



GARANTÍAS MÍNIMAS PARA UNA FEDERACIÓN ESTUDIANTIL DEMOCRÁTICA

ESTEBAN MONTOYA MISTRETTA¹

Introducción

Cada federación de estudiantes universitarios tiene una realidad autónoma y única en el contexto de la institución de educación superior en la que cada una de ellas se enmarca, conforme a sus necesidades, exigencias y realidad particular.

Dichas organizaciones estudiantiles deben representar el sentir y convicción general del estudiantado, convirtiéndose en un deber inexorable para éstas defender la voz de lo que decidan los estudiantes que las conforman según sus propias orgánicas internas. Existe, por lo tanto, un llamado natural a converger en condiciones o puntos comunes mínimos para que las características anteriormente mencionadas puedan ser materializadas a cabalidad por cada una de estas organizaciones. Estas condiciones mínimas deben estar contenidas dentro del estatuto que regula la función y acción de cada federación, debiendo ser defendidas y demandadas de forma organizada por los estudiantes que las conforman, desde el interior de cada una de ellas.

Nueve garantías mínimas

1° AUTONOMÍA ESTUDIANTIL

Para que el accionar de una federación de estudiantes se realice como una función legítimamente democrática, esta debe ser entendida como una organización estudiantil autónoma en dos sentidos:

En un *sentido interno*, dentro del ámbito universitario, las decisiones tomadas por una federación de estudiantes no deben ser influenciadas por la universidad o por el actuar de cualquier autoridad de una institución de educación superior que imponga, niegue o prohíba el libre funcionamiento y actuación de las organizaciones estudiantiles dentro de su ámbito de competencia y facultades.

1. ESTEBAN MONTOYA MISTRETTA, Director de Investigación del Centro de Estudios Equidad Ξ , egresado de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez. Contacto: estebanmontoyam@gmail.com.

Y en un *sentido externo* toda organización de estudiantes, y especialmente toda federación de estudiantes, debe ser independiente respecto de la intervención del estado en cualquiera de sus formas y alcances. En este sentido externo a la universidad, la autonomía estudiantil tiene por objeto garantizar la libertad de acción y deliberación de cada federación sin la interferencia del estado –y especialmente del gobierno– en las decisiones y estructura orgánica de cada organización estudiantil. El único papel que le corresponde al estado con respecto de una federación de estudiantes dice relación con el reconocimiento de éstas como actores preponderantes dentro de la Sociedad, así como la fiscalización y el control de sus actividades en el marco de la legalidad, pero siempre con el mandato de no intromisión en sus decisiones internas. Esta forma de reconocimiento y fiscalización por parte del estado debe ser aplicada a una federación de estudiantes del mismo modo en que se aplica a un sindicato de trabajadores, limitándose el estado a reconocerlos legalmente sin intromisiones indebidas en cuanto a su quehacer y su existir.

A su vez, la autonomía estudiantil está revestida de una triple identidad;

- Autonomía organizacional y normativa: Esta tiene por objeto garantizar que la construcción de la estructura orgánica de una federación de estudiantes esté exenta de influencias externas destinadas a modificarla o incidir en su proceso de autorregulación. La autonomía normativa se ve reflejada en última instancia en la elaboración de los estatutos y reglamentos de cada federación, los cuales deben ser realizados por los propios estudiantes y según sus propias formas, sin la intervención de autoridades externas, sean universitarias o estatales.
- Autonomía de representación y decisión: Esta tiene por objeto garantizar la autonomía de la federación para escoger de manera democrática a sus representantes, y la autonomía de estos representantes para tomar decisiones a nombre de la federación y de los estudiantes que la conforman sin otros límites que los establecidos por los propios estudiantes mediante normas de toma de decisiones y orgánica interna.
- Autonomía presupuestaria: Esta tiene por objeto garantizar la autonomía de cada federación en las decisiones relativas al uso de los recursos de los cuales dispone y en la elección de mecanismos para generar u obtener mayores ingresos de diversas fuentes. Esto debe entenderse sin perjuicio de la obligación de rendir cuenta respecto de aportes específicos que se reciban para la ejecución de determinados proyectos por parte de la universidad o de alguna organización externa, estatal o particular.

2° ÓRGANO EJECUTIVO DEMOCRÁTICO

La mesa ejecutiva de una federación de estudiantes es el máximo órgano de administración y ejecución de decisiones de esta. Por su importancia y trascendencia, la mesa ejecutiva debe cumplir con garantías mínimas de representatividad para que sus gestiones y decisiones tengan una real vinculación con los estudiantes federados. Esta vinculación está dada por la elección democrática directa de los estudiantes que conforman este órgano ejecutivo.

En este sentido, es el estatuto de cada federación de estudiantes el que debe contemplar la elección democrática por mayoría absoluta (con segunda vuelta en caso de ser necesario y las circunstancias así lo que exigiesen) mediante votación secreta y universal de su mesa ejecutiva,

independiente de cual sea la orgánica, número de miembros o funciones de la misma. Esta votación debe ser supervisada y fiscalizada en su forma por un Tricel independiente, lo que constituye parte de las siguientes garantías mínimas serán desarrolladas.

3° CONTRAPESO POLÍTICO REPRESENTATIVO

La legitimidad de la mesa ejecutiva electa democráticamente trae como principal garantía el representar la decisión efectuada por la comunidad estudiantil de acuerdo a una deliberación interna. Sin embargo, no se puede por este solo mérito dejar la total conducción y representación estudiantil en manos de la mesa ejecutiva. Si bien hay un hilo conductor de legitimidad representativa entre los estudiantes y la mesa ejecutiva, esta última, impulsada por una particular visión política y desenvolviéndose en circunstancias cambiantes, puede tener un sinnúmero de actitudes y comportamientos en su ejercicio diametralmente distintos a lo expresado y decidido por los estudiantes, de manera que no basta una única legitimación democrática inicial para legitimar y concentrar todo el poder en un sólo órgano de representación estudiantil.

La representación que ejerce la mesa ejecutiva debe estar vigilada, limitada y armonizada con un órgano político representativo -también democráticamente conformado- que funcione como freno y contrapeso al órgano ejecutivo de la federación. La especial función de aquel órgano político es controlar y velar por el correcto funcionamiento en la aplicación de las medidas y decisiones que sean tomadas de forma soberana por la comunidad estudiantil.

Vale recalcar dos principales características; se trata de un órgano *político* y *representativo*. En lo referente a la naturaleza *política* de este órgano, su función va destinada en forma esencial a establecer un diálogo con la mesa ejecutiva en lo relativo al mérito y oportunidad de sus decisiones, de tal manera que la mesa ejecutiva solo aplique decisiones y expresiones de la comunidad estudiantil, mientras que el órgano de contrapeso vela por el cumplimiento de este mandato, pudiendo entre sus facultades obstaculizar, y en último término impedir una acción de la mesa ejecutiva que vaya en contradicción con el sentir de la comunidad estudiantil.

La *representatividad* como característica de este órgano dice relación con que debe ser electo de forma democrática. Actualmente el sistema más utilizado para materializar este contrapeso es el “consejo de presidentes”, institución que reúne a los presidentes electos de los centros de alumnos o centros de estudiantes de la universidad. Esto permite generar una efectiva vinculación entre éstos y su federación estudiantil dándoles un espacio de participación política y dotando de sentido además a la federación de estudiantes en cuanto a su naturaleza federativa. Sin embargo, también podría este órgano de contrapeso político representativo tener una conformación distinta, siempre que responda a criterios democráticos y representativos.

4° TRICEL-CONTRALOR PERMANENTE E INDEPENDIENTE

Anteriormente se mencionó que los procedimientos para la elección de la mesa ejecutiva de la federación deben ser vigilados y fiscalizados por un tribunal calificador de elecciones (Tricel), el que velará por un proceso eleccionario exento de influencias externas y vicios, asegurando el voto secreto y universal para todo estudiante habilitado para sufragar.

Es esencial que este órgano tenga una independencia total y absoluta respecto de la mesa ejecutiva de la federación, con permanencia en el tiempo (en contraste con la idea de un Tricel ad-hoc o temporal) y con facultades correctivas y disciplinarias en lo relativo a materias electorales, reglamentarias y contables.

La razón de poseer un tribunal calificador de elecciones con facultades de contraloría es la protección y aseguramiento del cumplimiento de los estatutos y las garantías mínimas contenidas en él tanto en la elección de la mesa ejecutiva misma como en el ejercicio de ella en sus funciones.

De este modo, un Tricel con facultades contraloras tiene en esencia dos funciones: la primera es velar por el respeto al estatuto de la federación, es decir, hacer un juicio de legalidad sobre la toma de decisiones y actuación de los órganos de representación. La segunda es hacer un control contable, teniendo en consecuencia una facultad fiscalizadora en lo económico, reuniendo antecedentes para fallar y sancionar posibles irregularidades respecto de la situación financiera de la federación.

Esta función debe entenderse independiente de la facultad fiscalizadora del órgano de contrapeso político o del derecho a fiscalizar que naturalmente tienen las bases estudiantiles de manera directa. Sin embargo, la facultad de conocer, fallar y sancionar estas irregularidades debe encontrarse radicada en un Tricel-Contralor; o en otro órgano análogo similar, permanente, técnico e independiente.

5° LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Tal como lo expresan los más relevantes tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos del mundo (entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos) y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la libertad de asociación es un derecho humano inherente a toda persona en cuanto tal.

Al respecto, el derecho humano a la libertad asociación se desarrolla tanto en una faz positiva, entendiéndola como el derecho de incorporarse libremente a asociaciones o grupos, como en una vertiente negativa, reconociendo el derecho de retirarse libremente de ellos.

En Chile el derecho de libertad de asociación se reconoce de manera expresa tanto en el aparatado de derechos fundamentales de la Constitución Política de la República como la más variada legislación en torno a organizaciones de la Sociedad -independiente de su fin- como lo son sindicatos de trabajadores, partidos políticos, asociaciones gremiales, clubes deportivos e iglesias, por nombrar algunos ejemplos. Sin embargo, existe un ámbito en el cual este derecho fundamental es pasado por alto en nuestro país: las asociaciones estudiantiles.

Hoy la mayoría de los estatutos de las federaciones existentes en Chile estiman de forma automática la afiliación de los estudiantes las federaciones y centros de estudiantes. Esta es una afiliación forzosa y obligatoria, sin posibilidad de desafiliarse, y que se impone a todo el que entre a una institución de educación superior, atentando de forma directa contra el ejercicio de este derecho humano.

El reconocimiento del derecho de asociación en las federaciones estudiantiles es un imperativo ético, pero que además deviene fundamentalmente en dos beneficios. El primero dice relación con el reconocimiento constitucional de este derecho como derecho fundamental, garantizado por el recurso de protección, por lo que hoy cualquier estudiante de Chile puede desafiliarse amparándose en los tribunales de justicia, como ya ha sucedido. El beneficio entonces, de consagrar la libertad de asociación en los propios estatutos de la federación, es precisamente canalizar por vía interna asuntos estudiantiles que no tienen necesidad ni motivo de ser objeto de tutela en justicia ordinaria, siendo los propios estudiantes con su propia orgánica los que deben estar a la altura de solucionar los conflictos que puedan darse de manera interna en su propia comunidad estudiantil.

El segundo beneficio es respecto a la desafiliación en sí misma. Esta posibilidad es un poderoso incentivo para que la mesa ejecutiva y todos los demás órganos de la federación extremen esfuerzos por hacer sentir representados a los estudiantes que la conforman, pues desde que la libertad de asociación se reconoce, la soberanía para hacerse representar o no pertenece esencialmente a cada estudiante, y son los órganos representativos los que se deben a los estudiantes de base. Mientras mejor sea la función y accionar de la federación, más incentivos habrá para permanecer afiliados y por consecuencia, más apoyo estudiantil y legitimidad existirá.

Con todo, la libertad de asociación y su reconocimiento debe estar adecuado y en armonía a la realidad de cada federación, debiendo estar necesariamente consagrada en los estatutos, pero a la vez regulándose en ellos los mecanismos adecuados para evitar posibles vicios y abusos en el ejercicio de este derecho por cada estudiante.

6° OPCIÓN PLEBISCITARIA

La opción plebiscitaria como garantía y condición mínima para un estatuto de una federación de estudiantes dice relación con la posibilidad de que tanto la mesa ejecutiva como un porcentaje determinado y representativo de los estudiantes puedan someter cualquier materia al plebiscito de todos los miembros de la federación.

En este sentido, la mesa ejecutiva de una federación de estudiantes debe tener siempre la posibilidad efectiva de recurrir al mecanismo más legitimador de cualquier decisión o actuación que ésta pueda llevar a cabo, consultando a sus bases estudiantiles a través del voto directo y secreto mediante plebiscito llevado a cabo bajo la supervisión del Tricel permanente. Del mismo modo, cualquier decisión o actuación de la mesa ejecutiva o de cualquier otro órgano de la federación que pueda generar algún nivel de conflicto en la comunidad estudiantil, debe poder ser sometida igualmente a plebiscito por iniciativa directa de los propios estudiantes mediante una propuesta apoyada y firmada por un porcentaje del total de estudiantes que conforman la federación.

En cuanto al plebiscito por iniciativa directa de un porcentaje de estudiantes, este mecanismo permite que sean los propios estudiantes los que determinen que tal o cual materia en cada caso concreto deba ser sometida a plebiscito cuando consideren que existe riesgo de arbitrariedad en la toma de alguna decisión a nivel federativo, en desmedro de otras alternativas como son la de establecer a priori y de manera pética en el estatuto de federación determinadas materias que deban ser plebiscitadas por su especial naturaleza. Esto último, si bien puede ser

contemplado igualmente en tales estatutos, no puede justificar que la opción plebiscitaria que deben tener los estudiantes en cada caso concreto sea restringida, siempre que reúnan el número de firmas requerido para ello.

El porcentaje de estudiantes necesario para promover la iniciativa de someter determinado asunto a plebiscito debe estar establecido en los estatutos de cada federación, siendo usual que este porcentaje ascienda a un 10% o 15%. Sin embargo, corresponde a cada comunidad estudiantil determinar este porcentaje de acuerdo a su realidad y conforme al procedimiento de reforma que contemplen los propios estatutos de su federación.

7° VOTO SECRETO

Esta garantía mínima apunta a resguardar la libertad de pensamiento y opinión de cada uno de los estudiantes sin temor a represalias, discriminaciones o intervenciones externas para modificar su voto. Todos estos son vicios que tienen su lugar común en las modalidades de votación a mano alzada, y en cualquier otra forma de votación en que pueda conocerse la preferencia de cada estudiante, de modo tal que es recomendable la supresión de toda forma de votación pública para mantener esta garantía sin vicios.

Esta garantía electoral significa que el resguardo del secreto en el voto debe aplicarse a todas las votaciones de la federación de estudiantes, desde los plebiscitos universales a las votaciones que se efectúen en las asambleas de federación o de centros de alumnos; estableciéndose en estas últimas voto en urna de forma posterior a la asamblea, voto secreto mediante papeletas en blanco durante la misma asamblea o algún otro sistema similar.

Con todo, debe existir una excepción natural a la regla general del voto secreto: el voto por representación. Cuando el voto es por representante, éste no puede revestir características de secreto por razones de transparencia, toda vez que al votar en nombre de sus bases, éstas deben poder saber qué es lo que votó y de qué manera voto aquel que está llamado a representarlos.

Al igual que la garantía de opción plebiscitaria, el llamado a velar por el correcto funcionamiento del proceso de elección y del secreto del voto es el TRICEL que corresponda, delimitando un tiempo de votación -para evitar vicios y votaciones fuera de plazo- y cuidando el correcto cumplimiento del quórum mínimo exigido para la validez de dicha votación.

8° QUORUMS MÍNIMOS

Como última garantía del tipo electoral, se considera la existencia estatutaria de un quórum mínimo para la validez democrática de toda decisión que sea sometida a votación estudiantil, sea de las características que sea. En este sentido, dichas decisiones deben contar con quórumos mínimos tanto en votaciones de elecciones de mesa ejecutiva de federación y demás órganos de la misma, como en las votaciones mediante plebiscito universal y las votaciones en asambleas de federación, o de centros de alumnos afiliados a ella.

El incumplimiento por parte de la organización estudiantil de esta garantía conllevará a no comprender la decisión tomada como una decisión legítima y verdaderamente representativa, por lo que no podría resultar realmente vinculante para el estudiante que esté efectivamente afiliado a dicha organización estudiantil.

Respecto de los porcentajes mínimos de participación, estos deben ser establecidos por los propios estudiantes en los estatutos de la federación conforme a los procedimientos de reforma que éstos mismos contemplen. El monto de estos porcentajes puede ser diferente en diversas federaciones de estudiantes y diferentes también para diversas clases o formas de votación; sin embargo, es un asunto sobre el cual los estudiantes están llamados a deliberar y que deben finalmente fijar de forma permanente y reglamentaria.

9° INTERÉS SUPERIOR ESTUDIANTIL

El fin último de toda federación de estudiantes, y por lo tanto de todos los órganos que la integran, es representar a los estudiantes que la conforman. Es decir, toda federación de estudiantes debe representar el interés superior estudiantil antes que cualquier otro interés político o no político, económico o no económico, interno o externo a la misma federación. Para que esta garantía se entienda efectivamente cumplida, debe ser reconocida de manera abierta y pluralista en los estatutos de cada organización estudiantil, de manera que trascienda al ejercicio anual de uno u otro gobierno estudiantil, sea cual sea la inspiración ideológica de éstos.

Esta garantía entiende que la mesa ejecutiva de cualquier organización estudiantil tiene en su denominación etimológica su único propósito: la ejecución de lo decidido en cualquier forma legítima que vincule la decisión de los estudiantes de base, en conformidad a sus estatutos y con respeto de las anteriores garantías mencionadas. De esta manera, y en concordancia a esta idea, el objetivo primario de esta garantía, es que los estatutos contemplen como fin de la organización misma la materialización y defensa del interés superior de los estudiantes que libremente deciden estar afiliados a ella para hacerse representar.

Ello no obsta que de forma natural la mesa ejecutiva de una federación tenga lineamientos políticos particulares, ideológicamente inspirados, por los cuales fueron electos para la representación de la federación. Pero estos lineamientos en ningún caso deben estar condicionados desde los estatutos de cada federación. Es decir, los estatutos de cada organización estudiantil deben tener un mandato tácito de neutralidad respecto a establecer lineamientos políticos que deba seguir una u otra mesa ejecutiva de federación a la hora de representar a los estudiantes, y mucho menos debe establecer como finalidad primara de la federación misma alguno distinto al de representar los intereses de los estudiantes que la conforman, tanto frente a la propia universidad como frente a otras organizaciones de la Sociedad.

Conclusiones

El propósito y finalidad de este informe es dar cuenta de que los estatutos de cualquier organización estudiantil deben contener una serie de garantías mínimas para que pueda ser considerada realmente democrática, transparente y representativa; defendiendo su estructura orgánica y fin último, sin intervenciones ni externalidades que puedan desvirtuar su misión de representar de forma legítima a los estudiantes que la conforman.

La causa final que condicionó la elaboración de este informe radica en dos factores concluyentes: en un primer alcance, por las distintas realidades que viven las federaciones de estudiantes en las universidades a lo largo de Chile. Si bien reconocemos como un hecho positivo

la diversidad y en la posibilidad de presenciar una amalgama de distintas realidades, llama la atención la disparidad que tienen diferentes organizaciones estudiantiles para realizar su actividad de forma legítima y democrática, especialmente en las organizaciones estudiantiles de los institutos profesionales y técnicos del país, donde se evidencia una omisión de estas garantías justamente por la intervención de las autoridades de las instituciones a las que pertenecen tales estudiantes.

En segundo lugar, en la utilidad social que conllevan las organizaciones estudiantiles en cuanto actores preponderantes en la esfera política-social de nuestra Sociedad. Este papel de representación, y posibilidad de ser representado, es primario y esencial en el devenir democrático que tiene cada estudiante para vincularse con su entorno y su desarrollo posterior para con la Sociedad.

Finalmente, es la organización voluntaria y libre de estudiantes que deciden asociarse por un fin común lo que debería fomentarse y protegerse, pues es la vía idónea para la realización de una actividad enfocada en y para los estudiantes, especialmente desde una mirada societaria en la cual el asociativismo y la colaboración libres debieran formar la estructura primordial en las instituciones educacionales y, finalmente, en la toda la Sociedad. ☒