



**INGENIERÍA INDUSTRIAL**  
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

**ESTUDIOS DE CASO N° 137**

**Educación superior y desarrollo territorial:**  
La Universidad de Aysén en el diagrama neoliberal.

**Francisco Durán del Fierro**

**DICIEMBRE 2016**

Magíster en Gestión y Políticas Públicas  
Fono (562) 2978 4067, Fax (562) 2689 4987  
[www.mgpp.cl](http://www.mgpp.cl) — [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)  
República 701, Santiago, Chile

## Introducción

La premisa que ha sustentado la reforma estructural a la educación superior, presentada en julio del 2016 al Congreso nacional, no es sino la de un estado de crisis, profunda en varios aspectos y sentidos. Hay serias dudas respecto de si el sistema de educación superior ha cumplido con los principios de justicia, igualdad y participación –o también, en una traducción más despolitizada, con los objetivos de calidad, equidad y pertinencia– desde su última reforma en los años ochenta. Cada uno de estos elementos, que son centrales en todo sistema de estas características, se encuentra en tensión y requieren, como se concluye del proyecto de ley presentado por el gobierno, cambios profundos y de alta complejidad.

Ciertamente, los sistemas de educación superior son dinámicos y deben responder oportunamente a los cambios sociales, culturales y económicos que emanan de los procesos de modernización de cada sociedad, siendo sujetos y objeto del mismo. Son particularmente relevantes, en las últimas décadas, las transformaciones acaecidas en la estructura social, ocupacional y productiva, así como también en el ámbito cultural y del saber, que le han conferido nuevos horizontes y desafíos al sistema de educación superior, en el marco de lo que algunos han llamado –principalmente el consenso político más optimista– globalización y la sociedad del conocimiento. Entre los fenómenos más importantes destaca la emergencia de una clase media pujante que busca ampliar sus derechos de ciudadanía (mesocracia); y el aumento de los asalariados –respecto de los trabajadores por cuenta propia–, principalmente del sector servicios (terciarización) junto con una brusca caída del empleo en el sector industrial <sup>1</sup> (desindustrialización). Todo ello enmarcado en una profunda desigualdad en la distribución de la riqueza que en el caso de Chile ha adquirido características especiales según la posición social que ocupen los sujetos sociales, siendo la adquisición de certificaciones uno de los principales factores que lo explican <sup>2</sup>.

Asimismo, destaca el proceso de descentralización y la necesidad de potenciar el desarrollo regional desde el punto de vista cultural, social y económico, asunto fundamental para las instituciones de educación superior ubicadas fuera de las zonas metropolitanas. No es menor este proceso puesto que supone una mayor autonomía política, administrativa y financiera para las regiones, luego del traspaso de competencias que se ha realizado en los últimos años. Esto implica, por cierto, la movilización de nuevas capacidades que puedan responder a este horizonte de desarrollo.

Es importante señalar que el impacto más significativo y visible en la educación superior ha sido la masiva entrada de estudiantes, aumentando significativamente los niveles de cobertura y, en respuesta a ello, una fuerte diferenciación y diversificación a nivel institucional y de carreras y programas, respectivamente (Van Vught, 1996). Esta diversidad se expresa a nivel institucional a través de diferentes tipos de instituciones, especialmente en el sistema universitario, donde se ha promovido instituciones complejas y especializadas o focalizadas en la docencia. A nivel de carreras y programas, han surgido diferentes tipos de formación, técnica y profesional de pregrado y posgrado, a través de diversas modalidades (presenciales, semipresenciales o a distancia) y tiempos requeridos, que conducen a diferentes títulos y grados, y certificaciones. Es particularmente crítico este crecimiento inorgánico a nivel de carreras y programas en la medida que, a pesar de ofrecer los mismos títulos y grados (nivel formativo), se esconden diferencias sustantivas en términos de calidad, objetivos y propósitos que afectan la coherencia y consistencia del sistema, produciéndose entonces una diversidad poco virtuosa (AEQUALIS, 2016). Así, por ejemplo, si a principios de 1980 –antes de la reforma– existían solo ocho universidades hoy en día existen aproximadamente 60; por su parte, existe un total –dependiendo de cómo se contabilicen– de doce mil carreras en el país.

Este salto cuantitativo, sin embargo, no ha tenido un símil en términos cualitativos, pues la calidad de esta oferta ha sido más bien heterogénea y, a su vez, insuficiente respecto de su cobertura territorial.

---

<sup>1</sup>León y Martínez (2001) la denominan clase obrera productiva

<sup>2</sup>Siguen predominando las fuentes adscriptivas de la desigualdad, es decir, hay un cierre estructural para la movilidad social incluso con la ampliación de las oportunidades de ingreso a la educación superior en la medida que se ha configurado un sistema cuyo sentido más profundo no es la integración sino la diferenciación social. De esta forma, la distribución de credenciales –debido a la masificación de la educación superior– es mucho más igualitaria que la distribución de ingresos del país, motivo por el cual la diferenciación social, cultural y económica –por ejemplo, los resultados en inserción laboral e ingresos– se deriva más bien del tipo de institución o las carreras a las cuales acceden los estudiantes que el hecho de tener un grado o título. Esto implica que si bien existe movilidad social relativa, el paso por la educación superior, dada la segmentación aludida, consolida y reproduce la desigualdad social prevalente, lo que, finalmente, tiene efectos que resultan problemáticos para la sociedad: desintegración que no permite la cohesión social; diferencias de poder que establece brechas de influencia; culturas fragmentadas que impiden el entendimiento, entre otros problemas.

Estas transformaciones han creado una suerte de estratificación social a través de una correspondencia entre origen socioeconómico, tipo de instituciones –y carreras seleccionada– y mundo ocupacional que resulta especialmente delicado en la perspectiva de mayor igualdad –tanto de oportunidades como de resultados– en el sistema. En efecto, si bien la masificación de estudiantes en la educación superior se aprecia como un paso importante en términos de inclusión y equidad, sus resultados están insertos en procesos complejos que modifican la tradicional forma de entender estos conceptos: ya no es posible suponer que un estudiante que se encuentra en la educación superior dispone de todas las oportunidades que implica la idea de inclusión, en la medida que emergen nuevas formas de exclusión, e incluso auto exclusión, más complejas y soterradas, que impactan a lo largo de la vida profesional de las personas; estas se expresan principalmente en las diferencias de acceso a oportunidades laborales, redes de influencia, universos conceptuales, modos de subjetivación y lenguajes, es decir, en las formas en cómo se movilizan los capitales económicos, culturales y sociales una vez ingresado y egresado de la educación superior (Orellana, 2012). Respecto de los efectos sobre la movilidad social, la evidencia empírica muestra que si bien el paso por la educación superior tiene impacto positivo en los ingresos económicos –respecto de los que solo tienen la enseñanza media– (Meller, 2000), contribuyendo así a la mirada optimista de la teoría del capital humano, también hay evidencia que muestra que dependiendo del tipo de institución –en una misma carrera, por ejemplo– las diferencias en los ingresos son significativos (Mizala, 2013). Incluso, en algunas carreras <sup>3</sup>, particularmente para los que no logran titularse, los retornos económicos no son mejores respecto de los que no ingresaron; asimismo, se evidencian retornos negativos para aquellos que logran titularse según la institución donde se estudia (Urzúa, 2012). Como se aprecia, existen datos que en principio parecen contradictorios, sin embargo, muestran realidades que se superponen: dependiendo de la profundidad de la mirada es posible obtener resultados distintos que reflejan las nuevas complejidades de las desigualdades que se han asentado en la educación superior en Chile.

Este proceso, a su vez, ha tenido implicancias significativas en cómo se entiende la educación superior, esto es, su significado, sentido y propósito. Las últimas décadas han estado caracterizadas por el predominio de las lógicas del mercado en la educación, convirtiéndola, de esta manera, en un bien de consumo y, por consecuencia, en una mercancía que se compra y vende en el mercado de la educación. Paralelamente, se ha promovido, en concordancia con lo anteriormente planteado, al mérito como el principal criterio <sup>4</sup> para ingresar a las instituciones de mayor prestigio. Con ello, la esfera de los derechos sociales –que es, por cierto, el ámbito de la ciudadanía– ha quedado desplazada por el movimiento, siempre disgregador, del mercado, consolidándose una visión de la educación –con sus respectivos imaginarios sociales– que pone al consumo y al mérito como el principal mediador entre los individuos y la educación (o bien, entre el individuo y sus derechos). Así, se ha instalado una cultura de consumo y competencia a nivel educacional que ha constituido un sujeto social identificado con el mercado y sus respectivas lógicas.

De este modo, la promesa de una democracia participativa cuyos sujetos sociales efectivamente se comportan como el soberano que decide asuntos fundamentales del desarrollo económico, social y cultural del país simplemente se esfuma; o bien, queda sometido a las lógicas procedimentales de procesos simbólicos de participación. Y si las decisiones fundamentales se trasladan hacia el ámbito del consumo, la educación entonces no tendría por qué estar sometida a ninguna impugnación política. Esto, desde luego, es coincidente con el proyecto neoliberal: se pretende la commensurabilidad de todas las esferas sociales. Así, la educación no sería distinta de cualquier otro acto de compra y venta en el mercado.

Frente a este panorama, caracterizado por problemas y desafíos diversos y complejos, los países han comenzado a adoptar diversas estrategias para realizar las transformaciones correspondientes, según la profundidad de los problemas, definiendo prioridades, estableciendo metas y avanzando en los mecanismos que les permitan alcanzar los objetivos planteados, en términos de justicia e igualdad y, por supuesto, en el fortalecimiento de lo público, como es en particular en el caso chileno. La responsabilidad del Estado para hacerse cargo de estos desafíos es ineludible, ya sea ajustando algunos de los componentes de la educación superior, o bien implementando reformas estructurales que apunten a modificar la configuración del sistema en su conjunto, en vista a alcanzar dichos objetivos.

En Chile, sin embargo, el Estado ha sido el gran ausente en la definición de una política y estrategia de largo plazo para la educación superior. Lo que ha prevalecido más bien es una desregulación desmedida

<sup>3</sup>El estudio se realizó para las carreras universitarias de derecho, psicología, periodismo e ingeniería comercial.

<sup>4</sup>Sin duda uno de los factores que puso a la meritocracia al centro del imaginario social es justamente el ingreso masivo a la educación superior y la conformación, por consiguiente, de una nueva clase media, más educada y que se vio a sí misma como resultado de acciones y esfuerzos individuales.

que le ha entregado esta tarea al mercado, sobre el cual han descansado las decisiones fundamentales. El crecimiento inorgánico de instituciones, carreras y programas, así como la escasa pertinencia social, productiva y territorial de la oferta formativa es una muestra elocuente de aquello. La desregulación del sistema se evidencia principalmente al observar la evolución del número de nueva oferta académica por tipos de institución: por ejemplo, el año 2015 las universidades privadas fueron las que crearon un mayor número de carreras y programas en todos los niveles formativos (669 programas), ya sea en un lugar geográfico diferente, nueva jornada o modalidad, siguiéndole de cerca los institutos profesionales (454) y los centros de formación técnica (290).

De esta forma, no prevalece una convergencia entre las metas y desafíos del país con las orientaciones que ha tenido el sistema de educación superior en las últimas décadas. Si bien se han realizado iniciativas tendientes a reforzar dicha relación, toda su orientación ha estado caracterizada más bien con una mirada de corto plazo, implementadas de forma fragmentada y con incentivos que ponen a la competencia en el centro de las políticas y sus respectivos programas e instrumentos.

Todo lo anterior ha sido especialmente perjudicial para las instituciones estatales, las que han debido adaptarse a este escenario, al competir por estudiantes, buscar autofinanciamiento y seguir las lógicas de mercado prevalecientes, quedando rezagadas en la capacidad para potenciar sus proyectos de desarrollo institucional en perspectiva nacional y regional, mermando el desarrollo y consolidación de la educación superior pública. La privatización de la educación superior ha significado en la práctica la concentración de la matrícula en las instituciones privadas, dejando rezagadas a las instituciones públicas en dicha participación, en todos los niveles. De este modo, la matrícula en instituciones estatales en 2015 fue de un 16% del total, lo que representa aproximadamente un 29% de la matrícula universitaria. En modo comparativo, resulta muy inferior al promedio de los países de la OCDE, cuya participación alcanza al menos al 50% del total. Si bien las instituciones estatales tienen mayor presencia nacional, en términos de la ubicación de la casa central –lo que contribuye a mejorar la identidad regional de la institución–, esto no ha conducido a una participación consolidada de la matrícula en educación superior. Al contrario, han sido desplazadas por las instituciones privadas, las que con sus diversas sedes han podido captar la matrícula nueva, situación particularmente delicada en las regiones extremas o más rezagadas. Esto se ha dado principalmente al concebir un sistema de educación superior indiferenciado en términos del carácter público o privado de las instituciones que lo conforman. Los incentivos de política pública han estado puestos en mejorar el acceso sin distinguir entre instituciones, generando una fuerte competencia entre ellas. Ciertamente, el esquema de financiamiento prevalente es una de las principales causas de esta situación, dado que buena parte del financiamiento se distribuye a la demanda, el que no hace diferencia por tipo de institución<sup>5</sup>.

Este panorama ha conducido al gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet a plantear una serie de reformas a la educación superior chilena, entre las que se destacan: un nuevo sistema de formación profesional docente, en particular nuevas reglas para la Formación Inicial Docente (FID) en las universidades que imparten carreras de pedagogía; la creación de dos Universidades estatales, en las regiones de Aysén y O'Higgins, y 15 Centros de Formación Técnica a lo largo del país, con el fin de fortalecer el sistema público de educación superior; la implementación del programa de acceso efectivo a la educación superior (PACE); y, por último, el Proyecto de Ley que reforma el sistema en sus componentes de institucionalidad, calidad, gobernanza universidades estatales y financiamiento. Todo ello revela una situación que a todas luces resultaba insostenible de mantener.

En el contexto de estas políticas este artículo centra su atención en la creación de la Universidad Estatal en la región de Aysén. Es de interés indagar en su implementación –particularmente en su primer etapa– puesto que revela tres puntos que se encuentran en la discusión pública a partir del ingreso, luego de varias postergaciones, del Proyecto de Ley de Educación Superior<sup>6</sup>: gobernanza, acceso y financiamiento. Asimismo, contiene una experiencia incommensurable en la medida que por tercera vez en la historia reciente de Chile se crea una Universidad del Estado que no deriva de otra ya existente<sup>7</sup>, razón por la cual es particularmente novedoso para las políticas públicas e invita a pensar en las condiciones que permiten la implementación de una Universidad estatal en una región extrema y aislada.

---

<sup>5</sup>Más allá del uso de la acreditación como principal criterio para entregar recursos públicos.

<sup>6</sup>Boletín N° 10783-04

<sup>7</sup>La última vez que ocurrió fue el año 1947 con la creación de la Universidad Técnica del Estado, actual Universidad de Santiago (USACH).

## Antecedentes

La ley 20842 creó la Universidad de Aysén con el objetivo de fortalecer el espacio público de educación superior, en todos sus niveles, y, a su vez, profundizar en el proceso de descentralización del país, como lo indica el propio mensaje de dicha ley. La Universidad también se crea en el contexto de una reforma estructural al sistema de educación superior, cuyos elementos centrales son la calidad, equidad y pertinencia.

Pero su creación no fue simplemente un acto administrativo: es la respuesta del Estado a una demanda social de la región de Aysén por contar con un espacio propio, con identidad y compromiso regional. La Universidad nace, además, por las características propias de la región de Aysén: aislamiento que ha provocado un rezago en términos sociales y económicos que ha perpetuado la desigualdad social y territorial, restringiendo las oportunidades al grueso de sus habitantes. Por tales razones, la Universidad de Aysén ha sido llamada para sumarse al propósito de desarrollo endógeno de las regiones, sin el cual no es posible pensar en un desarrollo integral del país.

La necesidad de esta Universidad se evidencia en diferentes factores: por una parte, la escasa oferta de pregrado en la región, que se traduce en unos pocos programas, enfocados principalmente en la formación técnica (el 60 % de estudiantes asiste a programas de este tipo), que tiene a la región con la peor cobertura neta<sup>8</sup> en educación superior (0,9 %) del país; asimismo, la inexistencia de programas de posgrado y, por lo mismo, de líneas de investigación científica y tecnológica que permitan un desarrollo integral de la región. Esto último es particularmente relevante por los desafíos que enfrenta en esta materia: la contaminación atmosférica y domiciliaria, las zoonosis, las enfermedades mentales, la intervención y el uso sostenible del patrimonio natural, la protección del patrimonio arqueológico y paleontológico, la investigación y desarrollo sobre energías renovables, los impactos de la actividad humana en los ecosistemas de fiordos y canales, los desastres socio-naturales, así como los impactos del cambio climático en los ecosistemas de la Patagonia. Cada una de estas áreas temáticas conduce a diversos objetivos de estudio, indispensables para el desarrollo de la región.

Por otra parte, se registra una alta emigración de los mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) a otras regiones del país, principalmente a las zonas metropolitanas. El resto de los estudiantes se quedan en la región sin muchas oportunidades de estudio; el 57 % de los recién egresados de la educación media no ingresa inmediatamente a la educación superior; y solo el 39 % de los que egresan de la educación media se quedan en la región; asimismo, el 75 % de los estudiantes matriculados en alguna carrera de pregrado en la región financia sus estudios con el Crédito con Aval del Estado (SIES, 2016; DEMRE, 2016).

Además de lo anterior, la región de Aysén presenta una fuerte desigualdad en los ingresos –similar al promedio nacional– y una preocupante competitividad a nivel nacional e internacional, potenciada principalmente por su estado de aislamiento<sup>9</sup>. En efecto, si bien la región muestra resultados positivos respecto del nivel de pobreza y las tasas de ocupación, se caracteriza por una desigualdad territorial que le resta oportunidades a su población. Ejemplo de ello es el alto costo de vida (alimentos, calefacción, combustible, etcétera), la insuficiente conectividad intrarregional y, como se ha visto, ausencia de oportunidades para proseguir estudios terciarios. Adicionalmente, en términos económicos la región de Aysén aún sigue rezagada, evidenciándose una escasa contribución al PIB nacional, siendo esta menos del 1 %<sup>10</sup>.

Como se aprecia, los diversos problemas que se derivan de su condición de extrema y aislada condujeron a la necesidad de contar con mayores oportunidades de educación para desarrollar el talento de la región, como lo solicitó el Movimiento Social de Aysén el año 2011–2012.

<sup>8</sup>La cobertura neta es el cociente entre el número de estudiantes entre 18 y 24 años matriculados en educación superior y la población total entre 18 y 24 años.

<sup>9</sup>De hecho, según SUBDERE (2011) es la región con el mayor índice de aislamiento del país.

<sup>10</sup>Por supuesto hay que considerar que esta región es una de las menos pobladas, lo que tiene impacto en la producción de valor económico.

## El origen: del movimiento social a la Universidad de Aysén

El año 2011 no solo es recordado por el movimiento estudiantil que tensionó al gobierno de Sebastián Piñera por el estado de la educación superior, en particular por el lucro en algunas instituciones y el alto costo de los estudios, sino también por los movimientos sociales de carácter regional que emergieron a lo largo del país. Entre todos ellos, el Movimiento Social de Aysén es uno de los más importantes.

Ciertamente, el Movimiento Social de Aysén ha sido uno de los movimientos políticos y sociales más complejos y con mayor influencia en las últimas décadas. Se manifiesta de forma concreta en febrero del 2012 a través de la Mesa Social, sin embargo, sus demandas y la conformación de sus actores políticos y sociales se remontan al menos diez años atrás (Pérez, 2015), lo que muestra su profundidad y complejidad.

Frente a este emplazamiento de la sociedad civil de Aysén, el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet (2014–2018), en el contexto de la reforma educacional, acogió una de las demandas más sentidas por el movimiento: la creación de una universidad estatal en la región. Así entonces, la nueva administración, a través del Ministerio de Educación, siendo Nicolás Eyzaguirre el ministro de la cartera en ese momento, presentó el proyecto de ley de la nueva universidad antes de los 100 primeros días de gobierno. De esta forma, la universidad se transformó en meta presidencial, razón por la cual el gobierno ha tenido una consideración especial por su implementación.

Asimismo, en agosto del año 2014, el Gobierno Regional de Aysén, liderado por la Intendente de la época, Ximena Ordenes Neira, elabora el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE) para la región. Una de sus principales metas es la creación de una Universidad Regional Estatal, en pos de potenciar el desarrollo de la investigación en materias relacionadas con recursos naturales y de interés patrimonial.

Lo anterior, como se aprecia, fue una señal clara de la importancia que tenía esta medida presidencial para el nuevo gobierno y muestra, asimismo, el éxito del Movimiento Social de Aysén al influir en la agenda pública.

De esta forma, en junio de 2014 el gobierno ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que crea la Universidad de Aysén –junto a la de O’Higgins–, y en agosto de 2015 la ley es promulgada en su totalidad, luego de la discusión parlamentaria correspondiente.

En el intertanto, es decir, entre julio de 2014 y abril de 2015, el Ministerio de Educación conforma una Comisión Ejecutiva Regional en Aysén con el objetivo de proponer las orientaciones iniciales para la implementación de la Universidad. Para tales efectos, se convoca a destacados actores regionales y personalidades nacionales, de diferentes áreas del conocimiento y campos profesionales. El resultado fue un informe con recomendaciones para la misión y los focos de desarrollo; la producción, disseminación y transferencia del conocimiento; la formación de pregrado y posgrado; la vinculación con el medio; y el sistema de gobierno y la gestión universitaria<sup>11</sup>.

Adicionalmente, se inició en la Región de Aysén un proceso de participación ciudadana cuyo propósito fue recoger la opinión de diferentes actores sociales sobre la instalación de la Universidad de Aysén. Más de 36 encuentros ciudadanos se realizaron en todo el territorio regional, desde Melinka y Lago Verde por el norte, hasta Villa O’Higgins y Tortel por el sur, donde los habitantes de estas localidades compartieron sus sueños, visiones y aspiraciones de este anhelado proyecto.

La ley que creó la universidad entregó la facultad a la Presidenta de la República para nombrar a su primer Rector o Rectora. Frente a ello, el 01 de septiembre de 2015 la Presidenta Bachelet, a partir de la propuesta emanada de la ministra de Educación, Adriana Delpiano, y a través del decreto presidencial número 367, nombra a la primera Rectora de la Universidad de Aysén, la Dra. Roxana Pey, iniciándose así su implementación.

Es importante señalar que el nombre de la Dra. Roxana Pey, quien participó de la Comisión ejecutiva Regional, fue promovido por los propios actores regionales durante el periodo de búsqueda. La trayectoria de Pey era precisamente lo que requería la universidad: una académica con vasta experiencia en investigación científica, particularmente en biología celular, así como también con un profundo conoci-

---

<sup>11</sup>El nombre del informe es “Sentando las bases para habitar de otro modo el planeta. Propuesta de la Comisión Ejecutiva para crear la Universidad Estatal de Aysén” (2015).

miento del funcionamiento interno de las universidades estatales, y del sistema de educación superior en su conjunto, como lo había demostrado en su trabajo en la Universidad de Chile y el Ministerio de Educación, en diferentes cargos y con responsabilidades diversas.

Ya en pleno ejercicio de sus funciones, la Rectora conforma a su equipo de trabajo para que lidere las siguientes direcciones: Dirección Académica, que tenía como principal función el diseño de la oferta de programas de pregrado, la contratación de académicos, la biblioteca, los mecanismos de nivelación y retención de estudiantes y los beneficios estudiantiles; Dirección Jurídica, cuya principal tarea era la elaboración de los estatutos y de todos los reglamentos administrativos y académicos; Dirección de Planificación, que tenía como función la elaboración del Plan de Desarrollo Institucional y el diseño e implementación del sistema de aseguramiento de la calidad; Dirección de Administración y Finanzas, que debía organizar el presupuesto, gestionar las compras y viabilizar la infraestructura; y la Dirección de Vinculación con el Medio y Comunicaciones, cuya tarea era iniciar una relación bidireccional con los distintos organismos públicos y privados y la sociedad civil y la difusión de las actividades de la Universidad<sup>12</sup>. Todos ellos eran cargos de confianza de la Rectora y fueron los primeros contratos de planta, como disponía el reglamento que rige a la Universidad.

El resto de los cargos a contrata –que eran 16– fueron llenados a través de un concurso público, el cual se realizó entre febrero y junio de 2016.

Asimismo, se elabora un planificación inicial que consideró, al menos, los siguientes elementos, los más importantes y urgentes a resolver durante el año 2016: (i) la elaboración de los estatutos –que según la ley deberían enviarse a revisión al Ministerio de Educación a más tardar en marzo de ese año–; (ii) la oferta de programas y sus vacantes, así como la propuesta de acceso, que debían ser informadas de forma definitiva en septiembre del mismo año al Departamento de Medición, Registro y Evaluación Educacional (DEMRE) de la Universidad de Chile; (iii) y la correspondiente infraestructura, que debía considerar el arriendo de instalaciones para iniciar las actividades académicas el año 2017, así como también la infraestructura permanente de la Universidad.

En marzo de 2016, luego de un trabajo de análisis y de participación regional, se entrega la propuesta de estatutos de la Universidad al Ministerio de Educación, quien debía visarlos y entregarlos a la Presidenta para su promulgación final.

Por su parte, en mayo del mismo año se anuncian finalmente las carreras que ofrecerá la Universidad en su oferta académica del año 2017. Así, se informa que serán cinco áreas disciplinares con diez salidas profesionales con un total de 300 vacantes:

Cuadro 1: Carreras por área

Área	Carreras
Salud	Enfermería Obstetricia
Educación	Pedagogía en Educación Parvularia Pedagogía en Educación Diferencial
Ingeniería	Ingeniería Civil Industrial Ingeniería en Energía
Ciencias naturales	Agronomía Ingeniería Forestal
Ciencias sociales	Administración Pública Trabajo Social

Fuente: Elaboración propia

Respecto de la infraestructura, durante fines del año 2015 y principios del 2016 la universidad, en la medida que nació sin ningún patrimonio mueble o inmueble donde pudiera funcionar, inicia conversaciones con Bienes Nacionales, el Gobierno Regional, algunos municipios y otras instancias similares de la región de Aysén, para poder contar con espacios administrativos y académicos adecuados. Para los espacios administrativos, en un primer momento el equipo de trabajo –septiembre 2015 a mayo 2016–, se instala

<sup>12</sup>La Dirección de Investigación quedó pendiente en esta primera etapa. No obstante, la línea investigativa funcionó a través de un grupo de trabajo convocado por la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile.

en unas oficinas cedidas por CORFO Aysén y luego, desde junio del 2016, se traslada al ex edificio del Gobierno Regional, entregado en un comodato por 5 años. Para los espacios académicos necesarios para iniciar sus actividades el año 2017 y subsiguientes, se arrienda el ex colegio El Shaddai (6.399 metros cuadrados), y un galpón frente a este mismo establecimiento (3.701 metros cuadrados). Finalmente, para la construcción del Campus Universitario, se logró la concesión de 5 años de 39,5 hectáreas ubicados en el sector Escuela Agrícola; no obstante, durante este periodo –es decir, desde marzo hasta agosto del 2016– no se pudo tomar posesión efectiva de los terrenos, retrasándose todas las acciones tendientes a preparar la construcción del campus.

Asimismo, la Universidad funcionaba con un presupuesto cuyas fuentes eran diversas. Por una parte, la ley de presupuesto 2016 contempló un total de \$1.300 millones de pesos, los que iban siendo entregados por cuotas mensuales; estos recursos fueron complementados, a través de un decreto en diciembre del 2015, por un total de \$3.300 millones, para gastos de operación e inversión, sin embargo, a septiembre del 2016 no se había transferido ninguna cuota de este monto. Por otra parte, el Consejo Regional acordó entregar un total de nueve mil millones a través de los fondos del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE), para la construcción del Campus Universitario definitivo; sin embargo, no se pudo concretar la transferencia de estos fondos por trabas administrativas con el Ministerio de Hacienda. Hasta la fecha –septiembre 2016– no se ha podido despejar cuál es la forma para hacer efectiva la transferencia de estos recursos.

Por último, cabe señalar que el Decreto Supremo N°414, de 2015, del Ministerio de Educación, estableció las normas básicas de funcionamiento de la nueva Universidad, hasta la publicación del estatuto definitivo, contemplándose durante este período un Consejo de Administración cuyo propósito era colaborar con la gestión de la Rectora. Este Consejo estaba conformado por: (i) la Rectora, quien lo presidía; (ii) el Intendente; (iii) un Consejero Regional, designado por el Consejo Regional de Aysén; (iv) un Directivo de la Universidad tutora, es decir, la Universidad de Chile, designado por su Rector; (v) dos académicos/as de la más alta jerarquía de alguna de las Universidades Estatales designados por el MINE-DUC, a propuesta del Consorcio de Universidades del Estado; y (vi) el Jefe de la División de Educación Superior del MINEDUC. Este Consejo debía sesionar, al menos, una vez al mes, como efectivamente ocurrió, según acreditan las actas.

A su vez, convocó a la sociedad civil de Aysén a través de la instalación de un Consejo Social Transitorio, continuador de la Comisión Ejecutiva Regional, y órgano considerado como permanente en la propuesta de estatutos.

Como se aprecia, son múltiples los focos que debió enfrentar el equipo de trabajo durante el periodo analizado. Es importante señalar que las autoridades de la Universidad tenían claridad de las acciones que se debían desarrollar, sin embargo, no contó con ninguna orientación más que el informe de la Comisión Ejecutiva Regional, los que eran pertinentes pero muy generales para tamaño desafío. En efecto, el Ministerio de Educación, a través de su División de Educación Superior, en ningún momento entregó luces respecto de la forma y condiciones que debían cumplirse para lograr los objetivos planteados en la ley que creó a la Universidad. Es decir, entregó completa autonomía al equipo de la Universidad para la toma de decisiones. Como se verá más adelante, la única vez que el Ministerio dio alguna señal fue respecto del contenido final de la propuesta de estatutos de la Universidad; en los otros temas solo hubo una actitud silente frente a estos procesos, incluso cuando se les solicitaba algún pronunciamiento formal.

En definitiva, la Universidad de Aysén es la expresión de cómo una demanda muy sentida por la comunidad regional se concreta de manera efectiva. Como en pocos momentos de la historia de nuestro país, se hace realidad una demanda ciudadana y, por estos mismos motivos, se generan además grandes expectativas en su implementación.

## **La Universidad de Aysén, ¿promotora de los principios de participación, justicia e igualdad?**

La Universidad de Aysén no solo nace para cumplir las demandas de mayores oportunidades de estudios universitarios y de desarrollo del conocimiento para resolver problemáticas de la región, sino



también para promover y poner a prueba nuevas formas de participación, justicia e igualdad<sup>13</sup>, en el contexto de una reforma estructural a la educación superior. Al menos ese era el propósito o el “espíritu” de la ley que la creó, las recomendaciones de la Comisión Ejecutiva Regional y la voluntad de las autoridades que asumieron la tarea de su implementación.

La ley es clara al respecto. Señala en su artículo 4º que las nuevas universidades estatales “asumen con vocación de excelencia la formación de personas en vistas a su desarrollo espiritual y material, y la contribución preferente al desarrollo cultural, material y social de la Región [...] como parte fundamental de su misión institucional”. Incluso, en la discusión parlamentaria se puso énfasis en la necesidad de que estas universidades tuvieran, al menos en el sistema de acceso de estudiantes, mecanismos especiales. De esta forma, parlamentarios de la región de Aysén introdujeron una indicación para enmendar dicha falta y el mismo artículo referido agrega entonces: “Además, [las universidades] propenden a la incorporación de estudiantes provenientes de las regiones respectivas considerando las necesidades específicas de cada zona, a través, por ejemplo, de programas de ingreso especial, lo que podrá establecerse en la reglamentación interna de la universidad”.

Adicionalmente, se insistió –principalmente en la discusión parlamentaria– en que estas universidades debían cumplir con todas las funciones universitarias, esto es, docencia, investigación, creación y vinculación con el medio, a fin de generar polos de desarrollo en regiones rezagadas.

El artículo 5º señala los principios que rigen a estas universidades: “Son principios que orientan el quehacer de la universidad la libertad de pensamiento y de expresión; libertad de cátedra y asociación; el pluralismo; la participación de sus miembros en la vida institucional; la actitud reflexiva, dialogante y crítica en el ejercicio de las tareas intelectuales; la excelencia académica; la equidad y la valoración del mérito como criterios de ingreso a la universidad, promoción y egreso de ella, y la formación de personas en vistas a su desarrollo espiritual y material, con sentido ético, cívico, respetuoso del medioambiente y de los derechos humanos y de solidaridad social”. Estos principios condicionaron el quehacer inicial de la Universidad, así como también su misión institucional.

La Rectora y su equipo de trabajo asumen entonces el desafío de llevar adelante estos principios a través de la elaboración de los primeros estatutos de la Universidad, una propuesta de acceso inclusivo y un mecanismo de financiamiento para los estudiantes de la región de Aysén.

## **Estatutos: hacia el principio de participación**

La propuesta de Estatuto fue entregada por la Rectora, quien fue acompañada por el Intendente Regional de Aysén, Jorge Calderón Núñez, y el Rector de la Universidad de Chile, Ennio Vivaldi Véjar, el 03 de marzo del 2016 al Ministerio de Educación. La propuesta final se basó principalmente en el informe generado por la Comisión Ejecutiva Regional y en la implementación inicial que bajo esos lineamientos tuvo la Universidad de Aysén en sus primeros seis meses de existencia. Para su formulación fueron consultados comparativa y críticamente los actuales estatutos de las Universidades del Consejo de Rectores de Chile y de algunas universidades extranjeras, así como sus sendos procesos de mejoramiento y ajustes en curso. Asimismo, de acuerdo al Reglamento que rige transitoriamente a la Universidad, fue relevante para la elaboración de la propuesta de Estatuto la tutoría de la Universidad de Chile, ejercida por sus autoridades superiores, el Senado Universitario y la Dirección Jurídica, y también las observaciones realizadas por el Consejo Administrativo y por la Comisión Ejecutiva Regional, convocada como instancia de participación regional.

De esta manera, el Estatuto propuesto pretendió dar cuenta del carácter de la Universidad de Aysén, su misión, propósitos y estructura, al tiempo que proveerla de un cuerpo de órganos y regulaciones que permitieran su gobierno y desarrollo con pertinencia.

Para estos efectos, la Universidad de Aysén es definida como una institución estatal, con carácter de organismo social, que se constituye por una comunidad universitaria conformada por académicos/as, estudiantes y personal de colaboración, articulada con la sociedad de la Región de Aysén. Esta comunidad universitaria, como el cuerpo dinámico de la universidad, es la fuente primaria de todas sus funciones:

<sup>13</sup>Esto se puede traducir en la tradicional tensión entre una institución que es un medio o un fin. Sin duda esto conduce a discusiones interesantes, sin embargo, no es necesario quedarse en esa dicotomía cuando precisamente ese es el problema.

docencia, investigación, creación y vinculación con el medio. Las funciones de la Universidad de Aysén se relacionan con el cultivo y desarrollo de los saberes, su generación y transmisión, en un contexto histórico y con inscripción social.

Es ese mismo carácter comunitario el que define la relación esencial entre la universidad y la sociedad. La Universidad de Aysén es un espacio en que la sociedad, en particular la regional, se representa, se refleja y se proyecta en el modo fundamental de la reflexión y del pensamiento mediante una comunidad en ejercicio constante de su capacidad deliberante. Es en esta capacidad que se funda su autonomía, su vocación de servicio y es ella la que determina su estructura de gobierno. El gobierno de la Universidad de Aysén es ejercido por su más alta autoridad, en la figura de su Rector o Rectora, y por sus cuatro órganos colegiados, relacionados y articulados entre sí:

1. un Senado Universitario, que se aboca a la deliberación sobre los propósitos históricos de la institución y las estrategias de desarrollo en su contexto, unida a la formulación de las normas y políticas que rijan la concreción de tales propósitos;
2. un Consejo Superior, que se ocupa de la determinación y ejecución de las tareas y acciones que se derivan de esos mismos propósitos y de su formulación proyectiva por lo cual, en conjunto con el Rector o Rectora, tiene la responsabilidad ejecutiva de la institución.
3. un Consejo Evaluativo para el Aseguramiento de la Calidad, que de forma permanente aborda la evaluación de los resultados y de las acciones e iniciativas emprendidas por los organismos, grupos y miembros individuales de la universidad en el desempeño de sus tareas respectivas, entendiendo que la finalidad de saber que la rige define prioritariamente la excelencia como requerimiento esencial de la vida universitaria.
4. un Consejo Social, que resguarda la pertinencia y compromiso de la institución con su contexto histórico y social, como elemento consustancial a la búsqueda de calidad en cada una de las funciones que le son propias y a la articulación de la libertad incondicionada del saber con la responsabilidad del servicio público<sup>14</sup>.

Como se aprecia, se considera la participación de la comunidad universitaria, entendida como relación reflexiva y dialogante en el contexto de la toma de decisiones, como el contrapeso imprescindible a una verticalidad de la estructura del gobierno universitario.

Este Estatuto considera no solo el carácter comunitario de la Universidad de Aysén, su apertura a la sociedad y su forma de gobierno, sino que también y centralmente la estructura institucional que le permite atender su finalidad de saber evitando la fragmentación del conocimiento y, más bien, promoviendo la inter y transdisciplina que posibilita el diálogo, la confrontación de ideas y de modelos de saber y racionalidad, el ejercicio libre de la crítica, el surgimiento de liderazgos a partir del carácter ejemplar de las realizaciones académicas y de la fuerza articuladora de los discursos.

Esas cuatro dimensiones, pertinencia social, comunidad participativa, gobierno articulado y estructura integradora, son inseparables entre sí en el articulado coherente que conformó la propuesta de Estatuto.

Por último, el Estatuto, que está formulado para un horizonte institucional de mediano plazo, contempló articulados transitorios considerando una gradualidad para su completa operación, al tiempo que resguardó el adecuado cumplimiento de las funciones descritas.

Frente a esta propuesta, y en reunión sostenida el 09 de junio de 2016 con el jefe de la División de Educación Superior, Francisco Martínez, y su equipo de abogados, el Ministerio de Educación manifestó su desacuerdo en varios aspectos del Estatuto propuesto, prácticamente cuatro meses después de enviado a revisión<sup>15</sup>. Es decir, estimó que en esta primera etapa la Universidad de Aysén debería optar por

<sup>14</sup>El Consejo Social, además del Rector o Rectora que lo preside, estaba integrado por: a) Tres representantes del sector productivo regional; b) Dos representantes de organizaciones de trabajadores de la Región; c) Dos representantes de colegios profesionales de la Región; d) Dos representantes de corporaciones o fundaciones sin fines de lucro de la Región; e) Un/a representante de una organización territorial de la Región; f) Un/a representante de una corporación o fundación sin fines de lucro de personas con discapacidad, de la Región; g) Dos representantes de estudiantes de educación media de la Región; h) Un/a destacado/a artista, deportista o científico/a nacido/a o residente en la Región.

<sup>15</sup>Estas inquietudes nunca fueron planteadas, ni directamente, ni a través de los representantes del MINEDUC al interior del Consejo de Administración de la Universidad (Jefe de la División de Educación Superior), así como tampoco a través de la universidad tutora, esto es, la Universidad de Chile.

formas de gobierno que contribuyeran a una mejor gestión y mayor eficiencia, a fin de facilitar su puesta en marcha.

Así, presentó modificaciones de distinto tipo, desde las funciones y atribuciones que deberían cumplir las autoridades unipersonales y los cuerpos colegiados como su composición. Asimismo, se hicieron comentarios respecto de los tiempos y etapas de implementación de los cuerpos colegiados de carácter consultivo a fin de diferir su constitución. Sin embargo, el principal elemento que se cuestionó fue la composición del Consejo Superior, por cuanto no respondía a la propuesta de normas comunes de gobernanza de las universidades estatales que recién había sido ingresada al Congreso Nacional, como proyecto de ley para su discusión. De esta manera, se señaló que la propuesta de órgano colegiado superior de la Universidad tenía un tamaño excesivo y que, a su vez, no existía un equilibrio entre la representación interna y externa<sup>16</sup>.

Por tales motivos, el Ministerio de Educación propone modificar la propuesta de estatutos y ajustar el órgano colegiado superior a lo presentado por el gobierno en materia de gobernanza de las universidades estatales. Es decir, mandata que el Consejo Superior de la Universidad de Aysén se alinee con lo planteado por el gobierno<sup>17</sup>. Esto, sin duda, es el primer foco de conflicto entre las autoridades de la Universidad y el Ministerio de Educación.

Un hecho importante durante este periodo fue el cambio de jefatura de la división (julio 2016). Deja su cargo Francisco Martínez –ampliamente criticado desde todos los sectores por su gestión– y asume Alejandra Contreras, quien hasta ese momento era la Directora de la Comisión Ingresada, órgano encargado de administrar el Crédito con Aval del Estado (CAE).

Más allá del contenido en disputa, el Ministerio de Educación, en la única instancia que manifestó sus inquietudes, no presentó ningún argumento o diagnóstico para sustentar su propuesta de gobernanza. Lo único que podría extrapolarse de lo presentado por el Ministerio es la crítica a la falta de mecanismos de vinculación efectivos entre el Estado y las universidades estatales. Si bien el diagnóstico general es compartido por la Universidad, el problema y la solución son distintos: para las autoridades de la Universidad la falta de vínculo entre el Estado y las universidades estatales no ocurre porque hay pocos representantes del Estado en las universidades y menos porque no hay un equilibrio entre estos y los representantes internos en el órgano colegiado superior (órgano ejecutivo). El problema radica más bien en la carencia –histórica– de una política y estrategia de educación superior en el país. Parece curioso que se cuestione la falta de vinculación en un contexto en que no existe ese algo (la política) que le da sentido a dicho vínculo. Se pretende modificar el mecanismo de vínculo cuando ese precisamente no es el problema. La desprolijidad entre identificar correctamente el problema y la solución por parte del Ministerio de Educación terminó por afectar la propuesta de gobierno interno de la Universidad de Aysén.

Mientras tanto, los rectores de las universidades estatales (organizados en el Consorcio de Universidades Estatales, CUECH) formulaban duras críticas a este componente del proyecto de reforma, insistiendo en que la propuesta presentada por el gobierno restaba autonomía a las universidades y no necesariamente resolvía el problema que decía solucionar (CUECH, 2016). En efecto, a medida que las distintas comunidades universitarias realizaban diálogos y reflexiones internas sobre el contenido del proyecto se comenzaron a evidenciar las primeras críticas al tema de la gobernanza. Un punto que alarma es que si bien el rector o rectora es elegido por sus pares, este puede ser removido por el órgano colegiado superior, donde la mitad de los miembros son representantes externos del Estado. Así, de un momento a otro, se disloca la idea de democracia interna: la comunidad universitaria puede elegir a la primera autoridad unipersonal de la institución pero son otros, en este caso externos, los que pueden removerlo, sin mediación alguna con la comunidad interna.

<sup>16</sup>El Consejo Superior estará integrado por los siguientes miembros: a) el Rector o Rectora, que lo presidirá; b) los/as Decanos/as de las Facultades; c) dos representantes del Presidente de la República; d) un/a Consejero/a Regional de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo designado por este órgano; e) el/la Coordinador/a del Consejo Social y uno de sus integrantes designado por dicho cuerpo colegiado; f) el/la Vicepresidente/a del Senado Universitario y uno/a de sus miembros designado por acuerdo de dicho órgano colegiado; g) el/la Presidente/a del Consejo para el Aseguramiento de la Calidad; h) un/a representante de los/as académicos/as elegido por sus pares; i) el/la presidente/a de la Asociación de Funcionarios no académicos, más representativa, o un/a representante del personal de colaboración electo por dicho estamento; y j) el/la presidente/a de la organización estudiantil más representativa.

<sup>17</sup>La propuesta del gobierno en este ámbito es: cuerpo colegiado superior conformado por un total de 9 miembros, de los cuales 4 son representantes del Estado y 4 representantes de la Universidad (2 académicos y 2 representantes del cuerpo colegiado normativo). El rector/a es quien preside.

Como se aprecia, hay una disputa de fondo donde se contraponen –falsamente– dos principios: el de eficiencia y el de participación. Por una parte, el Ministerio de Educación se preocupa que la Universidad de Aysén constituya un sistema de gobierno y gestión ágil y minimalista y, por otra parte, las autoridades de la Universidad centran su preocupación en las condiciones bajo las cuales la comunidad universitaria puede autodeterminarse de forma colectiva (por supuesto, con el proceso de transición correspondiente). Esta dicotomía, que para el Ministerio resultaba inofensiva, para la Universidad no era sino una forma de avanzar hacia mayor democracia interna, es decir, hacer efectivo el principio de participación de toda la comunidad universitaria, lo que no excluía la eficiencia de su implementación.

La importancia del principio de participación –y de su expresión política como lo es la democracia– radica en la conformación de una comunidad universitaria que asuma, más allá de cualquier invocación, un compromiso por el devenir de la institución. Si existe ese compromiso, entonces es posible conducir a la institución hacia la calidad que se busca. La forma para que este compromiso se haga palpable es evitar las mediaciones instrumentales de los procesos de participación. Esto, por supuesto, se asimila al problema de fondo de la democracia en general: ¿cómo la sociedad –o la comunidad universitaria en este caso– puede representar sus intereses más allá del momento de la elección?<sup>18</sup> ¿De qué forma los miembros de una sociedad o comunidad pueden participar en las decisiones fundamentales y no solo delegar su poder soberano a sus representantes del momento? ¿En qué medida los miembros de una sociedad o comunidad son capaces de exigir y no solo elegir? Aquí se juega algo fundamental que hace décadas se viene discutiendo en las comunidades universitarias y aún, desde luego, no hay una solución convincente.

Estas preguntas, fundamentales para toda comunidad universitaria de una institución pública, no resonaban en el Ministerio de Educación. La urgencia de mostrar resultados inmediatos de esta meta presidencial jugó en contra de reflexiones más profundas acerca del sentido de una nueva universidad estatal y de la conformación y desarrollo de su comunidad.

## **Sistema de acceso e inclusión: hacia el principio de justicia**

En el transcurso de la instalación de la Universidad y, en particular, luego de acordar las carreras que se comenzarían a impartir desde marzo de 2017, se comenzó a trabajar rápidamente en la propuesta de acceso para las y los estudiantes de la región.

Esta propuesta, desde luego, tenía que circunscribirse a los criterios y directrices basales del Sistema Único de Acceso (SUA), administrado por el Consejo de Rectores (CRUCH). Reconociendo algunas limitaciones de las reglas operantes, respecto de la situación particular de la Universidad, situada en una región extrema y con pocos habitantes, se iniciaron las respectivas conversaciones, tanto con el SUA como con el DEMRE, para explorar algunas modificaciones transitorias que contribuyeran a un sistema de acceso más pertinente para la región.

Las cifras son concluyentes al respecto: el 46 % de la matrícula de educación media es técnico profesional, para quienes la Prueba de Selección Universitaria (PSU) representa un obstáculo prácticamente insoslayable, por cuanto el contenido de dicha prueba contempla básicamente las temáticas de la modalidad científico humanista; menos de la mitad (45 %) de los estudiantes que rinden la PSU terminan postulando a alguna universidad a través del SUA; y de los estudiantes que rinden la PSU, un 49 % de ellos obtiene un puntaje bajo los 450 puntos promedio entre la PSU de lenguaje y matemática, con un promedio en la región en los últimos tres años de 383 puntos aproximadamente, lo que no les permite postular a ninguna de las universidades adscritas al SUA.

Como se aprecia, es un aciago panorama para buena parte de los estudiantes que egresan de la educación media en la región. Y no había ninguna señal de que estos resultados cambiaran en el corto o mediano plazo.

Es así como se propuso la flexibilización del sistema de acceso en los siguientes aspectos:

---

<sup>18</sup> Aquí hay una diferencia sustantiva entre elegir y decidir. La elección se pronuncia sobre opciones preconstruidas; la decisión abre la posibilidad de un cambio. El proceso para llegar a uno u otro hace la diferencia entre las democracias existentes. La participación entonces adquiere diferentes facetas: caricatura para periodos electorales o espacio de deliberación creciente que impugna a la política.

- Bonificación para los estudiantes de la región: se solicitó bonificar con un 20 % al puntaje promedio de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) de Lenguaje y Matemática a todos los estudiantes residentes en la Región de Aysén, incluyendo a los que obtuvieran menos de 450 puntos. En el caso de las carreras de pedagogía, la propuesta era darle mayor importancia al ranking, como lo señala una de las alternativas de ingreso la ley 20.903 de desarrollo profesional docente. En todo caso, se estaba a la espera del reglamento que iba a fijar las condiciones específicas para el ingreso a estos programas.
- Variación de las ponderaciones de las Notas de Enseñanza Media (NEM), ranking de notas y PSU: se solicitó aumentar la ponderación del NEM y Ranking de Notas a un 70 %; disminuir la ponderación de la suma de la PSU de Lenguaje y Matemática a un 30 %<sup>19</sup>; y no ponderar PSU específicas (Historia y Ciencias).

Una mayor inclusión, en este caso, significaba no solo un sistema de acceso especial, sino también dispositivos para la permanencia y titulación de los estudiantes. Esto es, la construcción de mecanismos que permitieran acoger a los estudiantes y acompañarlos a lo largo de su trayectoria formativa. Por cierto, inclusión pero con responsabilidad.

Frente a esta propuesta, se suscitaban opiniones diversas e incluso divergentes respecto de la real inclusión que iba a significar para los estudiantes de la región. Para algunos avanzar en este sentido no era sino una irresponsabilidad puesto que abría las puertas de la Universidad a estudiantes que no alcanzaban los requisitos académicos mínimos. Esto podría, se señaló explícitamente en una sesión del Consejo Social Transitorio, ir contra la calidad de la Universidad.

Estas visiones colisionaban frontalmente con la propuesta planteada por la Universidad. Aquí quedó en evidencia una disyuntiva filosófica de fondo en el tratamiento del concepto de inclusión que tensionó interna y externamente a la Universidad. Internamente puesto que no había consenso total de la propuesta, reproduciéndose voces conservadoras; y externamente porque sumó un nuevo conflicto con el Ministerio de Educación –este último, sin embargo, construido de manera mitológica. Estas posturas, respecto de lo que se entiende por inclusión, no fueron adecuadamente explicitadas en la medida que no se generó el espacio para resolver los puntos en conflicto. De hecho, nunca se realizaron las gestiones para hacer converger los puntos de vista. En todo caso, el Ministerio de Educación no tenía injerencia en este tema, pero todo hace pensar que la propuesta introducía un elemento más en la agitada agenda del gobierno que, según se observa del proyecto de ley presentado, no había consenso en avanzar en esta línea.

La idea de inclusión promovida por la universidad atendía, por tanto, las necesidades de los estudiantes de la región, para quienes la PSU resultaba un instrumento profundamente perverso. Eso no implicaba tomar medidas irresponsables y recibir estudiantes sin ningún requisito; al contrario, precisamente esa no es la idea de inclusión que se quería instalar. La propuesta partía con una crítica directa a la PSU y todo su aparato procedimental, sin embargo, se asumía que esas eran las reglas del juego y que se debía hacer lo posible para equilibrar el principio de inclusión y el sistema vigente. No hacerlo hubiera ido contra la propia ley –como se vio más atrás– y las expectativas de los habitantes de la región.

## Gratuidad: hacia el principio de igualdad

Un elemento central de la reforma a la educación superior, que viene gestándose incluso antes del ingreso del proyecto de ley, dice relación con la gratuidad de los estudios de pregrado. En su Programa de Gobierno, la Presidenta Michelle Bachelet planteó la gratuidad universal en la educación superior, comenzando por los grupos menos favorecidos económicamente.

Esta promesa, que tuvo su primera señal concreta con la introducción de una nueva glosa en la ley de presupuesto del año 2016, es una de las principales medidas para desmercantilizar la educación superior, al menos como hipótesis inicial. Sin embargo, la aplicación de esta medida ha tenido diversas críticas, desde todos los sectores políticos. Por un lado, están los que plantean que la gratuidad es discriminatoria puesto que en vez de financiar a los estudiantes –como subsidio a la demanda– lo hace a las instituciones, a través de criterios arbitrarios. Por otro lado, se han levantado críticas al método

<sup>19</sup> Actualmente, la PSU debe ponderar como mínimo un 50 % del total.

utilizado para la gratuidad, el que sigue siendo un voucher en vez de un real financiamiento basal a las instituciones, especialmente a las estatales o públicas<sup>20</sup>. Esta deliberación pública, por supuesto, condicionó el financiamiento de la Universidad de Aysén. Incluso, en el proceso de tramitación de la ley que creó a las nuevas universidades estatales, se discutió la posibilidad de que estas instituciones pudieran ofrecer gratuidad a todos sus estudiantes, sin embargo, se desechó finalmente esa opción por lo que significaba políticamente: la efectiva gratuidad universal en un espacio territorial determinado.

A pesar de esa negativa inicial, diversos actores regionales, a través de distintos movimientos, comenzaron a demandar con fuerza la gratuidad universal para todos los estudiantes que ingresaran a la Universidad de Aysén. Se enarbolaron distintos argumentos, pero todos tenían una perspectiva común: por las características de la región y la situación vulnerable de sus habitantes resultaba injusto cobrar aranceles a los estudiantes; no era posible que se creara una universidad, hecho histórico y socialmente relevante, y que dicha institución operara de la misma forma que las actuales instituciones de educación superior, esto es, bajo las lógicas del mercado. El aislamiento y las escasas oportunidades de continuar estudios superiores conducían a exigir la gratuidad. Era una demanda políticamente transversal, al menos en la región.

Para las autoridades de la Universidad esta situación no podía ser omitida. La reforma en curso era la oportunidad para plantear propuestas más audaces, razón por la cual se comenzaron las conversaciones para evaluar la opción de gratuidad total para la Universidad de Aysén. El argumento era simple: esta Universidad, dada sus particulares condiciones, podría ser utilizada como un modelo piloto para la implementación de la gratuidad universal. Adicionalmente, no era necesario más financiamiento puesto que con los recursos comprometidos en el presupuesto 2016 y 2017 era posible financiar la gratuidad para los primeros 300 estudiantes. Es decir, con el presupuesto total de la Universidad se podía financiar los gastos de operación, la contratación de académicos y el arriendo de las primeras instalaciones sin necesidad de cobrar aranceles para autofinanciarse. Era una gratuidad, por lo tanto, distinta a la ofrecida por el gobierno puesto que se podía sustentar a través del financiamiento basal a la universidad, y no vía becas.

Esta propuesta, por cierto, no tuvo buena recepción en las autoridades del Ministerio de Educación y de Hacienda. La razón esgrimida, que se encuentra en los argumentos del decreto de remoción de la Rectora, es que dicha propuesta se aleja del concepto de gradualidad con la que trabaja el gobierno en materia de gratuidad.

## Resultados y desenlace

En su primer año de existencia, la Universidad avanzó en distintas áreas, instalando las bases sobre las cuales podrá continuar su desarrollo y consolidación. Los principales avances son los siguientes:

- Instalación administrativa y procedimental que asegura el cumplimiento de las normas y procesos claves de la Universidad.
- Definiciones de calidad, pertinencia, participación de la comunidad universitaria, apertura a la sociedad y de gobierno institucional que se reflejan en una propuesta de estatuto coherente y en sintonía con la región.
- Consejo Administrativo y Consejo Social como primeros órganos colegiados, en funcionamiento regular, a los que deberá luego sumarse el Senado Universitario, el Consejo para el Aseguramiento de la Calidad y, en reemplazo del primero, el Consejo Universitario encargado del curso ejecutivo de la institución.
- Un estamento de trabajadores que ha participado activamente de la reflexión sobre sus fundamentos y que comprende el significado profundo de ser una universidad estatal en la región de Aysén.
- Cuerpo académico en construcción que es complementado con profesionales regionales y académicos nacionales, principalmente de la Universidad de Chile, en su rol de tutora.

---

<sup>20</sup>También se dividen en plantear si la gratuidad debería aplicar solo para las instituciones estatales o extenderlas a las públicas, entendidas estas últimas como las tradicionales particulares y aquellas que pudieran cumplir algunos criterios de “institución pública”. Aquí se abre, además, otra discusión inconclusa y muchas veces ficticia: ¿lo estatal es lo público?

- Modelo educativo flexible que permitirá contar con cinco áreas disciplinares que conducen a diez salidas profesionales.
- Espacios físicos propios para las instalaciones administrativas y arrendadas para las actividades académicas del 2017 y subsiguientes, a la espera de la construcción del campus definitivo.
- Proyección presupuestaria que permite, con los recursos comprometidos por el gobierno, recibir a los estudiantes de la región sin cobro de aranceles.
- Propuesta de mecanismo de acceso, integrado al sistema del Consejo de Rectores de la Universidades de Chile, CRUCH, y flexibilizado para propender a la inclusión de los talentosos estudiantes de la región.
- Estrategia de investigación que se vincula estrechamente con los problemas y oportunidades regionales.
- Garantía de calidad con una política institucional de aseguramiento de la calidad en implantación bajo el resguardo de la tutoría de la Universidad de Chile, que considera iniciar de inmediato el proceso de autoevaluación para la obtención temprana de la acreditación institucional y de los programas que obligatoriamente lo requieren.
- Planificación de las etapas siguientes, que asegura el cumplimiento oportuno de metas en la perspectiva de llegar prontamente a un estado de régimen que incluye como primera prioridad la elección democrática de sus autoridades.

Estos avances, sin embargo, fueron repentinamente frenados por el Ministerio de Educación. El 02 de agosto estaba programada una reunión entre la Rectora y la Presidenta Bachelet en Santiago, luego de su visita a la región como parte de una gira presidencial. Una semana antes –el 27 de julio–, y de forma imprevista, la ministra de Educación le solicita a la Rectora una reunión, sin entregarle mayores detalles de lo que se abordaría. En esa ocasión, y sin mediar mayores argumentos e intempestivamente, la ministra le solicita la renuncia a la Rectora Roxana Pey y le entrega un documento con las razones para ello.

Por lo que significa el cargo de Rector o Rectora de una Universidad Estatal y la autonomía que la constituye, así como también por su compromiso con la región de Aysén, Roxana Pey decide no renunciar y, por lo tanto, esperar que el gobierno, vía decreto presidencial –como lo estipulaba la ley– la removiera del cargo, explicitando las razones fundadas que justificaban tal decisión. Luego de dos semanas de espera, periodo en que el gobierno ingresó el decreto de remoción a Contraloría y esta realizó la toma de razón, la Rectora fue finamente removida de su cargo. Junto con ella renuncian de forma voluntaria tres de los cinco directivos de confianza, así como también otras tres personas que tenían cargos con el mismo carácter.

El decreto supremo N° 229 del año 2016 del Ministerio de Educación señala en los considerandos que en vistas de la “imposibilidad de lograr un acuerdo en torno al texto del futuro estatuto de la Universidad [...] y, por otra parte, las propuestas efectuadas por la rectora, respecto al ingreso de los y las estudiantes a la Universidad, no se condicen con los requisitos legales que prescriben las leyes N° 20.129 y 20.903”, se remueve a doña Roxana Pey del cargo de rectora de la Universidad de Aysén. Estas razones en vez de ser fundadas parecen más bien arbitrarias y desproporcionadas: el hecho de no lograr acuerdo en torno al texto del estatuto se entiende como el no sometimiento a la propuesta del gobierno, que en este caso se supeditaba a lo planteado en un proyecto de ley que en ese momento ni siquiera había sido votado favorablemente para iniciar su trámite legislativo; asimismo, y lo que es más paradójico, se utiliza un argumento que distorsiona la realidad puesto que la rectora realizó las gestiones necesarias para lograr un acuerdo, sin embargo, no existió la adecuada retroalimentación por parte del Ministerio de Educación, evidenciando serios problemas de gestión en este caso<sup>21</sup>. Por otra parte, la propuesta de ingreso de estudiantes nunca se alejó de los requisitos legales de las leyes que menciona el decreto<sup>22</sup>; como se señaló más atrás, la flexibilización del sistema de ingreso que se propuso dependía del Sistema Único de Acceso (SUA) del CRUCH, y era un acuerdo de este Consejo el que debía aceptar o no la propuesta

<sup>21</sup>El día 28 de junio de 2016, la Universidad envía al Ministerio oficio con comentarios y observaciones respecto de la minuta entregada el 9 de junio, sin respuesta de ningún tipo. El día 4 de Julio de 2016, mediante Oficio de Rectoría, se envían al MINEDUC nuevos comentarios y propuestas de modificaciones menores, de los que nunca se obtuvo respuesta.

<sup>22</sup>Leyes que solo establecen requisitos para las carreras de pedagogía.

de la Universidad de Aysén, realizada a través de su rectora. En este último punto se expresa la mayor confusión, tanto de atribuciones como de conocimiento de la propuesta, del Ministerio de Educación; y lo que es más dramático, se castiga a la rectora Pey por cumplir con la legalidad vigente. Esto no hace sino concluir que la remoción estuvo más bien motivada por razones políticas más que fundamentos racionales para preservar la viabilidad de la Universidad de Aysén.

Culmina así el período de la Rectora pero se dejan planteados los puntos centrales que son, a su vez, los de mayor importancia para la reforma a la educación superior: gobernanza universidades estatales, sistema de acceso y financiamiento. Las “razones fundadas” del Ministerio de Educación muestran nítidamente –casi de forma absurda– el trasfondo del problema: la reforma presentada por el gobierno mantiene el sistema de mercado en educación superior. Esa es la esencia de las diferencias entre la Rectora –y del conjunto de las universidades estatales– y el gobierno.

## Conclusiones: la Universidad de Aysén en el diagrama neoliberal

La Universidad de Aysén expresó las demandas de la sociedad regional en términos de mayor participación, justicia e igualdad, sin embargo, se enfrentó con una institucionalidad pública incapaz de procesar dicha impugnación, frenando cualquier postura que fuera más allá de lo planteado por el proyecto de ley que reforma la educación superior<sup>23</sup>.

Esto pone en evidencia un problema de fondo para la institucionalidad pública: ¿cómo la institucionalidad puede canalizar las demandas ciudadanas? ¿Cómo puede procesar los desacuerdos políticos? ¿Cuál es la forma institucional para procesar estos desacuerdos? ¿Cuáles son los mecanismos institucionales para que estos desacuerdos se puedan resolver? Estas preguntas son fundamentales para los gobiernos –y su gobernabilidad– y es necesario profundizar en su análisis, especialmente en el contexto de reformas que el país debe realizar en varias áreas importantes para el desarrollo: educación, salud, seguridad social, etcétera.

Cuando no hay claridad respecto de cómo proceder en estos casos entonces se deslegitima la política. Es decir, no hay una adecuada institucionalidad que canalice el malestar social sin restarle legitimidad a las soluciones entregadas.

La Universidad de Aysén, como organismo social asentada en una región extrema y aislada, intentó ser una bisagra entre las demandas y expectativas de la comunidad regional y el poder central. Esta postura se confrontó derechamente con todas las premisas políticas del gobierno de la Nueva Mayoría. Con ello, el gobierno falló estrepitosamente al anular las voces más críticas por medio de decisiones administrativas. Como resultado, quedó en evidencia el estado más febril de la democracia.

Aquí se expresa, además, un problema del ejercicio del poder. Y lo delicado es cuando ese poder se ejerce en la implementación de una política cuya esencia es la autonomía para el desarrollo y difusión del conocimiento y el saber. El gobierno confundió el rol de una universidad estatal y de su primera autoridad: asimiló a la Universidad de Aysén a un servicio público que debía seguir órdenes jerárquicas.

Una universidad estatal –nueva o “antigua”– no puede ser pensada ni transformada en una parte más del diagrama del poder central. Un rector o rectora –elegido por su comunidad o nombrada por la Presidente de la República<sup>24</sup>– no es un funcionario público que deba responder irrestrictamente a la invocación del poder central. El acto de nombramiento es un acto performativo, es decir, desde el momento de su invocación se hace realidad la Universidad de Aysén –solo basta mirar el ejemplo de la fundación de la Universidad de Chile. Al hacerse realidad, entonces, la autonomía universitaria se hace a su vez realidad. La autonomía –especialmente en el caso de las universidades estatales, las que deben perseguir sin condiciones el interés común y el bienestar general de la sociedad – representa un aspecto insoslayable e irreducible del quehacer de las universidades, que no puede ser manipulada por interpretaciones que ponen en duda la existencia de una universidad.

---

<sup>23</sup>Lo que es paradójico y absurdo puesto que el proyecto de ley no tenía el respaldo político suficiente para su aprobación. Es decir, se cerraban posturas diferentes en relación a un proyecto de ley que era precisamente eso, un proyecto. En síntesis, se frenaron propuestas a partir de una ley que no existía.

<sup>24</sup>Al que se le delegó ese poder a través de una ley aprobada en el parlamento.



Todas estas confusiones, que se suman a un proyecto de ley que no logra resolver lo que se propone, terminan por restarle legitimidad a los procesos de reforma, que son sin duda necesarios y urgentes. El fortalecimiento del sistema público y la promoción de la descentralización quedan, entonces, entre paréntesis y, lamentablemente, retrasan el desarrollo del país.

La capacidad para sacar adelante reformas profundas, tanto a nivel nacional como regional, depende necesariamente de la densidad de la legitimidad social, la que a su vez debe considerar la cohesión social y territorial existente. Estos factores parecen ajustarse a los tiempos que vivimos, los cuales precisamente no son efervescentes en este sentido.

Finalmente, el caso de la Universidad de Aysén muestra una vez más que el éxito de la implementación de las políticas públicas no encuentra su causa última en la gestión –donde en este caso el Ministerio de Educación falló estrepitosamente– sino también en la capacidad institucional de procesar los desacuerdos, la coordinación con los actores relevantes, la claridad de propósitos y la orientación del interés común.

## Referencias

- AEQUALIS (2016). *La función formativa en educación superior en un contexto de diversidad*. Foro AEQUALIS.
- CUECH (2016). *Diagnóstico del proyecto de ley de reforma a la educación Superior*. Unidad de Estudios, Consorcio de Universidades del Estado.
- DEMRE (2016). *Información Estadística*. Departamento de evaluación, medición y registro educacional, Universidad de Chile.
- León, B. y Martínez, B. (2001). *La estratificación social chilena hacia fines del siglo xx*. Technical report, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Meller, P. (2000). *Carreras Universitarias, rentabilidad, selectividad y discriminación*. Uqhar.
- Mizala, A. (2013). *Asistir a la educación superior, ¿Tiene algún efecto sobre la empleabilidad e ingresos de los graduados?* Foro AEQUALIS.
- Orellana (2012). *Nuevos estudiantes y tendencias emergentes en el sistema de educación superior. Una mirada al Chile del mañana*. Foro AEQUALIS.
- Pérez, M. (2015). *Movimiento social de aysén. un caso de análisis de incidencia ciudadana en la agenda de políticas públicas*. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 1.
- SIES (2016). *Serie Estadísticas*. Sistema de Información de Educación Superior, Ministerio de Educación, Chile.
- SUBDERE (2011). *Estudio identificación de territorios aislados*. División de Políticas y Estudios Departamento de Estudios y Evaluación Unidad de Análisis Territorial, Santiago de Chile.
- Urzúa, S. (2012). *La rentabilidad de la educación superior en Chile: ¿educación superior para todos?* Technical Report 386, Centro de Estudios Públicos.
- Van Vught, F. (1996). *Isomorphism in higher education? Towards a theory of differentiation and diversity in higher education system*, pp. 42–58. IAU Press, Oxford, Inglaterra.