

Nuevo Trato con el Estado

Fortaleciendo la política de Educación Superior Estatal

Documento aprobado por los
Rectores del Consorcio de Universidades Estatales

Santiago, 25 Marzo 2009

PRESENTACIÓN

En reunión del Consorcio de Rectores de Universidades del Estado de Chile, celebrada en Temuco el 25 de Marzo del año 2009, los rectores miembros del Consorcio discutieron la propuesta de un Nuevo Trato con el Estado presentada por la Universidad de Chile y reconocieron la coincidencia de los planteamientos de ese documento con la propuesta de un Pacto Social entre el Estado y sus Universidades, desarrollada por el propio Consorcio sobre este tema.

En consideración del alto significado que los Rectores allí reunidos otorgan a estos planteamientos, acordaron la aprobación unánime de la presente propuesta de un "Nuevo Trato con el Estado" que integra elementos complementarios y enriquecedores contenidos en el documento "Pacto Social entre el Estado y sus Universidades".

En consecuencia, las universidades del Estado han acordado impulsar una nueva política de Educación Superior Estatal denominada Nuevo Trato, como una manera de responder a las crecientes demandas por una educación de calidad y que a su vez, se preocupe por el desarrollo del país.

Las propuestas aquí planteadas son el resultado de un largo debate en torno a lo que debería ser la Educación Superior estatal, y ellas reúnen los aportes y anhelos de académicos, estudiantes, autoridades universitarias, funcionarios y la sociedad en general que, preocupadas por el devenir de nuestro país, han plasmado en este documento sus visiones.

RESUMEN EJECUTIVO

Nuevo Trato con el Estado

Fortaleciendo la política de Educación Superior Estatal

Chile carece de un modelo sustentable de universidad estatal pública en un mundo en que el conocimiento será la gran herramienta para asegurar un acceso a iguales oportunidades, a los frutos del progreso y a una mejor calidad de vida de las chilenas y chilenos en el siglo XXI.

La Educación Superior, como el sistema educacional en su conjunto, es un factor decisivo del éxito o fracaso del proyecto país, esto es, de la relación virtuosa entre su competitividad, su inserción internacional, su capacidad de lograr una distribución equitativa de los frutos del crecimiento, la estabilidad y solidez de sus instituciones y del perfeccionamiento de su democracia.

La misión de la universidad es ser conciencia crítica de la sociedad a la que pertenece, así como su tarea es producir y transmitir el conocimiento preparando nuevas generaciones para el desarrollo del país. Las Universidades Estatales están llamadas a contribuir sustancialmente a dichos fines, con especial orientación hacia la creación y promoción de bienes públicos como el pluralismo, la libertad y la tolerancia, elementos fundamentales en la construcción de la sociedad.

El advenimiento de la democracia en 1990 no trajo un correlato en un Nuevo Trato con las universidades, especialmente con las estatales. La separación de las sedes regionales, la eliminación de las áreas de la educación y la reducción de los académicos y de los recursos en Humanidades, Artes y Ciencias Sociales, provocaron un daño que terminó por afectar gravemente el acervo intelectual del país. De esta política ha resultado un paisaje muy heterogéneo de Universidades Estatales, carentes en muchos casos de una clara misión afín a su rol público, desconectadas en muchos casos también de sus contextos sociales y económicos locales.

Por lo anterior es que se hace incomprensible que el *modus vivendi* entre el Estado y las universidades, particularmente entre el Estado y sus propias corporaciones estatales, no haya sufrido una revisión profunda desde que retornó la democracia al país en 1990, en particular el modelo de autofinanciamiento. Chile –en comparación con los países de la OECD– muestra grandes rezagos en la contribución de la sociedad a financiar sus Universidades Estatales.

Esto nos lleva a plantear el asunto principal: Chile carece de un modelo sustentable de universidad estatal pública. Las Universidades Estatales requieren una institucionalidad que establezca y preserve su carácter de universidad pública y de

calidad, dejando muy claro que ambos aspectos son sustanciales e irrenunciables, ninguno de ellos subordinado al otro, para poder así contribuir específicamente con: calidad, diversidad y equidad en educación; investigación libre y del más alto nivel; transparencia y cumplimiento de objetivos; discusión abierta sobre nuestra sociedad y la construcción de la democracia; formulación de políticas públicas en temas fundamentales del país.

PROPUESTAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL

El objetivo de la política de Nuevo Trato entre el Estado y sus universidades es, en general, fortalecer las Universidades Estatales y su relación con el Estado, asegurar la calidad de su docencia y la investigación que ellas realizan, además de proveer las condiciones de base para que ellas se constituyan en un pilar del desarrollo nacional y regional.

La política de Nuevo Trato se inserta en el actual sistema de Educación Superior de manera complementaria, esto es, sin afectar las relaciones actuales del Estado con el sistema de universidades privadas y estatales, permitiendo que los actuales instrumentos se mantengan vigentes. Sin embargo establece un quiebre fundamental respecto de la actual política en tanto define una relación clara entre el Estado y sus universidades, pues se basa en la definición explícita de un conjunto de deberes y derechos entre las partes. Esta política considera además los criterios de calidad y excelencia, flexibilidad, selectividad y gradualidad en su implementación y desarrollo, permitiendo el necesario ajuste del Estado y las universidades para la nueva realidad. Además, esta política está pensada en el marco de la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de sus instituciones.

En base a la realidad nacional de las Universidades Estatales, se propone distinguir entre las universidades de carácter regional y aquellas de carácter nacional, de acuerdo a sus respectivas tradiciones y misiones. El propósito de este ordenamiento es que el Estado entregue a cada región un instrumento vital para su desarrollo permanente, vinculando sus universidades con los desafíos propios de cada localidad y contribuyendo de esa forma a la descentralización del país.

La propuesta consta de los siguientes compromisos.

I) Las Universidades Estatales se comprometen a:

Primero, calidad con equidad para alcanzar el más alto nivel del país y constituir un modelo de sistema universitario del mejor nivel internacional. A modo de ejemplo, la Universidad de Chile debe dar pasos concretos para constituirse en una universidad de primer nivel internacional.

De acuerdo a la experiencia tanto nacional como internacional, el sistema universitario en su conjunto se beneficia de una Educación Superior estatal de calidad, porque de esta forma, es posible garantizar estándares adecuados para el sistema en su conjunto, al mismo tiempo y a lo largo de todo el territorio. Esta es una manera efectiva y eficiente de impulsar políticas públicas estratégicas para el devenir de la Nación, basadas en la excelencia, equidad e inclusión.

Segundo, apoyo al Estado en materias de ciudadanía, conocimiento, cultura e innovación, contribuyendo a alcanzar altos estándares de educación en Chile y aportando a conseguir un salto en el desarrollo de la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte, las ciencias sociales, las políticas públicas y el medio ambiente.

Tercero, proveer opciones de Educación Superior de calidad para todos, haciéndose co-responsables en la tarea de superar la desigualdad en la educación en todos sus niveles, y crear las condiciones para que esa meta se mantenga en forma permanente.

Cuarto, constituirse en un modelo de institución pública en línea con un proceso de modernización del Estado, debiendo desarrollar un modelo de administración altamente eficiente y transparente, con estrictos criterios éticos. En particular se crea una red de Universidades Estatales que en conjunto cumple las tareas de apoyo al Estado y, en su interior crea programas para el logro de las metas de calidad de las instituciones y provee una oferta docente accesible para los alumnos del sistema. Con esto hace un aporte sustantivo para una efectiva movilidad social de los estudiantes en el todo país.

Quinto: crear y mantener espacios públicos, pluralistas en la creación y transmisión de conocimiento, independientes de tal o cual grupo de interés específico o dueño o patrón, de carácter laico y equitativos, donde reinan en plenitud la libertad de expresión y la complejidad del conocimiento.

II) La sociedad se compromete a:

Primero, crear y mantener un instrumento de financiamiento basal necesario para estos objetivos, lo cual exige modificar la política del autofinanciamiento prevaleciente hasta ahora. Se propone a este fin:

1. Crear un aporte basal permanente, equivalente al menos al 50% (cincuenta por ciento) del presupuesto actual de cada universidad, reajustado como porcentaje del PIB, establecido por ley y consignado en el Presupuesto de la Nación; destinado exclusivamente a las Universidades Estatales.
2. Crear un Consejo Nacional de Educación Superior Estatal (CNESE) encargado de normar sobre el desarrollo de la Educación Superior estatal, de evaluar sus resultados y de asignar fondos especiales.

3. Crear un nuevo tipo de pactos sociales o convenios Estado-Universidad, con carácter específico para cada universidad, lo cual posibilitaría que dichos convenios puedan ser suscritos con los gobiernos regionales, cuando corresponda.
4. Crear un Fondo de Desarrollo Institucional, por una vez, orientado a actualizar la infraestructura y cubrir deudas de arrastre.

Segundo: Legislar para dotar a las Universidades Estatales de un marco legal adecuado para su desarrollo en un contexto de altas exigencias y creciente competencia en un medio globalizado.

Tercero: Participar activamente en la implementación del Nuevo Trato, a través de las diferentes entidades representativas del Gobierno -tanto a nivel nacional como regional-, del Parlamento y de la ciudadanía.

III) Las universidades y el Estado se comprometen a tener cuentas públicas y transparentes

A los mayores recursos planteados deben corresponder mejores resultados, y los resultados y el uso de los recursos deben ser conocidos por todos. Para tal efecto, las universidades se comprometen a constituirse en instituciones líderes en el logro de niveles de transparencia y "*accountability*".

IV) Acuerdos formalizados en convenios Estado-universidad

Las Universidades Estatales proponen que el Nuevo Trato establezca derechos y deberes bajo la forma de convenios entre el Estado y la universidad, diseñados específicamente para tal efecto de acuerdo a la normativa emanada del CNESE.

Los convenios establecerán programas específicos para el desarrollo de cada universidad de acuerdo a sus metas y plazos específicos y en directa relación con los desafíos de la región o el país que se definan como prioritarios.

Algunos aspectos específicos de la propuesta e impactos esperados:

1. Criterio 50% -mínimo- del presupuesto actual
 - a. Establece un compromiso preferencial por los deberes propios y diferenciadores de las Universidades Estatales, y por preservar y fomentar un conjunto de valores tradicionalmente representados por las instituciones estatales.

- b. El monto define una cantidad clara al referirse al 50% del presupuesto, que representa un monto total sobre el sistema estatal de universidades del orden de Ch\$380.000 millones anuales.
 - c. En los países pertenecientes a la OECD, la gran mayoría cuenta con un aporte estatal que supera largamente este porcentaje, mientras por otra parte no existe un criterio único para definir un monto óptimo. Este aumento en el gasto público deja a Chile con un aporte estatal a la educación que si bien no alcanza al promedio de los países de la OECD, al menos comienza a acercarse.
2. La necesidad de una modernización del marco legal
- a. Se plantea la necesidad urgente de modificar la actual situación institucional de las Universidades Estatales, materia que es sujeto de sucesivas interpretaciones con grandes impactos en la actividad académica.
 - b. Al comparar los costos de producción de las Universidades Estatales con las instituciones privadas del sistema, las primeras se ven severamente afectadas por la desigualdad en las condiciones con que operan las segundas.
3. Impacto sobre las Universidades Estatales
- a. Se nivelan las condiciones en que las Universidades Estatales compiten en el sistema universitario.
 - b. Se crea un sistema de Universidades Estatales, con metas exigentes de calidad y con mayores niveles de colaboración.
 - c. Las Universidades Estatales se constituyen en modelo de instituciones, combinando calidad, eficiencia, transparencia y participación.
 - d. Se crean programas orientados a promover la equidad en el acceso a la Educación Superior.
 - e. Se crea un programa de homologación de carreras permitiendo mayor movilidad de los estudiantes y académicos.
4. Impactos acotados sobre las universidades privadas tradicionales
- a. La propuesta supone que el Estado aumente el gasto fiscal en Educación Superior para financiar el aporte basal, en ningún caso que se redistribuya el gasto actual.
 - b. Supone también que los actuales instrumentos de financiamiento y sus montos se mantengan o perfeccionen.
 - c. Por lo anterior, el financiamiento de las universidades privadas tradicionales no sería alterado.
5. Calidad de la educación escolar y pre-escolar
- a. Se comprometen programas destinados a desarrollar investigación sobre educación.

- b. Se establecen programas de formación de profesores de nivel universitarios de alta calidad en los niveles profesional y postgrado.
 - c. Se crean redes especiales de apoyo a la educación pública en todos sus niveles.
6. Impactos sobre el desarrollo nacional
- a. Las Universidades Estatales regionales se orientan hacia constituirse en un polo efectivo para el desarrollo de las regiones y las de carácter nacional se orientan tanto al apoyo del desarrollo nacional como a alcanzar reconocimiento entre las mejores universidades a nivel internacional.
 - b. Las universidades nacionales establecerán redes de colaboración con las universidades regionales a fin de potenciar, aún más, su contribución como conjunto al desarrollo del país.
 - c. Los programas específicos proveen al Estado de estudios y asesoría actualizada y oportuna para la formulación de políticas públicas.
 - d. Se crean programas orientados a la más eficiente transferencia de conocimiento y tecnología.
 - e. Se crearán programas de postgrado en redes de cooperación entre las Universidades Estatales de tal forma de no duplicar esfuerzos y lograr el máximo de calidad y excelencia en los mismos.
7. Implementación gradual
- Se espera que la nueva política defina un proceso de implementación gradual, tanto en los aportes del Estado como en el cumplimiento de las expectativas y metas por parte de las universidades.

Hacemos un llamado a las chilenas y chilenos, así como a sus autoridades y dirigentes para abrir un amplio debate nacional que permita recuperar la contribución de las Universidades Estatales en su misión única de suministrar bienes públicos, conocimiento, valores, ideas, orientaciones y soluciones en todos los dominios públicos, que le restituyan a éstas su función irrenunciable de ser conciencia crítica de la sociedad.

Nuevo Trato con el Estado

Fortaleciendo la política de Educación Superior Estatal

1.- Introducción

A partir de la recuperación de la democracia y en consonancia con el debate nacional que en esa fecha se inicia, las Universidades Estatales han desarrollado una profunda reflexión respecto de un modelo de universidad pública para el país. Este proceso condujo a la formulación de nuevos estatutos para las instituciones, que en el caso de la Universidad de Chile fue promulgado en año 2006.

Esta nueva carta de navegación define dos aspectos fundamentales: su misión y una institucionalidad participativa que incorpora un Senado Universitario en su gobierno. El nuevo modelo de gobierno institucional despeja fantasmas sobre cómo se logra una participación ordenada de la comunidad, asociando los aspectos normativos del gobierno con la participación triestamental y asegurando que los temas ejecutivos queden en manos del estamento académico.

La nueva misión sanciona el carácter de la universidad como una institución pública estatal que debe conjugar dos objetivos fundamentales, excelencia académica y compromiso con la sociedad, de una manera equilibrada. Esta duplicidad de objetivos constituye un desafío mayor dado el contexto económico nacional, lo que tensiona el quehacer de la universidad. Ante esto, el Senado Universitario resuelve el potencial conflicto mediante un Proyecto Institucional que se pone en marcha año 2007.

Habiéndose logrado un nuevo orden interno que permite iniciar un camino cuyo norte está concordado y las prioridades identificadas, la institución reconoce la urgente necesidad de abrir un debate con la sociedad chilena respecto de la Educación Superior pública que permita inducir una reforma de la política en esta materia. Esto se desarrolla mediante la reflexión de toda la comunidad universitaria en el Encuentro Universitario 2007¹ y a través de la participación del Rector de la Universidad de Chile en el Consejo Presidencial para la Educación Superior².

De igual forma, otras universidades del Estado han iniciado el proceso de definición de sus nuevos estatutos, encontrándose algunas de ellas en etapas finales de aprobación de los mismos.

Todos esos hechos configuran un nivel de madurez en la reflexión que se ha alcanzado en política universitaria, y constituyen los antecedentes que alimentan la discusión de

1 Ver documento "LA UNIVERSIDAD DE CHILE Y EL ESTADO: HACIA UN NUEVO TRATO", Encuentro Universitario 2007, Universidad de Chile

2 Véase INFORME DEL CONSEJO PRESIDENCIAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, Santiago, 2008.

un Nuevo Trato del Estado con sus universidades y la propuesta de una política concreta, tema sobre el cual versa este documento.

El objetivo del presente texto es analizar dichos antecedentes para fundamentar una propuesta de política pública que, emanada del Consortio de Universidades del Estado de Chile, se presenta al Gobierno para la formulación de una ley y posterior envío al Parlamento Nacional para su discusión y aprobación.

La propuesta constituye en esencia un compromiso concreto de las Universidades Estatales con la sociedad en cuanto a proveer bienes públicos básicos que cumplan exigentes estándares de calidad en todas sus tareas, sean de formación, investigación, creación o extensión, y que se encuentren orientados por principios fundamentales de equidad, pluralismo y tolerancia, y que garanticen una mirada de largo plazo que, independiente de intereses particulares, esté comprometida con el bien común. Se propone un nuevo paradigma en la relación con el Estado, en que se entiende la universidad estatal como el brazo del Estado a cargo de importantes tareas de avance en el conocimiento y la cultura, y como soporte del Estado en materias estratégicas. Por su parte el Estado compromete su apoyo a estas instituciones otorgando las condiciones necesarias para que se desarrollen y puedan cumplir su misión. Este Nuevo Trato entre el Estado y sus universidades se inserta coherentemente con las actuales políticas en Educación Superior que rigen a todas instituciones públicas y privadas, pues simplemente constituye un complemento a la política actual que involucra a todas las Universidades Estatales.

Los Rectores de las Universidades del Estado invitan a todos los actores a debatir sobre el tema de la Educación Superior pública y el rol de las Universidades Estatales, con la más amplia mirada de país, debate al cual contribuyen con la discusión y la propuesta concreta que se presenta a continuación.

I. LA DISCUSIÓN SOBRE EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR

2.- Educación Pública y bienes públicos

“El conocimiento debe ser la gran palanca para el acceso a la igualdad de oportunidades, a los frutos del progreso, a una mejor calidad de vida de las chilenas y chilenos en el siglo XXI”

La Educación Superior no ha estado ajena a las transformaciones políticas, económicas y culturales que han acompañado el proceso de globalización, provocando en aquellas instituciones fuertes discusiones y reformas como la declaración de Bologna en 1999. Uno de los aspectos de esta discusión se refiere a la participación de diferentes tipos de instituciones, públicas y privadas (con o sin lucro) en la provisión de Educación Superior, en el rol de los Estados en esta tarea y los instrumentos asociados a financiamiento y regulación.

En el mundo académico parte de esta discusión se ha centrado en la pregunta sobre si la Educación Superior, o más bien el conocimiento, es un bien público o no. Ello, porque de serlo justificaría, desde una perspectiva económica y política, un rol para el Estado como regulador o derechamente proveedor de esos bienes³. En este debate se concluye que la Educación Superior efectivamente tiene aspectos de bien público, sin embargo en muchos casos el Estado podría generar esos bienes con participación de instituciones no estatales, de carácter privado sin fines de lucro, y en algunos aspectos, incluso con fines de lucro. Sin embargo, en otros asuntos que incumben a temas de carácter valorativo, como pluralismo, equidad, aporte a la democracia, etc., o bien cuando existe riesgo involucrado en la recuperación de los costos o la creación de innovación en el conocimiento, el aporte de instituciones privadas se hace menos evidente. Así, es esperable que el debate continúe todavía un buen tiempo. Mientras tanto, las instituciones educacionales deben seguir ofreciendo conocimiento, docencia y absorber una fuerte demanda por sus programas y prestaciones.

La evidencia, por otra parte, muestra desafíos crecientes en la Educación Superior en cuya solución el Estado deberá seguir jugando un rol principal. En esta línea, según el informe de la OECD⁴, a nivel mundial se observa un acelerado crecimiento de la

³ Ver por ejemplo:

- D Dill (2005), The Public Good, the Public Interest, and Public Higher Education; www.unc.edu/ppaq/docs/PublicvsPrivate.pdf
- Joseph Stiglitz, Knowledge as a global public good. In World Bank (1998). *Knowledge for Development*. World Development Report. Oxford University Press. <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/index.htm>

⁴ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Education at a Glance, 2008. www.oecd.org/dataoecd/23/46/41284038.pdf

demanda por Educación Superior y crecientes desafíos respecto de la calidad requerida.

En el contexto internacional, el referido informe destaca a Chile por una proporción particularmente alta del aporte privado al financiamiento de la educación terciaria, alcanzando el 84% del total, que se compara con solo el 27% de la OECD; pero también lo destaca porque como porcentaje del GDP el gasto público en educación en todos los niveles es el menor entre los países estudiados (3,2% versus 5,4%) y porque este índice ha caído entre 2000 y 2005. De estas cifras se concluye que la inversión pública en Chile para enfrentar los desafíos en Educación Superior dista aún mucho del esfuerzo que realizan los países de la OECD y expone en cifras muy elocuentes el acentuado carácter privatizador de la política chilena.

En este contexto, las Universidades Estatales, por la naturaleza de su misión (ser conciencia crítica) y la nobleza de su tarea (producir y transmitir el conocimiento preparando nuevas generaciones para el desarrollo del país), son instituciones de carácter estratégico para el desarrollo de ciertos valores universales, que le dan sentido trascendente y colectivo a tal desarrollo, tales como la libertad, la igualdad y la democracia; los derechos humanos, los derechos ciudadanos, la tolerancia y la no discriminación; la confianza, la solidaridad y la ética pública.

En efecto, las Universidades Estatales son entidades únicas en su misión de suministrar conocimiento, ideas, orientaciones y soluciones en todos los dominios públicos. El ámbito de lo público es aquello que todos los miembros de una sociedad identifican como común, empezando por el bien común, el cual rige sobre todos los bienes públicos, tanto aquellos de carácter jurídico (los derechos, las instituciones), como culturales (los valores, el lenguaje y símbolos) y físicos (espacios, territorio y paisaje). La producción del conocimiento es un bien público en tanto el dominio donde ésta se radica hoy – en la “red”- es un espacio eminentemente público. Pero además, y anterior a ello, porque es fruto de otro bien público esencial, cual es la libertad y el espíritu crítico.

Es preciso entender que la condición de público de un bien, alude a la primacía de dicha condición, más no a su exclusividad. En efecto, no existen bienes públicos ni bienes privados absolutos. Son más bien convenciones culturales e históricas que se expresan en la norma jurídica correspondiente.

La seguridad, la protección, la integración, la confianza, el trato digno, el esparcimiento, la información y el conocimiento, en suma, la calidad de vida, serán derechos –y por ello son también bienes públicos en tanto son valorados por la sociedad- preferentemente demandados durante el siglo XXI por la ciudadanía global. Los gobiernos deberán atender dichas demandas a través de políticas públicas, innovadoras, transparentes y efectivas. Para ello necesitarán un Estado robusto en sus políticas e igualmente innovador, descentralizado, eficaz, transparente, entre otros atributos. Las transformaciones que requerirán dichas instituciones así como los efectos en la calidad de vida de las futuras generaciones, en la estabilidad política, en

el desarrollo económico y la inserción internacional, serán de gran magnitud. Las Universidades Estatales están llamadas aquí a anticipar, diseñar, evaluar y suministrar ideas, proyectos, programas y recursos humanos de excelencia a la sociedad en su conjunto, especialmente al Estado, para tales desafíos de la sociedad del siglo XXI.

Por todo lo anterior es que la universidad no puede sustraerse a expresar aquello que la ciudadanía, sus jóvenes, sus trabajadores e intelectuales, la sociedad civil, en suma, siente y piensa respecto del país que tenemos y el destino que queremos. Es la obligación moral de la universidad ser conciencia crítica de la sociedad.

En efecto, no es admisible que las universidades callen frente a los problemas del país: cuando no comparten el tipo de desarrollo que observan en las ciudades, cómo se destruye tanto el patrimonio natural como aquel construido; el tipo de relaciones laborales que impera dentro de muchas empresas; hay inquietud sobre la improvisación en política energética, hay angustia por la amenaza de la droga y el narcotráfico; las amenazas a la familia y la vida; sobre las consecuencias del consumismo individualista, la corrupción, la indiferencia ante el dolor de los otros, la prevalencia de un materialismo chato y empobrecedor.

La universidad del Estado no puede ni debe permanecer ausente cuando constata que la oferta educacional de los jóvenes es tan desigual; cuando es monocorde y no sirve para la construcción de mejores ciudadanos, mejores barrios, mejor poesía, mejor cultura, para proteger mejor la familia, para crear y administrar mejores colegios, mejores universidades, sino que sirva sólo como trampolín para una falsa ilusión exitista.

II. BASES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA

3.- La erosión de lo público en Chile

El desarrollo duradero (sostenible) de los países requieren el concurso y la articulación virtuosa entre tres ámbitos: el Estado, el mercado y la ciudadanía o la sociedad civil. Las políticas públicas son el eje catalizador de estos tres ámbitos, la única herramienta gubernamental para armonizar y sintonizarlos en torno a un proyecto político que tiende al bien común y a los bienes públicos preferentes como su norte.

La absolutización de alguna de estas categorías puede explicar malas experiencias. Es así que la sobrevaloración de lo privado ha terminado por erosionar aquello que nos es común, lo público. Una tendencia monocorde en la visión del mundo ha arrastrado a muchos países, entre ellos Chile, a seguir este enfoque, con lo que se ha erosionado lo público y empobrecido con ello la respuesta a las demandas políticas, sociales y culturales de la ciudadanía.

En un momento en que Chile está repensando los temas de espacio público, es del todo pertinente y oportuno poner en la agenda política a las universidades de carácter público y que pertenecen al Estado.

Hoy se hace indispensable fortalecer la dimensión de lo público, aquel que constituye el espacio de lo que nos es común, en el que se trama el tejido de la comunidad, se formulan y procesan las expectativas de bien social y las alternativas de desarrollo del país.

Pero esta dimensión ha estado largamente amenazada y disminuida por la dinámica de la economía de mercado en su aplicación local, y de los intereses particulares que concurren en ella. Por largos años hemos asistido a un proceso de estrechamiento de la esfera pública, el que ha tenido, tiene y tendrá severas consecuencias para la vida de la comunidad nacional, a menos que revirtamos ese proceso, lo cual puede hacerse, por cierto, de diversos modos.

Aquí nos concierne especialmente señalar la necesidad de la preservación y la profundización del carácter público en el terreno de la educación, en todos sus niveles, pero sobre todo en el de la educación universitaria.

Lo hacemos con una mirada que busca un adecuado complemento entre las contribuciones de las instituciones públicas y privadas, que intenta sintetizar la experiencia y los portes que ambos tipos de universidades han realizado, y que pretende potenciar ambos espacios en pos de mejorar la aptitud de nuestra sociedad para enfrentar y superar los desafíos de este siglo.

4.- Antecedentes de política universitaria
--

De la universidad *vigilada*⁵ a la universidad abandonada

El advenimiento de la democracia en 1990 no trajo un correlato en un Nuevo Trato con las universidades, especialmente con las estatales. No parece necesario ni oportuno abundar aquí en las razones para el conflicto implícito o explícito que el régimen autoritario mantuvo con las Universidades Estatales.

En efecto, la Universidad de Chile creada por el Estado en 1852 para pensar Chile, ha tenido una relación simbiótica con éste desde entonces. Es así que no sólo los profesionales, sino las ideas, las soluciones técnicas y los modelos de desarrollo durante gran parte de la historia republicana del país han tenido su origen en la Universidad de Chile, pero quizá si lo más importante es que esta universidad primero, y luego las demás Universidades Estatales, han sido irradiadoras de grandes atributos del alma pública de Chile, su laicismo y su espíritu republicano. Estos han sido pilares compartidos y cultivados recíprocamente por el Estado y la Universidad. La doctrina prevaeciente en el régimen militar no podía aceptar una tal fuente de republicanismo y laicismo sin más, pues entraba en un conflicto con los fundamentos políticos de la democracia protegida y el Estado subsidiario que se intentaba construir. Los demás es historia conocida.

Si bien fue un intento de quitarle relevancia a la Universidad de Chile, esta institución de la Patria, el daño fue hecho al país.

- Un primer daño fue la separación de las sedes regionales, sin un proyecto académico que las orientara. Ello perjudicó al sistema público de enseñanza superior, cuya necesidad se percibe hoy con toda evidencia.
- Un segundo daño fue la eliminación de las áreas de educación de la universidad, que pasaron a constituir universidades independientes. Hoy ellas tienen problemas para alcanzar la necesaria calidad académica, con lo que provocan serios impactos en la educación en general y en la pública en especial.
- Un tercer daño fue la drástica reducción de los académicos y de los recursos en Humanidades, Artes y Ciencias Sociales. Se produjo así un desnivel en su labor académica y, por consiguiente, un fuerte impacto en la comprensión de la sociedad por ella misma.
- Un cuarto daño fue la nueva y contradictoria institucionalidad diseñada para las Universidades Estatales el año 1981 que las dotó de autonomía

⁵ Jorge Millas, 1976.

académica, económica y administrativa, pero que al mismo tiempo y en forma contradictoria, las dejó atadas en lo relativo a estas dos últimas atribuciones porque, al ser consideradas desde entonces como “servicios públicos” por parte de Contraloría General de la República, se ha limitando su accionar en un sistema de Educación Superior altamente competitivo.

De esta política se ha cosechado un paisaje muy heterogéneo de Universidades Estatales, carentes en muchos casos de una clara misión afín a su rol público, desconectadas en muchos casos de sus contextos sociales y económicos locales, en suma, un conjunto de instituciones luchando por sobrevivir en un mar de competencia con instituciones privadas de muy diferente sentido y misiones.

El principal efecto de este periodo lo constituye el incremento de la cobertura en términos de la matrícula en el sistema de Educación Superior, fundamentalmente impulsado con el nacimiento de un gran número de universidades privadas. Este logro, sin embargo, se alcanza en muchos casos con una oferta de calidad discutible a francamente mediocre en algunos casos.

5.- Las políticas en democracia

¿Qué efectos le ha traído la democracia a las Universidades Estatales?

Por lo anterior es que se hace incomprensible que el *modus vivendi* entre el Estado y las universidades, particularmente entre el Estado y sus propias corporaciones estatales, no haya sufrido una revisión profunda desde que retornó la democracia al país en 1990. En efecto, el modo de relación establecido por el régimen autoritario, y sus instrumentos derivados, como el modelo de financiamiento, se han mantenido con mínimas variaciones hasta hoy.

La pregunta que subyace aquí es si, luego de la recuperación de las libertades públicas, la restitución del pluralismo, la plena vigencia de los Derechos Humanos, la re inserción global del país, la reconciliación entre los chilenos, la consolidación y perfeccionamiento de la democracia y los sucesivos esfuerzos modernizadores del Estado que ha experimentado el país desde 1990, todo esto, ha redundado en equivalentes beneficios para la universidad. ¿Es que la universidad, la formación de nuestras futuras generaciones de profesionales y líderes no son parte de un proceso democratizador integral? ¿O es que a la universidad le es indiferente el régimen político y el estado de la democracia para su desarrollo académico?

Las transformaciones en el orden económico internacional que trajo acompañada la globalización y el agotamiento de los modelos de desarrollo de planificación centralizada, reivindicaron aceleradamente los dominios de lo privado, en todo orden de cosas. Ello trajo positivos efectos en ampliar los derechos individuales de las personas, como la creación artística y la innovación tecnológica, la revitalización de las

creencias y lo subjetivo, los valores religiosos, la libertad individual, la responsabilidad personal. Sin embargo, cuando este cambio de paradigma devino en ideología fundamental, se crispó sobre su individualismo, empezó a abjurar de toda dimensión pública, sobrevino un abandono y deterioro de la dimensión pública, desde su expresión jurídico social hasta la de carácter espacial territorial. La política pública se hizo subsidiaria y reactiva a las demandas sociales latentes en función de consideraciones económicas, rentabilidad, productividad, eficiencia, focalización, pero no más proactiva ni estructuralmente previsoras, como tampoco socialmente protectora de los afectados por este cambio de paradigma, los pobres. La política pública también se abocó al resguardo de los intereses privados con medidas privatistas, regulaciones en los mercados, a la ampliación de mercados por la vía de acuerdos de libre comercio, con los enfoques en protección de la seguridad ciudadana, en el resguardo de la propiedad privada. Los bienes públicos, principalmente aquellos de carácter intangible, quedaron sujetos a lograr grandes consensos políticos o sociales para resguardarlos (reformas sociales, acuerdos políticos para reforzar institucionalidad pública ambiental, etc.).

Lo público queda en manos de un Estado disminuido, constantemente denostado y vigilado ideológicamente. Los espacios públicos se deterioran, los colegios públicos decaen, los hospitales estatales se hacen obsoletos, así como los bienes que éstos producen, como la enseñanza y la atención primaria. Pero lo más grave es el abandono de aquellos bienes públicos intangibles que son los que conforman el sentido histórico de nación, republicano del “nosotros”; el sentido de pertenencia a una comunidad nacional, en suma, al país de nosotros. Son los que permiten cultivar una noción colectiva de futuro y proyecto país. Estos han sido por lo demás los que nos legó nuestra propia historia social:

Pluralismo, que posibilitó tempranamente la coexistencia de ideas y creencias diversas que se plasmaron en el carácter de nuestro Estado independiente. Nuestros antepasados aprendieron a disentir y cultivar sus creencias coexistiendo constructivamente con otras. Queremos que nuestros hijos disfruten tal bien.

Diversidad, que hizo variada y multifacética nuestra raza y nuestras costumbres. Aprendimos a integrar las culturas e inmigrantes que se fundieron con nuestros criollos y pueblos ancestrales, y terminamos siendo resultado social de ello. Queremos que nuestros hijos no se empequeñezcan con miedos atávicos y por el contrario crezcan aprovechando las oportunidades que se presentarán con la coexistencia con religiones remotas, cosmovisiones diferentes, grupos étnicos, nuevas minorías. Los cambios culturales incrementan la diversidad de actores y factores que conforman la trama social. La diversidad cultural se transforma en una fortaleza para nuestra sociedad si ésta obedece a un cierto orden pre-establecido. Sin dicho orden, la diversidad tiende a desembocar en una fragmentación o segmentación, lo que el informe del PNUD (2002) constata en el caso de nuestro país llamándolo la “diversidad disociada” de la sociedad chilena. Un sistema educativo que promueva la diversidad al interior de ella y no a través de muchas instituciones con enfoques variados, enriquece la sociedad y favorece la cohesión y la gobernabilidad.

Republicanismo: La res-pública, es decir la razón de lo público, está en los cimientos de nuestro orden institucional y cultural. El Estado de Chile es una construcción formidable que se ha forjado desde ese compromiso fundamental entre aquél y sus ciudadanos. En efecto, prevalece un pacto social entre Estado y ciudadanía que implica un código explícito e implícito de derechos y deberes recíprocos. Las fronteras del territorio se protegen, la seguridad del Estado se garantiza, el Estado se somete al imperio del Derecho, sus autoridades se renuevan, mientras que al mismo tiempo los ciudadanos acatan las normas, contribuyen a solventar los bienes públicos con sus tributos, votan por los representantes ante los poderes públicos. Este orden existe desde que hay Estado de Derecho y las sociedades subsisten gracias a él.

Confianza: es el sustento esencial de toda relación humana estable, también de la sociedad humana. Una democracia sana, las relaciones económicas, la legitimidad social y política y las libertades descansan en la confianza como bien público primario. Ella se construye en la práctica de lo público, se origina en las relaciones familiares primero, pero se cimenta socialmente después en las diferentes experiencias colectivas, como estudiante, como trabajador, como ciudadano. La preeminencia de la esfera privada a la pública refleja una profunda fisura en el nivel de confianza interpersonal en una sociedad, derivando en una sobrerregulación, controles excesivos, y judicialización de las relaciones sociales y económicas. La práctica social efectiva, la experiencia compartida de la solidaridad, el voluntariado, el manejo de los bienes públicos bajo el principio de la ética pública, construyen confianzas.

Libertad de pensamiento, de cátedra, de investigación y de difusión. Otro de los bienes públicos primarios es la libertad, sin ella no habría cátedra ni aprendizaje formativo, tampoco democracia. La conciencia colectiva de Chile transita desde hace unas décadas por un muy estrecho sendero duopólico de medios de comunicación que contribuye a una igualmente estrecha y pobre visión de la realidad y del mundo. Gracias al pluralismo y la libertad al interior de las universidades subsiste en Chile no obstante, una práctica crítica, con diversidad de opiniones y cosmovisiones que ensanchan el espíritu hacia aventuras con horizontes más generosos y promisorios.

Democracia y participación: El régimen de gobierno y administración de las Universidades Estatales, bajo un Estado de Derecho y régimen democrático, no puede sino ser también democrático. Con ello se garantiza la expresión de las distintas sensibilidades al interior de las universidades, asegurando una producción académica diversa e independiente. La producción del conocimiento se ha hecho cada vez más colectivo e interactivo. Las buenas universidades han aprendido a valorar las ventajas de la creación colectiva y el trabajo en equipo, lo cual significa hacer de la participación un instrumento de la democracia al interior del quehacer académico como también de la administración de la institución.

La sociedad del siglo XXI tendrá una ciudadanía alerta y vigilante, como nunca otra sociedad conoció antes. La línea demarcatoria entre gobernantes y gobernados, que caracterizó la democracia representativa consustancial del Estado de bienestar, se

hará cada vez más difusa. El desarrollo tecnológico y de las comunicaciones hará que la ciudadanía esté mucho más cerca del poder político y del Estado que nunca antes.

La universidad estatal vive en estos valores y en el cultivo de estos bienes públicos. Ella es un espacio de cultivo y enriquecimiento permanente de estos bienes. Cómo ellos inspiran las nuevas formas que debe adoptar el orden social y político, cómo deben condicionar las nuevas demandas y nuevos derechos, es un proceso de permanente e incesante análisis y revisión que se practica en el aula, en los foros, en las investigaciones y en el diálogo crítico propio del quehacer académico.

Frente a esta realidad, nos parece que las deficiencias de la Educación Superior pública y sus consecuencias todavía no han sido resueltas con una perspectiva nacional e incluyente.

- Las medidas tomadas en democracia son insuficientes y parciales, muchas veces hechas de manera *ad-hoc*, e intentan resolver aspectos parciales de la Educación Superior.
- Se ha ido generando así un conjunto de normas que rige la existencia y el desarrollo de las Universidades Estatales, el que está hecho de saldos y retazos.
- Otro ejemplo de ello es la persistencia de elementos sobre Educación Superior en la LOCE que no fueron abordados en la nueva Ley General de Educación.
- Se trata de un régimen normativo incoherente, del que hay aspectos que rescatar, pero que requieren urgentes correcciones.
- En definitiva, no se ha definido aún una política de Educación Superior con un claro rol para la educación pública.

La masificación de la enseñanza terciaria ha sido uno de los cambios más significativos ocurridos en el ámbito de la educación en Chile a partir de las décadas finales del siglo XX. Más recientemente, los esfuerzos realizados en materia educacional se desplazan desde acciones destinadas a ampliar la cobertura del sistema, a aquellas que buscan el aumento cualitativo de la calidad de la Educación Superior entregada. En este marco, lograr una educación de calidad se convierte en un objetivo prioritario para el país en la presente etapa.

Existe un amplio consenso en que el sistema tradicional logró importantes metas en la formación de profesionales de alto reconocimiento, y que el actual sistema ha logrado agregar a aquello un significativo avance en el aumento de la cobertura de la educación terciaria. Asimismo, existe también un alto consenso en cuanto a que el

sistema presenta falencias que deben ser abordadas, para lo cual se creó el Consejo Asesor Presidencial en Educación Superior.⁶

6.- Las Universidades Estatales

A partir de la reflexión, concluimos que la educación es la función por la cual se entregan no sólo las competencias relevantes para el desarrollo individual y del país, sino también se proporcionan conocimientos, valores y orientaciones que son fundamentales para una democracia. La educación es uno de los pilares de la construcción de sociedad y la educación pública es un recurso decisivo para el desarrollo y profundización de la democracia. La educación pública tiene muchas dimensiones y se distingue de la educación privada en que busca atender a las necesidades e intereses del conjunto de la sociedad y no a intereses de determinados grupos sociales, económicos o religiosos.⁷

En el ámbito del conocimiento, la condición pública de las universidades permite generar ambientes de vida académica donde están garantizadas la libertad de cátedra y la plena libertad de expresión para todos, sin que nadie deba someter su parecer académico a grupo privado alguno.

La no interferencia arbitraria de actores privados o de grupos corporativos es la condición de lo público. Por su independencia, por su complejidad, por su pluralismo, las Universidades Estatales son un factor fundamental de los sistemas de Educación Superior de cualquier país desarrollado.

Observamos con preocupación y denunciemos con decisión, que Chile se ha apartado peligrosamente del buen sentido en estos asuntos, lo que se refleja en que el gasto privado en Educación Superior es en nuestro país seis veces mayor que el gasto público, una anomalía si nos comparamos con indicadores similares de los países de la OECD. Todo indica que deberíamos recuperar el sano y necesario equilibrio entre lo privado y lo público, otorgando a cada actor del sistema un marco razonable de deberes y derechos para cumplir su misión eficazmente.

El sistema de Educación Superior de provisión público-privada se beneficia y se consolida al contar con un referente estatal de calidad para que la matriz global cumpla con su misión formativa y de aporte al país.

Es importante que Chile mantenga espacios de libertad académica, donde se enfrenten ideas diversas, disciplinas distintas. Un espacio pluralista significa, para los jóvenes

⁶ Véase INFORME DEL CONSEJO PRESIDENCIAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, Santiago, 2008.

⁷ Tomado del informe LA UNIVERSIDAD DE CHILE Y EL ESTADO: HACIA UN NUEVO TRATO, Encuentro Universitario 2007, Universidad de Chile.

que en él se forman, la ausencia de patrones rígidos de conducta, y la invitación a desarrollarse cada cual según sus valores y sus posibilidades, lógicamente dentro de un marco que exige el mayor respeto. Es en estos espacios donde creamos ciudadanía, donde concretamente se pulen las desigualdades sociales y económicas.

Chile necesita un debate público sobre sus Universidades Estatales al cual queremos invitar a todos los estamentos involucrados. Este debate es urgente, debido a las necesidades que plantea el camino al desarrollo, y oportuno al haberse avanzado ya en la modificación de la LOCE en los temas de educación escolar.

La condición pública de las universidades permite generar ambientes de vida académica donde

- esté garantizada la libertad de cátedra
- haya plena libertad de expresión para todos
- y nadie deba someter su parecer académico a grupo privado alguno.

Esto nos lleva a plantear un asunto de la máxima relevancia: Chile carece de un modelo sustentable de universidad estatal y pública, lo que pone en grave riesgo la existencia de las Universidades Estatales o, peor aún, supone una existencia precaria basada simplemente en asegurar una supervivencia huérfana de toda misión superior.

Si cumplen su roles, las Universidades Estatales permiten que el Estado

- garantice la producción de bienes públicos fundamentales para la nación,
- tenga independencia de su impacto sobre intereses particulares, y
- haga lo anterior en conformidad con los principios básicos del pluralismo: la diversidad social, la libertad de expresión, no discriminación y la democracia.

Es decir, se trata de la creación de bienes públicos que por su naturaleza sólo pueden estar garantizados por entes públicos que cumplen estándares de calidad.

Las Universidades Estatales constituyen una garantía para el Estado y el país de disponer de un capital de conocimiento con una matriz de valores diversos, que le permite tomar decisiones en función del bien común de sus habitantes, más allá de intereses sectoriales.

Una contribución sustancial que realizan las Universidades Estatales al país es el desarrollo de una perspectiva informada e independiente respecto a las más diversas problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales –como son, por ejemplo, la salud pública, el medio ambiente, las relaciones internacionales del bien común de los habitantes del país, más allá de intereses parciales.

Sus aportes a la equidad, diversidad, crecimiento cultural, investigación e innovación, integración nacional, mundial y regional, y al desarrollo de una visión especializada e independiente, constituyen bienes públicos irremplazables para el país, hacia cuya sustentación y desarrollo el Estado debe destinar recursos especiales.

Las Universidades Estatales requieren que su institucionalidad como universidades públicas y de calidad, sea establecida o preservada, dejando muy claro que ambas son fundamentales, ninguna de ellas subordinada a la otra.

Ser universidades públicas nos obliga a intensificar nuestro compromiso con el pluralismo, con la equidad, con la libertad de cátedra, con un uso equilibrado y transparente de los recursos, con el saber entendido como un conjunto de disciplinas a algunas de las cuales no podemos dejar atrás porque de pronto no encuentran un espacio en el mercado.

Por otra parte, ser universidades de calidad nos obliga a medirnos, a dar cuenta pública y a hacernos responsables de nuestros desempeños; a estar arriba en los indicadores pertinentes; a situarnos, en la medida que los convenios específicos así lo establezcan, en el nivel que corresponde a las mejores universidades del mundo. Para nosotros, que tenemos como objetivo reunir a las personas sin que importe su origen, su condición socioeconómica, su manera de pensar o su modo de ser, sólo considerando su mérito académico, ofrecer calidad constituye crecer en equidad.

7.- Contribuciones específicas de las Universidades Estatales

Consecuentes con su natural vocación de servicio público, las universidades del Estado tradicionalmente han generado para la sociedad los siguientes bienes públicos:

- Colaboran en la distribución más equitativa del capital cultural de acuerdo a conceptos variados (territoriales, de clase, de género, de etnia, etc.), debido a su carácter plural, diverso y laico. Esto significa que acogen a personas pertenecientes a distintas clases sociales, confesiones religiosas, ideologías, etc., sin que ello signifique una situación de excepcionalidad, sino que sea considerado como parte de la labor de la universidad.
- Aportan a la construcción de una identidad nacional convocante, diversa y plural: los principios de tolerancia, pluralismo y equidad implican la aceptación de variedad de prácticas sociales en la vida nacional, más allá de visiones de la identidad social excluyentes o que incorporan requerimientos parciales, pertenecientes a agrupaciones determinadas.
- Aportan a la extensión y creación artística, en donde además de los programas de formación e investigación propios a las diferentes Facultades de Artes, se

mantienen y apoyan una gran gama de conjuntos y actividades artísticas y culturales.

- Aportan en investigación vinculada a los requerimientos del país: a lo largo de su historia han desarrollado instituciones directamente relacionadas con los requerimientos de desarrollo y de conocimiento del país.
- Frente a la urgencia actual de mejorar la calidad de la educación, las instituciones estatales desarrollan una copiosa labor de investigación sobre esta materia. A pesar de ello, hay consenso en que una de las posibles causas de las profundas falencias de la educación chilena proviene justamente de la menor preocupación que le ha brindado el Estado al problema de la educación a partir de sus propias Universidades Estatales.
- Aportan a la integración de la nación al mundo. A través del establecimiento de numerosos convenios con universidades, instituciones de investigación y organismos internacionales, las Universidades Estatales realizan un gran esfuerzo por la integración global de la Educación Superior chilena. La focalización específica en América Latina también ha sido desarrollada de manera significativa por las Universidades Estatales.

En suma, los aportes de las Universidades Estatales en lo relativo equidad, diversidad, investigación, integración mundial y regional y aporte de una visión especializada e independiente, constituyen bienes públicos irremplazables para el país, hacia cuyo mantenimiento y desarrollo el Estado debe destinar recursos especiales. La contribución insustituible está en los bienes públicos primarios y secundarios que proporciona la universidad estatal, de los cuales se nutre la sociedad, su legitimidad, la estabilidad de su régimen político y la sustentabilidad de su desarrollo económico.

III.- PROPUESTAS DE PARA UNA NUEVA POLÍTICA

8.- Un sistema ordenado de Educación Superior

La nueva política de Educación Superior estatal se construye en base a un hecho fundamental: el reconocimiento de parte de la sociedad de la necesidad que ella tiene de los bienes públicos que las universidades proveen, lo que se reconoce comúnmente como la defensa de Educación Superior. Tales bienes son provistos de manera diferenciada y complementaria por las instituciones universitarias privadas y estatales, respondiendo cada cual a sus misiones específicas.

Hay un conjunto amplio de bienes públicos al que pueden contribuir todas las instituciones de Educación Superior, dependiendo eso sí de sus propias capacidades. Un aporte común a todas las instituciones es la docencia pregrado, pero hay subconjunto llamadas complejas que abordan las tareas de investigación. Así, una primera distinción corresponde a las funciones específicas que pueden acometer, reconociendo universidades docentes y de investigación. A estas categorías se agregan niveles de excelencia en las tareas realizadas, sea por los mecanismos de acreditación como por índices más sofisticados de evaluación.

En base a estas clases y a los niveles de excelencia de las instituciones, la política pública ha diseñado instrumentos de financiamiento. Todos ellos se conciben bajo criterios de competitividad que permiten generar incentivos a lograr mayor eficiencia y mejorar la calidad. A este respecto, el informe de marzo 2008 titulado “Los Desafíos de la Educación Superior” del Consejo Presidencial para la Educación Superior, define varias líneas de acción para perfeccionar los actuales instrumentos de política. El presente documento no pretende innovar en el análisis de estos instrumentos, sino que asume que persistirán con algunas modificaciones y que las Universidades Estatales, sin perjuicio de los nuevos instrumentos que se proponen más adelante, mantendrán su derecho a participar en este ámbito competitivo de la política de Educación Superior.

Las Universidades Estatales, por otra parte, constituyen el grupo de instituciones que deben proveer un conjunto de bienes públicos que les son propios y es su responsabilidad garantizar a la sociedad que pueda contar con ellos en el corto y largo plazo. La nueva política que se propone está orientada a construir las bases para el desarrollo estable y permanente de tales bienes públicos, constituyendo con ello un quiebre en la política actual que no reconoce la necesidad de que esos bienes públicos específicos sean provistos y que por lo tanto la universidad pública estatal es una institución del Estado que debe protegerse y desarrollarse.

El objetivo de la política de Nuevo Trato entre el Estado y sus universidades es, en general, fortalecer las Universidades Estatales y su relación con el Estado, asegurar la calidad de su docencia y la investigación que ellas realizan además de proveer las condiciones de base para que ellas se constituyan en un pilar del desarrollo nacional y regional.

Así, la política global de educación se define en base a dos ámbitos complementarios, el aporte general de todas las instituciones universitarias, públicas y privadas, al desarrollo nacional material y cultural, y el aporte específico de las Universidades Estatales a las tareas de carácter público sobre las cuales el Estado tiene responsabilidades ineludibles. Este sistema mixto le otorga al sistema completo un más adecuado balance entre lo privado y lo público, las clases antes definidas otorgan criterios que necesita para definir un orden en los instrumentos de financiamiento estatal, y se reconoce la tradición público-privada del sistema chileno; pero a la vez, se aparta de la política actual que ha tendido a homogenizar todas las instituciones llevando paulatinamente, en los hechos, a la privatización creciente de las Universidades Estatales.

Cabe mencionar que en las discusiones del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, ya citado, se ha avanzado en el convencimiento que “no todas las instituciones de Educación Superior son iguales”, y que “respecto de las Universidades Estatales, el Estado tiene deberes particulares que cumplir”. Por lo tanto, existe amplio acuerdo en que se requiere un Nuevo Trato del Estado con sus universidades, que es necesario pasar de un trato igualitario a un trato equitativo, condición que es desconocida por la actual legislación. Esta situación, que ya se arrastra por demasiado tiempo, y no encuentra aún soluciones de fondo, trae consigo consecuencias graves para los bienes públicos y para el bien común, con evidencias que se nos presentan casi a diario.

Concretamente, defendemos un sistema de Educación Superior ordenado en dos ejes fundamentales: el primero lo constituyen el carácter público y privado de las instituciones, el segundo, que viene a crear sub-categorías al interior de esas clases, lo definen los niveles de excelencia y grado de complejidad de las instituciones que establecen qué tipo de bienes públicos son capaces de proveer.

Un criterio rector en la política general de Educación Superior y del aporte estatal, parte por reconocer que las universidades contribuyen a los objetivos nacionales a partir de tres funciones básicas: docencia, investigación, y extensión. En consecuencia, toda institución que realice una de estas funciones y que cumpla con los requisitos de calidad definidos por el Estado, es potencialmente objeto de un financiamiento estatal en retribución a los bienes públicos que se crean.

De allí que la magnitud de ese financiamiento para cada institución debe respetar dos criterios adicionales:

- relacionarse con el monto de la contribución
- y con calidad reconocida de la institución en esa función específica.

Para aplicar estos principios los aportes estatales debiesen dividirse en estas tres áreas, definiéndose aporte a la Docencia, a la Investigación y a la Extensión.

Un segundo criterio transversal, totalmente ausente en la actual política pública, lo constituye el reconocimiento de que por su naturaleza hay un conjunto relevante de bienes públicos que sólo pueden ser provistos y garantizados por instituciones públicas.

De lo anterior sigue una conclusión fundamental: la política de Educación Superior requiere de la contribución conjunta de instituciones públicas y privadas, por lo que una política coherente con estos principios debe fomentar el desarrollo de ambos tipos instituciones.

Como resultado de las distorsiones de las funciones de las Universidades Estatales y del desordenado crecimiento de las privadas, se ha ido creando un ambiente de desconcierto, poco favorable para el desarrollo del sistema universitario en su conjunto. Entre los desarrollos inconvenientes se encuentra la deuda de diferentes Universidades Estatales con la calidad.

De estas realidades debemos partir en procura de los siguientes objetivos:

- Lograr el acceso no discriminatorio, porque las Universidades Estatales no serían públicas si no fueran abiertas y libres, y preservar espacios de libertad para la reflexión y la creación.
- Obtener el financiamiento adecuado a su naturaleza, porque las Universidades Estatales no serían equitativas si su calidad la financia sólo el bolsillo de las familias, y no son libres en la medida que dependen del financiamiento privado.

9.- Objetivos de la nueva política

Las Universidades Estatales en un nuevo paradigma Estado-Universidad como el brazo de apoyo en los ámbitos de ciudadanía, conocimiento y cultura.

Una política de fomento de las Universidades Estatales (públicas) debe basarse en el cumplimiento de objetivos superiores de la nación y especialmente enfocado en los grandes desafíos que ella enfrenta en el siglo XXI. Las metas de desarrollo material y las complejidades del desarrollo cultural, social y ambiental en un mundo globalizado son esos desafíos mayores que exigen al Estado fortalecer las instituciones fundamentales como son sus universidades y obtener un mejor resultado de ellas. Para ello es necesario refundar la relación del Estado con sus universidades bajo un nuevo paradigma.

En esta nueva situación las Universidades Estatales constituyen un brazo fundamental del cuerpo estatal, con la misión de proveer un soporte básico y avanzado en los ámbitos de ciudadanía, conocimiento y cultura. Este rol, ahora explícito y acordado en

un Nuevo Trato, viene a garantizar a la sociedad que esta pueda contar con un conjunto de bienes públicos, muchos de ellos intangibles pero necesarios, para que las generaciones actuales y futuras superen con éxito los desafíos que deben enfrentar.

Específicamente, tales bienes se pueden agrupar en: proveer una educación estatal (pública) de calidad, desarrollar investigación avanzada en temas de interés nacional o regional, y garantizar un apoyo al Estado en su tarea de avanzar en el desarrollo material y cultural de la nación. En estas tareas los aspectos de equidad en el acceso a los beneficios de la educación de calidad, pluralismo y tolerancia en los espacios universitarios tanto respecto de la educación como de la creación de conocimiento, así como garantizar y fomentar la participación no discriminada, constituyen un conjunto de características básicas que deben estar garantizadas en todas las universidades públicas.

La política de Nuevo Trato establece un quiebre fundamental respecto de la actual política en tanto define una relación clara entre el Estado y sus universidades, pues se basa la definición explícita de pactos sociales que conllevan un conjunto de deberes y derechos entre las partes. Esta política considera además los criterios de:

- Calidad: mediante exigencias y procedimientos evaluativos que lleven a contar con un conjunto de instituciones universitarias que se constituyan en modelos en el mundo.
- Flexibilidad: mediante convenios que establecen procedimientos de evaluación de logros y de redefinición de las metas.
- Selectividad en cuanto a asociar misiones específicas de acuerdo a los potenciales de cada institución universitaria.
- Gradualidad en su implementación y desarrollo, permitiendo el necesario ajuste entre el Estado y las universidades para la nueva realidad.

En base a la realidad nacional de las Universidades Estatales, se propone distinguir entre las universidades de carácter regional y aquellas de carácter nacional. En este esquema, las Universidades Estatales regionales tienen como función constituirse en focos fundamentales para desarrollo regional, tanto en las tareas de formación de cuadros técnicos y profesionales como en el apoyo al desarrollo material y cultural de cada región, con especial atención en los aspectos propios y diferenciadores de cada realidad local. Con esta misión, el Estado entrega a cada región un instrumento vital para su desarrollo, vinculado concretamente con los desafíos propios de cada localidad, en una política que contribuye en forma estructural a la descentralización del país.

Por su parte, una universidad nacional tiene la responsabilidad de constituirse en una universidad del más alto nivel mundial, que vincule al país con los más avanzados desarrollos en la ciencia y tecnología y en los avances en el ámbito cultural, ambiental y social. Se abre con ello un camino para crear en Chile instituciones universitarias propias de un país desarrollado, tarea en la cual el Estado asume un rol de liderazgo a través de la universidad que puede abordar dicha tarea. Una segunda misión de este

tipo de universidad será apoyar el desarrollo de todas las Universidades Estatales regionales y aportar en tareas estratégicas del país.

El Nuevo Trato se materializará mediante pactos sociales o convenios Estado-Universidad que establecen, con el debido resguardo a la autonomía universitaria, los compromisos que tanto el Estado como las Universidades Estatales asumen para hacer posibles que ellas,

- mantengan su identidad pública,
- acrecienten sus aportes a la sociedad, y
- se proyecten como modelo universidades de alto nivel por su calidad.

La magnitud de la reforma que se requiere es muy significativa porque requiere modificar el *modus operandi* tanto de las Universidades como del propio Estado. De las Universidades, porque requieren ajustar su institución para cumplir con altas exigencias de calidad y con el apoyo comprometido con el Estado en los ámbitos de su competencia. Esto significa entender la función de la Extensión universitaria bajo la óptica de una responsabilidad concreta y permanente con la sociedad, que abarca no solo tareas en los aspectos culturales sino todas las disciplinas. Por su parte, el Estado deberá traspasar funciones de investigación, planificación estratégica y diseño de políticas públicas a las Universidades Estatales, constituyendo con ellas una relación estrecha y permanente en tales materias.

10.- Compromisos de la Nueva Política

De los derechos y deberes que se establecen en un Nuevo Trato en el contexto de un nuevo paradigma

I) Las Universidades Estatales se comprometen a:

Primero, calidad con equidad.

Uno de los valores profundos de las Universidades Estatales está en el hecho de que cuando aquí construimos calidad, estamos construyendo equidad. El compromiso consiste en acreditar las instituciones y sus carreras al más alto nivel, y definir programas concretos con metas y resultados verificables sobre el mejoramiento de la calidad y productividad académica.

El compromiso consiste en que la calidad de la actividad universitaria estatal, en todas las funciones que le son propias, debe alcanzar el más alto nivel de la región, del país y en los casos que los convenios o pactos sociales así lo establezcan, constituir un modelo de calidad a nivel internacional.

En este último caso, la Universidad de Chile se compromete a dar pasos concretos para constituirse en una universidad de primer nivel mundial, mediante la implementación de un proyecto de desarrollo institucional que incluya ese objetivo.

Segundo, apoyo al Estado.

Consiste en aplicar las reformas necesarias que permitan crear las condiciones institucionales para constituirse en un pilar de apoyo fundamental para el Estado en las materias de ciudadanía, conocimiento, cultura e innovación.

Las Universidades Estatales deben aportar al desarrollo de la Ciencia, Tecnología, Humanidades, Artes, Ciencias Sociales, Políticas Públicas y el Medio Ambiente. El apoyo cubre a todas las instituciones del Estado, incluyendo el Ejecutivo y el Legislativo, en el nivel nacional y regional.

Entre las tareas que aparecen urgentes en la actualidad se cuentan:

- contribución a los procesos de modernización del Estado y de la gestión pública,
- ser los catalizadores de la investigación e innovación para mejorar la competitividad regional,
- constituirse en focos de desarrollo regional o nacional según el caso,
- el aumento sustantivo de la investigación científica y humanista y la creación artística, y
- la profundización de la reflexión de la sociedad sobre sí misma, mediante la recuperación de las Artes, las Humanidades y las Ciencias Sociales.

Tercero, proveer opciones de Educación Superior para todos.

En esta tarea las Universidades Estatales se hacen co-responsables en la tarea de superar la desigualdad en la educación en todos sus niveles, y crean las condiciones para que esa meta se mantenga en forma permanente.

El aporte se verifica en los ámbitos de investigación básica, innovación pedagógica, actualización de medios tecnológicos, formación de profesores a niveles de pre y postgrado y desarrollo de redes universitarias en temas de educación.

Por otra parte, las universidades se comprometen a crear programas especiales para mejorar las condiciones de aprendizaje y calidad de vida de los estudiantes más desprotegidos de la sociedad.

Cuarto, constituirse en un modelo de institución pública

Las Universidades Estatales, en línea con un proceso de modernización del Estado, se comprometen a desarrollar un modelo de administración altamente eficiente y

transparente, con estrictos criterios éticos que salvaguarden la fe pública y la independencia en su quehacer, y un riguroso cumplimiento de las normas de ingreso y promoción por mérito de sus miembros académicos.

Se comprometen además a ser un modelo como empleador, que permita irradiar al medio externo la calidad en la gestión del personal y la relación que se establece con sus funcionarios.

Se compromete también a desarrollar comunidades universitarias integradas en todos sus estamentos, creando nuevas formas de participación y reflexión que permitan también irradiar a la sociedad en procura de mejorar su democracia.

En particular, se crea una red de Universidades Estatales que en conjunto cumple las tareas de apoyo al Estado y al interior crea programas para el logro de las metas de calidad de las instituciones y provee una oferta docente accesible para los alumnos del sistema.

Además, las Universidades Estatales deben apoyar al Estado constituyéndose como referentes para el sistema de Educación Superior en general. Así, la regulación del sistema global será una labor favorecida por un sistema universitario estatal que servirá de ejemplo para el resto del sistema y, a través de una competencia regulada, mejorarán tanto las universidades privadas como estatales, en beneficio del país.

Quinto: crear y mantener espacios públicos

- espacios pluralistas en la creación y transmisión de conocimiento, independientes de tal o cual grupo de interés específico y de dueño o patrón alguno, para lo cual se definen protocolos de ética acordes con la búsqueda del bien común.
- espacios laicos, equitativos, donde reinan en plenitud la libertad de expresión y la complejidad del conocimiento, y en los cuales la curiosidad humana no necesita depender exclusivamente del mercado pragmático dominado por urgencias y modas, o de ideologías específicas.

II) La sociedad se compromete a

Primero, crear y mantener un instrumento de financiamiento basal necesario para estos objetivos.

Los objetivos de calidad y equidad en las Universidades Estatales y públicas, y la no dependencia de entes privados, no puede solventarse con fórmulas de autofinanciamiento.

Se propone:

- I. Crear un aporte basal permanente,

- equivalente al menos al 50% (cincuenta por ciento) del presupuesto actual de cada universidad;
- reajustado como porcentaje del PIB, que se implemente en forma gradual en un período de cinco años;
- establecido por ley y financiado anualmente por el Estado en el Presupuesto de la Nación;
- destinado exclusivamente a las Universidades Estatales.

La justificación de este aporte se basa en que establece un compromiso claramente preferencial por los aspectos propios y diferenciadores de las Universidades Estatales, y subordina los competitivos y potencialmente dependientes de intereses particulares. Un aporte de esta naturaleza representa una decisión política fundamental, que consiste en preservar y fomentar un conjunto de valores tradicionalmente representados por las instituciones estatales.

El monto define una cantidad clara, al referirse al 50% del presupuesto, cuyo monto total sobre el sistema estatal de universidades es del orden de Ch\$380.000 millones anuales, es decir un 0,3% del PIB. En los países pertenecientes a la OECD, la gran mayoría cuenta con un aporte estatal que supera este porcentaje, mientras por otra parte no existe un criterio único para definir un monto óptimo. Este aumento en el gasto público deja a Chile con un aporte estatal a la educación de 0,6% del PIB, que se compara con el 1,0% del PIB en países de la OECD.

- II. Crear un Consejo Nacional de Educación Superior Estatal (CNESE),
 - encargado de normar sobre el desarrollo de la Educación Superior pública y evaluar sus resultados;
 - que define el destino y condiciones de un Fondo Especial para el desarrollo de la Educación Superior pública en materias de especial interés del Estado;
 - integrado por Rectores de la Universidades Estatales, Parlamentarios y representantes del Ejecutivo, presidido por el(la) Ministro(a) de Educación.
- III. Crear un Fondo de Desarrollo Institucional, por una vez, orientado a actualizar la infraestructura y cubrir deudas de arrastre.

Segundo: Modernización institucional

El compromiso consiste en revisar la legislación vigente a fin de dotar a las Universidades Estatales de un marco legal adecuado para su desarrollo en un contexto de altas exigencias y creciente competencia en un medio globalizado. Esta acción es de principal importancia debido a que la burocracia a la que está sometida la actividad universitaria estatal constituye un uso ineficiente de los escasos recursos académicos causado por una excesiva dedicación de tiempo a tareas administrativas. Además, las restricciones de tipo administrativo limitan

fuertemente la competitividad de estas instituciones en el contexto nacional e internacional. Esto conlleva una situación problemática para las universidades por cuanto los académicos son atraídos hacia condiciones laborales que permiten mayor concentración en el trabajo del exigente ámbito académico moderno, debido a una menor carga de procedimientos administrativos largos y engorrosos.

Se plantea la necesidad urgente de modificar la actual situación institucional de las Universidades Estatales, materia que es sujeto de sucesivas interpretaciones con grandes impactos en la actividad académica. La nueva institucionalidad debe equilibrar al menos tres aspectos: i) los necesarios controles de los recursos, tanto en su uso eficiente como en que estén orientados por una misión académica de excelencia y orientada al bien común; ii) la necesaria autonomía de las universidades; iii) el hecho de que los fondos universitarios son de origen mixto, tanto fiscal como privado. Ejemplos de problemas recientes son: la necesidad de una nueva ley de retiro, el impacto de la ley de transparencia, la obligatoriedad de utilizar Chilecompras.

En efecto, la situación actual inhibe un despliegue justo y efectivo de las Universidades Estatales en el contexto altamente competitivo de la academia moderna. Al comparar los costos de producción de una institución privada y pública en tareas estrictamente profesionales, como la construcción de un edificio, se puede verificar que en el caso estatal la burocracia impone gastos sustancialmente mayores por la misma obra, lo que constituye una reducción equivalente en el presupuesto real respecto del nominal. La desigualdad en las condiciones en que operan instituciones similares pero privadas redundan en menores posibilidades de desarrollo y menor valor de los recursos obtenidos en igualdad de condiciones con las instituciones privadas debido a los costos de transacción al ser considerados como servicio público. Así, los índices de productividad respecto de los recursos (publicaciones por académico, profesores por alumno, etc.) que establecen una comparación a nivel nacional e internacional resultan injustos al no contemplar los mayores esfuerzos requeridos a igualdad de resultados.

III) Las universidades y el Estado se comprometen a tener cuentas transparentes.

A los mayores recursos planteados deben corresponder mejores resultados, y los resultados y el uso de los recursos deben ser conocidos por todos. Para tal efecto las universidades se comprometen a constituirse en instituciones líderes en el logro de niveles de transparencia y *"accountability"*.

No estamos reclamando una afluencia de recursos y un establecimiento de disposiciones favorables sólo para mantener nuestros estándares, que sabemos requieren mejoramientos profundos en muchas áreas y muchos aspectos. Tampoco

estamos dispuestos a que la falta de transparencia oculte deficiencias y fallas del Nuevo Trato; por el contrario, consideramos fundamental incluir mecanismos concretos y exigentes de evaluación de resultados y de revisión de cuentas de los fondos basales otorgados, así como del impacto del fondo en su conjunto en relación con los objetivos que lo crearon.

IV) Acuerdos formalizados en pactos sociales o convenios Estado-Universidad

Las Universidades Estatales proponen que el Nuevo Trato establezca derechos y deberes bajo la forma de pactos sociales o convenios entre el Estado y la universidad diseñados específicamente para tal efecto de acuerdo a la normativa emanada del CNESE.

Los derechos quedan definidos como aportes estatales basales especiales y los deberes establecen condiciones de calidad de las instituciones y los compromisos de colaboración con la sociedad en las cuales están insertas (región, país).

Los pactos sociales o convenios establecerán programas específicos de desarrollo de cada universidad de acuerdo a sus metas y plazos específicos y en directa relación con los desafíos de la región o el país que se definan como prioritarios.

Por cierto que, de manera de no limitar las potencialidades específicas de cada institución en su contribución a la sociedad, los acuerdos regionales y nacionales podrán considerar asociaciones entre instituciones que puedan aportar a las tareas específicas de las otras instituciones. Así, el sistema de Universidades Estatales mejora su contribución a la sociedad y no limita el desarrollo de las universidades regionales.

Sin perjuicio de los aportes basales, las Universidades Estatales podrán y deberán competir por los fondos de carácter competitivo disponibles para el sistema general de universidades. Esta competencia provee mecanismos deseables de control de calidad de la actividad a nivel universitario y académico, que evitan la creación de incentivos perversos asociados al financiamiento estatal.

Estos acuerdos formalizados en pactos sociales o convenios Estado-Universidad van en la línea de las inéditas y trascendentales iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, las que celebramos y agradecemos, tanto en el proyecto para revitalizar las Humanidades, las Artes y las Ciencias Sociales en la Universidad de Chile y en las Universidades Estatales, como al proyecto de incentivo al retiro voluntario de los funcionarios y académicos de las Universidades Estatales.

Algunos impactos directos de la nueva política

1. Impacto sobre las Universidades Estatales
 - a. Se nivelan las condiciones en que las Universidades Estatales compiten en el sistema universitario.

- b. Se crea un sistema de Universidades Estatales, con metas exigentes de calidad y con mayores niveles de colaboración.
 - c. Las Universidades Estatales se constituyen en modelo de instituciones, combinando calidad, eficiencia, transparencia y participación.
 - d. Se crean programas orientados a promover la equidad en el acceso a la Educación Superior, tanto de nivelación para el ingreso como de apoyo para la permanencia de estudiantes capaces pero de escasos recursos o con discapacidades.
 - e. Se crea un programa de homologación de carreras permitiendo la movilidad de los estudiantes entre instituciones de manera de acceder a una oferta más diversa entre los programas de pregrado y postgrado.
2. Impactos acotados sobre las universidades privadas tradicionales
- a. La propuesta supone que el Estado aumente el gasto fiscal en Educación Superior para financiar el aporte basal, en ningún caso que se redistribuya el gasto actual.
 - b. Supone también que los actuales instrumentos de financiamiento y sus montos se mantengan o perfeccionen.
 - c. Por lo anterior, el financiamiento de las universidades privadas tradicionales no sería alterado.
3. Calidad de la educación escolar y pre-escolar
- a. Se comprometen programas destinados a desarrollar investigación sobre educación.
 - b. Se establecen programas de formación de profesores para la educación primaria, de nivel universitario de alta calidad, en los grados de profesional y postgrado.
 - c. Se crean redes especiales de apoyo a la educación pública.
4. Impactos sobre el desarrollo nacional
- a. Las Universidades Estatales regionales se orientan hacia constituirse en un polo efectivo para el desarrollo de las regiones, en tanto que las de carácter nacional se orientan al desarrollo nacional y a alcanzar reconocimiento internacional.
 - b. Las universidades nacionales establecerán redes de colaboración con las universidades regionales.
 - c. Los programas específicos proveen al Estado de estudios y asesoría actualizada y oportuna para la formulación de políticas públicas.
 - d. Se crean programas orientados a la más eficiente transferencia de conocimiento y tecnología.
 - e. Se crearán programas de postgrado en redes de cooperación entre las Universidades Estatales.