

Estudio cualitativo
“LO PÚBLICO” Y “LO ESTATAL” EN LAS UNIVERSIDADES ESTATALES CHILENAS.
UNA MIRADA DESDE LOS ACTORES

Informe Final

Encargado por el Ministerio de Educación de Chile
al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Enero, 2018

“Lo público” y “lo estatal” en las universidades estatales chilenas

Informe final

Investigadores: Felipe Torralbo Seguel, Mauricio Rifo Melo y Marcela Gutiérrez Pereira

Colaboradores: Jorge Castillo, Rodrigo Márquez y Juan Jiménez

Área de Desarrollo Humano y Educación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura
Santiago, Chile
www.cl.undp.org

Contraparte Técnica Mineduc: María Francisca Donoso, Rodrigo González y Vivian Heyl

Este estudio se desarrolló entre mayo de 2017 y enero de 2018 en el marco del proyecto de colaboración entre el Ministerio de Educación de Chile y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Apoyo a la consolidación de las funciones del Ministerio de Educación en el marco de la implementación de la nueva institucionalidad educativa para la promoción de una educación de calidad para todos”.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de PNUD en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

El Ministerio de Educación y el PNUD priorizan la perspectiva de género; sin embargo, para facilitar la lectura se utilizará un lenguaje neutro o se hará referencia a lo masculino o femenino según corresponda a la literatura presentada.

Los contenidos de este informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Los investigadores agradecen los comentarios de Denise Falck y Raimundo Frei del PNUD y la edición final de Pilar de Aguirre y Marco Coloma.

Cómo citar este estudio: PNUD (2018). *“Lo público” y “lo estatal” en las universidades estatales chilenas: Informe final*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Índice

Introducción	4
1. Antecedentes y revisión conceptual	5
1.1. Transformaciones generales en la educación superior chilena desde 1981	5
1.2. El debate sobre lo público	8
1.3. La educación superior chilena en un nuevo escenario estatal	15
2. Marco metodológico	17
2.1. Relevancia del estudio.....	17
2.2. Estrategia metodológica	18
3. Resultados	22
3.1 Lo público y lo estatal en las universidades del Estado de Chile.....	23
3.1.1. Definiciones de lo público	23
3.1.2. Atributos de la propiedad estatal.....	26
3.1.3. Desplazamiento del mandato	37
3.1.4. La identidad estatal en las universidades del Estado.....	43
3.2 Horizontes normativos: Visión y agencia en las políticas públicas	47
3.2.1. Los fundamentos de las políticas públicas en educación superior	47
3.2.2. Desafíos para las políticas públicas en las universidades estatales	50
4. Discusión y conclusiones	64
Referencias bibliográficas	69

Introducción

Este estudio busca dar cuenta de las visiones sobre lo público y lo estatal que tienen los actores de las universidades estatales.

La relevancia de la discusión sobre lo público y el rol de Estado en la educación, en particular en la educación superior, ha tenido un aumento sostenido en el país desde las masivas movilizaciones estudiantiles secundarias y universitarias de los años 2006 y 2011.

El despliegue de este debate ha exigido posiciones y definiciones conceptuales, y ha puesto en evidencia la variedad de miradas que hay sobre lo público y lo estatal en la educación superior, desde los movimientos sociales hasta las autoridades e intelectuales. Por esta razón, es central una aproximación a la forma en que son percibidas las universidades del Estado en un complejo escenario de transformaciones, expectativas y desafíos. La profundización en esta materia no es trivial.

Este estudio espera contribuir a este diálogo. Para este fin, el texto está organizado en tres secciones. En la primera se exponen los antecedentes del debate sobre lo público y el rol del Estado en la educación superior, con énfasis en el sistema universitario. En la segunda sección se revisa y expone, desde el análisis de contenido, el discurso de los actores entrevistados de las universidades estatales sobre los significados que atribuyen a las nociones de *lo público* y *lo estatal*. En la tercera sección se abordan los desafíos de la construcción de políticas públicas en educación superior que dialoguen con actores portadores de significados y expectativas esenciales para la legitimación y sustentabilidad de los diseños institucionales. Finalmente, se discuten los hallazgos y las principales conclusiones.

1. Antecedentes y revisión conceptual

En este apartado exponemos algunos antecedentes históricos sobre la educación superior chilena desde 1981, el debate filosófico-político sobre lo público y la transformación en la percepción de la imagen del Estado durante las últimas décadas. Cada uno de estos puntos es una forma de actualizar frente al lector los elementos propios de la discusión académica y de los emplazamientos de los actores sociales, y que son necesarios para aproximarse a la discusión en educación superior sobre lo público y lo estatal. Junto con ello, el apartado tiene como objetivo robustecer los resultados de este informe y permitir un diálogo entre los principales hallazgos y los antecedentes conceptuales.

1.1. Transformaciones generales en la educación superior chilena desde 1981

Para comprender el actual diseño de educación superior en Chile y, en particular, de la oferta universitaria, es crucial describir el período comprendido entre 1981 y 1993, en el que se consolidaron las bases de la institucionalidad que definen el actual sistema universitario. Son esas bases las que delimitan hoy el escenario en el que se debate sobre lo público y lo estatal en educación superior.

Antes de la reestructuración de 1981 existían solo ocho universidades en el país. Dos eran estatales-nacionales (Universidad de Chile, Universidad Técnica del Estado) y seis privadas (Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica del Norte, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad Técnica Federico Santa María). La reestructuración de la educación superior comenzó por la promulgación de la denominada Ley General de Universidades, durante el régimen militar. Esta “ley” se constituyó más bien como un cuerpo de decretos dictados entre 1980 y 1981: el Decreto Ley 3.541, del 12 de diciembre de 1980, sobre el nuevo rol del Ministerio de Educación; el Decreto Ley 1, del 30 de diciembre de 1980, que fija las normas de las universidades; el Decreto Ley 3, del 30 de diciembre de 1980, sobre remuneraciones en las universidades; el Decreto Ley 4, del 14 de enero de 1981, que fija las nuevas formas de financiamiento; y, finalmente, el Decreto Ley 5, del 5 de febrero de 1981, que fija las normas de los institutos profesionales (Salazar y Leihy, 2013: 5).

Junto a esta Ley General de Universidades, se promovió e implementó la creación de instituciones de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) a partir de las sedes nacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado, y de institutos profesionales ya presentes en cada región. Luego se sumó a la Universidad Católica, destacando la fusión de su Sede Norte con la Sede Norte de la Universidad de Chile en la ciudad de Arica.

La complejidad histórica de esta etapa de gestación de nuevas instituciones estatales de educación superior estuvo marcada por el proceso de regionalización impulsado por la dictadura cívico-militar. Desde 1981 a 1993 se produjo una convergencia entre instituciones de educación superior —principalmente estatales— que tomaron la denominación de las principales ciudades o regiones del país, o el nombre de barrios o personajes relevantes de la historia nacional, como referencia de impacto regional y descentralizador. Como resultado de este proceso surgieron las llamadas —en ese momento— universidades derivadas. La Tabla 1 detalla las universidades *derivadas* agrupadas por el año de su fundación.

Tabla 1. Años de fundación de universidades estatales

Año de fundación	Universidades estatales
1981	Universidad de Antofagasta Universidad de Atacama Universidad de la Serena Universidad de Santiago de Chile Universidad de Valparaíso Universidad de Talca Universidad de la Frontera Universidad de Magallanes
1982	Universidad Tarapacá
1984	Universidad Arturo Prat
1985	Universidad de Playa Ancha Universidad de Ciencias Metropolitana de la Educación
1988	Universidad del Biobío
1993	Universidad de los Lagos Universidad Tecnológica Metropolitana

La creación de estas quince universidades estatales, más la reorganización de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado en universidades metropolitanas, trajo consigo una serie de nuevos mecanismos de aseguramiento de la calidad, gobierno y financiamiento que marcaron sustantivamente las trayectorias de las universidades público-estatales a partir de 1981 (OCDE, 2017: 67-68).

Para efectos del aseguramiento de la calidad, desde 1981 los mecanismos fueron escasos y cambiantes. En un inicio, la figura de la examinación, como proceso de seguimiento y resguardo de la calidad de las instituciones de educación superior, fue sostenida por un control que realizaba el Ministerio del Interior junto al Ministerio de Educación. Cuando en 1986 se eliminó ese control, proliferaron las instituciones privadas y el seguimiento de las instituciones fue reemplazado por una nueva regulación, la que instaló un sistema de gestión reportada por las propias instituciones (Salazar y Leihy, 2013).

En materia de financiamiento, se transitó paulatinamente desde un sistema que, vía ley de presupuestos y leyes especiales, financiaba el 80% de las operaciones y actividades de las universidades, a un financiamiento diferenciado por institución, el que comprendía: un aporte fiscal directo, un aporte fiscal indirecto y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt). Además, se instauró el financiamiento de los estudiantes a través de créditos, como el Fondo Solidario, y becas otorgadas por la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan).

Con los gobiernos democráticos, a partir de 1990 la educación superior chilena estuvo marcada por un creciente proceso de masificación del acceso a alero del aumento de la oferta privada y del desarrollo paulatino de la complejidad institucional. La masificación se aceleró desde los primeros años del siglo XXI hasta alcanzar 1.150.000 estudiantes en la actualidad. Desde 2006, este crecimiento se concentró en jóvenes de los estratos medios y bajos a través de un financiamiento de becas y créditos otorgados a estudiantes matriculados en instituciones tradicionales y fundadas a partir de 1981 (PNUD, 2017: 96).

No obstante, antes de esa apertura de la matrícula por medio de becas y créditos, las universidades privadas ya habían comenzado un proceso de expansión a través de diversas sedes concentradas en las regiones Metropolitana, del Biobío y Valparaíso, como una estrategia de autofinanciamiento a través de la oferta de programas de pregrado de alta demanda. Al año 2003, la Universidad del Mar contaba con once sedes, al igual que la Universidad Santo Tomás, mientras que la Universidad Arcis y la Universidad de la República ya tenían diez y ocho sedes, respectivamente (PNUD, 2005: 11).

En paralelo, comenzó una serie de reformas respecto al aseguramiento del sistema. Se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (Conap), antecedentes institucionales de la actual Comisión Nacional de Acreditación (CNA), creada en 2006. A esto se sumó la creación de nuevos instrumentos financieros, como el Fondo de Desarrollo Institucional, el Fondo Competitivo para el Mejoramiento de la Calidad y Desempeño de la Educación Superior (Mecesup) y otros programas dependientes de Conicyt, como el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondef), el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) y el programa Becas Chile para posgrados en Chile y extranjero, así como el Crédito con Aval del Estado para las ayudas estudiantiles (OCDE, 2009: 241-285).

En la actualidad, y en el marco de estas transformaciones en educación superior, es necesario destacar la promoción de una política de gratuidad y la discusión de un proyecto de ley sobre las universidades estatales (Galleguillos, Hernández, Sepúlveda y Valdés, 2016). El proyecto de ley es una iniciativa del Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que ingresó el 6 de junio de 2017 al Senado y que tiene por objetivo promover un nuevo diseño de gobierno, financiamiento y producción de conocimiento en las universidades del Estado. No obstante, las materias de su contenido específico aún se encuentran en discusión al momento de publicar este estudio.

1.2. El debate sobre lo público

El debate sobre lo público en la educación superior chilena ha tenido relevancia creciente desde las masivas movilizaciones estudiantiles, secundarias y universitarias de los años

2006 y 2011, que instalaron una crítica a la privatización de la educación pública, en especial, de las universidades (Silva Pinochet, 2014).

Este proceso de debate y de movilización de la sociedad civil no es ajeno a las diversas discusiones de larga data respecto a *lo público* y a la *educación pública*. Resulta significativo identificar, brevemente, las principales posiciones académicas respecto a estos temas.

El debate filosófico-político sobre lo público

Es posible identificar dos tipos de argumentaciones filosófico-políticas en el debate sobre lo público. La primera de ellas puede ser identificada con la tradición del republicanismo. Para esta tradición, y habida cuenta de que existen matices, la propiedad pública está directamente vinculada a la autoridad política, por lo que todo tipo de propiedad, en principio, es pública. La legitimidad de esta autoridad le permite asignar usos a la propiedad pública, que puede ser estatal, privada (común o excluyente) y común (privada o pública). A su vez, la autoridad política se encuentra mediada por una relación de confianza estrictamente regulada. Esta relación de confianza (fiduciaria) descansa en una delegación soberana de tareas que el principal (fideicomitente: el pueblo soberano) mandata realizar a una persona o un grupo de ellas en su representación (fideicomisario), ante lo cual la continuidad de la delegación está sujeta a la mantención de la confianza. De esta forma, la sola pérdida de la confianza en el fideicomisario es condición suficiente para que este abandone las tareas delegadas (Pettit, 1999; Ruiz Schneider, 2010; Casassas, 2010; Cristi, 2011).

La teoría del republicanismo tiene su aplicación en el caso específico de las universidades: el fideicomitente, a través de su autoridad política fideicomisaria, mandata la producción de conocimiento y formación de las personas con el objetivo de acrecentar y conservar la cultura en la institución llamada *Universidad*. Se conforma, como mandato, una institución cuya naturaleza es reflexiva, analítica, crítica y deliberante en los principios rectores de la investigación científica. Así, el Estado, debido a la misión de la Universidad, protege a esta

institución con autonomía, encargándole incluso una postura crítica en relación con el mismo Estado que la sostiene.

En esta tradición, que como se ha dicho presenta una serie de matices, es posible incorporar el pensamiento de autores altamente influyentes en la discusión sobre lo público, como Jürgen Habermas y Hannah Arendt. Para el primero, *lo público* es comprendido como un espacio donde todos los ciudadanos pueden analizar, criticar y debatir de manera racional sobre aquellos temas que les afectan (Habermas, 1981). Con algunas variaciones, esta conceptualización es desarrollada también por Hannah Arendt (2009), autora que define *lo público* como un espacio político distinto de *la labor* (actividad ligada a la reproducción del sustrato biológico y cuyo fin es la reproducción de la vida misma) y *el trabajo* (actividad con la que el ser humano construye un mundo de cosas y artificios). Por lo tanto, *lo público* se caracterizaría por ser el espacio en el que los seres humanos desarrollan su libertad, y que tiene como condición la pluralidad y el discurso como medio de interacción con el otro.

La segunda de las visiones sobre lo público puede ser identificada con la tradición filosófico-política del liberalismo. Esta tradición, también con sus respectivos matices, establece como constructo normativo que *lo público* es el libre despliegue de los intereses privados de la sociedad sin la interferencia del Estado. En este sentido, la “buena calidad” de *lo público* es provista por un Estado no interventor que permite el desarrollo pleno de las personas a través del ordenamiento libre de sus preferencias (Casassas, 2010).

En el caso específico de las universidades, la tradición liberal promueve la creación de un marco de regulaciones generales que permita la coexistencia de instituciones estatales y privadas sin formas relevantes de distinción. En este sentido, el Estado no debería intervenir en normas específicas que regulen a las universidades, ya que son sus propias comunidades las portadoras de sus preferencias, junto a la libre promoción de visiones educativas e investigativas en el marco de las preferencias autopromovidas por los propios miembros de la sociedad.

En esta tradición, uno de los intelectuales más influyentes en el último tiempo es Friedrich Hayek (2011), para quien *lo público* es el resultado de un proceso de competencia entre privados y cuyo marco de acción es un cuerpo de leyes o normas de orden general, pero nunca específicas o restrictivas, que se encuentra guiado por un grupo pequeño de expertos o técnicos en el tema.

Junto con lo anterior, también existe una discusión propia respecto a la *educación pública*. El autor más influyente en esta materia es Simon Marginson (2010), para quien la educación pública, en particular en las universidades, responde a la tarea especial de creación de lo que él denomina *bienes públicos*. Esta idea es una actualización de la visión de *bienes públicos* del economista Paul Samuelson. Marginson define *bienes públicos* en los siguientes términos: “son bienes que: i) tienen un elemento significativo de no rivalidad y/o inexigibilidad, y ii) están ampliamente disponibles entre las poblaciones. Los bienes sin [estos] atributos (...) son bienes privados” (Marginson, 2010: 316). Y entrega ejemplos de este tipo de bienes producidos por instituciones de educación superior modernas: el conocimiento, la literacidad, la formación cultural y las oportunidades de movilidad social (Marginson, 2010: 318-319).

El debate sobre lo público y la educación pública en Chile

La noción de *lo público* en la discusión filosófico-política, la concepción de *educación pública* en el debate de los especialistas y el rol del movimiento estudiantil en la promoción de una nueva educación pública, son el contexto de un debate que en Chile ha contribuido a poner en valor las necesarias definiciones conceptuales y normativas al momento de pensar la educación superior.

La apertura del tema puso en evidencia la diversidad de miradas sobre la definición de *lo público* en educación superior. Intelectuales preocupados por la educación han tomado distintas posturas e instalado discursos en el ámbito público.

Entre los actores del ámbito educativo podemos destacar:

- Los sectores que irrumpieron en el espacio público con las movilizaciones de los años 2006 y 2011. Los estudiantes secundarios y universitarios se movilaron por

una educación pública, gratuita y de calidad, al mismo tiempo que instalaron su rechazo al lucro en educación y sostuvieron que el sistema educativo estaba en crisis.

- Los representantes de las universidades privadas —de las tradicionales privadas y las privadas surgidas a partir de 1981—, quienes comenzaron a destacar el aporte que sus instituciones han hecho al país durante la historia reciente y propusieron modificaciones para que se reconozca la vocación pública de sus universidades.
- Y finalmente, la posición institucional de los actores centrales de este estudio, quienes desde el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH) abogan por un nuevo trato entre el Estado y sus universidades y apelan a reinventar el sentido público de la educación universitaria chilena.

Estas diversas posturas han tenido un correlato en la academia. Las principales contribuciones al debate han sido desarrolladas por José Joaquín Brunner (2005), Carlos Peña (2016), Carlos Ruiz Schneider (2010) y Fernando Atria (2014).

En este contexto, Brunner y Peña representan las principales voces a favor de un reconocimiento público del rol del sector privado en educación y de la necesidad de construir políticas públicas que lo regulen. Ambos autores, en una serie de trabajos individuales y colectivos (2011), revisan el impulso de privatización como una tendencia mundial anclada a la necesidad de masificación de la oferta de educación superior y a un profundo proceso de reordenamiento de los roles del Estado y el mercado.

Brunner plantea la posibilidad de un nuevo contrato entre el Estado, la sociedad y el sistema de educación superior a través del cual las instituciones y la profesión académica vean fortalecidas su autonomía, el Estado tenga los medios necesarios para guiar al mercado y este último sea regulado en función de los objetivos del bienestar social (Brunner, 2005).

Para Brunner y Peña, la trayectoria institucional del sistema de educación superior chileno se encontraría en un proceso de transición de un Estado docente a un Estado evaluativo, de una concepción estatal burocrática a una emprendedora y adaptable, y desde un

conflicto ideológico cerrado a una convivencia flexible de diversas fuentes ideológicas en la conformación de políticas públicas.

En definitiva, para Brunner y Peña el proceso de privatización a nivel global condiciona el rol de la educación superior en un escenario de cambios en las bases del debate. La serie de supuestos que formaron parte de la trayectoria de la educación superior hoy se encuentran en transformación. Y esta transformación, por razones obvias, no está exenta de tensiones. Dentro de las principales tensiones, Brunner reconoce que el rol de la educación superior estatal se encuentra cuestionado debido al papel que juega el mercado en la producción, distribución y consumo de conocimiento.

Los eventos recientes de movilización estudiantil y la crítica social a la educación privatizada han llevado a estos autores a plantear una *crisis de paradigma*, que debe ser superada para constituir un sistema de educación superior masivo, pero al mismo tiempo competitivo a nivel regional y mundial, y en donde el régimen de propiedad no sea una condición relevante para promover su desarrollo.

Desde una posición contraria, para Ruiz Schneider *lo público* de las universidades es la formación de iguales para el autogobierno bajo una coordinación estatal de tipo universal, obligatoria y gratuita. Para este autor, las universidades tienen como objetivo la formación de personas con el fin de promover y conservar la cultura. Por lo tanto, la universidad es una institución cuya naturaleza es reflexiva, analítica, crítica y deliberante de los principios rectores de la investigación científica. El Estado la protege con autonomía, encargándole incluso la crítica al mismo Estado que la sostiene.

Finalmente, para Atria (2014) *lo público* de las universidades supone comprenderlas como parte de los derechos sociales en un espacio intermedio entre el Estado y el mercado, pero cuya función principal es regular los poderes fácticos desde la condición política de ciudadanía (iguales) y no desde el mercado (desiguales). Para Atria, una universidad está en la esfera pública cuando provee educación, que es un derecho social, y lo hace transmitiendo la idea de un conocimiento autónomo. Para este autor, ambas dimensiones son negadas por el diseño actual, lo que condena a la universidad pública a ser, por

defecto, una alternativa a la privada. Ante esto, de acuerdo con el autor, debemos preguntarnos si, a pesar de todo, la idea de universidad pública tiene hoy sentido y si podemos hacer algo como ciudadanos para evitar su desaparición.

En el debate académico en general, y en la posición de los actores institucionales involucrados, podemos reconocer la particularidad de la discusión chilena sobre *lo público* en relación con las aproximaciones internacionales. Esta singularidad pasa por el cuestionamiento que ciertos actores e intelectuales hacen al Estado como soporte principal de la educación pública, aunque diversos organismos internacionales definan *educación pública* como aquella que provee el Estado, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 2016).

En el debate chileno es posible identificar a lo menos tres posiciones normativas respecto a la comprensión de *lo público*:

- La primera sostiene que la definición de *lo público* responde a las acciones, dimensiones, funciones o aspectos misionales de una institución por sobre cualquier otra determinación, como la propiedad.
- La segunda establece que *lo público* es un *espacio* de deliberación y participación que no responde a una propiedad institucional determinada, debido a que cualquier institución representa intereses funcionales a su preservación, cuestión que hace imposible la deliberación pública.
- Y la tercera reconoce en la propiedad estatal la posibilidad real de desarrollar *lo público* como conocimiento libre, participación plural, movilidad social y desarrollo.

En conclusión, esta breve revisión da cuenta de la diversidad de miradas sobre lo público, y sobre un debate que gira entre la propiedad de la institución y su posible rol en el espacio público: se trata de un marco general de interpretación que separa las aguas entre quienes sostienen que la propiedad es relevante para definir lo público y quienes no.

1.3. La educación superior chilena en un nuevo escenario estatal

Los efectos de las transformaciones de la educación superior chilena vividas desde 1981, junto a la expansión del debate sobre lo público producto de las movilizaciones estudiantiles del año 2011, reinstalaron el tema del rol del Estado y su vínculo con las instituciones de educación superior nacionales y, en específico, con las universidades del Estado de Chile.

El debate sobre el papel del Estado en la educación superior se da en un contexto especial: a fines del siglo XX se construyó, en Chile y en el mundo, una nueva imagen de las actividades estatales. Como sostiene Mariana Mazzucato (2014), esta nueva imagen tuvo como correlato una valoración positiva de las actividades que realizaba el mundo privado en diversas áreas de la vida social, en desmedro de la valoración por lo público-estatal: una valoración asociada a la “inercia y pesada estructura” del Estado, y que trajo consigo una redefinición de su rol en la vida social de gran parte del siglo XX como un Estado en retirada, en disminución o minimización. Sin embargo, como se ha constatado en los últimos años, el Estado no ha dejado de actuar en la vida social en general; por el contrario, se ha comportado y ha propiciado, de diversas formas, el crecimiento de las iniciativas privadas empresariales (Silva Pinochet, 2012).

De acuerdo con Beatrice Hibou (1999), este proceso de promoción de la iniciativa privada debe ser entendido como una *privatización del Estado* y no como una *retirada* del mismo. Esta privatización del Estado tendría impactos en su funcionamiento *interior*, a través de la adopción de procesos de gestión empresariales junto a la promoción de intereses particulares, y en el funcionamiento *exterior*, debido a la ampliación de intermediarios privados, con presupuesto público, en funciones de preferencia público-estatal.

De esta forma, la construcción de una imagen del Estado como una inercia burocrática, contraria al desarrollo y a la innovación, trajo consigo un escenario de reformas que ratificó la nueva imagen de las actividades público-estatales en favor del sector privado.

En este marco general, el diseño de un modelo de universidades movidas por la búsqueda de financiamiento (privado y estatal) y la construcción de mercados educacionales no dejó

a las universidades estatales ajenas a esta dinámica condicionada por el nuevo rol del Estado (Brunner, 2005: 47). En el marco del proceso de fortalecimiento de una imagen estatal deteriorada, el sector privado gozó de una valoración sobresaliente y se autoproclamó como depositario de la eficiencia, el desarrollo, la innovación y el bien común (Mazzucato, 2014). Esta situación dio pie a una serie de reformas en educación superior que fueron progresivamente validando, reconociendo y financiando el rol del sector privado en las diversas actividades de la sociedad con el objetivo de relativizar las fronteras con lo público (Hibou, 1999). El sector privado promovió un discurso de legitimación de su actividad a través de una “igualdad de trato” argumentando que la beneficiaria de sus actividades era la sociedad en su conjunto.

Esta “igualdad de trato” trajo consigo iniciativas que dieron lugar a un primer quiebre en la relación de la autoridad política con sus instituciones estatales como representantes del interés público, expandiendo —bajo el criterio de igualdad de oportunidades— el acceso a los recursos siempre escasos y el financiamiento a estudiantes aceptados en instituciones de educación superior sin distinción del régimen de propiedad (Ruiz Schneider, 2010).

En síntesis, se desdibujó la frontera entre instituciones público-estatales y privadas y, como sostiene Simbürger (2013), las universidades estatales perdieron mecanismos propios de administración, gestión y gobierno para dotarse de elementos propios del sector privado. Por este motivo, la principal condicionante de la posición en torno a lo público es la visión que se tenga del proceso contemporáneo de privatización de la educación superior y de sus consecuencias (Brunner, 2005; Brunner y Peña, 2011).

2. Marco metodológico

2.1. Relevancia del estudio

Este informe se enmarca en un programa de investigación sobre las universidades del Estado chileno, cuya finalidad es contribuir con información relevante a las políticas y acciones que el Ministerio de Educación está implementando en el marco del fortalecimiento de las universidades estatales.

El programa de investigación está compuesto por dos estudios. El primero es un informe cuantitativo que utilizó una base de datos de acceso público y que tiene como propósito generar información comprensiva acerca de las universidades estatales chilenas.¹ El segundo es un estudio cualitativo denominado “Panorama de las universidades estatales chilenas”, basado en 75 entrevistas semiestructuradas a directivos, académicos y estudiantes de las 18 universidades estatales de Chile. A su vez, este estudio se recoge en dos informes independientes: “Lo estatal y lo público en las universidades estatales chilenas” y “Vinculación con el medio en las universidades estatales chilenas”.

El estudio cualitativo se justifica por varios motivos. En primer lugar, la conformación de una nueva relación e institucionalidad entre el Estado y sus universidades requerirá profundizar y consolidar la información sobre el sistema de educación superior en general y, en particular, sobre las propias universidades estatales. Segundo, las universidades estatales están llamadas a cumplir una función central en el desarrollo de sus territorios, ya sea a partir de sus labores clásicas de docencia e investigación, o mediante sus acciones de vinculación con el medio. Tercero, porque los cambios regionales en la estructura del Estado (por ejemplo, gobernadores regionales electos) generarán modificaciones en las dinámicas políticas y territoriales, y las universidades estatales no están exentas de los efectos estos cambios.

¹ La descripción de este informe se consolidará en la versión final, que se realizará en conjunto con el Centro de Estudios del Mineduc.

De esta manera, el estudio persigue los objetivos que se detallan a continuación.

Objetivo general

Analizar, desde la perspectiva de los representantes de las universidades estatales chilenas, las visiones de “educación pública”, “Universidad Estatal” y “vinculación con el medio”.

Objetivos específicos

1. Elaborar un marco conceptual en torno a la educación superior estatal y, en particular, sobre las nociones de “educación pública”, “Universidad Estatal” y “vinculación con el medio”.
2. Caracterizar las conceptualizaciones y horizontes normativos de lo “público” y “estatal” desde la perspectiva de los representantes de las universidades estatales chilenas.
3. Analizar los significados, prácticas y expectativas de la vinculación con el medio de las universidades estatales chilenas.
4. Analizar la vinculación con el medio de las universidades estatales chilenas, con énfasis en la dimensión territorial.

En el presente informe se abordan los objetivos específicos 1 y 2.

2.2. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica empleada en este estudio fue de carácter exploratorio-descriptivo e incluyó un diseño cualitativo de producción y análisis de datos.

El proceso de investigación constó de cuatro fases o etapas: 1) fase preparatoria, que tiene dos subetapas: a) reflexiva y b) de diseño; 2) trabajo de campo; 3) fase analítica y 4) fase informativa (en que se preparó el informe de investigación). Esta propuesta asume que, aunque las fases son sucesivas, no siguen una lógica lineal, puesto que se superponen y retroalimentan.

Siguiendo esta lógica, durante la etapa preparatoria se realizaron entrevistas a informantes clave y se revisaron documentos y bibliografía,² con el propósito refinar la formulación del problema, la pregunta de investigación, los antecedentes y el marco teórico.

Diseño muestral y trabajo de campo

El carácter del diseño muestral de este estudio es carácter particular, pues se rige por un criterio censal y de representación estructural,³ y aborda el universo de las altas directivas de las universidades estatales. Para establecer esta posición decisiva, los criterios muestrales de selección fueron los siguientes:

- a) Rector/a de universidades estatales
- b) Directivo de vinculación con el medio (representante de universidad en la Red de Vinculación con el Medio del Consorcio de Universidades del Estado de Chile [CUECH])
- c) Académico o profesional autorreportado por la universidad que desarrolle un proyecto o actividad de vinculación con el medio.
- d) Representante estudiantil de universidades estatales (Presidente/a de Federación o cargo homólogo)

² Documentos académicos, entrevistas, noticias y columnas en medios de comunicación, textos institucionales, documentos de posición de centros de estudios especializados, entre otros.

³ La representación estructural se constituyó de acuerdo con la posición decisiva de los actores en el colectivo.

El trabajo de campo consistió en 75 entrevistas semiestructuradas, con una duración de una hora y media en promedio, aplicadas entre el 1 de agosto y el 22 de noviembre de 2017 en las dependencias de las 18 universidades estatales.

Actores entrevistados (muestra definitiva)	N°
Rectores/as de universidades estatales	18
Directivos de vinculación con el medio	19
Académicos o profesionales de vinculación con el medio	20
Representantes estudiantiles	18

Técnicas de producción de información

Para producir datos se realizaron entrevistas semiestructuradas, de modo que se pudiera flexibilizar la conversación en función del avance del análisis y la comprobación de la tesis. Las entrevistas proporcionan el contacto directo con los actores, permiten precisar y aclarar preguntas, verificarlas y replicar el ambiente natural de conversación para dar paso a los discursos de los actores y analizar la constitución de significados, identidades, valores compartidos y prácticas.

Se construyeron cuatro pautas de entrevistas de similares características, pero con algunas preguntas modificadas de acuerdo con la posición del actor en la institución. En términos generales, los temas fueron el sello de la institución respecto de lo público, la relación entre las universidades y el Estado, y la vinculación con el medio (actores prioritarios, prácticas y territorio), junto con asuntos de políticas públicas, entre otros.

Estrategia de análisis

Para analizar e interpretar los datos se utilizaron elementos del análisis semántico y del análisis de contenido del discurso. Para sistematizar los datos empíricos se utilizó la plataforma Atlas.ti 8, incluyendo procedimientos de codificación abierta, axial y selectiva,

guiados por el principio de comparación constante de la *Grounded Theory* (Strauss y Corbin, 1991). En la codificación abierta las expresiones se clasificaron por unidades de significado y se les asignó códigos. Posteriormente se agruparon en categorías, de acuerdo con su relevancia para el problema de investigación. En la codificación axial, por su parte, se reconocieron las categorías más significativas y se relacionaron con subcategorías. Finalmente, en la etapa de codificación selectiva se elaboró una categoría central que dio pie al modelo teórico propuesto en esta investigación.

3. Resultados

En este apartado se busca responder al objetivo de caracterizar las conceptualizaciones y horizontes normativos de *lo público* y *lo estatal* desde la perspectiva de los representantes entrevistados de las universidades estatales chilenas.

La realización del análisis se estructuró en torno a:

- a) La reconstrucción conceptual de las categorías centrales respecto a sus visiones de lo público y lo estatal, identificando, a su vez, aspectos de diferenciación entre categorías y entre estamentos.
- b) La identificación de subcategorías que nutren la visión conceptual central de los representantes entrevistados, junto con la problematización de las mismas en el marco de posiciones discursivas de diferencia o unidad entre categorías y estamentos.
- c) El vínculo de las categorías centrales de lo público y lo estatal en las visiones normativas y expectativas de los actores entrevistados respecto a su rol en las políticas públicas en educación superior, junto con las miradas y posiciones que relatan sobre la coordinación, el gobierno, la ciencia y el presupuesto en las universidades estatales.

Las comunidades educativas de las universidades del Estado de Chile son un actor relevante al momento de preguntarse sobre la definición de *lo público* y *lo estatal*. Por este motivo la indagación sobre sus discursos y nociones en torno a estos conceptos es particularmente relevante en la cristalización del actual y futuro diseño de la educación superior nacional.

3.1 Lo público y lo estatal en las universidades del Estado de Chile

En este apartado se reconstruyen discursivamente las visiones de los rectores, directivos de vinculación con el medio (VcM), académicos o profesionales de VcM y representantes estudiantiles respecto a lo público y lo estatal en el caso de las universidades del Estado de Chile.

3.1.1. Definiciones de lo público

Los actores entrevistados de las universidades estatales identifican principalmente dos distinciones significativas sobre lo público. En primer lugar, se constata que mencionan de manera indistinta “universidad estatal” y “universidad pública”. Esta sinonimia es transversal a los entrevistados e independiente del estamento o universidad a la que pertenecen.

Trabajar para que el estudiante se mantenga, permanezca y se titule, porque ahí está la diferencia entre una universidad del Estado o una universidad pública: tiene roles distintos (Rector/a).

A diferencia de una universidad privada, donde se tiene que pagar todo y funciona con otro mecanismo, yo creo que en lo público —lo estatal— la universidad debe dar respuestas (académico o profesional de VcM).

A esto se suman las construcciones discursivas en las que explícitamente lo público es referido como lo estatal. Cabe destacar que esta es una visión mayoritaria y transversal entre los entrevistados. Más abajo se transcriben una serie de citas que dan cuenta de esta condición; todas ellas buscan dar cuenta de qué significa ser una universidad público-estatal.

Somos estatales y, por lo tanto, públicos. Esa es una cuestión (...) que es una consecuencia, digamos, matemática en términos concretos, o sea, estatal significa público, sin lugar a duda (Rector/a).

La universidad, como un ente público, como una universidad que responde a lineamientos estatales... (directivo de VcM).

Pero fíjate que hay un tema que ha estado en el tapete entre lo público, lo estatal... para nosotros, o sea, lo que es privado es privado y nosotros somos público (académico o profesional de VcM).

La universidad estatal es una universidad pública y que sea pública genera bienes públicos (directivo de VcM).

Se trata de confundir lo que es una universidad pública con la producción de bienes públicos, y [con] una universidad del Estado, que evidentemente es pública porque es del Estado (Rector/a).

En términos de lo público, las instituciones estatales públicas... que para mí eso es como el piso (...) un proyecto público tiene que tener como piso que sea estatal (representante estudiantil).

Hay ciertas características de una universidad pública. La primera es que es una universidad que, podríamos decir, no tiene dueño, o, lo que es casi equivalente, su dueño es el Estado (Rector/a).

Pucha, es difícil, creo que las universidades estatales tienen un rol distinto desde el origen: se deben a lo público (directivo de VcM).

Es que una universidad pública debería ser, a mi parecer, una universidad estatal (representante estudiantil).

Yo creo que lo público tiene como condición mínima lo estatal. Es una condición mínima (representante estudiantil).

Las universidades, en todas partes... "universidades públicas" es una forma de llamar a las universidades que son propiedad del Estado (Rector/a).

Es decir, en mi opinión las instituciones son públicas en la medida que son estatales (Rector/a).

En segundo lugar, también es posible constatar una distinción minoritaria, hecha principalmente por aquellos académicos o profesionales que se encuentran ligados a un proyecto o coordinación de las actividades de vinculación con el medio, en la que se identifica como "públicas" a todas aquellas universidades que contribuyan al "bien común", independiente del régimen de propiedad.

Yo creo que en definitiva lo que importa son los objetivos que se están buscando y, en ese sentido, entiendo esa reivindicación de algunas universidades privadas que dicen que también son públicas de alguna manera (académico o profesional de VcM).

La condición de público o la responsabilidad pública es superior al financiamiento, es el rol que tienen en el medio, es la visión que tienen de su labor. Visión pública es para todos: tienen que intervenir en la movilidad social, no buscar la remuneración de por medio o un objetivo monetario (...) Es mucho más que eso (académico o profesional de VcM).

Desde mi punto de vista, una universidad del Estado, lo que la caracteriza es la propiedad, el Estado es su dueño (...) pero también una universidad privada, cuyo propietario no es el Estado, pero que su quehacer tiene que ver con el bien común, con el bien de la sociedad, que las cosas que hace están dispuestas al servicio del público (académico o profesional de VcM).

De esta forma, se constata que los actores entrevistados tienen dos visiones sobre lo público: 1) una principal, que en mayor medida sostiene que lo público para las universidades estatales se define por el régimen de propiedad bajo el que se encuentran; y 2) una secundaria, que en menor medida sostiene que lo central de lo público es la orientación hacia objetivos que persigan el bien común.

Es justamente esta segunda visión la que defienden las denominadas universidades “tradicionales y confesionales”, actualmente agrupadas en el G9:⁴ estas instituciones académicas realizarían una contribución al espacio público, independientemente de su carácter jurídico. Pero en esta identificación de las universidades privadas con un rol público que persiga el bien común, se reconoce en algunas de ellas, o en algunas de sus acciones, a las formas de gobierno interno que caracterizan a las universidades estatales. A esta situación la hemos denominado *cláusula de reconocimiento*:

No hay tal diferencia entre lo estatal y lo público. No la hay. Lo que hay son organizaciones de gran calidad, como estas nueve universidades compañeras nuestras del Consejo de Rectores, las del G9, que hacen un gran aporte a una función pública altamente relevante. Y específicamente las tres universidades laicas, dentro de las nueve, son muy parecidas a [referencia a una determinada universidad] (...) Comunican valores y principios muy parecidos. Intentan rendir cuenta pública en términos parecidos. Buscan ser transparentes, igual que nosotros. Con la única diferencia que ellos deciden si lo hacen

⁴ Es el grupo formado por las siguientes instituciones: Pontificia Universidad Católica de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Concepción, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica del Norte, Universidad Católica del Maule, Universidad Católica de la Santísima Concepción y la Universidad Católica de Temuco.

o no. En cambio, en el régimen de lo público es obligatorio. Y eso es una diferencia fundamental (Rector/a).

En este contexto, resulta significativo destacar la mirada del estamento estudiantil, que expresa mayoritariamente que las universidades estatales no han desarrollado todo su *potencial público* por la forma en que el Estado se relaciona con ellas. Entienden lo estatal como un soporte institucional que debe ser llenado de ciertos atributos que le permitan ser claramente un espacio para el desarrollo pleno de la educación superior pública.

Yo creo que lo público tiene como condición mínima lo estatal. Es una condición mínima. No es que hoy día lo estatal sea público, pero saltar de eso a decir que lo privado va a ser público... creo que ya estamos saltando mucho (representante estudiantil).

O sea legalmente, claro, estamos dentro de un parámetro de rol público, pero moralmente o éticamente hablando es maquillaje muchas veces (representante estudiantil).

Para cerrar la idea, lo estatal en las condiciones normales es lo público y lo público por la sencilla razón que tiene una orientación del conocimiento para aportar a las necesidades materiales y naturales que tiene el país (representante estudiantil).

Podemos sostener que los discursos sobre lo público identifican como relevante el régimen de propiedad, pero no se agotan en su sola identificación. Por este motivo, los actores entrevistados aluden a una serie de atributos que les permiten autodefinirse institucionalmente como universidades estatales y ser, al mismo tiempo, un estándar de lo público para las instituciones privadas de educación superior. En esta dirección, el régimen de propiedad —ser propiedad del Estado— es develado como un punto de inicio para la discusión sobre lo público y que, por tanto, es necesario robustecer a partir de lo que significa ser una institución educativa estatal, junto con las obligaciones que esto conlleva.

3.1.2. Atributos de la propiedad estatal

En la identificación de la propiedad estatal, como indistinto de lo público, emergen visiones que buscan profundizar esta identidad: lo público como lo estatal vuelve a ser

visto como un piso mínimo que necesita ser provisto de otras dimensiones para ser un concepto cargado de sentido.

Desde lo estatal y desde lo público me interesaría que hubiera una definición más clara que no sea solamente lo público es lo estatal porque, a fin de cuentas, quedamos... O sea, es una definición útil en ciertos ámbitos, el administrativo, sobre todo, y político, pero no es una definición en otros aspectos (académico o profesional de VcM).

En la profundización de la propiedad estatal como “piso mínimo de lo público”, los actores van enunciando una serie de atributos inherentes a este tipo de propiedad. Estos atributos buscan robustecer la identificación de lo estatal con lo público.

En esta dirección, los actores sostienen que la propiedad estatal, a diferencia de la privada, posee atributos que les permiten ser portadores de *lo público* propiamente tal. Es posible sostener que los actores desarrollan dos tipos de atributos de la propiedad estatal: 1) atributos exclusivos de la propiedad estatal; y 2) atributos de sentido público.

1. Atributos exclusivos de la propiedad estatal

Estos atributos son los que definen lo que significa ser una universidad de propiedad del Estado. Para este caso, en que los entrevistados vinculan la naturaleza jurídica de la propiedad estatal con lo público, se busca destacar aquellos atributos que no se encuentran en la propiedad estatal, y que, por el contrario, son connaturales a las instituciones privadas, como el control de un dueño o la búsqueda de enriquecimiento o de objetivos particulares.

Así, el atributo del tipo de propiedad más destacado por los actores entrevistados es la *ausencia de dueño* de la propiedad estatal, lo que conlleva la comprensión de las universidades estatales como representantes del interés nacional, no sujetas al beneficio de intereses privados.

Yo pienso que hay ciertas universidades que son propiedad del Estado (...) que no tienen ningún dueño o controlador que pueda incidir sobre su comportamiento, excepto el Estado, en representación del conjunto de la sociedad y [de] las personas al interior de

esa universidad, siguiendo las normativas legales mediante las cuales la universidad se comporta (Rector/a).

Sumado a esta comprensión de lo público como un espacio sin los intereses de un dueño, surge un nuevo atributo del tipo de propiedad situado en la *ausencia de beneficio propio* por parte de las instituciones público-estatales. Este beneficio propio, visto como connatural en el sector privado, es enunciado en dos aspectos: el enriquecimiento y la agenda misional.

a) Enriquecimiento

El enriquecimiento es visto como opuesto al interés público debido a que lo central es contribuir al país en las diversas dimensiones que se necesiten.

Yo creo que siempre tienen la visión de contribuir a generar bienes públicos y no a otras cosas, que podrían ser a enriquecerse, que además tampoco podemos... pero, en general, está muy dado que siempre pensamos que lo que hacemos es porque creemos que está bien para el país, para la región, para nuestro entorno, uno siente que lo cumple en todas las dimensiones (directivo de VcM).

b) Una agenda misional

Es imposible que las universidades estatales tengan agenda propia debido a la sincronía que debe existir con el Estado. Este fenómeno se considera ausente en las instituciones privadas y, por ende, ajeno a la obligación de responder a las necesidades de la sociedad.

Pero una cosa es que yo decida si lo hago o no. Una cosa es que yo decida si me adscribo a las leyes de la República, el aborto en tres causales, la católica, por ejemplo, decide por sí y ante sí que no. E intenta someter a su gente a otra entelequia, que tiene que ver con la objeción de conciencia institucional (Rector/a).

En definitiva, los atributos propios del tipo de propiedad son centrales para establecer que la propiedad importa para los actores que sostienen que lo público es lo estatal, debido a que determina la organización y el funcionamiento de una institución por sobre los objetivos o deseos, más o menos justificados, de sus miembros.

2. Atributos de sentido público

Por otro lado, emergen aquellos atributos que responden a los principios y funciones expuestos por los actores como esenciales para realizar una actividad institucional pública en plenitud. Por este motivo, estos atributos de “sentido público” pueden ser desarrollados por las instituciones de educación superior privada, pero son una obligación para las universidades estatales.

Son radicalmente distintas según su origen y ahí yo hago una diferencia fundamental entre universidades privadas y universidades estatales. Yo siento que las universidades privadas fundamentalmente tienen un ideario que recorrer, pero da lo mismo el contenido del ideario, puede ser de muchos tipos, y es irrelevante, y en ese sentido la idea de autonomía institucional se vuelve algo muy importante para proteger ese ideario. Pero en general se agotan en una búsqueda de excelencia, en cualquier dirección que se desarrollen, sean una universidad chiquitita, concentrada más en líneas de investigación, siempre tienen una idea de cómo podemos hacer esto de la mejor manera posible, cómo podemos ser más competitivos, cómo podemos producir mejor ciencia o mejor docencia. Y en ese sentido trabajan muy bien ese componente (académico o profesional de VcM).

No obstante, debido a que son instituciones privadas, su función pública es altamente transitoria y no constituye una obligatoriedad debido a que se encuentra sujeta a la voluntad del propietario. De esta forma, en este tipo de atributos opera una *cláusula de voluntariedad* que da cuenta, nuevamente, que la relación con el tipo de propiedad importa para los actores entrevistados, ya que sus acciones están sujetas al parecer del dueño de la institución.

Esta voluntariedad es vista como opuesta a la obligatoriedad de las universidades del Estado y es contrastada en los atributos de sentido público desde dos dimensiones: desde la objetividad y la transparencia, y desde el compromiso con la comunidad.

1. Objetividad y transparencia

Objetividad y transparencia son entendidas como condiciones de las instituciones público-estatales que cruzan todo su quehacer y sus marcos de regulación.

¿Quién más que las universidades lo pueden hacer: tener una voz pública? Y de alguna manera esta es una voz confiable frente a los temas públicos (...) las universidades deberían ser una voz más objetiva (directivo de VcM).

Por otro lado, también lo público está a la vista, es público, es transparente. Nuestras universidades públicas o estatales, si tú quieres, están sometidas a controles que provienen del Estado directamente (Rector/a).

2. Compromiso con la comunidad

El compromiso con la comunidad debe estar guiado por el principio ético de la equidad en los procesos de formación de profesionales (capital humano) y en la producción de conocimiento con el objetivo de producir movilidad social y contribuir al desarrollo de la convivencia ciudadana en el país.

Como se ha sostenido, para los actores entrevistados estos atributos de sentido público pueden desplegarse plenamente solo cuando no hay intereses privados de por medio, o cuando dichos intereses se encuentran estrictamente regulados. Por este motivo, cada uno de los componentes de los atributos de sentido público podría ser consistentemente desarrollado por las instituciones educativas estatales, mientras que en el caso de las instituciones privadas esto está condicionado a la voluntariedad y, por ende, al desarrollo parcial del interés público.

En este sentido, el compromiso con la comunidad, como atributo de sentido público, supone una serie de condiciones que harían difícil su desarrollo en instituciones privadas, principalmente en la lógica de cada uno de sus tres componentes: principio ético de equidad, formación profesional y producción de conocimiento, y movilidad social y convivencia ciudadana.

a) Principio ético de equidad

Para el desarrollo del principio ético de equidad en las instituciones estatales es central una combinación entre la búsqueda de excelencia y la búsqueda de la igualdad. Sin esta combinación se desnaturalizaría el atributo y se transformaría más bien en una lógica privada de mera excelencia o de una equidad relativa.

Yo siento que ahí la diferencia con las universidades estatales es radical (...), porque las universidades estatales tienen ese mismo predicamento, pero están al servicio de la comunidad y, por lo tanto, tienen que hacer trabajar la idea de cómo producir excelencia, pero al mismo tiempo cómo producir equidad. Y esa misión es específica de las universidades estatales... si no hacen estas dos cosas simultáneamente no cumplen su rol (académico o profesional de VcM).

b) Formación profesional y producción de conocimiento

De igual manera, la formación de profesionales y la producción de conocimiento se perciben como procesos distintos a los implementados por las instituciones privadas: se busca formar un profesional con objetivos nacionales de desarrollo y con un sentido amplio de convivencia social.

Así es, eso yo lo reconozco hidalgamente, [porque] mi vocación evidentemente no es la vocación del mercado ni mucho menos. Yo creo que nuestro deber no radica en eso. Radica en nuestra formación de profesionales, pero con un sentido de desarrollo social (Rector/a).

Las universidades tienen que cumplir con lo que se denomina el rol público de la universidad, y ese rol público [va] mucho más allá del ámbito productivo. Y tiene que ver también con cómo la universidad se plantea al servicio de las necesidades de las grandes mayorías, como, por ejemplo, que hagan falta profesores de lenguaje o hagan falta profesores de matemáticas (representante estudiantil).

c) Movilidad social y convivencia ciudadana

Los actores entrevistados proponen la potenciación de los talentos de los estudiantes como resultado de un proceso de movilidad social con un fuerte componente ético de servicio.

Si bien es cierto uno asume que damos la posibilidad de acceso a la institución, tenemos que trabajar para que el estudiante se mantenga, permanezca y se titule, porque ahí está la diferencia (...). O sea, nosotros tenemos que promover la movilidad social necesariamente y nos comprometemos a que el estudiante que ingresa tiene que terminar. Y ahí está la diferencia (Rector/a).

Junto con esto, la universidad cumple la función de una esfera de deliberación cívica que construye comunidad política y nutre el desarrollo integral de los estudiantes y de la sociedad.

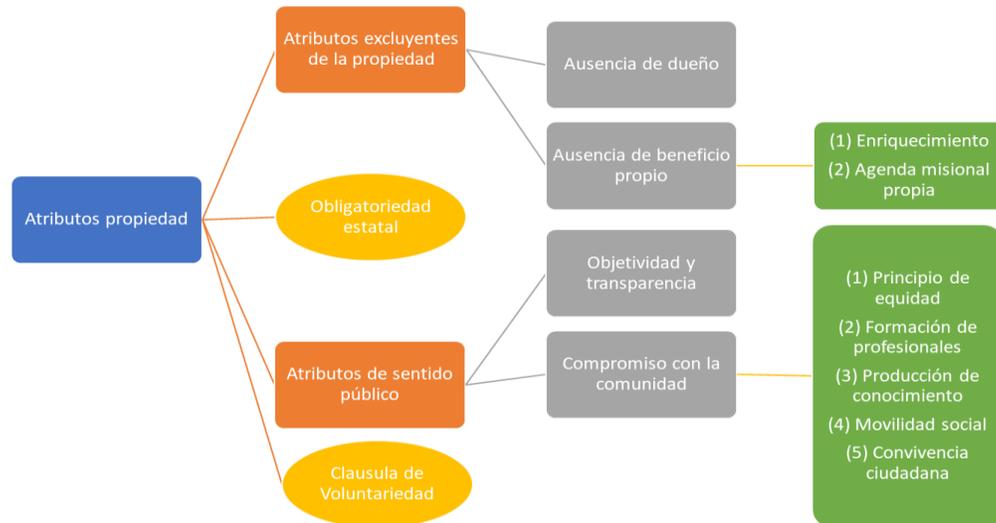
Las universidades para mí también alcanzan esa mayor complejidad en su función social cuando son parte, tomando una expresión también prestada, [de la] esfera de deliberación cívica, pública. Las universidades tienen que ser los espacios en que esa deliberación acontece de una manera más ilustrada, del modo más plural, diverso, sin censuras, sin condiciones previas (Rector/a).

En síntesis, para los actores entrevistados la reconstrucción conceptual del discurso sobre lo público se sostiene en la identificación de la propiedad estatal de sus instituciones en tanto es el Estado el representante de los intereses generales. También identifican una aproximación a lo público como algo posible de ser impulsado por instituciones privadas de educación superior, pero bajo una cláusula de reconocimiento que valore la presencia de aspectos institucionales estatales en esas instituciones privadas o, dicho de otra forma, que se reconozca su condición *pública* porque se comportan como instituciones educativas estatales.

Por este motivo, se sostiene que los actores conceptualizan los atributos de la propiedad estatal desde una diferenciación con la propiedad privada. Estos atributos han sido identificados como atributos de propiedad y de sentido público.

En síntesis, los atributos del tipo de propiedad (ausencia de dueño y beneficio propio lucrativo o misional) no pueden ser ejercidos por instituciones privadas; los atributos de sentido público (objetividad, transparencia y servicio a la comunidad) pueden ser parte de instituciones privadas, pero por su condición de voluntariedad solo pueden ser reconocidos y valorados, pero no asumidos como parte de la identidad de las instituciones privadas (ver Figura 1).

Figura 1. Atributos de propiedad y sentido público



Universidad y Estado: Una relación

La reconstrucción conceptual de *lo estatal* presenta un alto nivel de consenso entre los actores entrevistados. Se trata de una unidad de significado en donde universidad y Estado tienen una *relación*.

El Estado define que yo soy una universidad de él, es como ‘mi patrón’, digamos, mi marco de referencia en el cual yo me muevo. Ahora también está la administración política de los gobiernos, que es otra cosa, [y] que dará mayor o menor intensidad a la forma de trabajar con este Estado. Y también [está] la concepción mía dentro de esto, que es lo que acepto por estar aquí (directivo de VcM).

Sí, tenemos relación con el Estado, pero no es una relación sana porque es una relación de necesidad. No es una relación en donde el Estado llegue y diga “por política pública necesitamos hacer un estudio del nivel educacional de los estudiantes de Tercero a Quinto básico. Ya, encarguémoselo a las Pedagogías” y que de acá salga un Centro de Investigación o que se abran Centros de Investigación Estatales en la región en base a la Universidad Regional (representante estudiantil).

La referencia a esta *relación* está presente en varias miradas y no se agrupa por estamentos específicos. Las perspectivas principales son aquellas que ven esta relación como: una contribución del Estado y un vínculo de dependencia.

a) Una contribución al Estado

La contribución al Estado se expresa como un deber de las universidades estatales en la construcción de políticas públicas y en investigaciones orientadas por las necesidades del país.

Nosotros asumimos las políticas públicas como tal [porque somos] una Universidad del Estado. Tenemos la obligación de contribuir a la formación de esas políticas públicas (Rector/a).

La universidad estatal debe generar conocimiento hacia [las] políticas públicas, por ejemplo, no sé, (...) si es que la universidad [desarrolla] una investigación o un estudio, generar este conocimiento, transmitirlo a proyectos de ley (representante estudiantil).

El Estado debería decir “saben qué más, pongo cinco millones de dólares aquí, en dos, tres universidades estatales, las que les toque el sector: los quiero dedicados a investigar y resolver el problema de marea roja. Ya, cincuenta millones de dólares, se resuelve el problema de marea roja y los mejores investigadores de aquí van a ir para acá”, pero es el Estado el que se hace cargo, de una forma distinta, de fomentar la investigación (Rector/a).

b) Un vínculo de dependencia con el Estado

Se trata de una perspectiva evaluativa, un balance de cómo es, efectivamente, la relación en aspectos como la poca claridad de los lineamientos del Estado o el sentimiento de abandono que expresan los entrevistados en aspectos relevantes.

...porque [las universidades estatales] necesitan subsistir y porque el Estado no ha sido claro con sus lineamientos (académico o profesional de VcM).

Qué es lo que define una universidad estatal, cuáles son los lineamientos, hacia dónde va lo estatal, cuánta es la importancia que asume el Estado, cómo es el rol fiscalizador del Estado, cómo es el rol de aporte del Estado, de las universidades que se definen como estatales a nivel de recursos, a nivel de inteligencia, a nivel de desafío, de mirada, en fin. Ese es un gran tema, que incluso atraviesa todos los otros temas (directivo de VcM).

Me resuena mucho el concepto de *abandono* que se instaló en algún momento, de que el Estado en algún momento fundó universidades para después dejarlas ahí a su suerte, y el problema es que esas universidades tienen que seguir funcionando. Entonces van a seguir funcionando y de alguna manera se van a mimetizar, y se mimetizan, con las privadas. Ese es el tema. Y ahí volvemos a la conversación que teníamos al inicio respecto de a quién se deben esas universidades (académico o profesional de VcM).

La relación del Estado y sus universidades como un mandato

Como se ha dicho, la relación con el Estado es percibida por sus universidades como un “deber ser” que las impulse a contribuir en la solución de las necesidades del país, desde una posición que no está exenta de evaluaciones entre lo ideal y lo que en realidad sucede. En ese sentido, el discurso de los entrevistados pone evidencia la necesidad de una dirección, de lineamientos o de señales que permitan orientar las interacciones entre el Estado y sus universidades. A este vínculo lo hemos denominado *el mandato*.

En consecuencia, la relación entre universidades y Estado es entendida por los representantes de las universidades estatales como el cumplimiento de *un mandato* que implica una contribución de sus instituciones a las necesidades generales del país. Para el cumplimiento de esta contribución es necesario tener claridad sobre los *lineamientos* que el Estado promueve para el conjunto de la sociedad. De esa forma, el mandato, como categoría, buscaría identificar la relación como una dependencia del Estado, que dota de objetivos a sus universidades y, al mismo tiempo, repara la sensación de abandono que expresan las instituciones.

El Estado no se encuentra con las universidades porque un día se despertó y le habían crecido, sino que en algún momento decidió fundarlas y decidió fundarlas para algo y decidió hacerlo porque le hacían bien al país... (académico o profesional de VcM).

Para profundizar en la comprensión de este mandato, podemos reconocer que es entendido, principalmente, como una delegación soberana de la sociedad para contribuir al desarrollo material y cultural de la nación.

La sociedad chilena, el país, nos asigna una misión, que es una misión de servicio [que] apunta al desarrollo (...) En nuestro caso, al desarrollo de la educación del país, y nosotros

estamos al servicio justamente de perfeccionar la sociedad a través de la educación, de una mejor educación, [de] una educación de calidad (Rector/a).

En este escenario, emerge una crítica hacia la forma en que se ejerce en la actualidad el mandato del Estado a sus universidades. Se trataría de un mandato estatal expresado con poca claridad en las direcciones, lineamientos y ejes estratégicos que permitan a las instituciones orientar sus actividades en sintonía con los intereses del país.

Los actores entrevistados sostienen que actualmente prima un tipo de mandato que se expresa en señales diversas, y en un tipo de relación indirecta entre el Estado y sus universidades. Esto, principalmente, debido a una serie de dispositivos de incentivo financiero, productivo y formativo que existen en el actual diseño de educación superior.

Entonces, se empezó a desdibujar el concepto de universidad del Estado y muchos de nosotros hemos dicho que el Estado desapareció a partir de 1981 de las universidades y que en realidad eran estatales solo en el nombre, en la relación jurídica (...), desde el punto de vista de la burocracia (Rector/a).

Yo creo que todavía no logramos sentir (...) una señal más nítida hacia esta bajada: cómo el Estado de Chile entiende y concibe a sus universidades (...) Para eso debe haber desarrollo y pertenencia regional. Además de eso, debe haber políticas claras de financiamiento (directivo de VcM).

Dada la falta de un Estado y de un Gobierno que no nos dice muy claramente para dónde quiere que vayamos, nosotros no hemos sido capaces de pararnos en frente y decir "sabe qué, no me importa lo que diga el Estado, pero esto vamos a hacer porque entendemos que nos debemos a la comunidad y ese es un tema pendiente". Y [además hay] un pésimo desarrollo de las políticas públicas: no hemos sido capaces de entender el sentido y rol que tienen las universidades estatales (académico o profesional de VcM)

De esta forma, los actores constatan una pérdida de claridad en los objetivos que den sentido al rol de las universidades estatales nacionales. A esto lo hemos denominado *un desplazamiento del mandato directo fundacional a un mandato indirecto*.

3.1.3. Desplazamiento del mandato

En esta consolidación de un mandato indirecto, los actores identifican tres aspectos contextuales que definen el rol de las universidades estatales en las últimas décadas y que explicarían lo que se ha identificado como un desplazamiento desde un mandato directo fundacional hacia un nuevo mandato indirecto entre el Estado y sus universidades. Esos aspectos se definen por: a) un Estado subsidiario; b) la particular trayectoria institucional de las universidades estatales; y c) la fuga de las elites a otras instituciones.

La identificación de un Estado subsidiario por parte de los entrevistados da cuenta de la gran transformación que vivió la educación superior en el paso de un modelo de universidades estatales-nacionales a uno de universidades estatales-regionales, y con una forma de financiamiento hacia los estudiantes y no hacia las instituciones. En cuanto a las trayectorias, los entrevistados se refieren al proceso concreto de regionalización de las universidades del Estado y a las dificultades institucionales que esto trajo consigo. Y, finalmente, también se refieren al efecto de la promoción de nuevos actores educativos privados que buscan formar a las elites nacionales y que compiten en una función tradicionalmente asignada a las universidades del Estado.

a) Estado subsidiario

El primero de estos antecedentes es la identificación de un nuevo tipo de Estado que cambió la gestión de la educación superior y, en particular, el presupuesto público de las universidades estatales.

El neoliberalismo lo que hizo fue intentar deslegitimar lo público, para poder posesionarse con un Estado mínimo, subsidiario, pero irresponsable, lo llamo yo. En Chile hemos tenido un Estado irresponsable (Rector/a).

En el ámbito de la gestión se percibe la reorganización de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado como un objetivo político de desarticulación de un sistema nacional.

Lo que yo quiero enfatizar es que [las universidades derivadas] no nacieron como un proyecto de fortalecimiento de la función pública en educación superior, sino que más bien a consecuencia de esta necesidad de reducir la Universidad de Chile y de generar unidades de administración más pequeñas, que resultaban ser a su vez políticamente más manejables y compatibles con el régimen de dictadura que vivía el país (Rector/a).

Nosotros hemos tenido un modelo, como te decía hace un momento, de mercado. Estas universidades cuando nacieron, nacieron muriendo, porque fueron creadas como universidades derivadas de la Chile y de la Técnica, que era nuestras universidades nacionales (Rector/a).

También en el ámbito de la gestión, tras la reorganización antes señalada, se potenció la competencia entre instituciones universitarias, junto con la instalación de instrumentos de financiamiento que profundizaron dichos fines competitivos.

Porque el Estado no quiere financiar a sus universidades completamente. Y como no las quiere financiar, entonces las universidades tienen que competir. Y para competir necesitamos mayor flexibilidad y agilidad en los procedimientos administrativos. [Implementar] otros mecanismos de control que hagan que sea más ágil (Rector/a).

Además, se constata una reducción presupuestaria que pone en peligro la viabilidad de las instituciones estatales desde el momento de su creación, lo que se suma al desconocimiento de las particularidades de sus respectivos territorios.

...y en ese sentido, fueron creadas bajo el lema del autofinanciamiento y, por lo tanto, pensar en autofinanciarse en una región extrema del país, con una vulnerabilidad de los estudiantes mayor, etcétera.... es decir, era realmente una cuestión que no tenía sentido (Rector/a).

A su vez, el nuevo diseño y la reducción presupuestaria trasladaba el problema financiero a la obtención de recursos a través de la captación de matrícula y la consiguiente carga monetaria en los estudiantes.

Viene este golpe militar y se nos transforma la situación. Nos dicen "mire, después el presupuesto de ustedes va a llegar; desde ahora en adelante, [en los próximos] cinco años vamos a ir disminuyendo el presupuesto y ustedes tienen que sacar esas platas... para recuperarlas, tienen que ir sacándoselas a los estudiantes para poder sobrevivir". Y eso fue lo que ocurrió. Entonces nosotros partimos con un presupuesto de un 0,6%, me

acuerdo, un 0,6% del presupuesto total. Nosotros éramos el 0,6, la nada misma. Era un presupuesto, pero paupérrimo. Bajo, bajo (Rector/a).

b) Trayectoria institucional

Un segundo antecedente que define a las universidades estatales en las últimas décadas, y al mismo tiempo caracteriza el tránsito desde un mandato directo fundacional hacia un mandato indirecto, es la trayectoria institucional de las universidades “derivadas”. El proceso de regionalización de las universidades estatales significó, en la práctica, la instalación, por parte del Estado, del mandato indirecto. Esta instalación no estuvo exenta de eventos complejos para las universidades, como, por ejemplo, aprender a convivir entre instituciones diversas o a concebirse como universidades, a contrapelo de formas institucionales que, hasta ese momento, no tenían esa pretensión.

En efecto, la complejidad del nacimiento de instituciones universitarias presionadas por las condiciones históricas y por el diseño de una política pública promovida por la dictadura cívico-militar, trajo consigo una serie de dificultades que afectaron, han afectado o siguen afectando a las actuales universidades estatales.

Una de estas dificultades nació de la convergencia de instituciones diversas con diferentes propósitos institucionales previos, como en los casos de la Universidad Técnica del Estado y de la Universidad de Chile. La convergencia de dos modelos de educación superior estatal afectó la convivencia inicial de las nuevas universidades y determinó su trayectoria institucional y formativa, potenciando aspectos más técnico-ingenieriles o científico-humanistas, según cada caso.

De alguna manera lo que te estoy planteando son nuestros orígenes. La Universidad en Chile cumplió, en esta región, un rol fundamentalmente público. Se instaló formando profesionales de la salud y formando profesores. Acá había un pedagógico de la zona [menciona una zona geográfica del país]. Y la Universidad Técnica [formaba] ingenieros y técnicos para el desarrollo productivo de la región. Son estas dos áreas que estoy comentando yo, servicios y empresas, las que fueron asociadas al quehacer de la institución (Rector/a).

Otro aspecto relevante de la trayectoria institucional se constata en las sedes que poseían un marcado sello profesional y de especialidad bajo el alero de una sola casa central universitaria (Universidad de Chile o Universidad Técnica del Estado). Este tipo de trayectoria estuvo cruzada por la presión de “universalizar” sus campos disciplinares con la consiguiente dificultad de adaptar su cultura institucional y considerar el territorio de acción más directo. Tanto la cultura institucional como los obstáculos de actores del territorio directo representaron una presión por conservar el área de especialización por sobre otras disciplinas y significaron un obstáculo para el quehacer académico que suponía proclamarse universidad.

Nosotros somos sede de la UTE (...). Acá solamente había una sola sede y esa sede tenía cuatro carreras, si no me equivoco. Por lo tanto, su desarrollo o hito principal era el tema [menciona un área]. (...) Posteriormente se crea y se abre la Universidad como primera expectativa y contra bastantes detractores dentro de la región, la carrera de derecho, por ejemplo... la carrera de derecho para nosotros fue fundamental porque abre la Universidad a su concepto de Universidad: universalidad (Rector/a).

A este desarrollo unidisciplinar se suma el impacto en las instituciones matrices del sistema nacional de educación anterior a 1973. Estas instituciones se sumergieron en el complejo desafío de preservar sus tradiciones y el prestigio adquirido durante buena parte del siglo XX. De esta forma, la intervención directa de las instituciones afectó los procesos instalados y desató una resistencia de la cultura interna.

Por otra parte, no se tiene en cuenta que las universidades tienen una dinámica propia y que una cosa muy importante es el peso de la tradición y el prestigio (Rector/a).

c) Fuga de las elites

El tercer antecedente, constatado por los actores, es lo que hemos denominado como *la fuga de las elites*. Se trata de la pérdida del rol exclusivo que tenían las universidades estatales en la formación de las elites y del crecimiento de las brechas regionales producto del centralismo político-cultural. En este sentido, la fuga tuvo como consecuencia el vaciamiento intelectual e investigativo de las universidades estatales.

El drama de las universidades estatales fue que perdieron, creo yo, el sitio que tenían en su momento en lo que podría ser el segmento de la clase media... tenían una conexión con la producción de la elite y ya no lo tienen, definitivamente (Rector/a).

A partir de este hecho, se sostiene que una de las consecuencias principales ha sido la influencia que ejerce la elite vinculada a las instituciones privadas en las decisiones estatales por efecto de su trayectoria profesional, su conexión con el mundo político y por los intereses familiares de reproducción de su posición de elite.

La gestación del sistema universitario privado en Chile perforó mucho el sistema político nacional (...). Muchos (...) fueron profesores de esas universidades en esos años, antes de la democracia (...) Sus hijos se fueron a universidades privadas; muchos de ellos se fueron a universidades privadas porque no quedaron en Chile y tampoco querían migrar a provincia. Entonces el sistema privado se ha retroalimentado con esa mirada de sus condiciones (Rector/a).

Como se mencionó, esta fuga tiene como consecuencia el vaciamiento intelectual de las universidades estatales debido al déficit de masa crítica. Esto afectó y afecta su capacidad de realizar investigación en materia de educación superior o de posicionarse como actores relevantes en esa discusión.

Yo creo que hay un tema que el país tiene repoco o, precisamente, no lo tienen las universidades estatales, y que es investigación sobre educación superior. Si tú piensas, ¿dónde hay un centro de investigación de educación superior? En la UDP. Donde está Brunner, Cox, José Weinstein, [aunque] él está más en el área escolar... pero no hay ninguna universidad estatal que tenga un centro de investigación superior sobre las tendencias mundiales. Entonces, al final, cuando uno quiere discutir esos temas se va a la UDP (Rector/a).

Junto a este proceso se observa también un crecimiento de las brechas entre las elites centrales del país y aquellos espacios de decisión regionales o la propia existencia de elites regionales con capacidad política y técnica efectiva para impactar en el desarrollo de su región o en las universidades. En este caso, se podría constatar una doble fuga de la elite para el caso de las universidades estatales de regiones.

Yo creo que en Chile hay algo así como una especie de centralismo cognitivo, o sea ya no es ni siquiera por mala voluntad: ocurre antes que la decisión. Entonces es un centralismo, digamos, que responde a una cierta episteme que actúa como luz, como sentido íntimo, de lo que se puede conocer y de lo que no se puede conocer, de lo que se puede pensar y de lo que no se puede pensar, y yo creo que está asociado también, digamos, a ese circuito santiaguino de intelectuales, de gente que tiene méritos, sin duda (Rector/a).

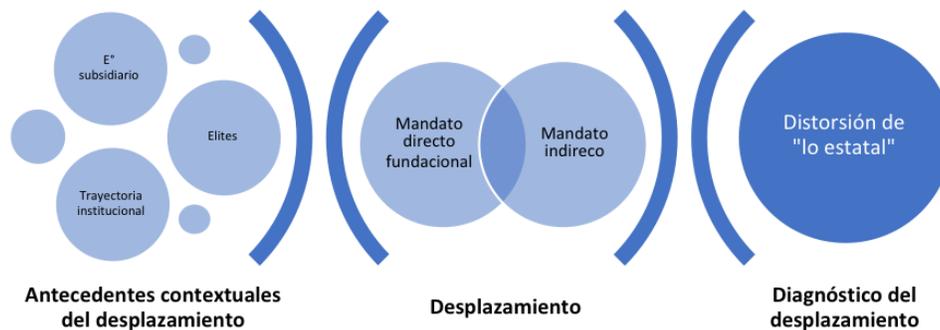
En definitiva, todos estos procesos han tenido como impacto central el cambio en el mandato fundacional de las universidades estatales, en sus formas de financiamiento y en sus fines tradicionales, como la formación de elites. Los entrevistados entienden estos cambios como *distorsión* producto de decisiones civiles con intereses concretos en el diseño de política pública en educación superior.

Los brasileros también tuvieron dictadura. Sin embargo, los militares no se metieron en alterar el tema de educación ni tampoco la salud. En (...) Uruguay lo mismo. Acá nuestros amigos argentinos, exactamente igual. No se alteró la educación, siguieron gratis. Entonces, por conclusión, ¿por qué los militares [chilenos] tenían interés en cambiar eso? No, no fueron los militares. Fue un grupo especial: (...) los Chicago Boys. [Convencieron] del buen negocio que había en esto de la educación a los militares y los militares ahí quedaron trastornados, y dijeron hagámoslo en educación, hagámoslo en salud. Y eso es lo que tenemos hoy (Rector/a).

Y ahí hay una distorsión que se produce, a partir de 1981 en el caso chileno, pero que se está produciendo hasta el día de hoy a nivel mundial, internacional. El debate sobre el futuro de la educación se va a dar en este tiempo nuevamente (Rector/a).

En síntesis, los diversos estamentos dan cuenta de sus vivencias y miradas de la transformación en la educación superior chilena en la creación de un nuevo escenario: el mandato directo ha girado hacia un mandato indirecto, impactando profundamente en la forma en que la universidad estatal percibe su misión y fines (Figura 2).

Figura 2. El desplazamiento del mandato



3.1.4. La identidad estatal en las universidades del Estado

A pesar de este desplazamiento en el mandato, los representantes de las universidades estatales reconocen que sigue existiendo un mandato propio de *lo estatal* que debe ser cumplido. Al reconocerse como "propiedad del Estado", los actores vivencian una obligación con el Estado y la sociedad. El sentirse *Estado* hacen emerger una dimensión subjetiva: *la identidad estatal*.

La identidad estatal, de acuerdo con los actores entrevistados, contiene dos principios articuladores: a) la obligación del ejercicio de la delegación soberana, y b) la responsabilidad con la comunidad y sus necesidades.

a) Obligación del ejercicio de la delegación soberana

Los actores entrevistados asumen un mandato que tiene como fundamento la representación de la población nacional como piso identitario: "ser Estatal es representar a todos los chilenos, en primer lugar" (rector). Así, se establece el reconocimiento de una delegación soberana en las universidades estatales. Y en este reconocimiento se sostiene el vínculo entre el mandato soberano de la nación con el Estado y la relación imbricada de éste con sus universidades.

En otros términos, la delegación soberana recae en el Estado y es el propio Estado quien construye sus universidades para la persecución de fines educativos e investigativos. De esta forma, la delegación soberana es puesta en el Estado como el espacio legítimo de la

representación nacional y, por ende, se transforma en el principal agente para promover la acción educativa de las universidades.

Nosotros como universidad pública, digamos, o del Estado, somos del Estado, y además somos pública (...) Es casi como una obligación hacerte cargo de estos problemas. Somos el Estado, de alguna forma (académico o profesional de VcM).

Nosotros no podemos perder el horizonte, somos una universidad del Estado. Debemos entender la educación como un asunto de Estado y eso es indiscutible desde mi punto de vista (...) Una universidad del Estado debe tener claro que la educación es un asunto de Estado: está vinculado a derechos y deberes de los ciudadanos y deberes del Estado (directivo de VcM).

La delegación soberana, junto a la representación legítima en el Estado, obliga a la realización de tareas emprendidas por sobre las voluntades que pudiesen ser parte del mandato delegado en las universidades. Por consiguiente, las universidades estatales deben, por obligación, contribuir a las políticas públicas del Estado en representación legítima de la soberanía.

Yo creo que nosotros como universidad tenemos una cosa que es fundamental. Para nosotros no hay elección, nosotros tenemos que cumplir las políticas públicas. Tenemos que contribuir a que las políticas públicas se lleven adelante (Rector/a).

b) Responsabilidad con la comunidad y sus necesidades

Sumado a la obligación de contribuir al desarrollo de políticas públicas, las universidades tienen la responsabilidad de ser un espacio de articulación de los intereses de la comunidad, transformando sus necesidades y preocupaciones en ámbitos centrales de su quehacer como instituciones del Estado: “Lo más importante es para qué servimos y a quiénes tenemos que atender” (académico o profesional de VcM).

El rol público yo lo entiendo cómo una labor que tiene que deberse a la comunidad, de buscar progreso en la comunidad y de potenciar la comunidad. (...) Obviamente [como] parte del Estado, porque se ve como una obligación: es algo que tienen que hacer (representante estudiantil).

Fuertemente el rol social. Para mí eso es fundamental. Si no, no tiene sentido ser una universidad de Estado. Puedes ser una universidad privada. Fuertemente el rol social y el protagonismo que tiene que tener en la sociedad. Para mí eso es fundamental en una universidad estatal: lo que tiene que definirla como tal (académico o profesional de VcM).

Junto con esto, y en la atención a las necesidades de la sociedad, las universidades estatales deben desarrollar una búsqueda de la excelencia de sus profesionales, sus acciones y sus resultados acompañados de un sentido de servicio público.

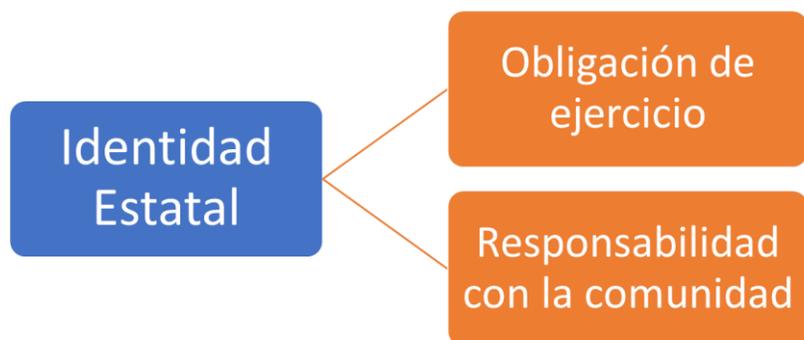
Ese es el honor (...), así como la impronta, de ser un servidor público. De que te dé orgullo, de decir “chuta, el Estado me escogió, porque yo concursé, me preparé, estudié, di un examen, competí con otros para quedar en esto. Yo concursé y el Estado me escogió y me dio esa responsabilidad y mi responsabilidad es dar lo mejor de mí, para que todo aquel que pase por mi vida tenga algo de eso”. Yo creo que eso es como parte del honor de llevar lo público (académico o profesional de VcM).

Todo esto está en combinación con un sentido de equidad social que promueva el desarrollo integral de la población.

Y en ese sentido, si tú te fijas, estas universidades cumplen un doble rol. [...] Son capaces de articular de buena manera procesos formativos, son capaces de llevar tecnología, son capaces de mejorar un conjunto de procesos, pero al mismo tiempo son una forma de vivir, donde el espacio democrático está presente como en ningún otro [lugar] (directivo de VcM).

En definitiva, de los análisis se desprende que la *identidad estatal* es un comportamiento connatural y contiene una carga de sentido en las universidades del Estado que está más allá de los cambios que puedan ocurrir en el diseño general de la educación superior. Se configura, principalmente, a partir de la dimensión subjetiva que representa en los actores ser parte del Estado (Figura 3).

Figura 3. Identidad estatal



3.2 Horizontes normativos: Visión y agencia en las políticas públicas

En un escenario de debate sobre lo público, los actores entrevistados perciben una tensión entre los fundamentos y los desafíos de las políticas públicas en educación superior.

Todo el mundo dice que el problema es de plata y que el Estado tiene que ponerle más plata. Yo creo que el tema es priorizar los objetivos que estamos buscando. Después de eso veremos cuánta plata y de dónde se saca, pero hoy día no existe [esa priorización] (directivo de VcM).

3.2.1. Los fundamentos de las políticas públicas en educación superior

En el plano de la discusión sobre los fundamentos de las políticas públicas en educación superior, emergen aspectos de contenido sustantivo y criterios de acción.

a) Contenido sustantivo

Para los aspectos de contenido sustantivo se establece la necesidad de fijar, con claridad y de antemano, los principios conceptuales y políticos que van a dar coherencia y orientación a las políticas en educación superior.

La ingeniería de la cosa no te asegura un buen proyecto. La ingeniería de los hacedores en políticas públicas no te asegura buenas políticas públicas para el objetivo del país si la carta de navegación política no está (Rector/a).

Uno de estos principios es la delimitación clara entre instituciones público-estatales e instituciones privadas, ya que esta delimitación se considera como una cuestión fundamental.

Yo creo que, en una frase, ese sería el tema de nuestra proyección como universidad del Estado, como universidades públicas (...) La relación con el Estado tiene que ser claramente definida, en términos (...) políticos, de gobernanza y de financiamiento (Rector/a).

Se busca, por tanto, un debate sincero y abierto que fije límites institucionales y atienda las necesidades de estas instituciones de acuerdo con sus características.

O sea, si los gobiernos no se atreven a definir con claridad qué es *lo público* y qué es *lo privado*... Si no se atreven a promover que son dos sectores diferentes, pero que deben caminar juntos para avanzar. Si no se atreven a definir cuál es el mundo de lo público y cuál el de lo privado y cómo ambos pueden participar en esos mundos, ¿cómo diseñas una política pública? (Rector/a).

Otro principio es la construcción de un piso mínimo de entendimiento sobre conceptos centrales para la educación superior como *desarrollo, innovación, formación profesional, investigación o calidad*, por nombrar algunos. Esta situación sería central a la hora de establecer los fundamentos de las políticas públicas en educación superior debido a que la indefinición, de acuerdo con los actores entrevistados, traería problemas para la implementación de esas políticas y para el diálogo entre universidades y Estado.

Y cómo te digo, con políticas claras de desarrollo, de definición de desarrollo (...) hacia dónde va Chile o hacia dónde quiere ir, en formación de capital humano, en líneas estratégicas, en formación técnica (académico o profesional de VcM).

Yo creo que las dos cosas. Yo creo que estamos faltos de una discusión y un discurso de calidad. ¿Qué es la calidad en la educación? ¿Que los estudiantes salgan a los cinco años de la carrera, que los estudiantes salgan con buenas notas, que los estudiantes salgan bien preparados...? (académico o profesional de VcM).

b) Criterios de acción

De esta forma, sobre la base de un ejercicio de clarificación y puesta en común de los contenidos sustantivos, emergen criterios de acción que nutren los fundamentos de las políticas públicas en educación superior. Estos criterios son: participación e incidencia de las universidades en la construcción de las políticas públicas en educación, construcción planificada de las políticas públicas, y promoción del fortalecimiento y colaboración entre instituciones estatales.

Participación e incidencia de las universidades en la construcción de las políticas públicas en educación

Se sostiene la necesaria participación de las universidades en las discusiones sobre políticas de educación, como un actor con una agencia relevante en el diseño. De ahí que se haga necesaria su incidencia.

Yo creo que las políticas públicas a veces se hacen entre cuatro paredes, lamentablemente. Sin escuchar a los actores principales (...) las personas, las empresas, la industria, por supuesto el Estado, por supuesto las universidades. Se tienen que juntar y reunir en una mesa todos para hacer esas políticas públicas. No solo desde el que tiene el poder, no solo desde la mirada del político, o del ministerio equis, porque hay que pensar que estas políticas se tienen que sustentar, tienen que ser viables económicamente, pero también tienen que producir un impacto (académico o profesional de VcM).

Construcción planificada de las políticas públicas

Como segundo aspecto, se plantea la construcción planificada de las políticas desde una coordinación Estado-universidad. Ejemplo de esta coordinación es la realización de estudios que acompañen las políticas o diseños de comunicación entre ministerios y universidades que permitan la planificación de áreas estratégicas del Estado. Esta promoción es coherente con el vínculo entre Estado y universidad como un mandato que debe ser proveer señales, lineamientos o direcciones claras de lo que Estado promueve y espera de sus universidades.

Creo que una política pública de vincular la educación superior pública, es decir, las universidades estatales, con ministerios sectoriales... estas cosas yo las he dicho... nadie me ha escuchado. Que las universidades estatales se vinculen con ministerios sectoriales, de Minería, de Agricultura, de Salud. Que los ministerios tengan fondos para que sus universidades estatales se preocupen de problemas importantes (...) Eso sería potentísimo para el desarrollo del país... (Rector/a)

Supongamos nosotros promovemos capital humano en forma intuitiva por oferta, pero quién te dice que esa oferta es la que se necesita. ¿Quién dijo que necesitaban a esos profesionales? Alguien te lo tiene que decir. Tiene que haber un estudio. Para esto tienes la estrategia. Yo puedo estar ofertando magíster en robótica, ingenieros en robótica... chuta, ¿necesitamos aquí en la región o en Chile un magíster en robótica? ¿Me entiende o no? (académico o profesional de VcM).

Promoción del fortalecimiento y colaboración entre instituciones estatales

Y como un tercer elemento, se busca la promoción de una lógica de fortalecimiento y colaboración entre instituciones de educación superior estatal, por sobre las formas punitivas o de castigo por el cumplimiento parcial de los compromisos adquiridos.

Lo segundo [es] que funciona mucho más la complementariedad y la colaboración que la rivalidad y la competencia entre universidades, entre instituciones. Por lo tanto, los sistemas deben fomentar a que haya un trabajo conjunto, convergente especialmente de las universidades del sistema estatal (Rector/a).

Pero aquí hay una confusión muy grande y reiterada [sobre] un concepto de calidad mucho más dado por el castigo que por la promoción. Eso es parte claramente del sistema neoliberal: tú cortas cabeza, digamos, a los que no les va bien (Rector/a).

Con ello se busca reivindicar el mandato y la relación de protección que el Estado debe tener con sus universidades.

Entonces la política pública debe ser para reforzar a las universidades estatales, pero en todos sus aspectos, para que podamos ser competitivos, o más bien poder resaltar ese sello estatal (...) que la cancha esté nivelada para todos, por eso esa política pública (académico o profesional de VcM).

3.2.2. Desafíos para las políticas públicas en las universidades estatales

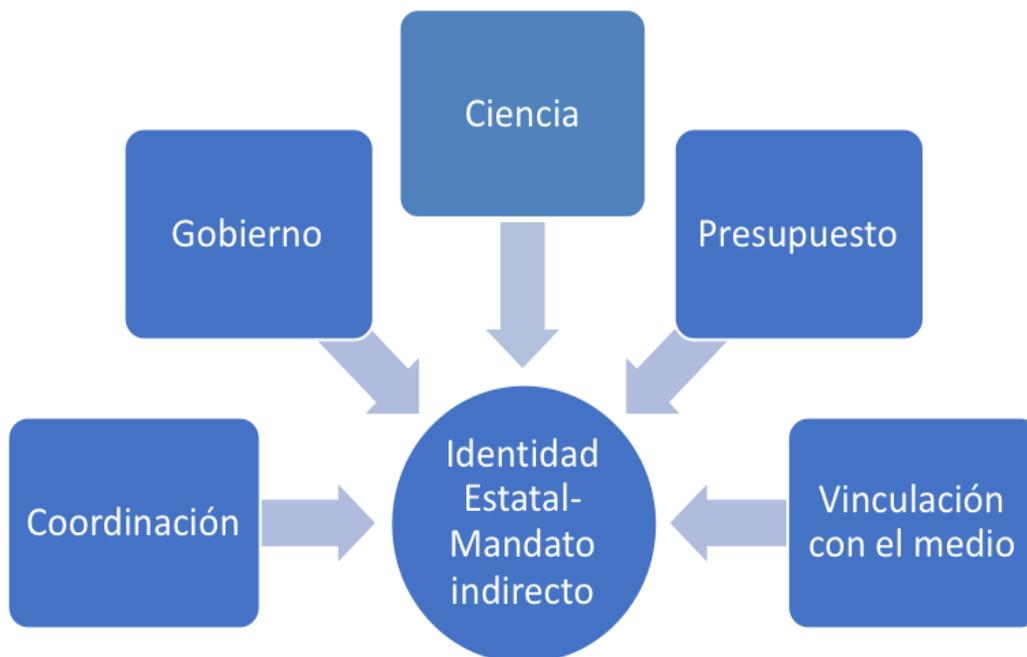
La identificación de *lo público* como aquello que es propiedad del Estado y *lo estatal* como un mandato para las universidades, constituye el telón de fondo conceptual de una serie de visiones respecto al impacto de las políticas públicas en las universidades del Estado.

Dentro de este marco es posible identificar dimensiones específicas que son de interés de los actores y forman parte sustantiva del diseño en educación superior. Este diseño estructura un nuevo mandato indirecto: los actores buscan reconstruir y/o recuperar una *identidad estatal* que permita preservar y proyectar el mandato fundacional directo.

En esta dirección, el desplazamiento en el mandato y la promoción de una identidad estatal sin un soporte institucional claro ha provocado cambios en el diseño de las

universidades estatales y revela expectativas y diferencias entre los estamentos, en dimensiones como: coordinación, gobierno, ciencia, presupuesto y vinculación con el medio (Figura 4).

Figura 4. Dimensiones específicas de la identidad estatal



En consecuencia, es en el marco de estos cambios que los actores sostienen posiciones, temas a desarrollar o aspiraciones para las universidades estatales. No obstante, estas posiciones o aspiraciones no se encuentran exentas de diferencias o discrepancias entre los actores y serán objeto de revisión a continuación.

Visión respecto a la coordinación de las universidades del Estado

La primera de estas dimensiones es la coordinación general de las universidades estatales. La coordinación hace referencia a todos los aspectos de diseño que rigen y regulan a las universidades de Estado en sus dimensiones generales de funcionamiento interno y externo. Esta coordinación general se expresa en: a) coordinación de trayectorias, b) autonomía universitaria, c) relación universidad-Estado, y d) control y regulación.

a) Coordinación de trayectorias

En esta dimensión, los actores, de forma mayoritaria, prefieren el desarrollo de una red de coordinación que respete las trayectorias institucionales de las universidades, poniendo énfasis en la superación de las dificultades que pueden enfrentar.

Por lo mismo, este sistema de articulación debiera atender a esas realidades, a esas prioridades, a esos estados de desarrollo diferenciado que tienen las universidades y, por lo mismo, creo que es mejor identificar qué requieren las distintas universidades estatales y sobre esa base construir, por así decir, o redes temáticas o redes territoriales o consorcios o redes que digan relación con determinados objetivos de desarrollo de país (Rector/a).

b) Autonomía universitaria

Desde el respeto a las trayectorias institucionales, los actores buscan definir el rol del Estado y la respectiva autonomía de las universidades estatales. Se reconoce la necesidad de contar con el impulso y el soporte estatal, pero en el marco de una relación de complejo equilibrio entre “ni dirigismo, ni espontaneidad” que reposicione la autonomía universitaria como una protección estatal para el libre pensamiento y la crítica al propio quehacer del Estado.

Para eso se requiere una mayor articulación y esa articulación creo que debe ser hecha con la participación del Estado. Es difícil que estas universidades lo puedan hacer espontáneamente. ¿Por qué? Porque los instrumentos de la política pública tienden y van a seguir [tendiendo], creo yo, a separar a las universidades en agentes que se disputan recursos (...) Ese sistema debe ser complementado por otro en que estas universidades puedan asumir ciertas tareas en común (Rector/a).

Trabajar en una misma perspectiva, pero también con la autonomía propia de la universidad. Es decir, nosotros no somos el órgano pensante del Estado. Somos un órgano pensante del Estado, pero con un grado de autonomía, que te lo da más el conocimiento científico, el debate de la academia, y no necesariamente la gestión pública. Es decir, por ejemplo, en algunos temas nosotros hemos sido bastante críticos con respecto a lo que está haciendo el Gobierno (Rector/a).

c) Relación universidad-Estado

Es en estas condiciones, de autonomía universitaria, que los actores sostienen que la coordinación de las universidades estatales debe responder a una política de Estado y no de Gobierno, debido, principalmente, al respeto de las funciones críticas de la universidad y su rol central en la cultura.

Yo creo que, primero que nada, la vinculación [universidad-Estado] ha ido tomando un espacio. Es nueva, pero creo que lo central es que no tenemos políticas públicas, políticas de Estado. No quiero políticas públicas, quiero políticas de Estado, que no venga un Gobierno y las cambie por otras (Rector/a).

Bajo este principio de coordinación universidad-Estado, surgen desde los propios actores experiencias recientes de valoración positiva por su impacto en la sociedad y la definición del rol y sentido de una universidad estatal.

Por ejemplo, el tema energético es un tema estatal. Un tema que emana de los órganos estatales, con una mirada de Estado y que permeó a la Universidad, y la Universidad genera un modelo de energía renovable no convencional (...) Es la base de mi modelo de vinculación. Entonces, al generar esto con apalancamiento de recursos, con una mirada que cruza lo intersectorial, [significó] un espaldarazo de trabajo colaborativo con el Estado muy fuerte y que tuvo un impacto local, regional, que hasta el día de hoy perdura (directivo de VcM).

No obstante, se evidencia una pérdida de primacía de las universidades estatales en su rol de promover agendas públicas sobre temas de relevancia nacional.

Y hoy día en el espacio a nivel nacional, si uno lo mira desde esa perspectiva y desde el punto de vista comunicacional, las universidades públicas o del Estado han ido perdiendo primacía, porque hoy día si Televisión Nacional entrevista a un profesional universitario lo busca en la Andrés Bello, Los Andes, San Sebastián, y antes era la Universidad de Chile o la Universidad Católica. Hoy día, el Canal 13 lo hace, pero Televisión Nacional rara vez entrevista a un académico de la Universidad de Chile para un determinado tema (Rector/a).

Lo anterior está relacionado con la mirada valorativa del Estado en educación. Se promueve un fortalecimiento del rol del Estado desde una puesta en valor de sus funciones en la educación superior, junto con una definición como sociedad de qué es lo que se espera de las universidades del Estado de Chile.

Yo creo que el hecho de ser universidad estatal hace unos años era igual duro, uno sentía que iba contra la corriente. Ahora, las universidades estatales por primera vez parece que fueran —yo uso palabras en inglés, perdona— el *mainstream*. Ahora todos quieren ser públicos, todos quieren subirse al carro... (directivo de VcM).

Bueno, mi expectativa es que la universidad estatal recupere su rol principal. Su rol principal es, a mi entender, realizar o procurar realizar el bien común, superar los intereses individuales y, por lo tanto, preocuparse por los grandes temas; que esté involucrada la universidad en aportar a la política pública más que a tener que sustentarse económicamente (...) ¿Cuál es mi aspiración? Que la universidad estatal vuelva fuertemente a realizar su misión (Rector/a).

d) Control y regulación

La coordinación de trayectorias desde el Estado, respetando la autonomía universitaria, aun cuando significa complejizar la gestión y la burocracia de los procesos administrativos, se valora y se considera necesario el control y regulación de las diversas actividades de las instituciones desde un marco de adaptación a los nuevos procesos de gestión.

Nosotros estamos regidos por elementos de probidad, de Contraloría, de plataforma de Chile Proveedores. Una serie de resquicios legales de probidad que, evidentemente, está bien, hay que continuar haciéndolo, pero que implica una burocracia que tiende muchas veces a disminuir los tiempos de reacción (directivo de VcM)

En síntesis, los actores promueven una coordinación desde las diversas trayectorias institucionales con autonomía, con un fortalecimiento del rol del Estado y con controles y regulaciones adaptados a los nuevos desafíos de las universidades, combinando las diferencias institucionales que permitan adaptar las políticas educativas a la realidad y contextos de las universidades estatales en su dimensión principalmente regional.

...trabajando muy relacionada, con mucha relación digamos, pero a partir de que el Estado entienda que es una universidad estatal, regional, [que] cumple roles muy

distintos (...) a una universidad que se encuentra tal vez al centro del país. Somos mirados de otra manera, somos parte del desarrollo de la región. Yo creo que por ahí podría ser muy significativo para nosotros (representante red VcM).

Visión del gobierno de las universidades del Estado

En la dimensión del gobierno de las universidades estatales existe un marcado contrapunto dentro de las comunidades educativas entre el rol de cada estamento en la toma de decisiones y el ejercicio de la política interna de la universidad. Para rectores y cuerpos administrativos existe un consenso sobre la necesidad de contar con algún cuerpo colegiado en que participen todos los estamentos, siempre que no se extienda o posea atribuciones en la designación de autoridades superiores, como es el caso de la rectoría. En otras palabras, que las elecciones de autoridades superiores de la universidad sean únicamente entre “pares”.

Yo creo que la idea más predominante, resumiendo, respecto a gobierno, es que debe haber una instancia en la cual los tres estamentos participen en algún cuerpo colegiado y la elección de autoridades unipersonales debe recaer solamente en lo académico, y que es más o menos lo que hoy día se acepta (Rector/a).

Cabe agregar que tal posición es apoyada por una minoría de representantes estudiantiles, quienes coinciden en la no participación de los estudiantes en la elección de autoridades debido al carácter transitorio de su rol en la universidad.

En este momento [al rector] lo eligen los académicos con más alto cargo en la universidad, que son quienes van a trabajar, quienes van a tener que seguir la visión que él traiga a futuro (...) Yo creo que está bien que lo elijan ellos (representante estudiantil).

Por otra parte, los estudiantes, en su mayoría, desconocen las funciones o políticas institucionales de las universidades, poniendo de manifiesto que, actualmente, su estamento se encuentra en una situación de deterioro, no solo en relación a aspectos vinculados a la toma de decisiones, sino también en términos del conocimiento que tienen del funcionamiento interno de las universidades estatales.

Porque no conocemos en realidad lo que hace el rector con el Estado. No nos informan (...) Por ejemplo, nos invitaron a la Honorable Junta y fue como "Oh, estamos sabiendo algo de la U" (representante estudiantil).

Por ese motivo, una gran cantidad de federaciones de estudiantes han desarrollado procesos de movilización con el objetivo de construir nuevos estatutos que reconozcan su participación en los órganos colegiados y en la elección de autoridades. Estos procesos tienen niveles disimiles de avance en cada una de las instituciones, pero en su gran mayoría se encuentran en proceso de evaluación institucional y con escasa capacidad de seguimiento por parte de la organización estudiantil.

Porque para conseguir todo lo que te estoy diciendo, tuvimos que estar en toma mínimo dos meses. ¿Ahora vamos a ser considerados en el nuevo Estatuto? Yo creo que sí, tengo la fe y tengo la esperanza porque en conjunto con los funcionarios fuimos capaces de conseguir el 4 3 3 en todas las decisiones de la universidad: docentes cuarenta, estudiantes treinta y funcionarios treinta por ciento (representante estudiantil).

Visión sobre la ciencia en las universidades del Estado

En la dimensión sobre la ciencia se identifican tres aspectos centrales: a) el Estado como principal promotor de la investigación básica, b) el rol y condiciones de producción de la ciencia, y c) la formación y especialización profesional pertinente.

a) El Estado como principal promotor de la investigación básica

De forma mayoritaria, los actores sostienen que la investigación científica básica debe ser desarrollada y promovida principalmente por el Estado, debido a la imposibilidad de asegurar beneficios inmediatos y/o directos. Por este motivo, resulta central para las universidades estatales preservar y promover la investigación que da sustento a las posteriores investigaciones aplicadas y cuyo impacto es cualitativamente significativo al desarrollo económico, social y cultural de las sociedades, la nación y el territorio.

Cuando tú investigas y desarrollas conocimiento, el 80% o 90% del conocimiento probablemente no va a llegar a un punto tangible. Y esa es la gracia del conocimiento y la innovación, que probablemente de 100 proyectos, 99 te van a decir que no, pero el uno que sí va a pagar a todo el resto. Entonces, es la inversión que tú haces. Si uno ve gráficos

de qué se financia... voy a poner el ejemplo de Estados Unidos: el 80% de lo que financia el Estado norteamericano federal es investigación básica, que no necesariamente tiene una salida en productos tangibles. Básica. Ni siquiera es investigación fundamental. Ni siquiera es investigación aplicada. Probablemente... y por eso es el reservorio más grande de invenciones y de investigaciones, porque muchas de esas investigaciones pueden tener una aplicación (directivo de VcM).

b) Rol y condiciones de producción de la ciencia

Respecto al rol y condiciones de producción de la ciencia, emergen discusiones respecto al diagnóstico de la investigación científica. Por un lado, un grupo de actores considera que la investigación básica nacional no ha logrado construir comunidades científicas lo suficientemente robustas para poder hablar de una ciencia chilena preocupada de temas y áreas de investigación propias de nuestro país.

Tenemos unas organizaciones que se llaman universidades hace ya mucho tiempo, pero no hay comunidades científicas nacionales, no hay ciencia chilena, porque básicamente qué necesitas tú, una comunidad que se identifique como tal y que discuta y analice puntos de vista y entregue aportes y, por lo tanto, vaya decantando una forma de construcción compartida de conocimiento. Eso en Chile no existe. Tú tienes miles de personas trabajando en las universidades, que tratan de dialogar con comunidades afuera, que son grandes, pero lo local casi no existe (directivo de VcM).

Y, por otro lado, un grupo de actores considera que los incentivos de producción científica promueven la investigación de laboratorio por sobre la investigación aplicada. Sostienen que tanto el prestigio como los beneficios en una carrera académica estándar, y para las propias universidades, recae en la mayor investigación básica debido al financiamiento asociado a ella.

La investigación tecnológica no tiene valor académico. Me explico. Yo, como académico, me tengo que desarrollar, me están evaluando cada cierto tiempo, hay una carrera académica. Hasta ahora, todo lo que era el área de emprendimiento, innovación, patentamiento, transferencia tecnológica, no tenía valor curricular para mí. ¿Qué es lo que tiene valor curricular académico para mi promoción? (...) Ahí hay cosas que no hemos sido capaces de cambiar, pero todavía estamos con una camisa de fuerza externa, porque muchos piensan “¿para qué voy a meterme en este tema de la investigación aplicada si no me trae ningún beneficio?” (académico o profesional de VcM).

No obstante, se observa un consenso transversal en que la educación superior tiene un rol central en la cultura nacional desde la investigación científica y la divulgación.

Un sistema de educación superior tiene que ser desde luego capaz de tener grandes centros de pensamiento, generar centros de pensamiento. Estos no pueden quedar simplemente a la decisión de grupos de poder que crean centros de propaganda intelectual para determinado propósito. O sea, cómo se hace para tener un sistema cultural más equilibrado en función, digamos, de cómo concurren las diversas tradiciones y corrientes de pensamientos en el país. Aquí nadie se preocupa de eso. ¿Cómo democratizamos el sistema cultural e intelectual de país? (Rector/a).

También se coincide en lo perjudicial de un diseño de financiamiento condicionado para la investigación científica debido a la sujeción individual del investigador a su *voucher*, por sobre la conformación de equipos investigativos.

Nosotros debemos vivir, los académicos. Necesitamos nuestros salarios, es verdad. Pero con este sistema de financiamiento perverso que tenemos hoy día en las universidades estatales, nos obligan a (...) estar respondiendo permanentemente a lo que son las demandas y no a la creatividad (académico o profesional de VcM).

¿Cómo ha formado los grupos de investigación la Andrés Bello? Llevándose los grupos completos de una universidad estatal. Un grupo completo de *head-hunters* de la Universidad X [estatal]. O sea, con plata tú puedes hacer cualquier cosa. Pero eso cómo lo controlas (académico o profesional de VcM).

Junto a la crítica del diseño de financiamiento condicionado se promueve el rol de la ciencia en la promoción de ciudadanía y en el rol social integrador que juega en nuestras sociedades.

Lo que queremos hacer es que a través de elementos científicos podamos mejorar la responsabilidad social, la responsabilidad cívica. Cómo construimos un tipo cívico, que no robe, que respete los semáforos, cruce donde tiene que cruzar, que se comporte cívica y respetuosamente como un elemento de una sociedad. Por eso yo siempre digo: estamos evangelizando. De algún u otro modo estamos evangelizando la sociedad (directivo de VcM).

Así, al igual que en la dimensión de coordinación, emerge una especificidad regional de la ciencia en el marco de dificultades y su aporte al desarrollo de las regiones.

Es difícil hacer ciencia en las regiones. Es muy difícil. Sobre todo, en ciencias que implican laboratorios, que implican biotecnología. Probablemente es distinto si quieres hacer ciencia en otro tipo de industrias; por ejemplo, en las tecnologías de la información. Necesitas una buena conexión y un buen computador. Y eso es más o menos estandarizado. Pero para otras disciplinas que necesitan mayor inversión inicial y con resultados más inciertos en el futuro, eso se hace un poquito más complejo en las regiones (directivo de VcM).

c) Formación y especialización profesional pertinente

Para el caso de la formación de profesionales y su vínculo con el desarrollo, se reflexiona sobre la promoción de profesionales más vinculados a la investigación científica junto a la necesidad de planificar estudios de posgrado pensando en su impacto. Sobre todo, por la formación de capital humano avanzado sin un claro retorno de contribución investigativa u/o profesional.

Sobre todo hablando ahora del posgrado, magíster, doctorado, lo que tiene que ver con cursos, diplomados, todo eso yo siento que es muy importante darle énfasis en la sociedad y creo que ahí el Estado debe jugar un papel central. Financiar como loco eso en un mediano plazo va a mejorar la productividad del trabajo. La gente se va a estar preparando, va a haber más innovación tecnológica, va a haber más innovación en la gestión en las organizaciones, surgimiento de más creatividad porque hay más debate, más diálogo público. Uno no ve eso y ahí las universidades van a tener que tener un mecanismo bien particular para el desarrollo de la sociedad (académico o profesional de VcM).

Por este motivo, se evidencia la necesidad de establecer una especificidad que reconozca las diferencias en la promoción y desarrollo de investigación científica en territorios descentralizados.

Yo creo que las universidades del Estado están destinadas a desarrollar programas en función de las necesidades que tienen las universidades regionales, que tiene la región y al país en general. Es la única validez de ser una universidad pública estatal. El Estado (...) debe reconocer de una vez por todas que tiene universidades estatales (Rector/a).

Visión del presupuesto de las universidades del Estado

Como es de conocimiento público, existe consenso transversal en los estamentos universitarios al considerar el aporte estatal como deficitario y lejano a las expectativas de un fortalecimiento real de las universidades del Estado.

Hoy día se otorga un financiamiento de ciento cincuenta mil millones a las universidades del Estado, repartido en diez años, lo que representa por año el uno por ciento del presupuesto de la educación superior. Y claramente si hablamos del fortalecimiento de la educación pública, eso tiene que ser, primero, permanente; segundo, debe tener criterios claros; y tercero, tiene que aumentar (representante estudiantil).

Por este motivo, se propone un cambio en el diseño de financiamiento que transite desde el financiamiento al estudiante hacia el de las instituciones.

Creo en un modelo en el cual el Estado debería apoyar a la universidad, financiar a la universidad, no al estudiante. Al estudiante sí, a través de becas y cosas de ese tipo, pero que no esté en relación directa con la universidad (académico o profesional de VcM).

Y, al igual que otras dimensiones, emerge otro tema, en este caso presupuestario, respecto a las universidades regionales y la posibilidad de realizar actividades con presupuestos similares, e incluso menores, a las universidades metropolitanas o centrales.

Crítica, es que siempre falta acordarse de las universidades regionales, porque obviamente no somos comparables unas con otras en la asignación de recursos. Hay una serie de cosas que obviamente difieren de una universidad a otra y para poder desarrollarte tú también necesitas de eso (directivo de VcM).

¿Por qué no un financiamiento del Gobierno Regional? Si esta es una universidad regional, el Gobierno Regional podría, dentro de las políticas públicas que pudieran existir, [aportar con] financiamiento... Hay financiamiento, pero por proyecto, eso está claro... pero financiamiento, una cierta cuota anual del presupuesto podría ponerla el Gobierno Regional (directivo de VcM).

Visión de la vinculación con el medio de las universidades del Estado

Respecto de la función de vinculación con el medio, las aspiraciones apuntan a un mejoramiento de los soportes que otorga el Estado para el desarrollo efectivo y eficiente

de la relación entre las universidades estatales y el territorio significativo donde despliegan su acción. Los principales aspectos son a) definiciones y rúbricas de acreditación sancionadas por la Comisión Nacional de Acreditación, b) incentivos en vinculación con el medio y c) nexos con el Gobierno Regional

a) Definiciones y rúbricas de acreditación sancionadas por la Comisión Nacional de Acreditación

En primer lugar, emerge como diagnóstico generalizado las deficientes definiciones de *vinculación con el medio* y las rúbricas que componen la acreditación. Se espera que la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) mejore estos aspectos, relevando las particularidades de cada universidad y los territorios en que se desenvuelven. Para ello, se tiene la expectativa de consolidar diálogos entre la Red de Vinculación con el Medio del CUECH y la CNA, para hacer más pertinentes y coherentes los procesos de acreditación.

Queremos ser interlocutores válidos frente al Ministerio de Educación. Que seamos un referente cuando al Ministerio, por parte de cualquiera de sus unidades, hable o tenga que hablar o tenga que referirse a vinculación con el medio. Nos convoque, porque nosotros somos los que hacemos vinculación con el medio en distintas universidades, buscamos su definición, su sistematización, la operatividad, los constructos (...) Esa es la gran aspiración de la red y eso permea en términos de construcción de indicadores, de documentos, de lineamientos. Una política nacional de vinculación con el medio, que, salvaguardando las diferencias locales y regionales, y la autonomía propia de la universidad, sea una columna vertebral, en donde cualquier duda está respondida en lo general. Que sea un rayado de cancha para todas las universidades del país, salvaguardando o respetando las diferencias de cada una en su especificidad. Pero que no haya duda, que tengamos el camino clarito. Que tengamos como la gran ley que nos rige de Arica a Punta Arenas. Ahí uno verá después cómo lo adapta, cómo lo adecua a las diferencias, a las particularidades de cada producto, de cada zona, de cada región con sus distintas demandas geografías urbanas, políticas, sociales, todo lo que quieras (directivo de VcM).

b) Incentivos en vinculación con el medio

En segundo lugar, los actores relevan que los incentivos son responsabilidad del Estado. En el ejercicio de esta responsabilidad se visualiza que las políticas gubernamentales que

promueven los incentivos están desequilibradas entre la investigación básica y la investigación aplicada, que desarrollan en mayor medida los académicos que realizan actividades de vinculación con el medio. Por lo tanto, de acuerdo con los actores, se deben fortalecer los incentivos hacia los académicos y poner en valor, como función sustantiva, a la vinculación con el medio.

Los incentivos están medios perversos, están puestos en un solo lado (...) Muchos piensan: ¿para qué voy a meterme en este tema de la investigación aplicada si no me trae ningún beneficio? (...) Lo que me sirve para la carrera académica es publicar un artículo, hacer un *paper*, y publicarlo en una revista ISI o SciELO. Me pagan por eso, y a la universidad le llega plata externa también. Es considerado para la acreditación, y es considerado en mi carrera académica. Si hago una patente hoy día no me vale nada, no le trae más plata a la universidad, no me trae plata a mí, no me lo toman en consideración en mi carrera académica. Eso tiene que cambiar. Todo el mundo lo tiene claro. (...) Ahí nos encontramos con esta camisa de fuerza que tenemos, porque vienen de fuera: el Conicyt, son instituciones externas las que nos dicen “oye, si no tienes tantas publicaciones no te paso plata”, y eso es lo que creo que debiese estar discutiéndose en la ley de las universidades del Estado, esos temas son los complican el desarrollo de esas áreas (...) Hay dos cuestiones, dos contradicciones: una, que el Estado no está poniendo los incentivos donde corresponden, e internamente no hemos hecho lo poco que podemos hacer. No puedes echarle la culpa a que no están las condiciones, porque algo se puede hacer y no se ha hecho (académico o profesional de VcM).

c) Nexos con el Gobierno Regional

En general, los actores sostienen que existen buenas relaciones entre las universidades y los gobiernos regionales. No obstante, muchas veces esta relación es evaluada como voluntarista y basadas en vínculos informales. Debido a que las universidades se observan a sí mismas como agentes de desarrollo territorial, se tiene por expectativa mejorar los canales de comunicación y trabajo entre las universidades y los gobiernos regionales mediante la institucionalización de las relaciones.

Sí, bueno, las relaciones institucionales, propiamente tal, no están, te diría yo, debidamente organizadas. No hay una institucionalidad que vincule las autoridades regionales o locales, sino que lo que existe son relaciones personales buenas, regulares o malas. Entonces eso provoca que esto no sea una relación sistémica, y sea obviamente variable dependiendo del cambio de las autoridades. No hemos logrado en Chile

estructurar una orgánica que permita, efectivamente, tener una relación permanente, con objetivos definidos, claros (Rector/a).

4. Discusión y conclusiones

Las visiones de los entrevistados nos permiten llegar a la conclusión de que el régimen de propiedad de las universidades es central al momento de pensar lo público, y que el tipo de relación entre el Estado y la universidad, como mandato, es determinante para su pleno ejercicio.

Como se pudo constatar, el análisis de las visiones respecto a lo público y lo estatal muestra un alto grado de homogeneidad y coherencia en el discurso de los actores entrevistados. Esta alta homogeneidad discursiva puede ser explicada por la coordinación sostenida de los actores durante los últimos años en instancias como el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (Cuech), la Red de Vinculación con el Medio del CUECH o la Confederación Nacional de Estudiantes de Chile (Confech), en donde, además de definir lineamientos de acción y coordinación institucional o estamental, también se construyen relatos y discursos que le dan coherencia y cohesión a su quehacer como agrupaciones. Junto con ello se constata, precisamente, que las mayores diferencias discursivas se presentan entre aquellos actores que no participan en instancias de coordinación, que, para el caso de las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, corresponden a los académicos y/o profesionales que ejecutan o coordinan proyectos de vinculación con el medio.

Habida consideración de lo expuesto, se presentan a continuación los hallazgos más representativos que se desprenden del análisis de las opiniones, visiones y posturas de los actores de las universidades.

1. Lo público es lo estatal

Esta afirmación no es ni trivial ni tautológica, pues para la gran mayoría de los entrevistados es el régimen de propiedad lo que define los límites de lo público, lo que inmediatamente los sitúa en oposición a la idea de que los aspectos misionales y/o el quehacer de una universidad puedan definir su carácter público. Aun cuando la mayoría de los entrevistados consideran que las instituciones privadas pueden realizar

contribuciones orientadas hacia el bien común, sostienen que dicha contribución siempre estaría sujeta a la voluntad de sus propietarios y que, por lo tanto, no sería garantía del permanente y obligatorio ejercicio del rol público.

A esto se suma la garantía de que, dada la ausencia de dueño en el caso de las universidades estatales, estas buscarían siempre representar el interés general o nacional. Por el contrario, las instituciones privadas son asociadas a la búsqueda del beneficio propio, ya sea por medio del enriquecimiento o por la instalación de una agenda misional particular.

Aun cuando el régimen de propiedad está en el centro de la definición de lo público, también existen, para los actores entrevistados, atributos cuyo despliegue es considerado un espacio para el desarrollo pleno de la educación pública. En este sentido, destacan la valoración del control y la transparencia en su quehacer, el compromiso con un desarrollo institucional que equilibre excelencia y equidad, y el compromiso con la comunidad, materializado en la formación de profesionales y la producción de conocimiento orientada al desarrollo de la nación y sus territorios.

Las distinciones expuestas entre el régimen de propiedad público-estatal y el privado, llevan aparejadas otras repercusiones. A juicio de los actores entrevistados, el despliegue pleno del rol público de las universidades del Estado se enfrenta constantemente con límites y dificultades en su implementación, y al mismo tiempo reconocen que es el propio Estado y sus autoridades quienes pueden proveer del soporte y apoyo para su plena realización. Es por ello que, según argumentan, se requiere un cambio profundo en la forma en que el Estado se relaciona con sus universidades.

2. Se requiere reconfigurar la relación entre el Estado y sus universidades

La relación de las universidades y el Estado es vista como fundamental al momento de pensar dichas instituciones, sus desafíos y problemáticas. La deteriorada calidad de este vínculo es recurrentemente asociada a las diversas transformaciones vividas por las universidades desde 1981. Analizando las críticas que se articulan a partir de dicho hito, se

ha podido constatar que los actores se enfocan principalmente en un cuestionamiento del cambio en el tipo de relación entre el Estado y sus universidades, que transitó de un mandato directo fundacional hacia a un mandato indirecto.

Este tránsito ha exigido a las instituciones una capacidad de adaptación para poder interpretar una multiplicidad de señales que muchas veces entran en contradicción con su cultura institucional o incluso con el ejercicio de su rol público: objetivos estratégicos diversos, multiplicidad de mecanismos de financiamiento, áreas específicas de fortalecimiento, incentivos al cambio institucional, nuevos y crecientes mecanismos de aseguramiento de la calidad, incentivos a una cultura de la competencia en materia de investigación, entre otras. Se trata de señales que entrega el Estado al conjunto de los actores e instituciones de educación superior, ya no como un mandato soberano para el cumplimiento de su misión como universidades público-estatales, sino como orientador del mercado. Se puede constatar una demanda directa de los actores entrevistados al Estado por definiciones claras que guíen sus acciones.

Aun cuando el deterioro en la calidad de la relación entre el Estado y sus universidades ha tenido como repercusión una distorsión en la comprensión de lo estatal, los actores entrevistados ponen en evidencian el reconocimiento de un mandato que sienten como obligatorio, no necesariamente formalizado en cuerpos jurídicos o administrativos, y al cual deben dar cumplimiento por medio de la atención de las necesidades de la comunidad.

3. Ser una universidad del Estado significa incidir en el diseño de las políticas públicas

El despliegue pleno del rol público y la reconfiguración de la relación entre las universidades y el Estado requiere, para los actores entrevistados, el fortalecimiento de su capacidad de agencia para incidir en las definiciones sobre política educativa, en el desarrollo de sus territorios y en los horizontes normativos que guíen, de forma general, los designios del país.

Aun cuando, como era previsible, el ámbito mayormente abordado es la política educativa, los actores entrevistados también destacan la necesidad de fortalecer la relación de sus instituciones con otras entidades públicas, como municipios, gobiernos regionales o ministerios sectoriales, para atender, de forma prioritaria y no competitiva, las necesidades que a través de dichas reparticiones materialice el mandato soberano de la comunidad. Esta relación debiera orientarse hacia una investigación pertinente, el acompañamiento en el diseño de políticas públicas y la planificación en áreas estratégicas del Estado.

En el ámbito de la educación superior, se destaca la demanda de los actores por ser partícipes en el diseño de la política educativa por medio de un trabajo colaborativo con la autoridad política, que asegure la viabilidad y pertinencia de las definiciones. Además de dicha demanda inicial, los actores entrevistados entregan algunas definiciones específicas sobre política. Una de las principales es el llamado a la autoridad a realizar una delimitación clara entre las instituciones público-estatales y las privadas. También se plantea la necesidad de construir un piso conceptual común que permita compartir criterios sobre materias específicas de política educativa, como desarrollo, innovación, formación profesional, investigación o calidad, por nombrar algunos.

En el proceso de análisis de los resultados empíricos emergieron hallazgos que los objetivos de este estudio inicialmente no consideraron como prioridad de la indagación. Sin embargo, su recurrencia y transversalidad hacen relevante su exposición.

El primero de ellos es la constatación de un profundo proceso de cambio en la cultura institucional de las universidades estatales debido a las nuevas formas de relación entre estas y el Estado. Esta nueva relación ha impactado en el perfil académico y promovido el crecimiento de un grupo de profesionales que por su magnitud puede ser visto como un *nuevo estamento*, con funciones orientadas a la gestión y al procesamiento de las señales indirectas del Estado. Este nuevo estamento de gestores es un asunto por investigar y abordar en el contexto del fortalecimiento de las universidades del Estado.

Otro hallazgo es la relevancia de la trayectoria institucional en la autopercepción de los actores para comprender mejoras o fracasos institucionales. Por este motivo, resulta particularmente necesario ahondar en las trayectorias institucionales de las universidades del Estado con el objetivo de mejorar la comprensión que se tiene del sistema de universidades, así como de sus expectativas. Ejemplo de esto son las distintas culturas institucionales de las universidades dependiendo de su ubicación geográfica, o las diversas configuraciones de las universidades “derivadas”.

Se suman a los anteriores hallazgos la preocupación creciente sobre una labor científica altamente tensionada por diferencias internas entre académicos, y las dificultades institucionales para desarrollar investigaciones pertinentes al país. En este sentido, para los actores entrevistados la promoción de un “modelo de ciencia chilena” es una tarea central para dotar de coherencia a las fuentes de financiamiento y a los diversos procesos de evaluación y examinación de investigación con financiamiento público que, por diversos motivos, se evidencian como erráticos y con bajo nivel de regulación y dirección.

Finalmente, es evidente la valoración de los procesos colaborativos como alternativa a los procesos con lógicas competitivas, como una alternativa de modelo de gestión pública para las universidades del Estado. Uno de estos modelos puede ser la coordinación en red de diversos estamentos a partir del interés transversal en actividades comunes, como lo es la Red del CUECH en Vinculación con el Medio.

En conclusión, las universidades del Estado manifiestan una clara apertura a un fortalecimiento de los lineamientos del Estado hacia sus funciones, debido a que su autocomprensión vincula directamente su pertenencia al Estado con la calidad del espacio público. Junto con esto, se encuentran ampliamente disponibles a ser involucradas en los temas y desafíos del país para contribuir como una voz de apoyo, que en buena medida este estudio comienza a trazar.

Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación. Un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: Lom.
- Brunner, J. J. (2005). "Transformaciones de la universidad pública". *Revista de Sociología*, 19: 31-49.
- Brunner, J. J., y Peña, C. (2011). *El conflicto de las universidades: Entre lo público y lo privado*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Casassas, D. (2010). *La ciudad en llamas: La vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith*. Barcelona: Montesinos.
- Cristi, R. (2011). "Autoridad, libertad y republicanismo". *Revista de Filosofía*, 67: 9-28.
- Galleguillos, P., Hernández, T., Sepúlveda, F., y Valdés, R. (2016). *Reforma a la educación superior. Financiamiento actual y proyecciones*. Santiago: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la vida pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Hayek, F. (2011). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
- Hibou, B. (1999). *De la privatización de las economías a la privatización de los estados. Análisis de la formación continua del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marginson, S. (2010). "Higher Education in the Global Knowledge Economy". *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 2(5): 6.962-6.980.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Madrid: RBA.
- OCDE (2009). *Revisión de políticas nacionales de educación. Programa Becas Chile*. OCDE, Banco Mundial.
- (2017). *Reviews of National Policies for Education. Education in Chile*. París: OCDE.
- Peña, C. (2016). Derecho a la educación y libertad de enseñanza. *Estudios Públicos*, 143: 7-34.

- Pettit, P. (1999). *Republicanism: Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Madrid: Paidós.
- PNUD (2005). *Expansión de la educación superior en Chile. Hacia un nuevo enfoque de la equidad y calidad*. Santiago: PNUD y Gobierno de Chile.
- (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: PNUD.
- Ruiz Schneider, C. (2010). *De la República al mercado. Ideas políticas y educativas en Chile*. Santiago: Lom.
- Salazar, J. M., y Leihy, P. (2013). El manual invisible. Tres décadas de políticas en educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21 (34): 1-38.
- Silva Pinochet, B. (2012). “Las promesas de la modernidad puestas en juego: el sometimiento de la autonomía colectiva a la libertad individual del Mercado”. *Polis*, 11 (31): 279-291.
- (2014). “The Student Movement in Chile 2011-2012: Rearming the critique of capitalism”. En P. Wagner, *African, American and European Trajectories of Modernity: Past Oppression, Future Justice?* (pp. 238-257). Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Simbürger, E. (2013). “Moving through the city: Véliteisual discourses of upward social mobility in higher education advertisements on public transport in Santiago de Chile”. *Visual Studies*, 28 (1): 67-77.
- Strauss, A., y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría*. Medellín: Universidad de Antioquia.