplo norteamericano nos muestra que la implementación del *tenure system* no solo tomó un largo tiempo

<sup>35</sup> KANT, Immanuel (2003b): *To Perpetual Peace: A Philosophical Sketch* (Indianapolis, Hackett Publishing Company) p. 23: “Por difícil que parezca, el problema de organizar una nación puede ser resuelto incluso por una nación compuesta de demonios (en la medida en que estén dotados de entendimiento)”.

<sup>36</sup> COOKE (1961) COOKE, Jacob (1961): *The Federalist*. The definitive edition of the historic essays by Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, fully annotated and reproduced from the original newspaper texts (Middletown, Wesleyan University Press) p. 349: “Si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no serían necesarios ni controles externos ni internos en el gobierno”.

<sup>37</sup> ATRIA, Fernando (2010): “Socialismo Hayekiano”, *Estudios Públicos*, n° 120: p. 63.

<sup>38</sup> ATRIA (2010) p. 88.

de conflicto social, sino también que en él tuvieron un rol protagónico actores institucionales que en nuestro medio no existen –asociaciones gremiales de profesores universitarios– o bien son comparativamente mucho menos poderosos como formuladores de políticas públicas –los tribunales–. En consecuencia, y dando por sentada la necesidad de establecer una regulación a lo largo de todo el sistema universitario, lo más aconsejable es que ella sea establecida por el legislador como un requisito para la mantención de establecimientos universitarios.

Llegados a este punto, cabe formularse la siguiente pregunta: ¿qué características debiera tener una regulación a nivel del sistema universitario sobre el personal académico idóneo? Como respuesta a dicha pregunta sostendré que dicha regulación debiera garantizar los siguientes aspectos: que todas las unidades académicas del sistema cuenten con plantas de profesores de jornada completa y dedicación exclusiva, con formación doctoral, sometidos a procesos continuos de evaluación, insertos en esquemas ascendentes de carrera académica, y beneficiados por estructuras de seguridad en el empleo que les aseguren la libertad académica necesaria para desempeñar sus funciones.

En primer lugar, toda unidad académica del sistema debe contar con plantas de profesores de jornada completa y con dedicación exclusiva. Como se ha señalado, “universidades cabalmente efectivas pueden surgir únicamente cuando dispongan de una masa crítica de planteles académicos de tiempo completo, creando un cuerpo académico que pueda fortalecer las disciplinas, involucrarse en la conducción de la universidad, y atender al cultivo tanto de la docencia como de la investigación<sup>39</sup>. El

Consejo Nacional de Educación coincide con este planteamiento al incluir entre los criterios para la evaluación de universidades que estas instituciones deben “contar con un número adecuado de académicos apropiadamente calificados”, los cuales sean “accesibles para los alumnos” y su labor constituya “un estímulo eficaz para el desarrollo de un ambiente universitario, dando lugar a la práctica de un efectivo proceso de enseñanza-aprendizaje”<sup>40</sup>. Más específicamente, el Consejo precisa que el número de los académicos deberá ser “proporcional al tamaño y la complejidad de la institución”<sup>41</sup>, y que la institución deberá contar “con un núcleo adecuado de académicos de jornada completa o media jornada apropiadamente calificados en cada carrera o programa” o bien “desarrollar planes realistas para acercarse a ese nivel de dotación académica”<sup>42</sup>.

Ahora bien, según los datos para el 2011 del Consejo Nacional de Educación, en las 42 universidades que informan datos sobre su composición docente y que equivalen al 60% del sistema universitario chileno, existe un total de 46.847 docentes, de los cuales se desempeñan en jornada completa tan solo 10.031 (un 21%), mientras que se desempeñan en media jornada 4.170 docentes (un 9%), y se desempeñan como profesores hora un total de 32.646 docentes (un 70%)<sup>43</sup>. Que nuestro sistema universi-

<sup>39</sup> ALTBACH (2002) p. 172.

<sup>40</sup> Consejo Nacional de Educación (2012): “Criterios de evaluación para universidades”. Disponible en: <[http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionEducacionSuperior/licenciamiento\\_criterios\\_de\\_evaluacion.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionEducacionSuperior/licenciamiento_criterios_de_evaluacion.aspx)> [fecha de consulta: 8 de junio de 2012] § 6.

<sup>41</sup> Consejo Nacional de Educación (2012), § 6, a).

<sup>42</sup> Consejo Nacional de Educación (2012), § 6, b

<sup>43</sup> Para estos efectos, el Consejo Nacional de Educación define jornada completa como el compromiso de dedicación de un mínimo de 33 horas semanales; media jornada, como la dedicación contractual de entre 20 y 32 horas semanales; y jornada hora como

tario descansa en un 70% de profesores-hora es excesivo. Tomemos en cuenta que en Estados Unidos el alza de profesores-hora de un 33% a un 44% entre 1987 a 2003<sup>44</sup> ha sido calificada con alarma como la “latinoamericanización” del sistema universitario norteamericano<sup>45</sup>. Así y todo, un 44% de profesores-hora es bastante menos que nuestro 70%. Ciertamente, de acuerdo a una determinada concepción de la actividad universitaria según la cual es parte de ella la maximización de su rentabilidad financiera, es perfectamente racional no contar con planteles de académicos de jornada completa y dedicación exclusiva. Ellos representan un costo que reduce el margen de ganancias y que es sustituible mediante la contratación de profesores-hora que impartan las asignaturas curricularmente necesarias. En vista de ello, para una sociedad que lleva un buen tiempo escuchando críticas al lucro en la educación y demandas por educación de calidad –lo cual incluye, obviamente, docencia de calidad– la conveniencia de establecer perentoriamente el requisito en cuestión se vuelve autoevidente.

Como segunda exigencia, una reforma al sistema debe establecer la formación doctoral como requisito para el ingreso a las plantas académicas. Doctor se le llamaba en la Edad Media, precisamente, a quien contaba con la licencia para enseñar en una universidad. Doctor es, según nuestra legislación, quien “tiene capacidad

y conocimientos necesarios para efectuar investigaciones originales”<sup>46</sup>. El Consejo Nacional de Educación también coincide en este punto, señalando como criterio para la evaluación de universidades que si la institución “se ha fijado una misión en los campos de la investigación o de la creación artística, u ofrece estudios de postgrado, una parte significativa de los académicos deberán encontrarse en posesión de grados académicos superiores”<sup>47</sup>. Diversas universidades han incorporado esta exigencia a su reglamentación interna. Así, el Reglamento del Académico de la Universidad Católica exige para el ingreso a la Categoría Académica Ordinaria como profesor asistente el “haber obtenido el grado académico de Doctor o contar con las competencias equivalentes según el área del saber en que se desempeña”<sup>48</sup>. Por su parte, el Reglamento de Carrera Académica de la Universidad Austral de Chile define como profesor auxiliar del Escalafón Académico al “académico con grado de Doctor que cultiva una disciplina o área del conocimiento y que, además, demuestra una productividad sostenida en sus actividades de docencia, investigación y extensión”<sup>49</sup>. Ciertamente, la mayor competitividad en el acceso ha resultado en un crecimiento vegetativo de la población de doctores en el sistema universitario<sup>50</sup>. Sin embargo, este tipo de reglamentaciones constituyen una excepción en un mar de desregulación de la profesión universitaria.

la dedicación de un máximo de 19 horas semanales. Véase Consejo Nacional de Educación (2011) “Índices sobre Docentes”. Disponible en: <[http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicadoresEstadisticas/doc/Estadisticas2011/008\\_Web\\_Docentes.pdf](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicadoresEstadisticas/doc/Estadisticas2011/008_Web_Docentes.pdf)> [fecha de consulta: 8 de junio de 2012].

<sup>44</sup> National Education Association (2007): “Part-Time Faculty: A Look at Data and Issues”, Update, vol. 11, n° 3: p. 1.

<sup>45</sup> ALTBACH (2002) p.172.

<sup>46</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 2010, artículo 54, e).

<sup>47</sup> Consejo Nacional De Educación (2012) § 6.

<sup>48</sup> Artículo 15.

<sup>49</sup> Artículo 6°.

<sup>50</sup> BERRÍOS, Paulina (2008b): “Carrera académica: análisis empírico de su estructura y organización en Chile”, *Calidad en la educación*, n° 29: p. 36.

A fin de evitar la caricaturización de la formación doctoral como requisito para el ingreso a la carrera académica, hay que reconocer claramente que la formación doctoral no constituye garantía de nada más que de familiaridad con el proceso de producción académica. En ese sentido, ella constituye una exigencia que tiene por propósito la burocratización (en un sentido weberiano) e institucionalización de la actividad académica. Adicionalmente, ella debe ser entendida como una regla de aplicación razonable y racional: si bien el sistema universitario debiera ser capaz de acomodar a eventuales Andrés Bellos o Ludwigs Wittgensteins, también debiera asumir que talentos excepcionales y carentes de certificación doctoral no constituyen la regla. También debiera asumir que ante la ausencia de esta exigencia, individuos racionales tenderán a evadir la formación doctoral debido a sus costos y riesgos cuando así les sea posible; por ejemplo, cuando sus redes y contactos les ofrezcan certeza sobre su ingreso a una planta académica determinada, particularmente a aquella perteneciente al lugar de su formación de pregrado<sup>51</sup>.

En tercer lugar, una reforma al estatuto del docente universitario debe incorporar mecanismos continuos de evaluación, de forma tal de insertar la rendición de cuentas en la estructura misma de la profesión. El Consejo Nacional de Educación incorpora este elemento al establecer como criterio para la evaluación de universidades que la enseñanza que estas entregan sea “eficaz”, planteando que con tal propósito

dichas instituciones deben llevar “a cabo actividades de evaluación y desarrollo de la función docente”<sup>52</sup>. Entre los mecanismos reconocidamente adecuados para el cumplimiento de este objetivo se encuentran la suscripción de convenios de desempeño que estandaricen el proceso de evaluación, junto a la creación de mecanismos de evaluación subjetiva de carácter vertical (informes de superiores, encuestas docentes) y horizontal (evaluación de pares)<sup>53</sup>. Desde luego, en este caso también hay un actor cuyo interés le aconsejaría eludir este requisito: el propio profesorado. Ahora bien, la exigencia de mecanismos de evaluación constantes como requisito general permitiría combatir tanto las críticas superficiales como las profundas que existen en materia de estabilidad en el empleo académico a nivel comparado. La evaluación académica constituye una medida idónea de rendición de cuentas en el espacio académico, que no solo contribuye a su legitimidad sino también a su eficiente uso.

Como cuarto requisito, la regulación debe establecer esquemas ascendentes de carrera académica, de tal forma de ofrecer “oportunidades de avanzar a través del cumplimiento de ciertos indicadores de productividad”<sup>54</sup>. Tal como en otros casos,

<sup>51</sup> La reglamentación académica alemana prohíbe que una persona se desempeñe como profesor en el mismo lugar donde realizó sus estudios de pregrado, doctorales, y su habilitación. Una regla de este tipo, sin embargo, sería excesivamente exigente en un sistema universitario de tamaño pequeño como el chileno.

<sup>52</sup> Consejo Nacional de Educación (2012) § 6, i).

<sup>53</sup> Véase FERNÁNDEZ (2008) FERNÁNDEZ, Enrique (2008): “Compromisos de desempeño, incentivos y evaluación del trabajo académico en universidades chilenas”, *Calidad en la educación*, n° 28, pp. 72-89, RAMÍREZ, María José (2008): “Evaluación académica en la Universidad Diego Portales”, *Calidad en la educación*, n° 28: pp. 110-131 y ESPINOZA y GONZÁLEZ (2009): “Evaluación de desempeño en la educación superior: un modelo de análisis”, en ARATA, Adolfo y RODRÍGUEZ, Emilio (eds.), *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias* (Santiago, Ediciones CNA), pp. 293-315.

<sup>54</sup> BERRÍOS (2008b) p. 36.

el Consejo Nacional de Educación valora este aspecto señalando como criterio para la evaluación de universidades que estas instituciones formulen políticas y establezcan criterios “respecto de la selección, contratación, perfeccionamiento, evaluación y jerarquización de su personal académico”, los cuales sean “conocidos por los académicos y puestos en práctica”<sup>55</sup>. Una vez más, los reglamentos internos de diversas universidades chilenas contemplan esquemas de este tipo: así, por ejemplo, el Reglamento del Académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile contempla la existencia en la categoría académica ordinaria de los cargos de profesor titular, profesor asociado, y profesor asistente<sup>56</sup>; mientras que el Reglamento de Carrera Académica de la Universidad Austral de Chile hace lo propio con los cargos de profesor titular, profesor asociado, y profesor auxiliar<sup>57</sup>.

Un quinto requisito consiste en que el sistema universitario debe garantizar estabilidad en el empleo a los académicos a fin de hacer efectiva su libertad académica. La estabilidad en el empleo es reconocida como una garantía que le permite al académico no tener que subyugar su actividad al cálculo estratégico de cómo mantener su trabajo. Ella permite que la actividad universitaria “responda a estándares profesionales en lugar de estar sujeta política o financieramente a la opinión pública”<sup>58</sup>. Esta estabilidad debe buscar la preservación de la libertad académica “con independencia de la institución donde el académico se desempeñe; o si esta es pública o privada, con objeto de que ni su investigación ni

su docencia puedan verse amenazadas por arbitrariedades que provengan, o bien desde el interior de las propias instituciones de educación superior –dueños, rectores, decanos, directores de departamentos–, o bien desde los poderes públicos –leyes, reglamentos, actos de administración”<sup>59</sup>–. La racionalidad de que este requisito sea exigido perentoriamente por la regulación nacional es evidente: como ya lo he sugerido, son las propias universidades las que tienen mayores incentivos para vulnerar los bienes que están en juego aquí –la libertad de cátedra, la libertad de investigación y publicación, la libertad de expresión académica–, por lo que es recomendable sustraer la toma de decisiones de sus manos en esta materia.

En apariencia podría pensarse que las disposiciones de la Ley N° 20.129 sobre Aseguramiento de la Calidad de la Educación superior garantizan la existencia de planteles académicos idóneos para el cumplimiento de las labores universitarias. Esto, por cuanto la ley en cuestión establece en su artículo 1° que la acreditación institucional consiste en “el proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de educación superior para asegurar su calidad, considerando tanto la existencia de dichos mecanismos, como su aplicación y resultados”. Asimismo, en su artículo 18 la ley determina que a la Comisión Nacional de Acreditación le corresponde “fijar y revisar periódicamente las pautas de evaluación para el desarrollo de los procesos de acreditación institucional, a propuesta de un comité consultivo de acreditación institucional”. Sin embargo, hay dos problemas que obstaculizan la eficacia de estas determinaciones. La primera

<sup>55</sup> Consejo Nacional de Educación (2012) § 6, f).

<sup>56</sup> Artículo 10.

<sup>57</sup> Artículo 8.

<sup>58</sup> FINKIN y POST (2009) p. 8.

<sup>59</sup> MADRID Raúl (2012): “Libertad de cátedra”, *El Mercurio*, A-2.

de ellas es que nuestro sistema universitario no contempla explícita y claramente todas las reglas aquí propuestas. La segunda es que la voluntariedad del sistema de acreditación frustra la efectividad de aquellas reglas ya contempladas (tímidamente) en la forma de criterios para la evaluación de universidades formuladas por el Consejo Nacional de Educación.

Es por esto que este artículo propone que los requisitos o criterios aquí señalados sean incorporados a la regulación mediante una reforma legislativa. Dos cuerpos normativos son candidatos obvios para ello: el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 2010, que fija el texto refundido de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza; y la Ley N° 20.129 sobre Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Incluso más, un estatuto de estabilidad en el empleo inspirado en la regulación norteamericana podría ser incluido directamente en el Código del Trabajo, como reforma al Libro I (“Del Contrato Individual de Trabajo”), Título II (“De los Contratos Especiales”). Los requisitos en cuestión podrían ser incorporados en la forma de una regulación marco que permita su concreción por parte de cada universidad y unidad académica interna de acuerdo a sus propias características y perfil<sup>60</sup>. De ser así, esta reforma debiera establecer que la Comisión Nacional de Acreditación evaluará a través del proceso de acreditación la implementación local de dicha regulación marco por parte de cada institución y unidad académica interna, así como que las instituciones deberán informar a la Comisión sobre todos

los “hechos relevantes” que modifiquen lo anteriormente evaluado por la Comisión durante el período existente entre procesos de acreditación.

En consecuencia, también debe ser modificado el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 20.129 sobre Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que establece la voluntariedad del proceso de acreditación. Dicho artículo debiera pasar a calificar el proceso de acreditación como obligatorio para todas las instituciones de educación superior. El proceso de acreditación deberá así tener por función verificar el cumplimiento a lo largo de todo el sistema de educación superior de aquellos requisitos que, tal como la existencia de una planta académica idónea, tiendan a asegurar la calidad de la educación superior. Esto supone también la rediscusión del proceso de acreditación existente en la actualidad, que al estar entregado en cuanto a su ejecución a operadores de mercado ofrece fuertes incentivos para que las agencias acreditadoras prefieran fidelizar a sus clientes antes que evaluar de la forma más precisa posible<sup>61</sup>.

Respecto a la obligatoriedad de la acreditación —y, en general, de la exigencia de los requisitos aquí propuestos—, es necesario reconocer que una comprensión expansiva o absoluta de la libertad de enseñanza podría conducir a algunos a pensar que esta propuesta vulneraría dicha garantía y que, en consecuencia, sería inconstitucional. Un planteamiento tal nos demostraría que en esto, como en muchas otras cosas, nuestra dogmática constitucional se ha quedado con una lectura incompleta y parcial

<sup>60</sup> Para un estudio de un caso concreto de este ejercicio, véase UGARTE Juan José *et al.* (2008): “Políticas de gestión del cuerpo académico en la Pontificia Universidad Católica de Chile”, *Calidad en la educación*, n° 28: pp. 92-108.

<sup>61</sup> Me limito a señalar dos posibles formas de reformar la acreditación: que sea absorbida con una reforzada Comisión Nacional de Acreditación; o que sea entregada a universidades extranjeras.



del texto constitucional; en este caso del artículo 19 N° 11, inciso 2°, el cual identifica como limitaciones a la libertad de enseñanza “las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.” ¿Cuál es el contenido dogmático de dichas limitaciones o condicionamientos de la libertad de enseñanza?

Concentrémonos en la mención de la moral. Una posible lectura de ello concluiría que la educación debe ser fiel a la moral socialmente existente. Ahora bien, dicha lectura sería contradictoria con el rol que la educación y el cultivo del conocimiento en general tienen. La educación ciertamente sirve al interés público; pero tal responsabilidad la puede poner en ocasiones en abierta contradicción con las creencias y valores compartidos por la mayoría de la sociedad<sup>62</sup>. Ahora bien, cuando el académico obra así, cuando guía su actuar obedeciendo a su conciencia y su criterio profesionales, está satisfaciendo efectivamente el importante bien que la sociedad le ha encomendado servir y al que hiciera referencia al principio de este ensayo: el cultivo del conocimiento. La satisfacción de este bien nos sugiere que la manera adecuada de entender la referencia a la moral en el artículo 19 N° 11 no consiste en asimilar este concepto a la moral socialmente compartida, sino a la moral como el orden de valores asociados a la organización social. En este sentido, la referencia a la moral debe ser entendida como una referencia a la expectativa social de contar con educación de calidad. Una dogmática constitucional íntegra, en consecuencia, debe entender la calidad como incorporada a las limitaciones inherentes a la libertad de enseñanza. Cualquier otra lectura del inciso 2° del artículo 19 N° 11 le privaría

a la mención constitucional de la moral de eficacia, resultado que el intérprete constitucional debe evitar; y, lo que es más grave, privaría a nuestra doctrina constitucional sobre educación y enseñanza de legitimidad social, uno de los bienes más importantes en una democracia constitucional. Por lo demás, diversas otras disposiciones refuerzan la constitucionalidad de que el Estado exija el cumplimiento de los requisitos aquí propuestos: entre ellas, la declaración contenida en el artículo 19 N° 10, inciso 6°, según la cual corresponderá al Estado “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles”; y el señalamiento contenido en el artículo 19 N° 11, inciso 5°, de que la ley establecerá “los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”.

## 5. CONCLUSIÓN

La discusión sobre la calidad en la educación superior no puede prescindir de la experiencia comparada, que sugiere la necesidad de estructurar la profesión académica de forma tal de facilitar el cumplimiento de las labores que se le asignan. Tampoco puede tener cotos vedados implícitos, que impidan la discusión de materias tradicionalmente dejadas a la decisión individual y parcial de los distintos actores del sistema. El establecimiento de un estatuto del académico claro y uniforme a lo largo de todo el sistema es un asunto que interesa no solo a los actores mismos, particularmente a los académicos, sino a la sociedad toda. Lo que está en juego es el diseño de una estructura institucional que genuinamente facilite el cultivo del conocimiento por parte de la academia nacional. Desde luego, eso involucra diversas dimensiones de carácter financiero: el incremento de las ayudas es-

<sup>62</sup> Véase FINKIN y POST (2009).

tudiantiles de pregrado; del sistema de subsidios para la formación doctoral nacional; de los fondos concursables institucionales orientados al mejoramiento de la calidad de la educación superior; y, desde luego, la re-discusión –y expansión radical– del aporte fiscal directo, tema cuya complejidad ame-

rita renunciar a su discusión en este ensayo. Sin embargo, como se ha venido sosteniendo, la calidad de la educación no depende tan solo de factores estrictamente pedagógicos, ni mucho menos financieros. El diseño institucional, como en muchas otras áreas de la vida social, importa y mucho.