



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Creación de la Universidad de Aysén en la Patagonia chilena y su impacto en el desarrollo regional. Estudio de caso

Felipe Alonso Rivera Polo



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – Compartir Igual 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – Compartir Igual 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0. Spain License.**

*Tesis Doctoral*

Creación de la  
Universidad  
de Aysén en la  
Patagonia chilena  
y su impacto en el  
desarrollo regional  
*Estudio de caso*

2020

Felipe Alonso Rivera Polo



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

# Creación de la Universidad de Aysén en la Patagonia chilena y su impacto en el desarrollo regional.

*Estudio de caso*

*Programa de doctorado en Educación y Sociedad*

Doctorando: Felipe Alonso Rivera Polo

Directores: Cristina Alonso Cano y Pablo Rivera Vargas

Tutora: Cristina Alonso Cano

Membre de la

LE  
RU

Reconeixement internacional de l'excel·lència



B:KC

Barcelona  
Knowledge  
Campus



Health Universitat  
de Barcelona  
Campus

## Agradecimientos

Esta tesis doctoral comenzó a escribirse en octubre de 2019, una semana antes del estallido social del 18 de octubre de 2019, el mayor conflicto social en la historia reciente de Chile, que se expresó en protestas y enfrentamientos constantes con las fuerzas estatales. En medio de este conflicto, en el mes de marzo de 2020, comenzó un confinamiento por efecto del Covid-19, que me tiene encerrado desde el 16 de marzo hasta mediados de septiembre. Hago mención a este contexto, porque quiero agradecer la posibilidad de estar vivo y consciente en este momento de la historia de la humanidad, que independiente de lo duro y devastador que me ha resultado, lo experimento como un futuro donde el cambio parece posible, deseable y urgente.

Por otra parte, esta dura situación social, económica y política, me ha llevado a valorizar aún más la importancia de la familia y el gran soporte que representa ésta en mi vida y en la manera de entender la realidad. En espacial, agradezco a mi esposa Cristina, con la cual hemos creado un mundo en común sustentado en el amor, el respeto y la complicidad, en el cual tratamos de criar a nuestras hijas gemelas, Amanda y Elena, para que puedan ser felices y construir un mundo mejor que el que lamentablemente les dejamos.

Agradecimientos para mi madre por su amor infinito y apoyo incondicional, con los cuales he podido enfrentar la vida con libertad y sin miedo. Espero haber estado a la altura de tu ejemplo de cariño, rectitud y compromiso social, que sentí siempre como un abrigo ante la dureza de la vida adulta, y que puede ver también en tu labor como profesora, donde entendiste que el conocimiento se construye y propaga con amor.

Quiero recordar también a todas aquellas personas que académica y profesionalmente me han marcado, una suerte de deuda interior. Primero a mi maestra Sonia Montecino, quién con cariño y dureza dejó huella en todo lo que escribo. A don Miguel Villa, mi amigo y maestro, quién me enseñó la importancia del rigor en la escritura y de la curiosidad infinita de la lectura.

También agradezco a mis directores, Cristina Alonso y Pablo Rivera, por siempre tener la palabra precisa para desempantanarme cuando estaba atascado, por sus correcciones siempre agudas y comentarios iluminadores. Por corregir textos no siempre pulcros o precisos, por pulir mi escritura latinoamericana muchas veces barroca, y por el cariño que he sentido de ustedes.

Recordar también a las instituciones que me han formado académicamente y cobijado en mi desempeño como profesional: la Universidad de Chile, Naciones Unidas, y la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Una mención especial para Oskar Cáceres, un gran amigo y diseñador que en tiempo record pudo darle su sello gráfico editorial a un plano y deslavado texto de Word. Como siempre amigo, tu trabajo es hermoso.

Quiero también agradecer a todos mis amigos y amigas que me han acompañado, escuchado, dado ánimo, entregado un consejo o increpado cuando me han visto flaquear. Son tantos y tantas, que por justicia no nombro a nadie para que no falte ninguno.

Finalmente, quiero agradecer a todas las personas que me dieron entrevistas y ayudaron en la recolección de información para esta tesis. En especial, para simbolizar a todos y todas quienes me ayudaron, quiero agradecer al ex senador Antonio Horvatz, quien en plena enfermedad que lo llevaría a su muerte en el año 2018, me concedió una entrevista donde no escatimó energía en defender el sueño de una universidad en su región de Aysén.

# INDICE

Resumen	8
<b>PRIMERA PARTE. INTRODUCCIÓN</b>	10
1.- Una aproximación subjetiva al problema de investigación	11
A. Paradigma	12
B. Oralidad	16
C. Escritura	19
D. Lectura	26
2.- Contexto geográfico, político e histórico de la Región de Aysén	29
A) Espacialidad	30
B) Vacío	32
C) Geopolítica	33
D) Conflicto	35
<b>SEGUNDA PARTE. ANTECEDENTES GENERALES Y METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	38
<b>CAPÍTULO 1. Definición del problema de investigación</b>	39
1.1. Construcción del problema de investigación	39
1.1.1. Contexto general del problema de investigación	40
1.1.2. Formulación del problema de investigación	42
1.1.3. Justificación del problema de investigación	44
1.1.4. Pertinencia del problema de investigación	45
1.2. Hipótesis y relevancia	48
1.2.1. Hipótesis de trabajo	48
1.2.2. Relevancia de la investigación	49
1.3. Objetivos de la investigación	50
1.3.1. Objetivo general	50
1.3.2. Objetivos específicos	51
<b>CAPÍTULO 2. Marco metodológico</b>	53
2.1. Encuadre metodológico	53
2.1.1. Un enfoque epistemológico desde una mirada constructivista	54
2.1.2. Un enfoque metodológico cualitativo	55
2.1.3. Estrategia de investigación: estudio de caso	56
2.2. Instrumentos de recolección y análisis de la información	57
2.2.1. Instrumentos de recolección de información	58
2.2.1.1. Entrevistas	58
2.2.1.2. Observación participante	60
2.2.1.3. Análisis documental	61
2.2.2. Análisis y ordenamiento de la información	62
2.2.2.1. Análisis de Discurso	62
2.2.2.2. Preparación de la información	63
2.2.2.3. Codificación	63
2.2.3. Organización del Proceso Indagatorio	64
2.2.3.1. Organización en base a objetivos	64
2.2.3.2. Diseño y fases de Investigación	68
<b>CAPÍTULO 3. Decisiones Metodológicas</b>	71
3.1. Contexto de la Investigación: El cisne negro	71
3.2. Criterios de Selección de Informantes	74
3.3. Fases en la ejecución del plan de trabajo	78
3.4. Ordenamiento de la información recolectada en períodos	80
3.5. Reflexiones sobre el capítulo	82

<b>TERCERA PARTE. ANTECEDENTES TEÓRICOS E HISTÓRICOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	84
<b>CAPÍTULO 4. Territorio y legitimidad, reconstruyendo lo común</b>	85
4.1. Aproximación al problema del espacio y el poder	85
4.2. Definición y etimología de territorio	88
4.3. Territorio y región. Una evolución histórica de ambos conceptos	90
4.4. Estado-Nación y soberanía	93
4.5. Mercado y libertad	95
4.6. Democracia y representación	97
4.7. Reconstrucción de lo común	99
<b>CAPÍTULO 5. Desarrollo endógeno: construyendo bienes comunes como vía hacia la autonomía</b>	103
5.1. Territorio y bienes comunes	103
5.2. Conflicto social y desarrollo local	105
5.3. Descentralización y autonomía	107
5.4. Glocalización y desarrollo endógeno	111
<b>CAPÍTULO 6. Educación, territorio y desarrollo: El compromiso universitario como horizonte para el siglo XXI</b>	117
6.1. Universidad y desarrollo	118
6.2. Universidad, región y lo común	121
6.3. Universidad comprometida	123
6.4. Gobernanza universitaria	127
6.5. Universidad territorial	129
<b>CAPÍTULO 7. Historia del sistema universitario chileno</b>	135
7.1. Origen y evolución del sistema universitario chileno hasta 1981	135
7.2. La reforma al sistema universitario chileno en la dictadura militar (1981)	137
7.3. La universidad neoliberal y el retorno de la democracia en 1990	141
<b>CAPÍTULO 8. Descripción del sistema de educación superior chileno</b>	145
8.1. Características generales del sistema de educación superior chileno	146
8.2. Descentralización y universidades regionales	150
8.3. Vinculación con el medio en Chile	155
8.4. Reforma del sistema de educación superior del año 2018.	159
<b>CUARTA PARTE. ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	164
<b>CAPÍTULO 9. Institucionalización de la UAY</b>	165
9.1. Proceso de creación de la UAY	166
9.1.1. Período de gestación	167
9.2. Proceso de institucionalización de la UAY	172
9.2.1. Período de instalación	172
9.2.2. Período de crisis	176
9.2.3. Período de Restauración	177
9.3. Proceso de instalación de la UAY desde el análisis de prensa	181
<b>CAPÍTULO 10. Origen y legitimidad de la UAY: Praxis instituyente / poder instituido</b>	191
10.1. Génesis de la UAY: homologación / excepción	192
10.1.1. Decisión Creadora	193
10.1.2. Decisión Restauradora	195
10.2. La relación centro / periferia	197
10.2.1. Financiamiento (gratuidad)	199
10.2.2. Admisión (descentralización)	201
10.2.3. Gobierno Universitario (democratización)	203
10.2.4. Proyecto Académico (saber-poder)	204

<b>CAPÍTULO 11. Territorio, desarrollo y compromiso en la UAY:</b>	207
<b>Centralización / glocalización</b>	
11.1. Participación de las partes interesadas: Excluidos / integrados	208
11.1.1. Análisis de los atributos de las partes interesadas en la UAY	209
11.2. Territorialidad y desarrollo: Endógeno / exógeno	212
11.2.1. Impacto en desarrollo local	214
11.3. Contrahegemonía, una educación para el cambio social: Heteronomía / autonomía	218
11.3.1. La UAY como una universidad contrahegemónica	220
<b>QUINTA PARTE. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES</b>	226
<b>CAPÍTULO 12. Conclusiones y reflexiones finales</b>	227
12.1. Conclusiones	227
12.2. Reflexiones finales	235
Bibliografía	238
Anexos (formato digital en CD)	
Anexo 1: Pauta de entrevistas	
Anexo 2: Pauta de Observación	
Anexo 3: Entrevistas	
<b>Índice de Imágenes:</b>	
Imagen 1: Chile y la región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	31
Imagen 2: Actores y discursos en la creación de la Universidad de Aysén	63
Imagen 3: Fuentes de Información para la consecución del Objetivo Específico 1	65
Imagen 4: Fuentes de Información para la consecución del Objetivo Específico 2	66
Imagen 5: Fuentes de Información para la consecución del Objetivo Específico 3	67
Imagen 6: Fuentes de Información para la consecución del Objetivo Específico 4	67
Imagen 7: Diseño de la investigación doctoral	69
Imagen 8: Modelos de acumulación de fuerzas y vocación territorial universitaria	133
Imagen 9. Sistema universitario en Chile según tipo de universidades.	146
Imagen 10: Cuadro resumen de actores y relaciones UAY	180
Imagen 11: Enero 2012 a marzo 2017 (apariciones mensuales)	181
Imagen 12: Período de Gestación de la UAY (enero 2012-julio 2015)	182
Imagen 13: Período de Instalación de la UAY (agosto 2015 - junio 2016)	184
Imagen 14: Período de crisis de la UAY (julio 2015 - agosto 2016).	186
Imagen 15: Período de restauración de la UAY (septiembre 2015 - marzo 2017)	188
<b>Índice de Tablas:</b>	
Tabla 1. Nivel, Subnivel e Instituciones de los informantes entrevistados	77
Tabla 2: Periodización, Fases de investigación y Aplicación de Instrumentos	81
Tabla 3. Criterios para el compromiso territorial de una universidad regional	130
Tabla 4: Gasto público (nacional e internacional) y privado en educación superior países seleccionados OCDE para el año 2015	148
Tabla 5: Ubicación de Rectorado de universidades por tipo de institución 2015.	150



## **Índice de Gráficos**

Gráfico 1: Matrícula estudiantes según tipo de universidad en Chile 2015	147
Gráfico 2: Gasto fiscal (34,6%) por tipo de universidades en Chile 2015 (%)	149
Gráfico 3: Gasto fiscal en investigación científica y tecnológica por tipo de universidades en Chile 2015 (%)	149
Gráfico 4: Distribución del gasto fiscal en universidades públicas entre instituciones de Santiago (capitalinas) y Regiones en Chile 2015 (%)	151
Gráfico 5: Oferta de maestrías (acreditados y no acreditados) entre región metropolitana y resto de las regiones del país año 2017	152
Gráfico 6: Oferta de doctorados (acreditados y no acreditados) entre región metropolitana y resto de las regiones del país año 2017	153
Gráfico 7: Aportes de Gobiernos Regionales (GORE) por tipo de universidad en Chile 2015 (%)	154

## Resumen

La creación de la Universidad de Aysén (UAY) en la Patagonia chilena, tiene su génesis en la movilización social de protesta regional del año 2012, lo que representa un hecho inédito, de carácter disruptivo y singular para la historia del sistema de educación superior de Chile. Tanto por las características de su emplazamiento geográfico (aislamiento y características medioambientales) y demográficas (baja densidad de población), su origen vinculado a demandas sociales, como por el diseño institucional altamente volcado en un primer momento a la región y a la participación de actores locales, la UAY se transformó en una institución que ha tensionado activamente las políticas estatales centralistas y homogéneas. A la vez, su propia existencia ha confrontado el carácter neoliberal sin contrapesos de los estímulos y estructura de financiamiento de la educación superior de Chile.

Todas estas características del sistema de educación superior chileno, han dejado su huella en la enorme desconexión territorial que presentan las universidades chilenas, especialmente las regionales, respecto de su potencial impacto en el desarrollo local. Por ello el surgimiento de la UAY, bajo una fuerte orientación territorial y comprometida con una región y comunidad local, ha venido a fortalecer una demanda creciente de las regiones por un mayor compromiso regional de las universidades. Ante esto, la UAY se presenta como un caso que, potencialmente, puede fracturar alguno de los principios de una lógica que, hasta este momento, se había mostrado monolítica e impenetrable a presiones y críticas. Es por ello que la creación de la UAY se inscribe, como fenómeno singular, dentro de un fenómeno global de reconstrucción de nuevas fuentes de legitimidad y de pensamiento contrahegemónico, donde el territorio aparece como un elemento ineludible de lo común.

La presente investigación ha tenido como propósito explorar cómo se inscriben las nuevas tensiones territoriales dentro del sistema universitario chileno y cómo son integradas dentro de la institucionalidad que da vida a la UAY. A partir de un diseño metodológico cualitativo, se han analizado los impactos de la UAY en diferentes niveles: primero, cómo son integrados (o no) criterios territoriales en el ordenamiento del sistema de educación superior; segundo, qué se puede entender como vocación territorial de las universidades regionales chilenas; tercero, cómo la UAY desarrolla institucionalmente un plan de vinculación con el medio y; finalmente, como dicho compromiso institucional impacta en el desarrollo regional.

## Abstract

The creation of the University of Aysén (UAY) in Chilean Patagonia, has its genesis in the social mobilization of regional protest in 2012, which represents an unprecedented, disruptive and unique event for the history of the higher education system of Chile. Both due to the characteristics of its geographic location (isolation and environmental characteristics) and demographic (low population density), its origin linked to social demands, and due to the institutional design highly focused on the region and the participation of local actors, the UAY was transformed into an institution that has actively stressed centralist and homogeneous state policies. At the same time, its own existence has confronted the neoliberal character without counterweights of the incentives and financing structure of higher education in Chile.

All these characteristics of the Chilean higher education system have left their mark on the enormous territorial disconnection that Chilean universities, especially regional ones, present with respect to their potential impact on local development. For this reason, the emergence of the UAY, under a strong territorial orientation and committed to a region and local community, has strengthened a growing demand from the regions for a greater regional commitment from the universities. Given this, the UAY is presented as a case that, potentially, can fracture some of the principles of a logic that, until now, had been monolithic and impenetrable to pressure and criticism. That is why the creation of the UAY is inscribed, as a singular phenomenon, within a global phenomenon of reconstruction of new sources of legitimacy and counter-hegemonic thought, where the territory appears as an inescapable element of the common.

The purpose of this research was to explore how the new territorial tensions are inscribed within the Chilean university system and how they are integrated within the institutional framework that gives life to the UAY. Based on a qualitative methodological design, the impacts of the UAY have been analyzed at different levels: first, how are territorial criteria integrated (or not) in the ordering of the higher education system; second, what can be understood as a territorial vocation of the Chilean regional universities; third, how the UAY institutionally develops a plan to link with the environment and; finally, how said institutional commitment impacts regional development.

# *PRIMERA PARTE.*

## *INTRODUCCIÓN*

## 1.- Una aproximación subjetiva al problema de investigación

Esta introducción tiene como objetivo presentar de forma esquemática la lógica con la que se ha organizado esta investigación doctoral, con la finalidad de orientar al lector sobre las motivaciones, relaciones, estructura y significados que se busca transmitir. De esta forma, pretende cumplir un doble propósito: por un lado anticipar el orden lógico cómo se organizan los contenidos; y, por otro, ofrecer una dimensión subjetiva del desarrollo de esta investigación doctoral y del proceso de escritura.

La primera pregunta que orienta esta introducción, está relacionada con aquellos elementos que conforman mi repertorio de juicios y teorías que como investigador forman parte de mi manera de aproximarme al mundo y a los fenómenos estudiados. Nos referimos en este caso a los paradigmas que orientan la selección del caso y el enfoque de estudio que utilizo, en tanto construyen una visión problemática de la realidad. Pero más que centrarme en aquellos aspectos teóricos, metodológicos y analíticos, que serán vistos en profundidad en los capítulos posteriores, en esta introducción he optado por aproximarme a la dimensión intuitiva del paradigma. La intuición, de esta forma, se entiende como aquella percepción global del problema que antecede a su sometimiento a prueba o juicio con la realidad (empírico), presentándose como una predisposición anterior, que condiciona la mirada sobre aquello que se me presenta como algo verdadero y real.

Una segunda pregunta en el marco de esta introducción, es si es posible describir mi experiencia de investigación dentro de los márgenes de la relación social que se desenvuelve en un contexto investigativo, que supone, entre otras cosas:

1. Roles, como los de investigador, informantes claves (como actores sociales, en tanto insertos en una estructura) y expertos;
2. Información (enunciados, actos de habla, contexto, gestos, etc.); y registro (soporte y técnica).

Para dicho propósito, me he propuesto reflexionar en torno a la oralidad, pues el trabajo de campo es en gran medida un diálogo interactivo, donde se intercambia información de forma recíproca, que queda registrada en múltiples formatos (grabaciones de audio, cuaderno de campo, video, fotografías, etc.). La oralidad, por lo tanto, no es sólo el flujo unidireccional de información, sino que conlleva la construcción de sentidos compartidos.

La tercera pregunta hace referencia a cómo mi trabajo como investigador logra traducir estos sentidos compartidos en la escritura, con la consecuente paradoja de que preferentemente

esta relación dialógica de la oralidad entre investigador y el informante, en la escritura científica, una de las partes -el investigador- busca muchas veces hacerse invisible en el texto bajo la lógica de la objetividad. En este punto, es importante destacar la tensión que existe entre el orden estructural (sintáctico) y la dimensión de sentido (semántica). La primera remite a un orden de jerarquías y relaciones lógicas; la segunda, al significado del habla construido en conjunto en una relación que se busca representar mediante la escritura.

Finalmente, he buscado cerrar esta introducción desde una aproximación subjetiva al problema de investigación, con la pregunta por la lectura o, en otras palabras, reflexionar sobre las expectativas que deposito en este texto. El carácter abierto y múltiple del texto, sólo está completo cuando un lector lo lee, el cual trae su mundo y contexto para completar, modificar y transformar lo escrito. El autor, en el acto de leer, resulta irrelevante, en tanto lo que está en juego es un escrito que se ha independizado, que se abre como posibilidad a un lector y su mundo, por lo que para el autor la lectura siempre se presenta como una expectativa o una intención.

## A. Paradigma

La manera como se llega a una definición de un problema de investigación en una tesis o dentro de una praxis profesional, es un proceso muchas veces fragmentado, con discontinuidades y saltos. Lo que une o hilvana estos fragmentos de ideas y predisposiciones del investigador, es que se organizan en un orden de pensamiento que explica el mundo de forma coherente, que asume la forma de un paradigma (Kuhn, 2013). El paradigma, de esta forma, podría interpretarse como una manera de apropiación del mundo en la figura de una explicación razonada o razonable, lo que vincularía la idea de paradigma con la de saber-poder de Foucault (Agamben, 2019). Detrás de estos presupuestos lógicos, no obstante, se esconde una intuición, que dice relación con una predisposición anterior a la experiencia que condiciona la manera como se despliega los hechos, ya sea en la forma de verdad, realidad, oportunidad, rechazos, entre otros. Esta dimensión subjetiva del investigador contenida en la noción de intuición, es la manera como operan los paradigmas en una dimensión anterior al razonamiento teórico o metodológico (pre racional). Por ello, tratando de rescatar mi experiencia investigativa desde su dimensión subjetiva, trataré de hacer transparentes los paradigmas en los cuales me inscribo, no desde los afluentes teóricos, metodológicos y analíticos que conforman mi repertorio, sino poniendo el acento en las intuiciones que lo alimenta.

Las intuiciones se definen, según la RAE, como la “Facultad de comprender las cosas instantáneamente, sin necesidad de razonamiento”, y en otra de sus acepciones, como la

“Percepción íntima e instantánea de una idea o una verdad que aparece como evidente a quien la tiene”(1). Como se aprecia, la intuición comparte muchos elementos con el prejuicio (opinión preconcebida para emitir un juicio o la valoración de algo) o con el principio de realidad (idea o verdad evidente de la existencia de algo). De esta forma, son justamente estas intuiciones las que dejan entrever de manera más sincera desde donde comienzo a construir mi problema de investigación.

El primer elemento que debo destacar como orientador del problema de investigación, y que conforma mi primera intuición de valoración negativa, responde al rechazo que me provoca el intento de apropiación de la totalidad de la experiencia humana en las lógicas del Estado-Nación y el mercado, ya sea en sus expresiones soberanas o libertarias. Ambas lógicas atraviesan todo el sistema educacional chileno, con una hegemonía del mercado donde se le resiste, como contrapartida, un imaginario de lo público-estatal-nacional. Tanto el sujeto nacional homogéneo como el individuo libre de todo vínculo social, representan simplificaciones que invisibilizan la multiplicidad y la diferencia (Deleuze & Guattari, 1997). Por ello, el territorio aparece como un umbral desde donde imaginar nuevas formas de lo común. Entendiendo que todas las relaciones de poder plantean una manera de entender el espacio y el tiempo, por lo que la disputa por el poder provee de nuevas formas, límites y órdenes de lo común, que estarían dando sentido a la acción, significatividad a las visiones de mundo y generan nuevas formas de legitimidad. El territorio y su cartografía, aparecen entonces, como un campo que permite disputar la hegemonía que se ha cernido sobre lo humano.

Otro elemento que permeó la construcción de mi problema de investigación, es una segunda intuición, que podría definir como sociopolítica. Ello se expresa en una empatía con la emergencia de manifestaciones de malestar que progresivamente se fueron acumulando y que han ido estallando con mayor frecuencia y radicalidad en Chile. Este conflicto acumulativo ha terminado por desestabilizar los consensos de la democracia de la transición(2), consensos que han ido más allá de un simple orden jurídico, conformando un modelo basado en una lógica política autoritaria, un estado subsidiario y la preeminencia de una economía neoliberal en el acceso a bienes y servicios. Escribo esto en julio de 2020, a nueve meses del estallido social más grande que registra la historia chilena en los últimos 100 años, comparable a la crisis de los años veinte(3) o la guerra civil de 1891(4). El estallido social del 18 de octubre de 2019, ha comenzado a dismantelar el orden heredado de la dictadura y proyectado en democracia.

(1) Real Academia Española [RAE] (2020). Diccionario de la lengua española (edición del tricentenario). <https://dle.rae.es/diccionario>

(2) La democracia transicional hace referencia al orden político, económico y social con posterioridad a la dictadura militar de Augusto Pinochet (Presidente de facto entre el 11 de septiembre de 1973 hasta el 11 de marzo de 1990), la cual surge de un pacto entre los partidos opositores al régimen militar y los partidos oficialistas de respetar la Constitución política de la República redactada en dictadura en 1980.

(3) También conocido como el período de anarquía, pues al cambio de constitución de la república (1925), le sucedió un período de inestabilidad política con renuncias de primeros mandatarios, golpes de Estado y gobiernos provisorios, estallidos sociales y crisis económica, que se estabiliza en 1932 con la elección de Arturo Alessandri Palma en la primera magistratura.

(4) Conflicto armado que fue la expresión del creciente enfrentamiento entre el Congreso Nacional de Chile (poder legislativo) y el Presidente de la República José Manuel Balmaceda, que puso fin a la república liberal, y dio comienzo a lo que se conoció como el parlamentarismo a la chilena. Este período es de grandes tensiones sociales, económicas y políticas, que generó una gran división de la sociedad chilena.

Los campos que anticiparon el agotamiento del modelo de desarrollo neoliberal chileno fueron justamente los conflictos educacionales y regionales (territoriales), como los movimientos estudiantiles de 2006 (secundarios) y 2011 (universitarios), los movimientos regionales y medioambientales de 2011 (Magallanes, Calama, Alto Maipo), 2012 (Aysén) y 2018 (Tocopilla, Quinteros). Fue la conjunción de ambos factores lo que destrabó las reticencias del poder central de abrirse al proceso de creación de la Universidad de Aysén (UAY). Justamente, me llamó poderosamente la atención el gesto de debilidad de un estado presidencialista y centralizado ante la movilización social regional en Aysén, como también, el potencial disruptivo que entrañaba la UAY para el sistema de educación superior universitario chileno, tanto por su origen en el movimiento social, como por lo que significaba este proyecto para lógica homogénea, unitaria y centralista del Estado-Nación chileno.

Una tercera intuición podríamos definirla como de valoración positiva, que remite a mi predisposición favorable a la singularidad geográfica e histórica de la Patagonia chilena. Por sus características únicas en términos de aislamiento, baja densidad poblacional, el carácter estratégico en términos geopolíticos para el Estado de Chile, la singularidad en el trato que le ha dado históricamente el Estado a la región y, el carácter único de sus recursos y diversidad natural, pienso, tienen el potencial de desencadenar un proceso de desarrollo endógeno. Este potencial se ve fortalecido con la presencia de una universidad vinculada con su medio y de fuerte impronta regional. Este proceso de desarrollo endógeno no dice solo relación con el crecimiento económico, sino también, con mayores márgenes de autonomía social, política y cultural. Por ello, la investigación sobre la creación de una universidad como la UAY en un contexto de aislamiento social, político y económico, pero de enormes potencialidades mundiales (“Aysén, reserva de vida”(5)), en especial desde un momento embrionario, representa un caso interesante de estudio. Dicho interés se basaría, en el resurgimiento de la legitimidad territorial de las universidades en un sistema que ha promovido la desconexión con el medio de las mismas. De esta manera, la legitimidad territorial permite explorar presiones para nuevos caminos dentro del ecosistema universitario chileno, que van más allá del financiamiento, sino que apuntan a una mayor diversidad de propósitos.

14

Estas ideas se sustentaban en la intuición de la relevancia que han jugado las universidades en la historia moderna de la humanidad. La importancia política de las instituciones universitarias puede rastrearse en cómo éstas han hecho viables la construcción política de posibilidades y alternativas en las sociedades donde están insertas. Aquellas universidades que se identifican con un territorio (independiente de su escala, sea nacional, regional o internacional), se han transformado en el caldo de cultivo de resistencia o contrahegemonía, de creación de memoria y de propagación de ideas. Ello se explica en la doble promesa a la sociedad del trabajo universitario. Por un lado su autonomía respecto al poder de turno,

(5) Slogan del movimiento ambientalista internacional que ha desarrollado importantes acciones de protección del medio ambiente en la región, que han concitado el apoyo de importantes personalidades y organizaciones a nivel mundial.



que le permite la libertad de pensamiento y la búsqueda de la verdad como único norte y, por otro lado, que dicha verdad entraña una fuerza emancipadora (Giroux, 2018). Es por ello, que no hay movimiento político, revolucionario, independentista o vanguardista que no haya tenido una manifestación, o muchas veces su origen, en el espacio universitario.

Finalmente, experimenté lo que podríamos definir como una intuición de oportunidad, en tanto el estudio de la experiencia concreta de la creación de una universidad desde cero, surgida desde una demanda ciudadana, representa una situación muy escasa a nivel mundial que no podía desaprovechar. Por otra parte, este carácter de oportunidad se ve amplificado ante su condición totalmente novedosa dentro de la historia universitaria de las instituciones públicas en Chile, que conforma un hecho totalmente único, pues todas las universidades públicas en Chile han sido creadas sobre los cimientos de instituciones anteriores que condicionaron, en cierto sentido, su génesis. Por ejemplo, la Universidad de Chile se crea en 1843 sobre la base de la Real Universidad de San Felipe fundada durante la colonia (1747) y del Instituto Nacional (1812), que fue la primera institución educacional creada en la República; la Universidad Técnica del Estado (predecesora de la actual Universidad de Santiago, USACH) se crea en 1947 de la fusión de las Escuelas de Artes y Oficios (1849), las Escuelas de Minas de Copiapó (1857) y otras escuelas técnicas; y las actuales universidades regionales como el resto de las universidades públicas metropolitanas, fueron creadas a partir de la autonomización de las sedes regionales o de sus institutos técnicos o pedagógicos de las dos universidades nacionales antes mencionadas. Es decir, la UAY junto a la Universidad de O'Higgins, por primera vez que el Estado se enfrenta al desafío de crear dos universidades desde cero, sin una estructura que la anteceda y condicione.

Hacer transparentes estos paradigmas en clave de intuiciones (como dispositivos que anteceden y condicionan a la experiencia), en nada desvaloriza el intento de la construcción racional y científica, sino que es una capa de la experiencia personal que en un ejercicio de sinceridad y transparencia, facilitan entender los énfasis, posicionamientos e hilos argumentales que se desarrollarán más adelante.

El logro o fracaso en la tarea argumentativa y la búsqueda de consistencia investigativa, escapa a la intuición misma, sino que dicen relación a la consistencia del texto en términos de estructura y sentido, que será evaluado en un acto de lectura a través de su capacidad de traducir una experiencia de investigación (oralidad) con el contexto de un lector.

## B. Oralidad

Otro elemento central dentro de esta aproximación personal al proceso de investigación doctoral, es la que dice relación con el trabajo de campo y la recolección de información. La experiencia del terreno y de la recolección de información ha constituido una preocupación permanente de la antropología, no sólo en términos prácticos, sino que también teóricos. Ejemplo de ello son las reflexiones en torno al estudio del “rapport” que se puede encontrar en cualquier manual de trabajo etnográfico, que refiere al término utilizado para definir la empatía y aceptación en las relaciones sociales entre las personas en el contexto del trabajo de campo (Taylor & Bogdan, 1987; Guber, 2011).

Hago alusión al trabajo de campo en su dimensión de la empatía y la aceptación del otro/a, entendiendo que dicha predisposición actitudinal para vincularse, se manifiesta siempre en el lenguaje. Como plantea Gadamer (1999), la experiencia no es anterior al lenguaje, sino que ésta se da en y a través del lenguaje. Esta predisposición actitudinal no anula el hecho de que todo trabajo de campo comporta relaciones de poder, que dentro de una relación dialógica entre el investigador (su comunidad científica) y los sujetos investigados, están constantemente definiéndose y afectándose mutuamente (Tedlock, 1992). Afectación que implica cambios o redefiniciones de los proyectos y agendas investigativas.

Esta relación desplegada en y a través del lenguaje, que en el caso del trabajo de campo cualitativo -a diferencia de la encuesta, el registro administrativo u otras fuentes de información más impersonales-, se construye sobre la base de discursos orales, llegando incluso algunos antropólogos de definir a la misma etnografía como el registro de estos relatos (Walker, 1981). La oralidad, de esta forma, puede ser entendida como una relación dialógica (Alejos, 1998 y 2006; Bajtin, 2003), es decir, un diálogo entre un hablante y un oyente que intercambian roles y mensajes (información). Bajo estos parámetros, la oralidad presupone interacción, relaciones sociales y acciones comunicativas basadas en el lenguaje hablado y no hablado (paralingüístico), además, en el caso de una investigación social, de soportes tecnológicos para su registro.

Los hablantes y oyentes, en esta relación social interactiva, hablan y entienden desde sus contextos socioculturales y relaciones de poder (Tedlock, 1992). Es por ello que más que el acceso al mundo del otro u otra (como algo objetivo o plano), es la construcción de un mundo en común entre el investigador y el informante en una relación dialógica cargada de intenciones y acentos (Bajtin, 2003; Reynoso, 1991). He ahí la importancia de la empatía y la aceptación (rapport), como de las relaciones (posiciones) de poder, pues lo que se construye es un puente entre realidades, un mundo en común (Guber, 2004). Dicho de otra manera, construyen un mundo inteligible para ambos (de afectación mutua), que se manifiesta

en roles, sentidos, funciones, estructura, orden, expectativas, entre otras características. Mientras más complejo sea este mundo en común, mayor será la densidad de la descripción del significado de lo que se quiere dar cuenta (Geertz, 1989).

Es por ello que en esta sección de la introducción quiero referirme al contexto y tipo de relación que arropó la obtención de información en las fases que comprendió el trabajo de campo de esta investigación doctoral. Lo primero que me gustaría reconocer en esta dimensión, es que a diferencia de otras experiencias investigaciones en las que he participado, en ésta, más que llegar con un aparato teórico o metodológico totalmente consolidado y definido, tuve que acometer la tarea de trabajo de campo, antes de lo que tenía planificado. Ello implicó que como investigador tuviera una menor coartada metodológica o teórica desde donde atrincherarme. La razón de esta situación, es que a dos semanas de ser aceptado el proyecto de investigación doctoral, donde se argumentaba el carácter singular y potencialmente conflictivo que entrañaba la UAY para el sistema de educación superior chileno por escapar a las lógicas neoliberales, dicha predicción se hizo realidad. El 27 de julio de 2016 le es solicitada la renuncia por parte de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, a la rectora de la UAY, Roxana Pey. Esto tuvo dos consecuencias directas: Primero, tomar la opción de la teoría fundamentada, que implica la construcción de teorías explicativas desde lo que los actores ven como realidad social; y segundo, la importancia de la oralidad como canal de interpretación del significado de dicha realidad (Geertz, 1989).

El sentido de oportunidad me obligó a embarcarme en entrevistas a los actores claves de dicho proceso, que representaban preferentemente al equipo saliente de la conducción de la UAY, a actores ministeriales (División de Educación Superior del Ministerio de Educación), rectores de instituciones del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) (6) y actores políticos (Senadores por la región de Aysén y Diputados de la Comisión de Educación). La polarización respecto a la solicitud de renuncia de Roxana Pey, quien había adquirido gran protagonismo nacional dentro de la discusión de la reforma al sistema de educación superior que se concretó en el año 2018, transformó la primera parte de la investigación en un problema político, donde era muy complejo posicionarse desde una neutralidad. Esto llevo a que uno, como investigador, fuera constantemente evaluado por los entrevistados condicionando el diálogo y el intercambio de información. La evaluación del rol de investigador no es algo ajeno al trabajo de campo, pero en este caso, se expresaba en que no se aceptaban matices o posiciones intermedias.

(6) Más adelante se describe la institucionalidad del sistema de educación superior chileno con detalle, pero se hace mención a los rectores de las universidades del estado y las universidades privadas tradicionales, es decir, creadas antes de la reforma neoliberal de 1981. Para mas detalles ver: Capítulo 7, Historia del Sistema Universitario Chileno, en especial el subcapítulo 7.1. Evolución Histórica del Sistema de Educación Superior Chileno.

Abonaba a esta situación de tensión, el hecho de que trabajó como investigador en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile(7), siendo el parlamento el epicentro del debate de la reforma educacional en ese momento, y donde tienen presencia todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria del país. Hablar conmigo, cierto o no, sentía que representaba para los entrevistados hablar con un potencial propagador de impresiones y juicios en el ámbito del debate parlamentario, lo que los llevaba a una actitud de mayor alerta. Por otra parte, también entrevisté a mis superiores, Senadores y Diputados, lo que reconozco, limitó los márgenes para poder llevar a cabo entrevistas activas (Denzin, 2001) y con mayor carga opinante de mi parte, tomando una posición de mayor distancia y cautela. Esta situación decantó en entrevistas tensas, algunas, incluso, con fuerte conflicto, que me llevó, por ejemplo, a evitar colocar el nombre propio de los entrevistados, haciendo mención a sus roles institucionales y tipo de relación establecida con la UAY.

Una segunda fase de trabajo de campo fue en la región de Aysén, donde entrevisté a las autoridades universitarias de la UAY que asumieron la conducción de la institución después de la crisis. También entrevisté a actores de la sociedad civil que fueron miembros del Consejo Social de la UAY(8), muchos de los cuales apoyaban en un primer momento a la ex rectora Pey. A diferencia de la primera fase de trabajo de campo, acá el acercamiento, la construcción de confianza, la empatía y el entendimiento mutuo, fueron más expeditos, pues los entrevistados se manifestaban desde un lugar más pragmático, no exento de críticas a la administración anterior, al poder político central y regional, pero donde primaba una mirada centrada en la continuidad del proyecto. Otro elemento relevante en esta fase, es que ya se había establecido un alineamiento de la UAY con el gobierno central, que redujo de manera ostensible la tensión interna de la UAY, con las autoridades y actores políticos regionales.

Finalmente, en la tercera etapa de trabajo de campo, buscaba concluir el proceso de recolección de entrevistas a actores políticos regionales y los restantes actores de la sociedad civil. A diferencia de la segunda etapa de trabajo de campo, donde primó una mayor complicidad y empatía (*rapport*), en esta oportunidad las entrevistas se dieron en un contexto de elecciones de Senadores y Diputados(9), y muchos de los entrevistados y entrevistadas, que habían tenido cargos como autoridades políticas regionales (designadas por el poder central) y de conducción de la UAY, postulaban en esta elección a cargos de representación popular. Esto hacía más contenida la relación con quienes fueron entrevistados, ya que estos evaluaban

(7) La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, es la institución dentro del poder legislativo, que provee de asesoría técnica a los parlamentarios, que replica, en menor escala, el modelo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.

(8) Más adelante se describe la institucionalidad de la UAY con detalle, pero hace mención a la estructura para acoger la participación de los miembros de la sociedad civil en la gobernanza de universidad. Para más detalles ver: Capítulo 9. Institucionalización de la UAY, en especial el subcapítulo 9.1. Proceso de Creación de la UAY

(9) Elecciones presidenciales y parlamentarias para el período 2018-2022, que se llevaron a cabo el 19 de noviembre de 2017 en todo el territorio nacional.

con más cuidado sus respuestas, por potenciales efectos políticos. Un aspecto que influyó en esto, fue que por esa fecha (octubre de 2017), aún no era promulgada la reforma a la educación superior, que, además, estaba siendo fuertemente criticada por diversos sectores, incluso por partidarios del gobierno.

Por mi parte, volvía estar frente a la situación incómoda que condicionaba el levantamiento de información, pues entrevistaba a un potencial diputado o senador, que, en la práctica, conforman la comunidad que atiende profesionalmente. Pero en este caso me sentí con mayor libertad y menos restringido en la manera en como llevé a cabo las entrevistas activas. No obstante, los comentarios volvieron a ser con menos grises, y en muchos casos sonaban a defensa corporativa. Todo ello redundó, en que las relaciones que establecí con los informantes, transitaron más el sendero de la distancia que por el de la complicidad.

## C. Escritura

La escritura representa otro elemento importante dentro de esta aproximación personal a la investigación, en tanto entraña una tensión constante entre la estructura y el sentido. En otras palabras, una tensión entre el orden formal de un texto (orden sintáctico), en este caso condicionado por su carácter de científico (una tesis doctoral); y la capacidad de transmitir o dar cuenta del significado del fenómeno investigado o estudiado (semántica) (Antezana, 1999). Esta tensión se siente en el proceso de escritura, donde se busca, como señala Geertz (1989), llevar a cabo un montaje de múltiples textos y experiencias diversas de una realidad dialógica, con un programa investigativo que da cuenta de intereses ajenos a dicha relación, y que tiene sus propios marcos de validación.

El primer criterio de carácter formal u orden sintáctico, podríamos definirlo como aquella arquitectura lógica y jerárquica de los elementos de la escritura, que, en este caso, está condicionada por la formalidad en el análisis y en la exposición bajo criterios científicos de los resultados (Day & Gastel, 2006; Malmfors et al., 2004). Esta estructura organiza el caudal de información diversa y fragmentaria, hilvanándola de tal forma que adquiera coherencia y consistencia, que decante, finalmente, en unas conclusiones racionales y replicables. Este formalismo resulta necesario en tanto pretendo que el texto sea aceptado por una comunidad científica o profesional, por lo que debe desenvolverse dentro del canon que establece las características de un texto válido y verídico (Clifford, 1991).

Basado en este principio formal, que es un componente central de la escritura científica, esta tesis se organiza en cuatro grandes apartados, distinguiéndose en cada uno de ellos un

elemento claramente diferenciable respecto de los otros apartados, que buscan dar cuenta en términos lógicos de la información recabada:

- Primera parte. Metodología: Definición del problema y objetivos, descripción de los procedimientos seleccionados para el levantamiento de información relevante (trabajo de campo), criterios de ordenamiento y sistematización de dicha información.
- Segunda parte. Antecedentes teóricos e históricos de la investigación: Apartado conceptual a través del cual se contextualiza el fenómeno estudiado y se elaboran, a través del estudio bibliográfico, herramientas teóricas y conceptuales para el análisis (encuadre).
- Tercera parte. Análisis: Aplicación de las herramientas teóricas y conceptuales de análisis a la información recolectada y sistematizada siguiendo la propuesta metodológica.
- Cuarta parte. Conclusiones: Respuestas a los objetivos específicos determinados en el marco metodológico, tomando como antecedentes el análisis de la información antes realizado.

Tradicionalmente, el predominio del carácter formal por sobre el semántico ha implicado un vector de fuerza de despersonalización de la escritura en las ciencias sociales, que como señala Geertz (1989), se expresan en el hecho de que la presencia del investigador (como relación dialógica) queda relegada a prefacios, notas o apéndices, u otros espacios donde se ocultan aquellas cosas vergonzosas. Esta invisibilidad del investigador se expresa en múltiples estrategias formales, como es la eliminación de la primera persona singular (yo) o plural (nosotros); la exposición de los datos como si estos fuesen neutrales (replicables); objetivos (independientes del investigador) y racionales (lógicos). En resumen, es la pretensión de que el texto sea autosuficiente y autocontenido (Antezana, 1999).

Este carácter formal, en mi caso, se expresa en la secuencia lógica de presentación de la información, que elimina el carácter fragmentario, discontinuo, múltiple y plural del trabajo de campo y de la experiencia investigativa, como de la imaginación en la lectura e interpretación de los textos teóricos e históricos. Pero por sobre todo, y he aquí lo relevante para esta introducción subjetiva del trabajo de investigación, el investigador se ve sometido al acto de escribir sin tener un interlocutor (como en el caso de la oralidad) con el que interactuar para construir en conjunto un mundo (Geertz, 1989). Aquí, el investigador es alguien enfrentado a sí mismo o, mejor dicho, a los múltiples discursos, información, voces e imágenes que juegan en su mente; pero al mismo tiempo, está sujeto a enormes fuerzas para despersonalizar el texto, a ocultarse en la estructura y/o en el montaje de citas. Es quizás esta colisión entre el formalismo y el significado de la experiencia, lo que hace tan común el bloqueo de la escritura de una tesis doctoral, de lo cual no he estado ajeno.

A este respecto, he enfrentado este texto, después de muchas disquisiciones al respecto,



dentro de un campo de formalidad, pero he tratado de aprovechar cualquier intersticio (como esta introducción) para dejar entrever la experiencia investigativa y de la escritura. Entendiendo que hacer mi presencia lo más transparente posible ayuda a una comprensión más profunda, no solo del sentido de una praxis investigativa, sino que también, a rescatar el carácter dialogante y los diferentes momentos por lo que han transitado las reflexiones durante estos cuatro años de investigación.

Un elemento que me gustaría explicitar y poner en relieve, es que el texto que conforma esta tesis doctoral, más que un ejercicio lineal y unitario, fue el resultado de un proceso discontinuo y fragmentario. Este proceso ha estado marcado por la publicación de artículos en revistas, un capítulo de un libro, reflexiones que en su momento se escribieron y archivaron, como otros textos que por mis funciones profesionales venían acumulándose como una sombra respecto de mi preocupación por el campo de la educación superior. Por otra parte, he querido dar cuenta de las condiciones y contextos del trabajo de campo donde se recolectó el cuerpo de la información empírica que contiene esta tesis doctoral. Para dar cuenta de este proceso de escritura y del sentido que la ha orientado, retomé los cuatro apartados antes descritos en la estructura formal, pero ahora tratando de reseñar cual ha sido la trayectoria de la reflexión que me guiaron en la escritura de cada uno de ellos.

Antes del primer apartado, quizás, en un gesto un poco heterodoxo, he contemplado una segunda introducción. La razón de esta decisión, es que es imposible adentrarse en esta investigación sin hacerse una imagen, aunque sea esquemática, de la región de Aysén. Para un lector incluso no familiarizado en los detalles de la Patagonia, su sola mención lo retraerá a una imagen de fin del mundo, tierra de exploradores, Darwin y el Beagle, un paisaje inhóspito, casi no tocado por el ser humano. Y algo de verdaderas tienen dichas imágenes de esta tierra encantadora y dura, por lo que la historia de su relación con el paisaje y el aislamiento son ineludibles. Como también, son ineludibles las características que ha tenido el territorio en su relación con el Estado chileno, como una suerte de “frontera interior”. Instalar estas características, es algo incuestionable si se quiere entender las singularidades que posteriormente se describirán y analizarán.

El primer apartado metodológico, lo conforman tres capítulos. Los dos primeros capítulos contemplan la definición del problema de investigación (capítulo 1), y la propuesta metodológica propiamente dicha (capítulo 2). Estos capítulos, se basan, preferentemente, en el proyecto de investigación que me fue aceptado el año 2016 por la Universidad de Barcelona (UB). En primer lugar, me gustaría resaltar que la definición del problema, objetivos, hipótesis y fundamentación, resistieron bastante bien el tiempo, pues no sufrieron modificaciones sustantivas. Lo que sí sufrió modificaciones radicales, fueron la planificación de la investigación y los cronogramas, digamos que el diseño fue más consistente que la planificación de las acciones en el tiempo.

Estos cambios en la planificación como las decisiones que acarrearón, conforma el contenido del capítulo 3 de este primer apartado. Este cisne negro (Taleb, 2012) representa un hecho inesperado y no planificado, que para esta investigación fue la destitución de la rectora de la UAY, Roxana Pey, a las dos semanas de ser aprobado el proyecto de investigación. Esta contingencia es la que me llevó al levantamiento de información antes que al trabajo bibliográfico de construcción teórica de las categorías de análisis. Todas las decisiones metodológicas de adaptación a este acontecimiento y sus efectos en la planificación de la investigación, son expuestas en este capítulo, siendo su consecuencia principal, el acercamiento a la teoría fundamentada como estrategia metodológica, que implicó la generación de categorías de análisis (teoría) desde la realidad social investigada (discursos) respecto de las relaciones de oposición y alianza entre actores y conceptos. El contenido de este capítulo proviene preferentemente de los dos primeros informes de avance entregados a la UB, que dan cuenta del cambio de estrategia y las decisiones metodológicas adoptadas para enfrentar esta contingencia.

El segundo apartado de antecedentes teóricos e históricos, está ordenado en cinco capítulos, los que se dividen en tres grupos temáticos. El primer grupo de dos capítulos (capítulos 4 y 5), se refieren al tema de territorio desde dos ópticas y alcances diferentes. El capítulo 4 explora los elementos teóricos y categorías conceptuales que conforman la idea de territorio. Esta definición de territorio ha buscado escaparse del determinismo geográfico o la mera descripción desde la naturalización de las divisiones políticas administrativas Estado-Nacional, intentando articular desde otra óptica el problema del poder en relación a un espacio patagónico. El capítulo 5, por su parte, reflexiona sobre nuevas fuerzas territoriales de carácter local o regional que se presentan como oposición al Estado-Nación y su fuerza centralizadora; como del mercado, en la explotación no sostenible de los recursos naturales y humanos. A estas tendencias centralizadoras he contrapuesto las ideas de desarrollo endógeno y glocalización. Este grupo de dos capítulos, en su gran mayoría, corresponde a material nuevo, y representa un tema sobre el que me hubiera gustado publicar un artículo académico. Es una deuda pendiente.

El capítulo 6, en solitario, conforma el segundo grupo temático abordado en este apartado, el cual analiza la experiencia comparada respecto a la vinculación con el medio (o compromiso) de las universidades. En este capítulo se aborda la tarea de tratar de enhebrar los conceptos de educación, territorio y desarrollo. El contenido que lo conforma es totalmente nuevo, y representa un esfuerzo de sistematización y síntesis de la experiencia anglosajona con la experiencia latinoamericana en torno a la idea de la universidad comprometida, donde he hecho un esfuerzo de proponer un modelo de análisis de la vocación territorial universitaria, que es justamente uno de los objetivos de esta tesis. En otra sección de este capítulo, se establece una relación con el desarrollo local y la gobernanza universitaria que está basado en una investigación llevada a cabo con antelación dentro del contexto de un diplomado en educación que cursé en la Pontificia Universidad Católica de Chile en el año 2012-2013.



En ella realicé un estudio comparado de las tendencias a nivel mundial de estrategias de vinculación territorial e impacto en el desarrollo local de las universidades regionales, ya sea desde la integración de partes interesadas en los gobiernos universitarios, la asociatividad entre instituciones, nuevos modelos de gestión basado en la transparencia y rendición de cuentas, como de políticas públicas sensibles a la diversidad de propósitos. En gran medida, este estudio fue el germen de esta tesis, pues me llevó a una preocupación permanente sobre el tema y a la elaboración de informes sobre universidades regionales en el contexto de mi desempeño profesional. Dicha investigación está acá actualizada, pero mantiene la estructura conceptual y dimensiones comparativas ya contenidas en el estudio original. Este texto está en gran medida teñido por el espíritu de su época, pues fue escrito con posterioridad de las mayores movilizaciones sociales que había experimentado Chile hasta ese momento desde el retorno de la democracia en 1990, como fue el movimiento universitario de 2011, que muchos lo han señalado como un hito, pues marca un punto de inflexión de las políticas neoliberales de los acuerdos de la transición post-dictadura.

El tercer grupo de capítulos del segundo apartado (capítulos 7 y 8), remiten a los antecedentes y análisis del sistema universitario chileno. En el capítulo 7 se lleva a cabo un análisis histórico del sistema universitario chileno, con especial énfasis en el desarrollo de las universidades regionales. El material que conforma este capítulo proviene principalmente de la sistematización de información utilizada en la elaboración del capítulo para el libro “Políticas Públicas para la Equidad Social” publicado el año 2018 por la Universidad de Santiago de Chile (USACH), que se titula “Educación y territorio. Las universidades regionales en Chile”. Este trabajo se escribió en pleno debate respecto de la reforma de la educación superior, tiñendo la discusión y reflexión en torno a las políticas públicas y cómo estas pueden ser evaluadas desde un punto de vista regional.

El capítulo 8 se plantea caracterizar el sistema universitario chileno al momento de creación de la Universidad de Aysén (UAY) (2015-2016), que permita establecer una línea de base para contextualizar las condiciones que enfrentaba la universidad en el momento de ser creada. Además, en una segunda sección, se analizan algunos de los cambios introducidos por la reforma del sistema de educación superior en el año 2018, para de esta forma evaluar la incorporación de nuevos criterios territoriales en el sistema. Una parte de este material proviene de la sistematización de información realizada para la elaboración de un artículo académico publicado en la Revista Perspectivas el año 2016, titulado “Universidad de Aysén: Nuevos desafíos y oportunidades regionales para la educación chilena”. Este fue el primer artículo realizado dentro del proyecto de mi tesis doctoral, y tiene un carácter de evaluación del sistema universitario chileno, que habla desde las desigualdades territoriales que genera y la desconexión que este muestra con el desarrollo local. El texto de base, por tanto, tiene un espíritu crítico respecto al Estado y la relación que ha establecido con las universidades regionales, ya sean estas públicas o ciudadanas.

El tercer apartado de análisis, lo comprenden tres capítulos, que dan cuenta de los resultados de la investigación, los que abordan el problema de investigación desde tres ópticas diferentes: primero, el desarrollo institucional de la UAY; segundo, su relación con el Estado de Chile y, tercero, su vinculación con la comunidad regional.

De esta forma, en el capítulo 9 de este apartado, describe y analiza el contexto en que fue creada la UAY hasta el ingreso de su primera generación de estudiantes y la aprobación parlamentaria del primer estatuto de la universidad. Todo este proceso podríamos sintetizarlo en la idea de la “universidad imaginada”, que no estuvo exento de avatares, como ya antes se señaló en la figura del cisne negro. Lo que aprecia una institucionalización encaminada a ser una universidad abiertamente disruptiva para el sistema de educación superior, fue truncado en el momento de enfrentar su primera crisis, que decanta en la destitución de la rectora Pey y la posterior modificación sustantiva del estatuto de la universidad. Esta sección del capítulo se basa, en gran medida, en el proyecto de investigación y en los informes de seguimiento, pero en gran medida es información recientemente sistematizada. Dentro de este mismo capítulo, una segunda sección analiza el mismo proceso descrito en la sección anterior, pero desde la imagen social o pública de la UAY, para la cual se realizó un procesamiento de información de prensa mediante machine learning(10), usando la base de datos de prensa escrita y digital, tanto nacional como regional de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Esta triangulación, permite sustentar de manera más sólida la serie de distinciones y procesos que enfrentó la UAY en su institucionalización. Este capítulo, por tanto, funciona como una suerte de línea de base institucional, que organiza a los diferentes actores en función de la posición respecto a este primer proyecto institucional y como fue agenciado políticamente. Ello resultó en una polarización de la UAY y de los actores relacionados, por lo que la trayectoria pre-crisis representa un campo sobre el que todos terminan tomando posición, quebrándose el tiempo en dos.

En el caso de los dos últimos capítulos (capítulos 10 y 11), la información recolectada utilizada para el análisis en ellos, ha sido ordenada en modelos de oposiciones, que conforman las categorías de análisis. De esta forma, el capítulo 10, se centran en las relaciones entre la UAY y las instituciones del gobierno central, relación que estaba teñida y condicionada por un cuadro general de reforma al sistema de educación superior chileno. De esta manera, la información fue analizada en función de cuáles eran los vectores de fuerza que colisionan, y cuáles son las trayectorias de los actores involucrados en el proceso de creación y puesta en marcha de la universidad. Este capítulo se basa en el material sistematizado y analizado dentro de la elaboración de un artículo publicado en la Revista Estudios Pedagógicos en el año 2018, que se titula “Una mirada territorial al sistema universitario chileno: El caso de la Universidad regional de Aysén”. Este artículo centra su análisis justamente en los factores

(10) El Machine Learning es una forma de Inteligencia Artificial (IA) mediante el cual un sistema informático aprende del procesamiento de datos, entendiendo patrones, como la identificación de patrones complejos en millones de datos.

desencadenantes de la crisis, como en las oposiciones que organizan el conflicto entre los actores institucionales y actores regionales, con los actores del poder central. Por basarse en las primeras impresiones registradas justo con posterioridad a la crisis, el artículo original manifiesta una aproximación por mi parte que podríamos definir como suspicaz o, en lenguaje más académico, neutral respecto a las explicaciones declaradas, tratando siempre se pasarlas por el tamiz de una lógica de fortalecimiento de la autonomía territorial. De esta forma, la primera sección de este capítulo está dedicado a la praxis instituyente, es decir, la fuerza que hubo detrás de la decisión de crear la UAY, que se encuadra dentro del problema del soberano y la excepción, en tanto su doble matriz, como suspensión del derecho para garantizar la continuidad, como también, la exclusión de aquello que no puede tener forma legal. La siguiente sección del capítulo ahonda en los elementos que conformaron el conflicto que desencadena la crisis, que a diferencia a como lo analizó la prensa, analistas políticos y otros investigadores, quienes lo organizan en la polaridad público/mercado, yo propongo un análisis basado en la oposición –ya clásica del estructuralismo latinoamericano- entre centro/periferia.

En el capítulo 11 se analizan tres dimensiones que permitan evaluar la vinculación con el medio o compromiso (Boyer, 1996) de la UAY. Todas ellas emergieron del análisis de la información obtenida en el proceso investigativo. En la primera sección del capítulo, se analizan y describen los actores sociales o partes interesadas, que agrupé bajo la noción de participación, la cual se organiza en la oposición integración/exclusión de actores o partes interesadas (stakeholders) respecto de la conducción y/u orientaciones de la UAY. La siguiente sección, se vincula con el compromiso e impacto regional de la UAY, que condensé en la idea de territorialidad, que se estructura en las oposiciones respecto al desarrollo local entre endógeno/exógeno. Finalmente, la última sección, analiza el problema de la hegemonía del mercado del modelo universitario chileno y las posibles respuestas contrahegemónicas, entendiendo estas, como la capacidad crítica que incuba la UAY en el contexto del debate respecto a la oposición autonomía/heteronomía universitaria de las condiciones neoliberales de funcionamiento. Estos capítulos se inscriben en el trabajo realizado en el marco de la elaboración de un artículo que se publicó en la Revista Izquierdas este año 2020, que se titula “Ni nacional, ni empresarial: legitimidad territorial universitaria. El caso de la Universidad de Aysén en Chile”. Por ser una revista dedicada a las ideas de izquierdas y estar dirigido este monográfico sobre educación por Henry Giroux, el tenor de la escritura que se orientó hacia una concepción contrahegemónica y de crítica al orden neoliberal del sistema universitario chileno. No obstante esta impronta, he tratado en este capítulo de templar algunos juicios y apreciaciones que fueron vertidas en la revista, más que por un acto de represión, fue porque necesitaron un mayor desarrollo de algunas ideas y de matices en los juicios, que en su momento no se pudieron desarrollar por las restricciones de formato. Sin embargo, no tengo diferencias respecto a las conclusiones a las que llegué en el momento de su publicación.

Finalmente, el último apartado de conclusiones, está conformado por el capítulo 12, que busca presentar en la primera sección, los principales resultados de cuatro años de investigación; y en la sección siguiente, busco hacer algunas reflexiones finales, que tratan de ahondar respecto al futuro de la UAY y las principales ideas que pueden derivarse de esta investigación a futuro. No obstante este capítulo ser en cierta medida tributarios de todo los documentos, trabajos y artículos antes reseñado, en un ejercicio de total libertad en la escritura del mismo, lo he enfrentado como un texto nuevo, no condicionado por las conclusiones a las que llegué anteriormente. La razón, es que no quería sentir el condicionamiento previo que guiaron la elaboración de dichos textos, tratando que este capítulo sea la expresión de este momento y de esta experiencia. Espero con ello tratar de entregarle un sentido de singularidad a esta situación de escritura.

## D. Lectura

He reservado un último punto dentro de esta introducción subjetiva, al tema de la lectura, pues todo acto de escritura se orienta hacia la lectura, entiendo esta como una relación entre un texto y un lector (función social). De esta forma, la noción de texto trae implícita la multiplicidad y la pluralidad de significados que se producen en el acto de leer, en los usos del lenguaje, en los contextos socio-históricos que se articulan, entre otros nudos que se crean entre texto y lector (Antezana, 1999).

Este enlace entre diversas formas de considerar el lenguaje en la producción de sentido, implica dos elementos que me parecen importantes señalar:

- Primero, que un texto nunca está terminado, acabado o cerrado sobre sí mismo, siendo, por sobre todo, un campo abierto hacia las lecturas, y es ahí donde este se completa, realiza y complementa.
- Segundo, la lectura nunca es pasiva o meramente receptiva, sino que la lectura es productiva, es decir, lo transforma y lo descentra de sí mismo, porque las ideas que contiene no son lineales; sino más bien, abrigo la esperanza, un umbral para la imaginación.

La lectura viene a ser, desde este punto de vista, la conclusión de mi experiencia como doctorando y el comienzo del texto con una vida propia, independiente de mí como autor. A diferencia de la oralidad, donde el hablante necesita del oyente, acá el texto no necesita del autor para circular y producir sentido en otros lectores u otras lectoras.

Desde el rescate de esta experiencia personal de llevar adelante una investigación doctoral, que se concretiza en este texto, no puedo dejar de preguntarme por determinadas lecturas que

espero, en la figura de mis expectativas, logren generar nuevos sentidos e interpretaciones. En ningún caso, téngase presente, esta preocupación busca condicionar su lectura.

Una primera expectativa que entraño, es que espero contribuir a relativizar la mirada tan condicionada respecto de los límites de las políticas sobre educación y desarrollo, las que se han construido sobre los paradigmas cada vez más estrechos del Estado-Nación y el mercado como únicos caminos por los que puede transitar la reflexión sobre la educación superior y el desarrollo local. Por ello, para mí estudiar en Cataluña entrañaba una significatividad especial, en tanto en la última década, se vive un intenso debate respecto a su condición de comunidad autónoma dentro del estado español y la posibilidad de su emancipación(11), que creo puede contribuir a que mi tesis pueda ser leída de manera menos incómoda, a diferencia de lo que sucede en países tan centralizados, presidencialistas y unitarios, como es Chile, en el que toda reflexión tendiente a una relación más autónoma o equilibrada entre los territorios, es vista como un atentado contra la unidad de la nación, y por extensión, de destrucción del Estado.

Una segunda expectativa está relacionada con revitalizar el debate y la discusión respecto a las universidades regionales, que tuvo en la primera mitad del siglo XX una importancia sustantiva en el fortalecimiento e independencia de las provincias y ciudades de Chile respecto del Estado-Nación central. Ejemplo de ello son el caso de las universidades de Concepción, Federico Santa María (Valparaíso) y Valdivia. De esta forma, busco a aquellos lectores regionalistas que sufran las consecuencias de un centralismo asfixiante, para que este texto pueda ayudar a pensar nuevas lecturas territoriales que permita la acción política, que decante en relaciones territoriales más equilibradas y equitativas; incluso, imaginar nuevos territorios, deslindes y posibilidades, donde las universidades juegan un rol importantísimo en la generación de competencias, no solo técnicas, culturales, económicas o políticas, sino de pensarse a sí mismas.

Una tercera expectativa podríamos definirla como una lectura burocrática o de gobernanza universitaria, pues el hecho de poder estudiar a una universidad desde su creación, y todas las vicisitudes que han debido enfrentar para llevarla a puerto, me parece que puede generar lecturas que facilite entender las fuerzas y tensiones que atraviesan dicho proceso, en especial para comunidades pequeñas y/o asiladas. Con todo ello, espero, no solo ayudar a la UAY, sino poder desarrollar proyectos similares en otras latitudes, para que dichos territorios lejos de sentirse condenados a rogar, aprendan a exigir.

(11) En el año 2006 se aprobó un nuevo estatuto de autonomía para Cataluña, que tuvo la férrea oposición del gobierno, en manos del partido Popular, el que fue finalmente rechazado por el Tribunal Constitucional de España en 2010. Este antecedente generó un fuerte movimiento autonomista e independentista en Cataluña, que se exacerbó, primero, por el rechazo del gobierno nacional a un nuevo acuerdo tributario en el contexto de la crisis financiera de 2008. En segundo lugar, en septiembre de 2015 los partidos catalanes independentistas ganaron la mayoría de los escaños del parlamento catalán, los que organizaron un referéndum independentista en octubre de 2017. Este referéndum fue declarado ilegal por los tribunales españoles y el gobierno, pero el parlamento catalán votó la declaración de independencia en octubre del mismo año, lo que llevó a una intervención del parlamento y el gobierno de Cataluña por el gobierno español.

Finalmente, una cuarta expectativa, aunque espero no agote a las lecturas potenciales, es una lectura desde las políticas públicas, entendidas éstas como la posibilidad de generar normas o marcos legales sensibles a los territorios y las necesidades diferenciales, que ayuden a abandonar la idea de políticas homogéneas, pensando que con ello hay un sentido de objetividad, igualdad o unidad estatal. Espero que este trabajo posibilite generar otra manera de entender las políticas en Chile, que un lector inquieto y comprometido con la autonomía comparta que lo que deben buscar las políticas es solucionar problemas y mejorar el bienestar de la población donde vive y proyecta su vida. Esto constituye una llamada a dejar de lado la ilusión de la homogeneidad y el carácter unitario, que resulta muchas veces ridícula en un país de 4.270 kilómetros de largo sólo en su tramo continental, que va desde el desierto más seco del mundo hasta territorio sub-antártico, con presencia tri-continental (América, Antártica y Oceanía). Esto debe interpretarse como una exhortación a romper con la idea de un Estado, una nación y una política.

## 2.- Contexto geográfico, político e histórico de la Región de Aysén

Me gustaría iniciar este capítulo con una nota aclaratoria, pues resulta singular, por decirlo de alguna manera, que una tesis doctoral tenga dos introducciones, y más aún cuando la segunda de estas introducciones comienza con una descripción geográfica, de viajes de naturalistas y la administración burocrática de un territorio aislado. Lo cierto, es que corro este riesgo teniendo el convencimiento de que la descripción de las características geográficas, históricas y de relación con el Estado de Chile de la región de Aysén, son indisolubles de las condiciones de posibilidad de la creación de la Universidad de Aysén (UAY). Son justamente sus características singulares y la condición de excepcionalidad que la arroja, lo que plantea justamente la importancia y carácter disruptivo de la UAY. Por ello invito a leerlo como una forma de entender la historia y los procesos que llevaron al nacimiento de la universidad de Aysén, que es algo que atraviesa toda esta investigación.

Esta excepcionalidad se manifiesta en cuatro elementos centrales que dan orden al capítulo. El primer elemento hace referencia a sus características geográficas físicas, de recursos naturales y de geografía humana, que la configuran como una región muy diferente al resto de las que conforman la República de Chile, que han dejado una huella en la forma como se ha relacionado el Estado chileno con ella. Esta dimensión es lo que definí como espacialidad.

Un segundo elemento, dice relación con las imágenes históricas con que ha sido descrita y analizada la región de Aysén, que se hunde en los viajes de los naturalistas ingleses en el siglo XIX y de los geógrafos nacionales (o contratados por el Estado chileno) que buscaban conocer, describir y tomar posesión de este territorio. En estas descripciones, han primado visiones que han hecho hincapié en el carácter desolado, deshabitado, de frontera interior u hostil, que he resumido en la idea de vacío.

Un tercer elemento, es la forma cómo el Estado de Chile toma control de este territorio, donde siempre primó el carácter indeterminado de los límites fronterizos con Argentina y los temores que denominé geopolíticos. Así, se observa una empresa estatal de ocupación territorial mediante una alianza capitalista, a través de concesiones a estancias ganaderas, que luego se expande como aparato estatal soberanista.

Finalmente, un cuarto elemento, aborda la creciente conflictividad de la zona, que habla de la llegada de nuevos imaginarios sociales, que han conformado lo que definí como una sociedad en conflicto. Esta politización de la región, representa un hecho emergente que viene a poner en entredicho la idea de homogeneidad de un Estado que se piensa unitario y centralizado.



## A) Espacialidad

La UAY es una universidad estatal de la República de Chile, emplazada en la ciudad de Coyhaique, capital de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo(12). Es una de las dieciséis regiones en que se divide el territorio chileno(13). Administrativamente, la región la conforman cuatro provincias: Puerto Aysén, Capitán Prat, Coyhaique y General Carrera. La región, a su vez, se divide en diez comunas (municipios). La Región de Aysén también forma parte de lo que internacionalmente se conoce como la Patagonia (14).

Geográficamente, la Región de Aysén:

se ubica entre los 43°38' por el norte y 49°16' por el sur, y desde los 71°06' oeste hasta las aguas territoriales del Océano Pacífico. Esta región tiene una superficie de 108.494,40 km<sup>2</sup>, representando un 14,3% de Chile continental e insular. Según el Censo 2017 la población alcanzaba los 103.158 habitantes y una densidad de 0,95 habitantes por kilómetro cuadrado (15).

Hay que tener presente que la superficie de la región corresponde a la suma de la superficie de Bélgica y la República Checa juntas, para calibrar su extensión.

La capital de la región es Coyhaique, que representa su principal núcleo urbano, con 57.818 habitantes, siguiéndole la ciudad de Puerto Aysén con 23.959 personas (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2019). El 85,5% de la población, según el Censo de Población de 2017, se concentra en las comunas de Coyhaique (56,0%), Puerto Aysén (23,2%) y Cisnes (6,3%) (INE, 2019).

Quizás estos datos en bruto no dan cuenta de las características singulares en términos geográficos de la región. Si se observa el mapa (imagen 1), se puede apreciar que el relieve de la región muestra la ausencia de un valle longitudinal que se encuentra sumergido bajo el océano Pacífico, conformando un sistema de fiordos y mares interiores en forma de canales marítimos y golfos. Es un sistema geomorfológico similar al de Noruega, para que se tenga como comparación.

El clima de la región se divide en tres zonas (Corporación de Fomento de la Producción [CORFO] et al., 2004): una zona húmeda de clima templado frío y lluvioso de tundra (2.000

(12) De aquí en adelante, se hablará de Región de Aysén.

(13) Haciendo un símil con el Estado Español, correspondería a las Comunidades Autónomas

(14) La Patagonia chilena está conformada por dos regiones, la de Aysén y la de Magallanes, además de la provincia de Palena, en la región de Los Lagos. Respecto de esta última provincia, ha habido diversos intentos de anexarla a la región de Aysén, por su mayor cercanía geográfica, administrativa, cultural y de conectividad.

(15) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2020, 22 de agosto). Información Territorial de la Región de Aysén.

<https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/nuestropais/region11/>



a 4.000 mm de precipitaciones anuales); otra zona intermedia, clima transandino con degeneración estepárica; finalmente, una zona de estepa fría, con un clima de frío de altura con pocas precipitaciones (entre 300 a 700 mm de precipitaciones anuales).

La vegetación de la región de Aysén está fuertemente determinada por cómo se distribuyen las precipitaciones, marcado importantes cambios en un sentido de Este a Oeste, de esta forma, en la zona de los archipiélagos hay gran presencia de bosque endémico, y hacia la zona de estepa fría, ausencia de vegetación y presencia sólo de pastos duros, hierbas y gramíneas.

Imagen 1:  
Chile y la región de Aysén  
del General Carlos Ibáñez  
del Campo



## B) Vacío

Basado en estas duras condiciones geográficas y climáticas, es que se explica la baja densidad poblacional, el aislamiento y las duras condiciones de vida, lo que ha implicado gran cantidad de “espacios vacíos”, como define al Instituto Nacional de Estadística (INE, 2007) a los espacios naturales con baja carga entrópica.

Otras formas de referirse al territorio patagónico de Aysén y su carácter singular, es bajo la nomenclatura militar de “frontera interior”. Las fronteras interiores son aquellos espacios bajo la soberanía del Estado de Chile, pero escasa o nulamente vinculados al gobierno central y regional. Por tal razón, se ve dificultado:

...el desarrollo de las actividades humanas y productivas por su distancia del núcleo vital y geohistórico del país, la ausencia de vías de comunicación, la influencia económica y cultural extranjera y la percepción ciudadana colectiva (...) de constituir un ente diferente, separado y/o postergado del resto de la población nacional y que no alcanza a disfrutar del bienestar general debido a factores geográficos adversos (Masalleras & Ortega, 2012, p. 138).

Desde el punto de vista administrativo con que ordena el territorio el Estado chileno, cabe en la categoría de “zona extrema” y de “territorios especiales aislados” (Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales [CIDEZE], 2004). El concepto de zona extrema se utiliza para referirse a aquellos territorios más alejados del centro político, comprendiendo a las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá en el extremo norte, y de Aysén y Magallanes en el extremo sur, además de las provincias de Palena y Chiloé en la Región de los Lagos. Para dichos territorios, se permite la formulación de legislación especial y la concesión de excepciones, que es una singularidad dentro del carácter unitario del Estado de Chile. Por su parte, para las localidades aisladas se ha promulgado una Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas(16), que plantea el mejoramiento de la inversión pública para mejorar las condiciones de vida y facilitar el control y administración de los gobiernos regionales.

Este carácter hostil asociado a la región, se explica por los relatos de los naturalistas ingleses Robert Fitz-Roy y Charles Darwin, especialmente este último, quien se refirió a esta zona como:

(16) El 15 de julio del año 2010, mediante Decreto Supremo N° 608, se promulgó la Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas que, según se indica en el Considerando de la norma, dada la existencia de localidades que por su ubicación geográfica o condición de aislamiento son afectadas por problemas económicos y sociales similares, implica la intervención del Estado a través de ayudas especiales para revertir su condición de aislamiento.

Estas planicies son descritas por todos por ser las más miserables e inútiles. Se caracterizan solo por sus posesiones negativas; sin habitaciones, sin agua, sin árboles, sin montañas, sostienen exclusivamente unas pocas plantas enanas (Darwin, 1909, p. 506).

Opinión negativa se ha perpetuado en los historiadores y naturalistas chilenos.

Todas estas imágenes simplificadas de la región (Araya, 2017), han decantado en un gran desconocimiento respecto de las necesidades y características de Aysén. El principal acicate para la intervención del Estado en el territorio, ha sido siempre el temor a sus pesadillas geopolíticas de ver quebrada la continuidad territorial del país hacia el Estrecho de Magallanes.

### c) Geopolítica

Esta imagen negativa del territorio, implicó una suerte de abandono por parte del Estado-Nación chileno, que había concentrado sus fuerzas durante el siglo XIX en la toma de posesión del Estrecho de Magallanes, y la expansión territorial hacia el norte, sobre territorio en disputa con Bolivia, la anexión de territorio de Perú, y hacia el sur a la ocupación militar de la Araucanía (Walmapu), que era habitado por el pueblo mapuche de forma soberana<sup>(17)</sup>. Como resultado de este proceso, se observa una construcción estatal autoritaria (Moulian, 2006), con una fuerte impronta de nacionalismo (Góngora, 2003), y sustentado en la idea de homogeneidad (Salazar, 2005; Boisier, 2000). El efecto de esto, como señala Rojas (2013), es una expansión centralista, excluyente, que niega la diversidad de los territorios que caen bajo su administración, que se les niega el poder y la autonomía.

En estas condiciones, la región de Aysén fue olvidada por el Estado, no desarrollando políticas de colonización, ni de toma de posesión burocrática durante casi todo el siglo XIX, comenzando recién a realizar estudios de la región, ante el conflicto por los límites fronterizos con Argentina, mediante la contratación de naturalistas extranjeros para apoyar la posición chilena en el laudo arbitral británico de 1902. Son estas consideraciones geopolíticas las que han primado en la manera como el Estado chileno se ha relacionado con la región.

Durante el siglo XIX, el Estado chileno había desarrollado políticas de colonización en los territorios anexados mediante guerras de la Araucanía, Llanquihue y del Norte Grande,

(17) Hasta casi fines del siglo XIX, el pueblo Mapuche habitaba de manera soberana territorios que actualmente comprenden regiones de Chile y Argentina. En lo que se llamó la Conquista del Desierto (1878-1885) y la Ocupación de la Araucanía (1861-1883), de manera conjunta ambos estados ocupan militarmente dichos territorios, conformando un modelo reduccional indígena, y la expropiación de dichos territorios, que quedan bajo la soberanía nacional.

movilizando junto al aparato del Estado burocrático a colonos extranjeros y chilenos a dichos territorios, lo que se conoce como chilenización(18). A diferencia de este modelo, la forma de ocupación del territorio de Aysén fue el mismo que se aplicó en la Isla Grande de Tierra del Fuego (Martinic, 1992) en la región de Magallanes, que fue la ocupación del territorio a través de una empresa capitalista, entregando en arriendo o concesión vastas extensiones de tierra a empresas estancieras extranjeras, con nula presencia estatal, quedando a la arbitrariedad de los estancieros la población nativa.

Esto trajo como consecuencia, que se sucedieran enfrentamientos entre los pioneros que habían comenzado a poblar espontáneamente el territorio de Aysén provenientes tanto de Chile como de Argentina. Dicho conflicto llevó a que interviniera el Estado chileno a través de una ocupación militar en 1818, conocida como la Guerra de Chile Chico, imponiéndose por las armas y anexando definitivamente dicha zona al aparato estatal. Se consolida, entonces, un colonialismo republicano de tipo enclave (Harambour, 2012).

Comienza así el poblamiento planificado estatalmente de la región en 1928, en el gobierno del Coronel Carlos Ibáñez del Campo (Barros, 1984), fundando las primeras ciudades (Puerto Aysén y Coyhaique) y estableciendo políticas de conectividad marítima para garantizar el abastecimiento, y no depender de las provisiones provenientes de Argentina. Se buscaba, de esta forma, reducir la potencial influencia argentina en la zona y consolidar la presencia chilena.

Un segundo impulso a la región, provino también por consideraciones geopolíticas. Tras el asesinato en 1965 del Teniente de Carabineros, Hernán Merino, en un confuso incidente con Gendarmes argentinos, el Estado de Chile comienza un conflicto limítrofe sobre la zona conocida en el lado chileno como Laguna del Desierto. Fruto de este conflicto, comienza en este período los estudios para lograr la conectividad terrestre y aérea de la región, pues antes estaba conectada solamente por vía marítima y por carreteras argentinas. Comienzan así los estudios que se desarrollaron durante la década de los sesenta y mediados de los setenta para la construcción de una carretera, promesa incumplida hasta el día de hoy.

## 34

La construcción de esa carretera y la conectividad terrestre, se instaló como una demanda permanente en el imaginario regional, en tanto en “términos de acceso, toda la población patagónica se encuentra desvinculada del territorio nacional por la ausencia de tramos de carretera que articulen la zona sur austral” (Sáenz, 2015, p. 28). Esta demanda recobró un nuevo impulso por factores geopolíticos, pues nuevamente un conflicto limítrofe con Argentina, pero esta vez por el Canal del Beagle en la región de Magallanes, impulsó la

(18) Proceso mediante el cual el Estado-Nación chileno difunde la identidad nacional mediante instituciones públicas, tanto represivas, como los tribunales de justicia, la policía y el ejército; como sociales, como escuelas, registros civiles, cementerios públicos, entre otros. De esta forma, en una suerte de extirpación de idolatrías, se combatía y perseguía cualquier tipo de fidelidad nacional o étnica que no fuera la chilena.

construcción de una carretera, ya que el abastecimiento por vía terrestre por Argentina se cortó. Así, en 1982, comienza la construcción por tramos de la Carretera Austral con la realización de estudios y ejecución de la obra. Esta carretera, a día de hoy, está inacabada.

A partir de este hecho, se descubre el potencial económico de explotación de recursos de la zona, como también, su potencial de reserva de la biósfera. De esta forma, se pasó de un terreno estéril, a uno de importancia geopolítica, para finalmente entrar en un foco de conflicto entre visiones extractivas de recursos para el mundo globalizado que chocan con visiones conservacionistas también globales (Harambour, 2012).

## D) Conflicto

La región de Aysén ha vuelto a ser foco de relevancia nacional fruto de una serie de conflictos que se han venido desarrollando desde la década del 2000. El primer foco se centró, como se señaló, en las divergencia de intereses entre la expansión neoliberal extractiva (Romero, 2009) y el ecologismo global (Sáenz, 2015), representado en la figura de Douglas Tompkins(19), quien se afincó en la región comprando grandes extensiones de tierra para su conservación. Comienza así un conflicto entre los intereses neoliberales, los ecológicos (que ha usado las reglas de liberalización del suelo, incluso se acoge a las leyes norteamericanas de protección de inversiones), los intereses del Estado-Nación de liberalización de la economía y los intereses regionales de conectividad.

Este escenario implicó la intersección de lo global, lo nacional y lo local, y representa la estructura de politización de la región. Este proceso de conflicto se agudizó el año 2011, cuando masivas movilizaciones se manifiestan en contra de la construcción del proyecto HidroAysen, que pretendía la instalación de hidroeléctricas y las líneas de distribución hacia el Chile central (Romero, 2014; Fuenzalida & Quiroz, 2012). Al mismo tiempo, ese año 2011, cambian las políticas de remuneraciones de los empleados públicos por concepto de asignación de zona(20), lo que resulta especialmente conflictivo ante el hecho de que el principal empleador de la región es el Estado.

Finalmente, se suma la crisis de la industria pesquera artesanal, que por las limitaciones crecientes en las cuotas de extracción comienzan una movilización que termina estallando en toda la región, sumándose la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), el movimiento ambientalista reunido en torno a

(19) Douglas Tompkins (1943-2015), fue un empresario y ecologista estadounidense dedicado a la conservación y activismo medioambiental. Como empresario fue creador y dueño de Spirit, Patagonia y North Face. Se radicó en la década de los noventa en Chile, centrado su lucha ambiental en la conservación de la Patagonia, creando los parques Pumalín, Corcovado, Yendegaia, entre otros.

(20) Pago extra en las remuneraciones de los empleados públicos, por estar desempeñando sus funciones en una zona extrema.

Patagonia Sin Represas (PSR), para luego sumarse el gremio de comerciantes, camioneros y transporte público (taxis y colectivos). Esto decantó en enfrentamientos directos y violentos con las fuerzas del orden, quedando las principales ciudades de la región de Aysén bajo el control de los manifestantes.

En este contexto, para deponer la movilización, el movimiento social de Aysén redactó una serie de exigencias al Estado chileno (Pérez, 2015), una de las cuales fue la creación participativa de una universidad pública regional. Otras de las demandas contemplaban:

- Rebaja en los precios de combustibles.
- Infraestructura de salud regional.
- Sueldo mínimo regional y remuneraciones en función del costo de la vida.
- Regionalización del agua, recursos mineros y silvoagropecuarios.
- Fortalecimiento a medianos y pequeños empresarios pesqueros (beneficios y cuotas de pesca).
- Rebaja del costo de la canasta básica y pensión regionalizada para los adultos y mayores y personas con discapacidad.
- Conectividad terrestre intrarregional.

Como señala Valenzuela et al. (2016), “el conflicto de Aysén evidencia un proceso de pluralidad y transversalidad” (p. 241), donde una diversidad de demandas, que dan cuenta de una situación de postergación, son reunidas en un solo movimiento. Este hecho generó una reconstrucción del tejido social y político, que se ha visto fortalecido por el desalineamiento político de los partidos nacionales.

Estas condiciones geográficas y la forma en que se ha relacionado la región de Aysén con el Estado de Chile, han constituido una percepción de insularidad respecto al resto del país, y ha favorecido el desarrollo de estrategias locales de supervivencia (Sáenz, 2015). Este hecho, ha generado en la población de la región de Aysén un reclamo histórico, que reivindica para la Patagonia chilena “recursos por excepcionalidad y un modelo de desarrollo propio” (Valenzuela 2015, p. 17). Es en esta relación basada en la excepción, ya sea por su carácter singular en términos geográficos, o en un sentido más estrecho, vinculado a los temores geopolíticos de interrupción de la continuidad geográfica del territorio chileno hacia el Estrecho de Magallanes, que el Estado de Chile ha hecho concesiones. La pregunta que salta como pertinente, es el impacto que tienen estas excepciones en una lógica unitaria y centralista que ve en la homogeneidad la base de la república (Salazar, 2005).



# *SEGUNDA PARTE.*

## *ANTECEDENTES GENERALES Y METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN*



## *CAPÍTULO 1.*

### Definición del problema de investigación

El presente capítulo consta de tres secciones, que abordan tres dimensiones de un problema de investigación. La primera sección apunta a la construcción del problema de investigación, que comprende elementos contextuales, la formulación del problema, su justificación y la pertinencia de dicha enunciación.

La segunda sección plantea la construcción de escenarios respecto al problema de investigación, que se organizan en función de hipótesis, y las implicaciones en términos de relevancia en diferentes campos de estas formulaciones.

Finalmente, la tercera sección, apela a la instrumentalización lógica del problema de investigación en objetivos, tanto general como específicos, que permite la orientación metodológica de la investigación doctoral.

#### 1.1. Construcción del problema de investigación

La construcción del problema de investigación conlleva un grado de conocimiento de una realidad, pues implica la problematización de un hecho emergente, una regularidad o irregularidad experimentada. Es por ello que he considerado pertinente, más allá que en los próximos capítulos se profundizará en aquellos elementos característicos del sistema educacional chileno y en el ordenamiento político administrativo de Chile, dar cuenta de algunos elementos contextuales.

Una vez definidos estos elementos contextuales, se procederá a la formulación, propiamente tal, del problema de investigación, el que luego será justificado en términos de su importancia para la realidad chilena.

Finalmente, cerrando este primer nivel de construcción del problema de investigación, se procederá a analizar su pertinencia en diferentes campos institucionales de la UAY, con la finalidad de remarcar el carácter disruptivo y singular de esta institución en la realidad chilena.

### 1.1.1. Contexto general del problema de investigación

Chile representaba una paradoja en el concierto Latinoamericano. Frecuentemente ha sido señalado por organismos internacionales por los avances en materia de ingresos del país, siendo uno de los más ricos de América Latina, además, como han destacado diversos trabajos, informes y estudios de ciencia política comparada, Chile ha mostrado en las últimas décadas una enorme estabilidad en su sistema político y una gran fortaleza de su institucionalidad gubernamental (Weyland et al., 2010; Levitsky & Roberts, 2011). No obstante ello, existían señales de desgaste del modelo de político y de desarrollo expresado en progresivo descontento social, como persistentemente ha señalado en múltiples informes el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se manifestaban en una insatisfacción con la vida en sociedad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1998), con el funcionamiento de la democracia (PNUD, 2014) y de su institucionalidad representativa (PNUD, 2015). Diversos autores han tratado de explicar las causas de dicho malestar, que tienen como denominador común las características del proceso de transición a la democracia en Chile, ya sea por su carácter “incompleto” (Garretón & Garretón, 2010), “semi-soberano” (Huneus, 2014) o “acechado” (Portales, 2010) por enclaves autoritarios.

Todos estos apellidos de la democracia transicional chilena tienen en común, que plantean las dificultades del sistema chileno para fomentar la participación política de la ciudadanía y contrarrestar las desigualdades socioeconómicas (Castiglioni & Rovira, 2016) y territoriales (Valenzuela, 2015). Es decir, siguiendo el planteamiento de De la Maza (2015), que el sistema de partidos políticos no había estado jugando el papel de “correa de transmisión” de las demandas sociales hacia la institucionalidad política. Esta dicotomía podría resumirse, como la distancia creciente entre una actitud crítica de la ciudadanía sin efectos en las decisiones y una tecnocracia que definía los criterios de funcionamiento general del sistema, que se expresaba en términos de estabilidad política y crecimiento económico (Castiglioni & Rovira, 2016). Esta brecha no ha parado de ensancharse en los últimos 25 años, como advirtió recientemente Latinobarómetro (2018). Este fenómeno ha sido interpretado por algunos autores como Carlos Ruiz (2016) y Manuel Antonio Garretón (2016), como el síntoma de un cambio mayor del sistema político chileno, que ha definido un nuevo ciclo político, el cual irrumpió de manera definitiva el pasado 18 de octubre de 2019 en Chile, después del mayor estallido social desde el retorno a la democracia.

La explosión social ocurrida en Chile el año 2019 no es tampoco un fenómeno singular, sino que es parte del actual ciclo de explosiones sociales que se han multiplicado en el mundo y

América Latina en el año 2019 y 2020(21). Ello es expresión de un proceso más largo de malestar social que ha venido estallando de manera recurrente en la última década, especialmente con posterioridad a la crisis económica global del año 2008. Todo este ciclo, inconcluso todavía, ha redundado en una crisis de legitimidad profunda que afecta actualmente a la política (partidos y personas), a las instituciones políticas (ejecutivo, parlamento, tribunales, etc.) y al sistema económico global (empresas transnacionales, Organización Mundial de Comercio –OMC-, acuerdos de libre comercio), que Manuel Castells (2017) sintetiza en la idea de ruptura.

Justamente es sobre esta ruptura, desde una experiencia singular, en los confines del mundo, en la Patagonia chilena, donde la creación de una institución de educación superior universitaria novel y pequeña puede ayudar a entender la pérdida de fuerza (legitimidad) y fractura de algunos de los principios hegemónicos neoliberales que han dado forma a la institucionalidad chilena los últimos 40 años. ¿Qué me llevó a preocuparme de un territorio tan remoto en mi vida cotidiana, a casi 1.700 kilómetros de Santiago, como es Coyhaique en la Región de Aysén? Creo que la respuesta racional que más me convence, después de casi 5 años de investigación y escritura sobre este territorio, es quizás por su singularidad. Que algo sea singular no significa que sea único, sino que presenta alguna característica o cualidad que la diferencia del resto con la que comparte una clase o especie. Dicha cualidad distintiva, más que una esencia irreplicable, representa la emergencia de un umbral de posibilidades por el que potencialmente pueden transitar otras de su clase o especie hacia un devenir distinto a la trayectoria que hasta ese momento manifestaban.

Reconociendo este umbral de oportunidad que representa la creación de la UAY en un sistema con tan alta penetración de las lógicas neoliberales, como es el caso de Chile, su creación bajo una fuerte orientación territorial se presentaba como un caso con la potencialidad de fracturar alguno de los principios de una lógica que, hasta este momento, se había mostrado monolítica e impenetrable a presiones y críticas. Diversos informes y estudios habían señalado como una de las debilidades del sistema de educación superior chileno las dificultades que este mostraba (y sigue mostrando) para vincularse con su entorno (Rivera et al., 2016; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] & Banco Mundial [BM], 2009; Consorcio de Universidades del Estado [CUECH], 2009; Asociación de Universidades Regionales [AUR], 2010; Aequalis, 2012). Esta característica de desvinculación con el medio de las universidades chilenas, no es solo un problema de gestión o de participación, sino que tiene importantes implicaciones en términos de debilitamiento de las posibilidades de desarrollo local (Krugman, 1991), con la consecuente merma en la calidad de vida y bienestar potencial. Este hecho ha desembocado en una creciente demanda regional y local en Chile, por una mayor vinculación con sus universidades regionales, para

(21) Explosiones sociales se han manifestado en Perú, México, Colombia y Ecuador en América Latina, como también, en otras latitudes, como Hong Kong en China, Irán, Francia y Zimbabue, entre otros.

que estas impacten en sus posibilidades de desarrollo (Valenzuela, 2015; Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional [CAPDDR], 2014).

Esta desventaja de las regiones, progresivamente, se ha ido articulando como una demanda social y política con una lógica territorial. La primera expresión institucional de esto en el sistema de educación superior chileno, fue justamente el proceso de creación de la UAY. Por esta razón, la UAY se transformó en un símbolo, que fue más allá de su tamaño o ubicación. Espero demostrar en el transcurso de esta investigación, que ello puede deberse porque se trata de una institución surgida a partir de una demanda territorial, generada en un contexto de movilización social de protesta del año 2012 de la Región de Aysén. Esta fuerza social detrás de esta demanda, explica porque fue recogida por el programa presidencial de Michelle Bachelet (2013), cuando una vez obtenido el triunfo para un segundo mandato, llevó a que se concretara la promesa de la creación de una universidad propia y con sello regional para Aysén.

### 1.1.2. Formulación del problema de investigación

El sistema de educación superior chileno tiene una fuerte impronta neoliberal, que se manifiesta en la preeminencia del mercado en la asignación de recursos. Adicionalmente, haciendo eco de una tradición autoritaria (Moulian, 2006), reproduce una fuerte lógica centralista, que se expresa en políticas homogénea para todo el territorio nacional, insensibles a las singularidades institucionales, dentro de ellas, como es obvio, las territoriales. Ello ha redundado en que se ha desincentivado la vinculación con el medio de las universidades regionales chilenas.

Esta tendencia general comenzó a mostrar síntomas de debilitamiento con la creación de dos universidades regionales, las cuales surgieron de diversas demandas territoriales, que en el caso de la UAY, se dio en el marco de una serie de solicitudes al Estado dentro de un agudo conflicto social. Esta demanda, como se mencionó, se recogió en el programa de gobierno de Michel Bachelet en la elección presidencial de 2013. Una vez en el gobierno, el 3 de agosto del año 2015, fue promulgada la ley 20.842(22) que crea las Universidades Públicas de las Regiones(23) de O'Higgins y de Aysén. Dos regiones donde, justamente, no existía una Universidad Pública. Este hecho reviste una alta significación, pues hacía 68 años que el

(22) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2015. 7 de agosto). Ley N° 20.842. Crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén. Ley Chile.

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1080237&buscar=20.842>

(23) Dice relación con las Divisiones Administrativas, que designan entidades políticas que funcionan como divisiones de un territorio estatal, que tienen carácter formal que se expresa en instituciones y una organización administrativa y política. En el caso de la Unión Europea, siguiendo la Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS), las Divisiones Administrativas Mayores (DAM) que corresponderían a la escala de Regiones en Chile sería la NUTS1, que en el caso de España son el Grupo de Comunidades Autónomas.

Estado no creaba una universidad y, con anterioridad, sólo había creado dos: la Universidad de Chile (1842) y la Universidad Técnica del Estado (1947). Las otras universidades públicas actualmente en existencia (12 instituciones) no surgieron como proyectos específicos de orientación regional, porque en 1981 el gobierno militar de Augusto Pinochet, desmembró las sedes regionales de estas dos universidades nacionales, adquiriendo autonomía de facto, pero sin una identidad regional en su origen.

Que estas dos universidades públicas surjan como proyectos regionales desde su génesis, las transforma en un hecho único en la historia universitaria de Chile. Es primera vez que el Estado es receptivo a la demanda de las regiones, de universidades comprometidas con su territorio y desarrollo. Al mismo tiempo, dicho proceso de creación y puesta en marcha de estas universidades, no cuentan con antecedentes institucionales que las precedan, como es el caso de las otras universidades regionales públicas, sino que se tienen que pensar desde cero. Estas consideraciones transforman a este proceso en un fenómeno emergente de gran significatividad, pues existe una creciente demanda de los territorios de una mayor vinculación con sus universidades regionales (Valenzuela, 2015), lo que debería tener impactos en la arquitectura del sistema de educación superior chileno.

Este proceso de demanda de una mayor vinculación entre universidad y territorio, se dio en un contexto de alta movilización social y política, que se expresa en una serie de hechos que enmarcan la creación de estas dos instituciones:

- a. Un fuerte cuestionamiento del sistema de educación superior universitario por su carácter de mercado y centralista, que se ha expresado en fuertes presiones para que la educación superior constituya un derecho social garantizado (Atria, 2014).
- b. Una creciente presión de las regiones por una mayor descentralización, donde el tema de la vinculación y pertinencia de las universidades de regiones ha surgido como una demanda transversal (Valenzuela, 2015; CAPDDR, 2014).
- c. Una progresiva toma de conciencia regional de que la educación representa uno de los elementos claves para que los territorios regionales puedan encarar con éxito el desafío de la “sociedad del conocimiento” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2009), potenciando sus ventajas comparativas a nivel regional, nacional y global (Von Baer, 2006 y 2007).

Con estos parámetros, el contexto de investigación se inscribe en un doble eje de tensiones. Por un lado, busca explorar las nuevas fuerzas de legitimidad territorial que han emergido en el sistema de educación superior chileno, en especial, aquellas que buscan independizarse de la ortodoxia neoliberal. Por otro lado, también entraña una crítica a la lógica unitaria del

Estado-Nación, entendida como homogeneidad regulatoria que ha hecho invisible no solo la diversidad de propósitos, sino también, las necesidades diferenciales de los territorios. Cómo han resuelto esta doble tensión en el proceso de creación de la UAY, le conferirá una identidad institucional que dará forma a su singularidad y potencia.

Por tanto, el problema de investigación abordado en la presente investigación doctoral podría definirse de la siguiente manera: Cómo se inscriben las nuevas tensiones territoriales dentro del sistema universitario chileno y cómo son integradas dentro de la institucionalidad que da vida a la UAY.

### 1.1.3. Justificación del problema de investigación

Como se señaló de manera general anteriormente, diversas evaluaciones nacionales e internacionales realizadas al sistema de educación superior chileno hasta el año 2018 –con anterioridad a la reforma a la educación superior–, dejaban en evidencia las dificultades que mostraban las universidades regionales chilenas para vincularse de manera exitosa y virtuosa con sus territorios (Rivera et al., 2018 y 2020; Rivera & Alonso, 2018; OCDE & BM, 2009; Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior [CAPES], 2006; Aequalis, 2012; AUR, 2010; CUECH, 2009). Las restricciones del sistema universitario chileno en su estructura de financiamiento, así como las dificultades (o falta de incentivos) de las universidades para vincularse a su medio, aparecían como sus principales trabas (OCDE & BM, 2009; AUR, 2010).

Esta son las características del sistema de educación superior que debe enfrentar el contexto de creación de la UAY. Pero a diferencia del resto de las universidades regionales, la UAY desde su gestación tiene como misión vincularse con su región y comunidad local, y en la consecución (o no) de este objetivo será evaluada. Esto podría representar una doble tensión. Por un lado, plantea un requerimiento general al sistema universitario chileno por un financiamiento sensible a consideraciones territoriales que dé cuenta de la diversidad de propósitos, las características regionales y las necesidades diferenciales de los territorios. Y, por otro lado, la misma génesis reivindicativa regional que le dio vida a la UAY, le exige generar canales permanentes de vinculación con su medio, de forma que pueda dar respuesta y producir efectos concretos respecto de las necesidades de desarrollo local. Es justamente la vinculación con las necesidades y expectativas de desarrollo de la región depositadas en ella, lo que la ha investido de legitimidad social.

Este doble componente de tensiones entraña una serie de riesgos. En primer lugar, la ausencia de una financiación que contemple criterios territoriales, y la continuidad de



estímulos que ignoran el emplazamiento de las universidades, puede hacer insostenible financieramente el proyecto de la UAY. En segundo término, un impacto menor o nulo en el desarrollo regional de la zona, podría hacer perder legitimidad regional al proyecto y, consecuentemente, anular el argumento de que una vinculación con el medio regional sea un objetivo estratégico efectivo para potenciar los territorios, que podría verse abonado en la inexistencia de experiencias previas en Chile. Cómo se resuelvan estas tensiones, dejará una huella en la identidad institucional.

#### 1.1.4. Pertinencia del problema de investigación

La selección de la UAY como caso de estudio, responde a que ésta presentaba una serie de singularidades que parecían señalar un cambio de paradigma respecto al resto de las instituciones universitarias chilenas, que justificó su estudio en profundidad.(24).

Dentro de estas singularidades, cabe mencionar, que la UAY surgió de una demanda social regional en el año 2012, cuando la población aysenina estableció una serie de exigencias al Estado chileno para deponer su movilización social en pliego de demandas que sintetizó en un documento que tituló: “Aysén, tu problema es mi problema”. Una de las exigencias de dicho pliego, era la creación de una “Universidad pública regional de alta calidad y formación académica nacida de los intereses y necesidades de los ayseninos”(25), que se entronca con la reivindicación histórica de la Patagonia por “recursos por excepcionalidad y un modelo de desarrollo propio” (Valenzuela 2015, p.17).

Como se señaló, esta demanda fue recogida por la ex Presidenta Michelle Bachelet en su programa de gobierno (Bachelet, 2013), promulgando en el año 2015 la ley que creó tanto la UAY como la Universidad de O’Higgins. Ello implicó que la UAY tuviera desde su génesis una impronta ciudadana y territorial de la región de Aysén como fundamento y horizonte. La creación de estas dos nuevas universidades regionales se daba, también, en el contexto de una profunda reforma del sistema de educación superior de Chile, donde el gobierno se había comprometido a consagrar el derecho social a la educación mediante una política de gratuidad progresiva (Atria, 2014). En este escenario de transformación y revisión profunda del sistema educación superior chileno, la UAY, a través de su primera Rectora, Roxana Pey, se planteó públicamente ser la primera Universidad totalmente gratuita del sistema de educación superior, lo que venía a reafirmar el carácter singular y de ruptura paradigmática de la UAY

(24) La Universidad de O’Higgins no ha sido seleccionada para esta investigación, por el hecho de encontrarse muy cercana a la Capital, Santiago (99 kilómetros en carretera), en la ciudad de Rancagua, por lo que existe la posibilidad que termine siendo parte del sistema de universidades metropolitanas, a diferencia de Aysén, que por su lejanía, emerge con la necesidad de autonomía.

(25) Movimiento Social por la Región de Aysén (16 de febrero de 2012). Pliego de demandas del movimiento social “Aysen, mi problema es tú problema”. El Puelche.

<https://www.elpuelche.cl/2012/02/16/aysen-carta-movimiento-social-por-la-region-de-aysen/>

respecto del sistema universitario chileno donde existe una preeminencia del mercado en la asignación de recursos. En palabras de la ex Rectora Pey: “esta es una universidad que nace no en la lógica de mercado, sino en la lógica de la educación superior como un derecho, por lo tanto, es una universidad que requiere gratuidad, nacer con gratuidad para todos sus estudiantes, y vamos a trabajar durante el 2016 para que eso se logre”(26).

Esta impronta territorial de la UAY, que se ha expresado en el desarrollo de una relación permanente y estrecha con la región y su comunidad no sólo en su génesis, sino que ha ido más allá, ya que la comunidad participó activamente en el diseño y puesta en funcionamiento de una primera etapa. De esta forma, en su primer año de vida, la UAY se presentaba como la primera institución pública del sistema universitario chileno que establecía un dialogo permanente con su comunidad y territorio, incorporándolo, incluso, a su estructura de gobierno universitario.

Es conveniente remarcar esta última idea de territorio, pues la UAY se encuentra en una de las regiones más aisladas y extremas del país, en plena Patagonia, una zona de fiordos sin conexión terrestre con el resto del país. Es uno de los medioambientes con menor intervención humana de Chile, con escasa densidad poblacional, con una serie de especies endémicas de flora y fauna, y con una de las reservas de agua potable más grandes del planeta después de la antártica.

En un primer diseño de la puesta en marcha de la UAY, que fue el contexto en que se presentó el diseño de investigación y se originó esta investigación doctoral, tenía como meta recibir a una primera generación de alumnos en el año 2017, algo que se cumplió, y manifestaba su vocación territorial regional en diversos aspectos estratégicos institucionales como:

a. Gobierno Universitario:

- Declaraba la intención de ser la primera universidad chilena que integrara permanentemente a la comunidad en el gobierno universitario a través de un órgano denominado Consejo Social, el cual “...resguarda la pertinencia y compromiso de la institución con su contexto histórico y social, como elemento consustancial a la búsqueda de excelencia y de calidad” (UAY, 2016, p. 2).
- Además, el Consejo Social tendría un representante en el Consejo Superior de la universidad, lo que consagraría la participación vinculante de la comunidad en el órgano de conducción institucional.

(26) Macarena Segovia (10 de marzo de 2016). Rectora de la Universidad de Aysén y sistema educacional: “El Estado es simplemente una caja pagadora a los privados”. El Mostrador.  
<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/03/10/rectora-de-la-universidad-de-aysen-y-sistema-educacional-el-estado-es-simplemente-una-caja-pagadora-a-los-privados/>



#### b. Gestión Universitaria:

- El diseño y puesta en marcha de la universidad en una primera etapa, se llevó a cabo en un diálogo directo y permanente con diferentes actores regionales, con una alta convocatoria, el cual se desarrolló de manera sistemática desde el año 2014 (Ministerio de Educación [MINEDUC], 2015a y 2015b) hasta mediados del 2016, cuando se le pide la renuncia a la Rectora, Roxana Pey.
- Planteaba el diseño de un mecanismo de ingreso a la UAY que fuera sensible a la población local, mediante la bonificación de los estudiantes residentes de la región: “Consideraremos además, incentivos para que los estudiantes de la región puedan acceder a su propia Universidad estatal y permanezcan en la región”(27).

#### c. Proyecto Educativo:

- Asumía un “sello regional” en su programa académico, que establecía una relación con una mirada basada en “la conservación del ecosistema, la preocupación por sus habitantes, el desarrollo del turismo y el fortalecimiento de valores éticos y sociales”(28), haciendo eco de las demandas de su comunidad.
- Las diez carreras proyectadas(29) para el inicio de sus actividades académicas en el año 2017, respondían a las necesidades de profesionales que presentaba en ese momento la región; en palabras de la ex Rectora Pey: “No elegiré las carreras a dedo. Miraremos las preferencias de los jóvenes, pero también en las necesidades de la región y las oportunidades laborales que se ofrecen”(30).
- Proyectaba la UAY impartir una carrera de marcado sello innovador para la oferta curricular chilena, como Ingeniería en Energía, que corresponde a una área de desarrollo estratégico regional, como es su potencial de generación eléctrica hidráulica y eólica. Iniciativa que finalmente no prosperó debido a los nuevos derroteros de la UAY.

#### d) Programa de Investigación Científica y Tecnológica:

- Declaraba la UAY que los programas de investigación científica y tecnológica buscarían un impacto regional, pero sin dejar de observar las proyecciones nacionales e internacionales: “La lógica de pertinencia regional nos obliga a definir nuestras carreras de esta forma, relacionadas a la investigación básica y a la investigación aplicada, con proyección internacional pero también nacional y, más importante aún, con impacto local inmediato”(31).

(27) Universidad de Aysén [UAY] (2016, 01 de junio). Región y reforma de educación superior. [comunicado de prensa]. <http://www.uaysen.cl/2016/06/01/region-reforma-educacion-superior/>

(28) Universidad de Aysén [UAY] (2016, 18 de mayo). “¡Partimos con 10 carreras!”. [comunicado de prensa]. <http://www.uaysen.cl/2016/05/18/partimos-10-carreras/>

(29) En 5 áreas como son: Ingeniería (en Energía y Industrial), Ciencias Naturales (Forestal y Agronomía), Salud (Obstetricia y Enfermería), Educación (Primaria y Especial), Ciencias Sociales (Trabajo Social y Administración Pública).

(30) Pey, Roxana (2015, 21 de septiembre). Entrevista a la Rectora Roxana Pey [entrevista]. Radio Universidad de Chile.

<http://radio.uchile.cl/2015/09/21/rectora-roxana-pey-la-u-de-aysen-abrira-en-2017>

(31) Universidad de Aysén [UAY] (2016, 11 de abril). Universidad de Aysén desarrollará seminario académico para definir carreras y planes de estudio [comunicado de prensa].

<http://www.uaysen.cl/2016/04/11/universidad-aysen-desarrollara-seminario-academico-definir-carreras-planes-estudio/>

Todos estos antecedentes justificaban el carácter singular de la UAY como institución en el momento de presentar el proyecto de investigación, pues se manifestaba como un fenómeno de impronta territorial emergente, de carácter novedoso en sus estrategias institucionales y, consecuentemente, no estudiado en Chile. Además, los efectos en el sistema universitario chileno de la creación de la UAY y de su proyecto institucional, tenían el potencial de impactar a otras universidades públicas regionales y en el sistema de educación superior chileno en su conjunto. Finalmente, por el carácter aislado de la Región de Aysén, los efectos en el desarrollo local podrían ser importantes en términos de desarrollo endógeno, infraestructura social, ciudades digitales, entre otras posibles consecuencias positivas. De no darse en los términos descritos, igualmente proveería de información valiosa para aproximarse a los riesgos y presiones que deberían enfrentar las universidades regionales para avanzar en un mayor vínculo regional y territorial.

## 1.2. Hipótesis y relevancia

Las hipótesis son enunciados o conjeturas científicas que esperan ser verificados mediante la investigación empírica, pero que toman como línea de base, el conocimiento o la evidencia disponible en un determinado momento. Una vez que este enunciado sea validado o refutado, deja la condición de hipótesis y pasará a ser un hecho o evidencia científica. Por ello es que las hipótesis se redactan como un enunciado condicionado.

Por su parte, dichas hipótesis permiten al mismo tiempo, dimensionar potencialmente el impacto de determinado fenómeno a estudiar, pues al tomar como línea de base la evidencia disponible, y formular posibles explicaciones o consecuencias de dichos fenómenos, es plausible señalar las áreas de impacto de determinados resultados de la comprobación en la experiencia de determinados resultados o validaciones.

Con esta finalidad, en este apartado se aborda tanto las hipótesis de trabajo, como los campos de impacto o relevancia de la investigación.

### 1.2.1. Hipótesis de trabajo

Diferentes estudios de organismos internacionales (OCDE, 2009a) e investigadores especialistas en educación superior (Stensaker et al., 2007; Jongbloed et al., 2008; Santiago et al., 2008; Ferlie et al., 2008; Larsen et al., 2009) han señalado el impacto positivo que tiene la vinculación de las universidades con su comunidad para el desarrollo regional y local.

Basado en dicha evidencia, ello permitiría plantear una primera hipótesis:

- Los posibles efectos positivos para el territorio de una universidad de vocación regional en el sistema de educación superior de Chile, como es el caso de la UAY, que debería expresarse en impactos en el desarrollo regional, pero al mismo tiempo, materializarse en acciones concretas en la dirección, gestión, currículo e investigación universitaria, para que ésta cumpla con las expectativas de participación de la comunidad local.

Un segundo hecho relevante, deriva de la creciente presión de las universidades regionales para que la asignación de recursos por parte del Estado consideren criterios territoriales (AUR, 2010; Von Baer, 2006 y 2007), pues las políticas homogéneas en la distribución de los fondos públicos han mermado la capacidad de las instituciones de impactar en el desarrollo regional y nacional.

Esta situación permite plantear una segunda hipótesis:

- La creación de la UAY como fruto de una demanda regional, podría tener un impacto en el debate de la reforma a la educación superior para integrar criterios territoriales en la financiación y descentralización universitaria, pues sin dichos estímulos o financiamiento basal, resulta compleja la sostenibilidad del proyecto de la UAY en el tiempo.

Finalmente, se genera un dilema entre estas dos hipótesis, cuyas tensiones confirmarán si (o no) la conformación final UAY, es verdaderamente representativa de las aspiraciones locales.

### 1.2.2. Relevancia de la investigación

- **Carácter Novedoso:** El hecho de que no existan experiencias previas en Chile de una universidad pública concebida desde su origen con una vocación regional, lo transforma en un fenómeno no estudiado empíricamente, que podría abrir el debate sobre el tema en Chile.
- **Fenómeno Emergente:** El sistema de educación superior chileno ha invisibilizado el territorio como variable explicativa y ordenadora, lo que estaría siendo criticado por diversas universidades regionales, por lo que esta investigación aportará en la comprensión de qué puede ser entendido como orientación regional de las universidades, y las diferencias que existen entre ellas.
- **Impacto Educativo:** Una universidad inserta en su región, atenta a las necesidades de su comunidad, sensible a las características y oportunidades de su entorno, debería ser una institución que desarrolla una educación más significativa para las personas que habitan dicho territorio.

- **Impacto Territorial:** Al estar emplazada en una zona extrema y aislada de Chile, este estudio puede aportar con evidencia para una regionalización más efectiva y entregar argumentos para que los territorios gocen de mayor autonomía.
- **Importancia Teórica:** Una mirada descentralizadora y territorial, basada en las potencialidades y necesidades regionales, aporta elementos conceptuales y de análisis para deconstruir la mirada centralista y reticente al surgimiento de discursos regionales autónomos.
- **Importancia Metodológica:** Ofrecer una estrategia metodológica que permita mirar el sistema universitario chileno desde una óptica territorial regional, amplía las posibilidades de explicación de determinadas tendencias centralistas y metropolitanas de las universidades chilenas.

### 1.3. Objetivos de la investigación

Los objetivos dentro de una investigación, señalan los propósitos que ésta persigue. Esto se puede expresar en términos de los resultados que se busca alcanzar con una investigación (objetivo general), y cuáles son los pasos previos o medios para lograr dicho objetivo general, que se expresan en objetivos específicos.

Siguiendo este modelo, en esta sección se ordena el problema de investigación en términos del objetivo general que pretende lograr, así como, de los medios para alcanzarlo, es decir, cómo se instrumentaliza dicho objetivo general a través de objetivos específicos.

#### 1.3.1. Objetivo general

- Explorar y describir cómo la vinculación de la Universidad de Aysén, su comunidad y territorio ha impactado en el desarrollo local y en la integración de criterios territoriales en las políticas del sistema de educación superior chileno.

Este objetivo general puede desglosarse, entre otros, en cuatro objetivos específicos que se presentan a continuación. El impacto de la vinculación con el medio no sólo es un tema que atañe a la comunidad regional (local) y a la arquitectura institucional de la UAY, sino que implica a otros niveles, en tanto señala potenciales caminos a otros actores sectoriales (universidades regionales o con presencia regional), como también, presiones al sistema de educación superior universitaria en general, y a su modelo de financiamiento, en particular.

### 1.3.2. Objetivos específicos

Los Objetivos Específicos se organizan en los cuatro niveles significativos de la sostenibilidad de la UAY: nacional, sectorial, institucional y regional (local).

- a. Analizar la integración de criterios territoriales en el debate y la ley de educación superior en Chile, todo ello en el contexto de la discusión de la reforma universitaria que se promulgó en el año 2018.
- b. Construir un modelo de análisis de los diferentes componentes que se presentan como relevantes en la identidad territorial de las universidades regionales, que permita definir de manera más precisa qué puede entenderse por universidades con “vocación regional”.
- c. Analizar el proceso desarrollado por la Universidad de Aysén para vincularse con su comunidad y territorio, y cómo ello se expresaría en su gobierno universitario, gestión institucional, proyecto educativo y programa de investigación científica y tecnológica.
- d. Evaluar el impacto en el desarrollo local de la Universidad de Aysén en áreas estratégicas como el desarrollo productivo, la generación de bienes públicos, la extensión y expansión de la masa crítica regional.



## CAPÍTULO 2.

### Marco metodológico

A través de la definición de un problema de investigación, la formulación de hipótesis y objetivos, debe quedar claro qué es lo que se pretende investigar. Por lo tanto, el siguiente paso consiste en definir cómo realizar dicho proceso. Surgen así una serie de interrogantes que podríamos definir como epistemológicas, instrumentales y prácticas.

Los interrogantes epistemológicos, están en relación con el encuadre general de la metodología seleccionada, la cual debe coincidir con los principios y conceptos articulados en torno al marco teórico. Esto se entiende, en tanto la construcción de un objeto de estudio responde tanto a conceptos (teoría) y evidencias de la realidad (información empírica), que deben inscribirse en un mismo paradigma, el cual tiene sus propios criterios de validación.

Dichas evidencias de la realidad o información empírica es recogida, validada, ordenada y analizada mediante diversos instrumentos. De esta forma, la definición de los instrumentos debe ser coincidentes con el encuadre metodológico delineado y, al mismo tiempo, deben organizarse en función de los objetivos explicitados en la definición del problema de investigación (Capítulo 1). De esta forma se logra una mayor consistencia y secuencialidad lógica en la investigación.

Finalmente, la metodología debe adaptarse a las características singulares del problema de investigación. Ello equivale a explicitar todas aquellas decisiones relacionadas con los criterios de selección, secuencialidad y ordenación de la información, que permita conocer a un evaluador externo de las implementaciones metodológicas, así como de sus herramientas y procedimientos técnicos.

#### 2.1. Encuadre metodológico

En este apartado justificaremos los fundamentos generales y específicos de la metodología de investigación doctoral. La sección comienza con la definición de principios generales o fundamentos conceptuales sobre los que se sustenta la investigación, que en el caso que nos ocupa se enmarca en los principios del constructivismo social.

En el siguiente apartado, se aborda el enfoque metodológico utilizado, que al tratarse de un fenómeno basado en los significados conferidos por los actores involucrados a un hecho específico, se enmarca en los métodos cualitativos.

Finalmente, la última sección del encuadre metodológico se refiere a la estrategia de investigación, que se relaciona con una de las opciones que nos posibilitan dar respuesta a un fenómeno emergente y de límites difusos, que encuentra respuesta en la opción del estudio de caso.

### 2.1.1. Un enfoque epistemológico desde una mirada constructivista

Esta investigación se inscribe en la perspectiva construccionista social, que parte de la tesis de que la realidad está socialmente construida (Berger & Luckmann, 2001), es decir, que aquello que se presenta como real, normal o natural, se encuentra inscrito en un marco cultural que le da sentido. Este marco está construido sobre el lenguaje, motivo por el cual, el conocimiento a dicha realidad socialmente construida se realiza a través del análisis de las prácticas discursivas (Edwards, 1997; Potter, 1998). Como plantea Echeverría (1993), sería aquella matriz de distinciones culturalmente compartidas que definen los contornos de lo real y lo posible.

De tal forma, el discurso, en el marco del cual se explica la realidad, residiría en las relaciones sociales: “no radica en las personas, ni tampoco fuera de ellas, sino que se ubica precisamente entre las personas, es decir, en el espacio de significados del que participan o que construyen conjuntamente” (Ibáñez, 1989, p. 119). Incluso, radicalizando esta idea, Laclau (2005) plantea que el discurso y lo social conforman un mismo plano, pues lo social carecería de esencia última, por lo que se constituiría como un orden simbólico.

Teniendo en cuenta estos parámetros, el investigador se sitúa dentro de un enfoque hermenéutico, en tanto el interés de esta investigación se centra en el estudio de un caso relevante, como es la UAY. La comprensión de éste caso de estudio, por tanto, no se da a partir de una teoría universalista, sino que se sustenta en la interpretación de los hechos como estrategia de aproximación a la realidad. Es por ello que la capacidad de capturar dicho caso específico no está radicada en el diseño de los instrumentos, como sucede en la metodología cuantitativa, sino que en la capacidad del investigador de interpretar la realidad social mediante la observación en terreno y lo que el caso manifiesta, buscando así aquellos rasgos que le son característicos a su sistema (Geertz, 2000).



## 2.1.2. Un enfoque metodológico cualitativo

Las metodologías cualitativas y sus diversos criterios de investigación, acuñan la importancia del lenguaje en la construcción de realidad. Esta realidad no es generalizable más allá de los espacios en los que dichos discursos resultan significativos, por lo que la realidad se presenta, de esta forma, en primer lugar, como múltiple, en tanto puede significar muchas cosas distintas (Flick, 2004) y, al mismo tiempo, situada, ya que dichos significados son pertinentes a determinados espacios (Garfinkel, 1996; Alonso, 2003), por lo que lo local emerge como relevante, en tanto se presenta como el lugar de lo diverso y particular, donde lo cotidiano emerge y se realiza (Flick, 2004).

Para abordar estos discursos múltiples y situados que se intersectan en el contexto de la UAY, pretendo comprender y dar cuenta de las tensiones por las que he atravesado este proceso de creación y puesta en funcionamiento de una universidad regional. Por esta razón, considero que el enfoque metodológico más ad hoc es la metodología cualitativa. Ello se justifica, como señala Toulmin (2001), porque los métodos cualitativos se presentan como pertinentes para explicar casos específicos de estudio en su particularidad temporal y local, que, a partir de las expresiones discursivas y conductuales de los sujetos, pueden explicar los contextos locales y su significado.

Con esta finalidad, Toulmin (2001) establece 4 momentos como base para la realización de estudios empíricos cualitativos:

- Lo oral, valoración de las narraciones, lenguaje y formas de comunicación;
- Lo particular, tratamiento de problemas específicos y concretos;
- Lo local, estudio de los contextos donde determinadas formas de vida y conductas son significativas, y
- Lo oportuno, situar el problema en su contexto temporal e histórico.

En este estudio en particular, dadas las circunstancias que nos llevaron a adelantar la recopilación de evidencias a través de las entrevistas mucho antes de la construcción teórica previa, he llevado a cabo la construcción de categorías analíticas en base a los preceptos centrales de la teoría fundamentada, la cual apliqué mediante el procedimiento de comparación constante. La comparación constante tiene como características principales (Valles, 1997):

1. Generación de categorías conceptuales con propiedades y relaciones (hipótesis);
2. Las propiedades de las categorías no son solo causales, incorporando otros rasgos significativos (tipo, proceso, etc.) (Glaser & Strauss, 1967);

3. Su criterio de validación es la saturación, pues no busca verificar hipótesis, sino su construcción (Alonso, 2003), e
4. Integra diferentes fuentes de información cualitativa ampliando los alcances de sus comparaciones.

Por su parte, siguiendo a diversos autores (Schwartz & Hacobs, 1984; Denzin, 1970; Alonso, 2003), se aprecia que los criterios que tradicionalmente se han esgrimido para la validación de la información obtenida a través de la metodología cualitativa son principalmente tres.

- Representatividad socio-estructural (Schwartz & Hacobs, 1984): que es la selección de los informantes por su ubicación en determinados contextos o estructuras sociales.
- Triangulación de información (Denzin, 1970): combinación de dos o más fuentes de datos o métodos de investigación en el estudio de un fenómeno específico, que favorece el abordaje holístico y multidisciplinario.
- Saturación de información: cuando la información se vuelve redundante y “añadir indiscriminadamente unidades no aumenta la calidad de la información” (Alonso, 2003, p. 106).

Todos estos procedimientos, representan las salvaguardas para poder rescatar los significados que están en juego en una realidad local, la cual a través de los discursos que entran en juego para la construcción y el funcionamiento de un determinado caso de estudio, entender y explicar las principales fuerzas en disputa. Al ser la UAY un espacio en formación y abierto, el carácter disputado de la realidad se agudiza, pues representa un espacio que busca ser llenado de sentido, para imprimirle una identidad. Es esta arquitectura de significados, que esconden la lucha por llenar de sentido la institución en nacimiento, lo que trataremos de interpretar y analizar.

### 2.1.3. Estrategia de investigación: estudio de caso

La UAY existía más como discurso que como realidad concreta al momento de presentar el proyecto de investigación durante el año 2016. En ese momento era un proyecto imaginario, en el que su vida se anunciaba en un texto (ley, estatutos, estudios) y discursos (rectoría, sociedad civil, autoridades). Ni siquiera tenía una sede física y un cuerpo docente contratado. Atendiendo a los hechos, consideré procedente que el arco temporal que debía abarcar el estudio finalizase en el momento que adquiriera el carácter de legal<sup>(32)</sup>, es decir, en el momento de incorporación de la primera promoción de estudiantes en el

(32) La universidad para constituirse como una institución legalmente instituida, necesita la aprobación de sus estatutos. Sin dicha aprobación, la universidad no puede recibir alumnos e impartir clases. Es en dicho momento cuando se puede hablar de que una universidad existe.

año 2017. Atendiendo a este propósito y finalidad, focalizamos el proyecto de investigación en el proceso de negociación y pugna en la definición de las orientaciones políticas que determinarán la institucionalidad de la UAY. Por ello, el estudio de caso busca desentrañar cómo estos discursos de diferentes actores (nacionales, regionales, institucionales y locales) interactúan en sistemas de alianzas (acuerdos) y oposiciones (conflicto) para construir una realidad social concreta y en constante disputa discursiva.

Ante este fenómeno, considero que la estrategia de investigación más idónea para rescatar la polifonía y contorno difusos de una realidad en construcción y emergente, era el estudio de caso. Esta decisión obedece, siguiendo a Alonso (1992), a que el estudio de un caso concreto exige:

responder a mis necesidades de información y facilitar un acceso exploratorio y abierto a los hechos; partir de un diseño flexible, heurístico, con un enfoque progresivo, no rígidamente preestablecido; favorecer la descripción, análisis, comprensión y, en ciertos aspectos, la interpretación del fenómeno frente a la medida del mismo; y permitir el desarrollo de un esquema aclaratorio que directa o indirectamente incidiría en la práctica (p. 60).

Tomando como referencia a Stake (1999), el estudio de caso se presenta como “el resultado de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (p.11). Otro elemento que hace pertinente el estudio de caso como estrategia de investigación, es que posibilita una aproximación holística y detallada del fenómeno a estudiar, e integra diversas fuentes de información que son rescatadas desde entornos significativos que aportan a su explicación (McMillan & Schumacher, 2005), no quedando reducido a una rigidez de una fuente específica de información, sino adaptando las diversas fuentes a las necesidades explicativas del caso de estudio.

## 2.2. Instrumentos de recolección y análisis de la información

Esta sección busca definir todos aquellos elementos técnicos o instrumentales del marco metodológico. La primera parte de esta sección se refiere a las herramientas de recolección de la información, que en el marco de esta investigación comprenden entrevistas, observación participante y análisis documental (recolección y procesamiento de información secundaria). La segunda parte analiza las herramientas de análisis y ordenación de la información recolectada. En el caso del análisis de la información, se optará por el análisis de discurso; que en el caso de clasificación de la información, describe los procedimientos de preparación de la evidencia y su posterior codificación.

Finalmente, la tercera parte busca articular los elementos técnicos y objetivos de

investigación, a través de un modelo de organización del proceso indagatorio. Para ello vincula procedimientos con objetivos, como ya se señaló, y organiza el diseño en función de fases de la investigación.

## 2.2.1. Instrumentos de recolección de información

En este apartado se explicitan las herramientas de captura de evidencias empíricas, mediante las cuales se dará cuenta del problema de investigación. Como anteriormente se señaló, estas herramientas comprenden entrevistas, observación participante y análisis documental.

Dentro de las entrevistas, se optará por las entrevistas semi-estructuradas y activas, señalando la pertinencia de cada una en relación a lo que se busca indagar, así como, los criterios estructurales para la selección de informantes.

En el caso de la observación participante, esta se utilizará con la finalidad de adentrarse en los códigos locales que explican sus conductas, relaciones y predisposiciones, estableciendo los elementos técnicos para su registro y análisis.

Finalmente, el análisis documental permitirá la triangulación de información y la posibilidad de encontrar patrones conceptuales en el tratamiento de información de prensa.

### 2.2.1.1. Entrevistas

La entrevista permite la recopilación de información detallada que proviene de una persona que comparte de manera oral información, ayudándose con éstas el investigador a construir una explicación sobre un fenómeno determinado (Fontana & Frey, 2005). A este respecto, Alonso (2007) define la situación de entrevista como:

una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental, no fragmentada, segmentada, precodificado y cerrado por un cuestionario previo del entrevistado sobre un tema definido en el marco de la investigación (p. 228).

No obstante el carácter siempre dialógico de una situación de entrevista (que lo diferencia de un cuestionario), está marcado por una gradación de mayor a menor control de la conversación, que podría ordenarse en: entrevistas estructurada, semi-estructurada y no estructurada (Lucca & Berrios, 2003).

Para el estudio de caso que nos ocupa, se seleccionaron 2 tipos de entrevistas, que se justifica por estar orientadas a dos tipos de actores y de información diferentes:

- Entrevistas semi-estructuradas: El investigador realiza un trabajo de planificación, que determina a “grosso modo” qué tipo de información se quiere obtener y un marco flexible para moverse en función de la emergencia de un tema de interés no planificado o que aporte a una diferencia de matices (Martínez, 1998). En el caso que nos ocupa, se aplicó para recabar la opinión de especialistas o expertos en el sistema universitario chileno y temas territoriales (estudios regionales), que nos permitiera identificar algunas distinciones relevantes para la construcción de categorías analíticas de educación y territorio, a fin de poder situar en contexto a la UAY (ver pauta de entrevista en anexo 1).
- Entrevistas activas: Tratándose de un fenómeno emergente, abierto a circunstancias cambiantes y reacomodos de los discursos en función de estas contingencias, el tipo de entrevista más pertinente es una no estructurada. Dentro de estas, está la entrevista activa, que implica que el investigador tiene un rol opinante, generador de interacción con su informante entrevistado: “La entrevista es un texto activo, un sitio donde los significados son creados y desarrollados” (Denzin, 2001, p. 25) UAY (ver pauta de entrevista en anexo 1). Estas entrevistas activas se implementaron en informantes claves organizados en 4 grupos, algo que posibilitó obtener una imagen de 360° en el proceso de vinculación con el medio e impacto en el desarrollo local de la UAY:

1) Nivel Nacional:

- a. Autoridades nacionales del Ministerio de Educación.
- b. Parlamentario electos período legislativo 2014-2018.

2) Nivel Sectorial:

- a. Rectores universidades públicas Nacionales
- b. Rectores universidades estatales regionales
- c. Rectores universidades privadas tradicionales regionales.

3) Nivel Institucional:

- a. Dirección y plana administrativa hasta el primer semestre de 2016;
- b. Dirección y plana administrativa después del segundo semestre de 2016

4) Nivel Local/Regional:

- a. Autoridades políticas regionales
- b. Representantes de la sociedad civil participantes del Consejo Social de la UAY.

En coherencia con la adopción como criterio de validación la saturación de información, el número de entrevistas no se definió con antelación (Alonso, 2003), sino que fue la exploración del fenómeno la que señaló cuando una información comenzó a ser reiterativa. De esta forma, durante la realización del trabajo de campo de la investigación, se realizaron dos entrevistas semiestructuradas (a expertos), y veintidós entrevistas activas, en tanto la información comenzó a ser reiterativa, aplicando el criterio de saturación.

### 2.2.1.2. Observación participante

Esta técnica busca estudiar aquellos patrones culturales que organizan las interacciones sociales (verbales y no verbales) entre actores para, de esta forma, dar respuesta a su comportamiento. La observación participante puede resultar relevante a esta investigación, en tanto asumimos que la estructura social y los resultados de los procesos institucionales tienen como referente los procesos de interacción cara a cara (Erickson & Mohatt, 1982). Este supuesto, es garantía de valor investigativo de la observación directa llevada a cabo por un investigador desde su experiencia personal.

Las fases de la observación participante que emergen como más relevantes serían tres (Alonso, 1992):

1. Participación intensiva en trabajo de campo;
2. Registro sistemático de la experiencia de observación y recopilación de material complementario y,
3. Reflexión analítica respecto de lo registrado.

En el marco de esta investigación resulta pertinente esta técnica de recolección de la información, en tanto la evidencia recolectada a través de la observación directa de los fenómenos conductuales y de relaciones sociales tienen una relevancia para entender su significado profundo, en especial su carácter sistémico (Jhonson, 1981) y holístico (DeWalt & DeWalt, 2002). A este respecto, resulta relevante para la investigación observar directamente estas relaciones y conductas, en especial considerando el grado de aislamiento que presenta la región de Aysén. La definición de determinados códigos, posibilita, por tanto, entender mejor elementos locales de sentido que facilite explicar determinadas alianzas u oposiciones entre los actores locales (ver pauta de observación en anexo 2).

Por otra parte, la observación participante también resulta pertinente en otro campo colateral de esta investigación, como es la discusión parlamentaria in situ, de la reforma al sistema de educación superior. Esto permite entender de mejor manera las tensiones y discrepancias que surjan en la discusión, en especial, en aquellos elementos vinculados a componentes territoriales del proyecto de ley. La discusión política no se reduce exclusivamente a lo discursivo, sino que el campo de las conductas y su escenificación pública, transporta un contenido igual de rico en matices y sentidos que ayudan a entender mejor las disputas.

### 2.2.1.3. Análisis documental

El análisis documental constituye una técnica de investigación, que utiliza como fuente de información (secundaria) múltiples documentos de procedencias diversas, ya sean personales, grupales, institucionales, públicos, privados, formales, informales, cualitativos, cuantitativos, entre otros.

El análisis de documentos se basa en cinco procedimientos en la investigación social (Quintana, 2006):

- Rastreo e inventariado de documentos;
- Clasificación de documentos;
- Selección de documentos relevantes;
- Establecimiento de patrones relevantes;
- Análisis cruzado comparativo de dichos patrones relevantes.

A través del análisis de estos documentos se puede obtener información valiosa, no sólo en términos de encuadramiento del problema de investigación, sino que también, permite el fortalecimiento o cuestionamiento a las apreciaciones obtenidas a través de entrevistas o la observación directa, como es la técnica de triangulación de la información. La triangulación ha demostrado la creciente complementariedad entre informaciones cualitativas y cuantitativas (Bericat, 1998), además, información proveniente de datos secundarios (prensa, biografías, registros de debates, etc.) permite miradas más holísticas y reforzar, complementar o contrastar explicaciones sobre un fenómeno.

En el caso que nos ocupa, se realizaron triangulaciones de la información primaria levantada con cinco tipos de información, tanto secundaria como cuantitativa.

Información Secundaria Documental:

- **Discusión parlamentaria:** Debate de los actores políticos respecto tanto a la ley que crea la UAY, así, como, de la reforma de la ley de educación superior. Hay que entender la discusión parlamentaria como un discurso registrado en el contexto de una observación no participante (Erickson & Mohatt, 1982), en tanto una observación directa de la discusión, pero como observador externo.
- **Proyectos de Ley:** Proyectos de ley sobre reforma al sistema de educación superior chileno, que plantea un contexto tanto de creación de nuevas universidades, como es la UAY, como cambios en la institucionalidad, financiamiento y control de sistema de educación superior.
- **Seguimiento y sistematización de información de prensa:** tanto la discusión de la nueva ley de educación superior, como el proceso mismo de conformación y desarrollo institucional de la UAY, está atravesado por discursos que registran tensiones y consensos en los medios de prensa escritos y digitales, tanto nacionales como regionales.



### Información Cuantitativa:

- **Análisis estadístico:** La construcción de una base de datos para llevar a cabo diversos análisis, mediante los cuales poder entregar perspectivas estructurales del sistema de educación superior chileno, de las universidades regionales e indicadores específicos de la UAY.
- **Data Mining:** Mediante sistemas de machine learning y data mining, se generarán visualizaciones para analizar los flujos informativos y evolución de conceptos relevantes en el análisis de prensa escrita, digital, radio y televisión. Este sistema ha sido desarrollado por ingenieros informáticos de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, donde me desempeño profesionalmente, y comprende las herramientas de análisis de prensa con las que cuenta la institución.

## 2.2.2. Análisis y ordenamiento de la información

Como ya hemos señalado, entendemos lo social como discursos (Laclau, 2005), que, al carecer de una esencia, se constituye como un orden simbólico. Esto implica que los significados no preexisten a las relaciones que entre ellos establecen, sino que se constituyen desde estas relaciones. Así, todo discurso conformaría un sistema de diferencias, donde los elementos que lo componen se constituyen a partir de las relaciones que establecen entre ellos por oposición o antagonismo. De esta forma, toda formación discursiva establece un sistema de diferencias. Hay que tener presente que estas diferencias no son un sistema cerrado, es decir, no están constituidas por oposiciones esenciales (metafísicas), sino que están abiertas a establecer diferentes posiciones en el tiempo, articuladas a nuevas formaciones discursivas.

Por otra parte, Laclau (2005) utiliza el concepto de “significante vacío”, que ha tomado de Lacan, para señalar a aquel significante al cual no le correspondería ningún significado. De esta manera, entendemos que la UAY como un significante vacío (indeterminación semántica), que permitió la integración de diversos discursos, deviniendo en un campo de disputa política para imponer una formación discursiva. A través de dichas formaciones discursivas, construidas mediante oposiciones, es que pretendemos analizar el proceso de creación y puesta en marcha de la UAY, organizando las tensiones y las oposiciones en los discursos en torno al concepto de territorio.

De esta manera, la principal fuente de análisis de la información será el análisis de discurso, y en función de este, se procesará y codificará la información recolectada.

### 2.2.2.1. Análisis de Discurso

La principal fuente de información con los que se construirá el análisis son discursos, por lo que hay que explicitar qué se entiende por ello: discurso no es solamente “lo dicho” en el contexto de la entrevista, sino que “discurso” implica todo material discursivo, es decir, documentos de todo tipo, fotografías, conversaciones formales e informales, observación



participante, entre otros (Potter & Wetherell, 1987), los cuales serán analizados en sus tres dimensiones de relevancia: función, construcción y variación.

Bajo el prisma construccionista social, los discursos serían “un conjunto de prácticas lingüísticas que mantienen y promueven ciertas relaciones sociales” (Iñiguez & Antaki, 1994, p. 63). Pero estos discursos no están aislados, sino que están vinculados por una intertextualidad. Por ello el análisis de discurso apela a identificar los cruces de discursos (ibídem), en tanto la identificación de la articulación de un discurso se establece en función de las posiciones que toman unos respecto de los otros. No existe un valor en sí mismo del discurso, sino en cómo se posiciona respecto de los otros y, como ya hemos señalado siguiendo a Laclau (2005), sabemos que se posiciona respecto de los otros mediante oposiciones.

Todos los documentos que provienen de información secundaria, es decir, tanto las discusiones parlamentarias y el seguimiento de artículos de prensa escrita o digital nacional y regional, también serán entendidos como discursos, por lo que serán sometidos a estos mismos procedimientos y criterios antes señalados.

En síntesis, el análisis de discurso deberá enfrentar la coexistencia de diferentes actores que operan en diversos niveles de interés, que a través de sus discursos tratan de influir en la conformación y desarrollo de la UAY (ver imagen 2).

Imagen 2:  
Actores y discursos en la creación  
de la Universidad de Aysén.



Fuente: Elaboración propia.

### 2.2.2.2. Preparación de la información

Para poder realizar el análisis de discurso, es necesario el paso del registro sonoro a un registro escrito (digital), tratando de rescatar la mayor cantidad de detalles de los actos de habla del entrevistado, pues pueden ser información útil en términos sociolingüísticos, de estados de ánimo y/o énfasis (Potter, 1998). Esta información busca proveer de un contexto significativo para el análisis, lo que implica precisión, fidelidad e interpretación (Kvale, 1996) (ver transcripción de entrevistas en anexo 3).

### 2.2.2.3. Codificación

Las entrevistas fueron codificadas y categorizadas mediante software tipo CAQDAS (Atlas.ti), que buscó reducir la diversidad de los datos a través de relaciones entre los textos

(relatos) en diferentes niveles (categorías). Así, los textos son codificados para facilitar su recuperación y análisis. Dentro de los análisis, se puede establecer una organización en función de categorías y subcategorías, además de poder establecer estructuras de relaciones entre actores y conceptos.

### 2.2.3. Organización del Proceso Indagatorio

El siguiente ejercicio, busca tratar de correlacionar los aspectos instrumentales de la investigación (herramientas), con los objetivos definidos en el marco de la definición del problema de investigación. La razón de aquello, es que permite tener una comprensión más detallada de lo que se espera obtener con cada procedimiento (productos), y como esto colabora en la obtención de información pertinente para responder a lo planteado en el objetivo (resultados esperados) (ver imágenes 3, 4, 5 y 6).

Finalmente, en esta sección se expondrá un cuadro sinóptico (ver imagen 7) en el que se explicitan los procesos y fases de la investigación con la finalidad de ofrecer una comprensión general del proceso de investigación.

#### 2.2.3.1. Organización en base a objetivos

Los instrumentos seleccionados para la recolección de información se organizaron en función de los objetivos específicos de la investigación. Además, se busca dejar en evidencia el carácter progresivo en el levantamiento o recopilación de la información, ordenándolos en función de criterios secuenciales. Algo que permite conocer la estrategia de construcción de una respuesta a la pregunta que plantea el objetivo específico, a través de las evidencias empíricas que se espera recolectar.

La razón para establecer lo más claramente posible la relación entre instrumentos, tipo de información y producto esperado, es transparentar el proceso de investigación en sus componentes técnicos, con la concreción instrumental del problema de investigación en su forma de objetivos.

Objetivo 1: Analizar la integración de criterios territoriales en el debate y la ley de educación superior en Chile, todo ello en el contexto de la discusión de la reforma universitaria que se promulgó en el año 2018:

- Análisis documental: Proyecto de ley de reforma al sistema de educación superior. Tipo de información: secundaria.
- Análisis Documental: Registros audiovisuales de la discusión parlamentaria. Tipo de información: secundaria.
- Entrevistas Activas; Entrevistas a actores políticos y gubernamentales nacionales. Tipo de información: primaria.

- Análisis Documental: Seguimiento de prensa nacional y regional. Tipo de información: secundaria.
- Análisis Documental: Procesamiento de prensa (Data Mining) basado en frecuencia y aparición de conceptos. Tipo de información: cuantitativa.
- Triangulación de datos.

Esta información debe proveer antecedentes y evidencias empíricas que permita analizar el impacto o influencia de criterios territoriales en la discusión de la reforma de la educación superior que se llevó a cabo en Chile entre los años 2016 y 2018. Dicha información permite poner en contexto la creación de la UAY, como expresión de una nueva fuente de legitimidad territorial del sistema chileno, en su defecto, si es una fuerza todavía emergente de carácter local, o en caso contrario, que es una expresión marginal sin ningún elemento que pueda contenerla a nivel de estructura general del sistema de educación superior chileno.

Imagen 3:  
Fuentes de Información para  
la consecución del Objetivo  
Específico 1(33).



Fuente: Elaboración propia.

Objetivo 2: Construir un modelo de análisis de los diferentes componentes que se presentan como relevantes en la identidad territorial de las universidades regionales, que permita definir de manera más precisa qué puede entenderse por universidades con “vocación regional”:

- Entrevista Semiestructurada: Entrevista a informantes claves expertos. Tipo de información: primaria.
- Análisis Documental: Selección de datos estadísticos, construcción base de datos y aplicación de análisis estadístico. Tipo de información: cuantitativa.
- Análisis Documental: Información de prensa, discursos, documentos oficiales y otros. Tipo de información: secundaria.
- Análisis Documental: Procesamiento de prensa (Data Mining) basado en frecuencia y aparición de conceptos. Tipo de información: cuantitativa.
- Triangulación de datos.

(33) Color azul evidencias cualitativas primarias y verde informaciones secundarias

La ausencia de criterios en Chile para determinar qué puede entenderse por una universidad con vocación regional, hace que la discusión respecto a las universidades regionales se vuelva insustancial. Mediante la información que se busca recolectar, se pretende poder dar respuesta a esta pregunta, permitiendo la construcción de un modelo que ayude a clarificar y ampliar el debate respecto a qué entender por una universidad regional en Chile.

Imagen 4: Fuentes de Información para la consecución del Objetivo Específico 2(34).



Fuente: Elaboración propia.

Objetivo 3: Analizar el proceso desarrollado por la Universidad de Aysén para vincularse con su comunidad y territorio, y cómo ello se expresaría en su gobierno universitario, gestión institucional, proyecto educativo y programa de investigación científica y tecnológica:

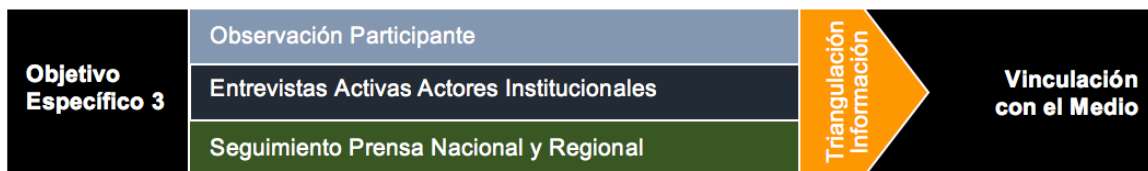
- Entrevistas Activas: Entrevistas a actores institucionales. Tipo de información: primaria.
- Observación Participante: Observación en el terreno en la región de Aysén y Santiago a los actores institucionales. Tipo de información: primaria.
- Análisis Documental: Seguimiento de prensa nacional y regional. Tipo de información: secundaria.
- Triangulación de datos.

A través de las diferentes fuentes de información recolectada, se busca poder describir y analizar cuáles han sido las estrategias y modelos de vinculación con el medio que ha diseñado y/o implementado la UAY para relacionarse con la región de Aysén y su comunidad local. Para ello, resulta relevante no solo el procesamiento de información discursiva y documental, sino aproximarse mediante la observación directa de las relaciones que establecen los actores involucrados en la creación y puesta en marcha de la UAY.

Esta aproximación basada en discursos, conductas y registros documentales, debe ser lo suficientemente rica para poder entender los matices y complejidades del proceso de puesta en marcha de la UAY y la construcción de vínculos con la comunidad local.

(34) Color azul evidencias cualitativas primarias, verde informaciones secundarias y rojo datos cuantitativos.

Imagen 5: Fuentes de Información para la consecución del Objetivo Específico 3(35).



Fuente: Elaboración propia.

Objetivo 4: Evaluar el impacto en el desarrollo local de la Universidad de Aysén en áreas estratégicas como el desarrollo productivo, la generación de bienes públicos, la extensión y expansión de la masa crítica regional:

- Entrevistas Activas: Entrevistas a actores regionales y locales. Tipo de información: primaria.
- Observación Participante. Observación en terreno en la región de Aysén a los actores locales. Tipo de información: primaria.
- Análisis Documental: Seguimiento de prensa nacional y regional. Tipo de información: secundaria.
- Triangulación de datos.

Mediante estas fuentes de información recolectadas, se tiene que determinar cuáles son los impactos efectivos o potenciales en el desarrollo local de la UAY. Esta pregunta es del todo relevante, en tanto, como se señaló en la fundamentación del problema de investigación, el sistema de educación superior chileno adolece, dentro de sus debilidades más remarcadas por diversos estudios, de una desconexión con sus medios o entornos.

Esta información, por tanto, debería ayudarnos a explorar este elemento crítico en el diseño y puesta en marcha de la UAY, lo que resulta especialmente relevante a la luz de que su creación estuvo vinculada a una movilización social.

Imagen 6: Fuentes de Información para la consecución del Objetivo Específico 4(36).



Fuente: Elaboración propia.

(35) Color azul evidencias cualitativas primarias y verde informaciones secundarias.

(36) Color azul evidencias cualitativas primarias y verde informaciones secundarias.

### 2.2.3.2. Diseño y fases de Investigación

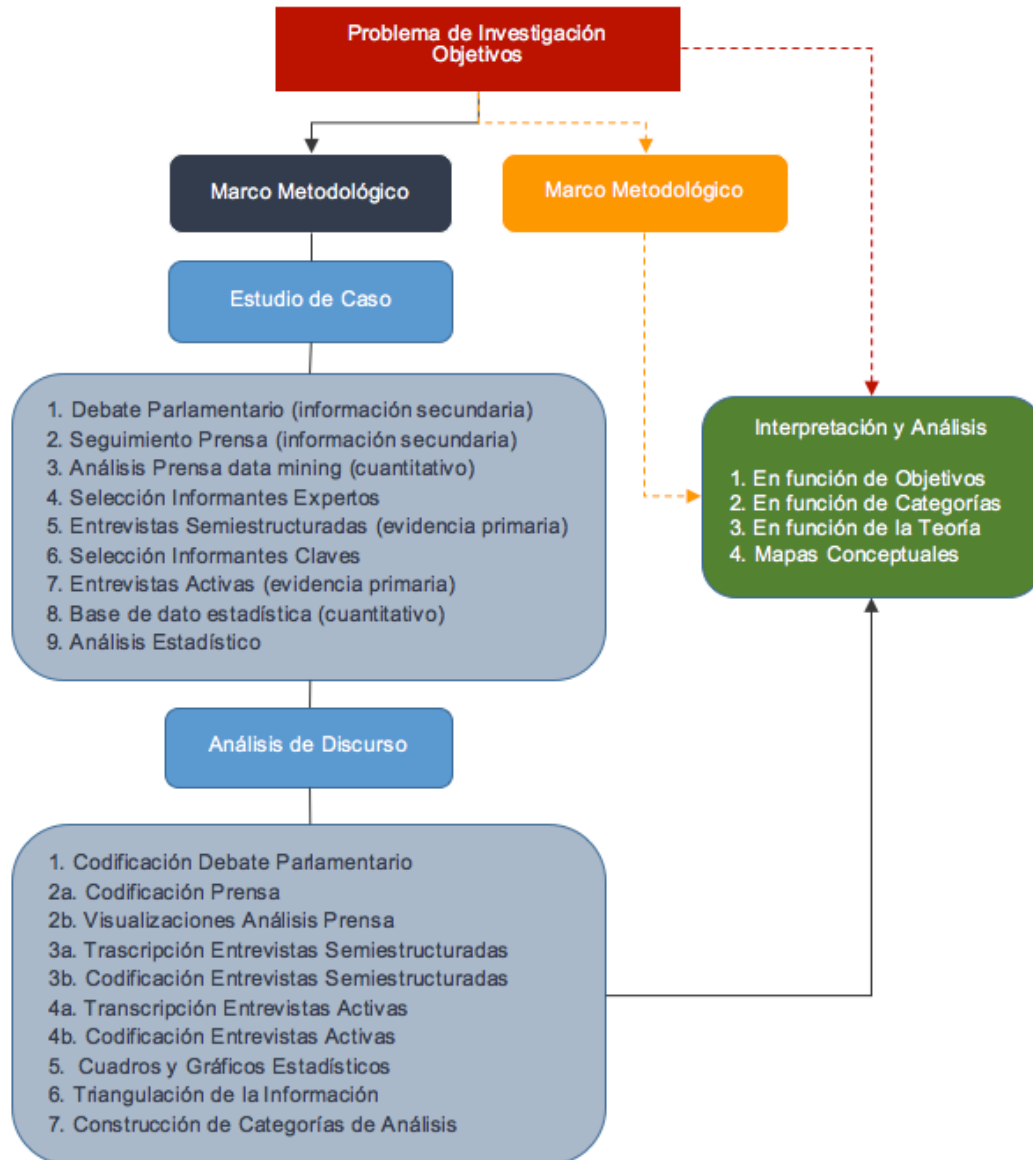
En la imagen 7 se presenta el diseño de la investigación en lo referido a la recolección, procesamiento e interpretación y análisis de las evidencias levantadas.

En el momento de la “recolección de información”, se utilizará, como se señaló en el apartado anterior, la estrategia del estudio de caso. Desde aquí, se recolectarán tanto evidencias primarias (entrevistas semi-estructuradas y activas, y observación participante), informaciones secundarias (prensa, intervenciones parlamentarias), y datos cuantitativos (información estadística y “data mining”), con los cuales triangulará algunas de las informaciones recogidas de primera mano.

En el procesamiento, como también se señaló anteriormente, se utilizará el análisis de discurso, entendiendo que tanto las evidencias primarias como las informaciones secundarias pueden ser entendidos como discursos, los que serán organizados tanto por actores y temas, señalando como se establecen las oposiciones y acuerdos, entre otras categorías que aparezcan como significativas.

La interpretación y análisis refiere al diálogo entre las categorías construidas con la información levantada y sistematizada, con los objetivos de la investigación y el marco de referencia conceptual. Fruto de este diálogo, se explicitará en un mapa conceptual que ilumine el posicionamiento de los actores en determinados temas en un contexto histórico, ideológico y territorial.

Imagen 7:  
Diseño de la  
investigación doctoral.



Fuente: Elaboración propia.





## CAPÍTULO 3.

### Decisiones Metodológicas

Este apartado tiene un doble propósito. El primero es transparentar las contingencias que a través de esta investigación, como fue que a las pocas semanas de ser aprobado el proyecto de investigación, fuera removida de su cargo la rectora de la UAY, Roxana Pey.

Esta remoción de la rectora, se tradujo en una redefinición de la planificación del proceso de investigación, que llevó a adelantar el trabajo de campo para recolectar evidencias empíricas, con antelación a la construcción de un encuadre teórico del problema de investigación. Atendiendo a los hechos, el segundo propósito es presentar la serie de decisiones metodológicas, que refieren tanto a reflexiones técnicas, como a decisiones prácticas, con que se abordó la aplicación de los instrumentos de investigación.

De esta forma, la primera parte de este apartado refiere al contexto de situaciones contingentes y no planificadas que enfrentó esta investigación, y como ello condicionó la estrategia de levantamiento de información.

Las siguientes tres partes de esta subsección, describen pormenorizadamente, cuáles fueron los criterios aplicados para recopilar y ordenar la información levantada en el trabajo de campo. Así, la primera de estas partes analiza los criterios de selección de informantes claves para la realización de entrevistas. La segunda parte de esta subsección, disecciona las fases de ejecución del plan de trabajo investigativo, poniendo en relación con ello, los instrumentos aplicados en cada una de estas fases. Finalmente, la tercera parte de esta subsección, entrega un modelo de ordenamiento de la información recolectada en un esquema de periodización, que comprende desde el momento de la gestación de la UAY hasta su puesta en marcha definitiva.

Finalmente, he incorporado una tercera parte a este apartado, que hacen referencia a unas reflexiones finales respecto del trabajo de campo y las contingencias que este debió enfrentar, que describen las exigencias tanto de flexibilidad como de consistencia metodológica.

#### 3.1. Contexto de la Investigación: El cisne negro

71

A riesgo de parecer heterodoxo, debo comenzar este apartado apoyándome en una metáfora que me ayude a describir, de la mejor manera posible, las múltiples contingencias que han afectado y modificado de manera radical la planificación de esta investigación doctoral. Dicha metáfora la encuentro en la figura del cisne negro acuñada por Nassim Taleb (2012), la cual hace referencia al impacto de hechos o circunstancias improbables y que revisten una gran sorpresa (en este caso para el observador o investigador). Estos hechos denominados cisnes negros, según el autor, presentan tres características distintivas: son sucesos atípicos, de gran impacto, y que fuerzan al investigador a conjeturar explicaciones que transformen su ocurrencia en algo previsible (racionalización *ex-post*).

El hecho de carácter inesperado, o mejor dicho, mi cisne negro, se refiere al quiebre del proyecto universitario impulsado en un primer momento por la UAY, el que entra en crisis con la destitución en el cargo de rectora de la UAY de Roxana Pey(37), a menos de un mes de haber sido aprobado mi proyecto de investigación en el Programa de Doctorado en Educación y Sociedad de la Facultad de Educación de la Universidad de Barcelona. La ahora ex rectora había sido designada en el cargo mediante la promulgación del Decreto Supremo N° 367, con lo que se ponía en marcha en términos administrativos y académicos la recién creada universidad de Aysén. De esta forma, la Presidenta de la República en ese momento, Michelle Bachelet, haciendo uso del artículo 3° transitorio de la Ley N° 20.842 que creaba legalmente la UAY, la cual señalaba que “desde su nombramiento y hasta la publicación de los estatutos de la universidad, el Presidente de la República podrá, por motivos fundados, remover al rector”(38). Dicha medida la llevó a cabo la ex mandataria el 28 de julio de 2016, un par de semanas después de haber sido entregados los estatutos de la UAY por la ex rectora, mientras estaban a la espera de la aprobación por parte de la Presidenta, y por tanto, su ratificación formal en la rectoría.

El carácter de atípico de este hecho para el sistema universitario chileno, se resume en una serie situaciones, que presentan una serie de impactos de enorme importancia, no obstante lo reciente de la UAY y el reducido tiempo en el ejercicio del cargo de la rectora de Roxana Pey:

1. Autonomía Universitaria: Era el primer rector de una Universidad Estatal chilena a quien se le solicitaba su renuncia desde el retorno de la democracia en el año 1990;
2. Equidad de Género: Era la primera rectora de una universidad estatal chilena en toda la historia universitaria del país, lo que era un hecho de la mayor trascendencia para el sistema universitario;
3. Simbolismo Político: Era un hecho de enorme simbolismo la destitución de Roxana Pey, pues había sido nombrada en el cargo por la primera Presidenta en la historia de Chile y la primera Directora de Organización de la Naciones Unidas [ONU] Mujeres.

Desde mis intereses académicos, evidencia también un gran impacto para esta investigación, en tanto entrañó un profundo giro del proyecto original de la UAY, que se materializó en una serie de modificaciones sustantivas al diseño institucional original, el que había contado con una gran participación de la comunidad local para la puesta en marcha de la Universidad. El carácter imprevisible se explica, en mi convencimiento (equivocado) que independiente de este carácter disruptivo de la UAY, la presión social y el contexto de reforma del sistema de educación superior, hacía improbable que el gobierno se expusiera a un conflicto con una universidad recién creada. Pero como bien señala Taleb (2012), bajo los parámetros del proyecto de investigación aprobado, resultaba ya previsible este desenlace, pues desde el planteamiento del problema y las hipótesis de trabajo, se advertía y se destacaba como una característica importante de la universidad, la tensión que entrañaba el proyecto de la UAY como expresión de la singularidad de un territorio. Esta tensión se manifestaba respecto de

(37) Roxana Pey: Bióloga y Doctora en Ciencias mención biología celular, Directora Ejecutiva del Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior (MECESUP) del Ministerio de Educación de Chile entre los años 2006-2010; asesora ministerial para la reforma del sistema de educación superior en temas de calidad entre 2014-2015; Primera Rectora mujer de una universidad estatal chilena.  
(38) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2015. 7 de agosto). Ley N° 20.842. Crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén. Ley Chile.  
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1080237>

un sistema de educación superior insensible a las particularidades o diversidad de propósitos, que se expresa en políticas homogéneas, o en términos conceptuales, la insensibilidad del centro (Estado Nación o mercado) respecto a la periferia-región. Sin embargo, no se previó que estas tensiones progresarían con tal rapidez y radicalidad, de amputar un proyecto en alumbramiento, y reemplazarlo por otro con abierta intervención desde el gobierno central.

Pero el gobierno prefirió pagar el costo político y alinear a la UAY con el sistema de educación superior. Esta situación iba en el sentido contrario a una de las hipótesis que barajaba en un primer momento en el proyecto de investigación, en que señalaba que había una probabilidad de que la UAY afectaría al conjunto del sistema de educación superior, imprimiendo presiones para la inclusión de criterios territoriales en el ordenamiento del sistema de educación superior chileno.

Parto con este preámbulo, en tanto este hecho modificó de manera sustancial la programación y la forma de abordar el problema de investigación. Ello se expresó, en tanto partíamos de la hipótesis de que la tensión (dilema) centro/periferia resultaría conflictiva, y cómo se resolviera determinaría las posibilidades de impactar en su vocación territorial y, por extensión, en el desarrollo local. Lo que ocurrió, es que desembocó en un gesto de fuerza del centro (Estado Nación), que llevó a una reformulación profunda del modelo original en materia de gobierno universitario, gestión institucional y proyecto educativo, es decir, de su carácter singular y específico. Pero no obstante, el componente territorial continuó operando, no de manera tan abierta o en confrontación, pero sí como principal fuente de legitimación.

En términos prácticos, este contexto me impulsó a tratar de capturar los hechos vinculados a la destitución, pues entendía que mostraban de manera cruda la intromisión de criterios centralistas del Estado-Nación chileno, que con tal de no tocar la arquitectura neoliberal del sistema de educación superior, prefirió descabezar la universidad recién creada. Debido a ello, se focalizaron muchos esfuerzos en capturar en un primer momento entrevistas a los actores relevantes de esta crisis. Así, los “hechos casuísticos” antecedieron a las preguntas teóricas e históricas. Lo que esperaba fuera una primera etapa de acumulación de información para ir encuadrando el problema de investigación, me vi arrastrado directamente hacia la vorágine de la contingencia de los acontecimientos, y con una necesidad apremiante de estabilizar la dirección de esta investigación. El resultado: acometí el registro de entrevistas de los actores involucrados en este proceso, sin un marco teórico pulido o de carácter muy grueso, por lo que mis lecturas se vieron constantemente tensionadas por los hechos ya registrados, permutándose el orden lógico de leer para luego acometer el trabajo de campo, a registrar y posteriormente sistematizar las lecturas.

Ante esta situación singular, las decisiones metodológicas que se tomaron respondieron a esta contingencia, no tratando de forzar la realidad a la planificación. En todo momento se buscó privilegiar la calidad de la información recolectada por encima de una búsqueda de consistencia teórica anterior, sino que ya con la información recolectada (o en paralelo), se fue avanzando en las conceptualizaciones más apropiadas y “ad hoc”. No obstante, como ya se ha mencionado, a diferencia de si se hubiera realizado el trabajo de recopilación bibliográfica con antelación al trabajo de campo, fue la información la que fue modelando los caminos de las explicaciones teóricas. Es por ello que se tomó como referencia la teoría fundamentada, como ya se expuso en el punto 2.1. de este apartado metodológico.

### 3.2. Criterios de Selección de Informantes

En el marco metodológico la selección de informantes se determinó en cuatro niveles, que se corresponden con las lógicas de las escalas territoriales a que estos representan. Un primer nivel nacional (actores del Ministerio de Educación, Congreso y expertos); un segundo nivel sectorial (actores del sistema universitario chileno), otro nivel institucional de la Universidad de Aysén (equipos directivos de las diferentes administraciones) y; finalmente, un nivel regional o local (actores institucionales regionales y de la sociedad civil).

En el caso de los actores nacionales, se establecieron tres subniveles para seleccionar a los informantes, y dentro de estos, diferentes criterios en función de su ubicación en áreas sensibles a la investigación:

- Ministerial: Profesionales de la División de Educación Superior (DIVESUP) a cargo de poner en marcha la UAY desde el Ministerio de Educación (MINEDUC).

- Jefatura DIVESUP a cargo de poner en marcha la UAY

- Encargada en Aysén de la DIVESUP para la puesta en marcha de la UAY.

- Político Parlamentario: Representantes parlamentarios tanto de la región de Aysén como participantes de la Comisión de Educación, instancias donde se discutió la ley que crea la UAY como la reforma al sistema de educación superior:

- Senadores Región Aysén (dos senadores), pues al tener Chile un congreso bicameral, el Senado es la cámara más pequeña (38 senadores(39)), con períodos más largo(40), y donde sus representantes se eligen por criterio territorial y no demográfico (representan a las regiones).

- Diputados miembros en la Comisión de Educación de la Cámara, que a diferencia del Senado, por su mayor número (120 diputados) y criterio demográfico de elección, más que una impronta territorial (no obstante tenerla algunos diputados y diputadas), es la participación en las comisiones permanentes lo que define su ámbito de interés. Para este efecto, se entrevistó a dos diputados (uno en contra de la reforma educacional y otro a favor) con participación activa y pública en el debate sobre reforma a la educación superior.

- Asesor de la Comisión de Educación, pues cada comisión tiene designado un investigador que apoya el trabajo de la comisión, realiza informes técnicos, y sigue en detalle el debate en torno a los proyectos de ley.

(39) Para el período legislativo de 2014-2018, pues a partir del período legislativo siguiente (2018-2022), el número de senadores subió a 43 senadores. Por su parte, la Cámara de Diputados tenía para ese período legislativo (2014-2018) 120 representantes, pero en el período legislativo siguiente (2018-2022) subió a 155 representantes. Estos cambios en el número de representantes, se debe al cambio en el sistema electoral, que paso de uno binominal a una proporcional.

(40) El período de ejercicio de los senadores es de 8 años, a diferencia de los diputados, que es de 4 años.  
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1080237>

- Expertos: Académicos reconocidos, investigadores y expertos en temas de educación y desarrollo local, que permitían evaluar el proceso de reforma del sistema de educación superior y el potencial impacto territorial de la UAY en el desarrollo local:

- Experto en educación superior, doctor en educación y con muchas publicaciones sobre gobierno universitario, profesor de la Universidad de Chile.

- Experto en desarrollo local, doctor en historia en la Universidad de NY, con amplia experiencia en investigaciones y publicaciones, profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Dentro del nivel sectorial, se seleccionaron diferentes rectores de universidades tanto nacionales como regionales. Los criterios de selección para dichos informantes, responde a las características y ordenamiento del sistema de educación superior chileno, que se verá en profundidad en el capítulo en el que se describe el sistema de educación superior chileno. Pero basta decir que se seleccionaron rectores siguiendo tres criterios:

- Universidad CRUCH y Tutora: Rector de una universidad miembro del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (que congrega tanto universidades estatales como universidades privadas anteriores a la reforma de 1981) y tutora de proceso de instalación de la UAY.

- Universidad Consorcio de Universidades del Estado (CUECH): Rector de una universidad de Consorcio de Universidades del Estado de Chile, perteneciente a la dirección del organismo, que también es parte del CRUCH y de la Asociación de Universidades Regionales (AUR).

- Universidad AUR: Rector de una universidad parte de la Asociación de Universidades Regionales, que agrupa a las universidades de regiones tanto Estatales (CRUCH y CUECH), como privadas anteriores a la reforma de 1981 (CRUCH).

A nivel institucional, se seleccionaron dos grupos de informantes, que responde a los dos momentos que experimentó la puesta en marcha la de UAY:

- Equipo Directivo Primera Administración: Equipo directivo a cargo de la puesta en marcha de la UAY, que elaboró el primer estatuto de la universidad y que termina cuando es solicitada la renuncia de la rectora:

- Rectora a cargo de la AUAY, que se mantiene en el cargo hasta la solicitud de renuncia por la ex presidenta Bachelet.

- Miembros del equipo directivo de la primera administración en puestos de jefaturas que renuncian junto a la rectoría, que en este caso son dos funcionarios.

- Miembros del equipo directivo de la primera administración en puestos de jefaturas que continúan sus funciones con la nueva rectoría, que en este caso son tres funcionarios.

- Equipo Directivo Segunda Administración: Equipo directivo que reemplaza en sus cargos al equipo que fue destituido o renuncia a la UAY. Este equipo reelaboró un nuevo estatuto de la universidad y es el que recibe a la primera generación de alumnos y alumnas en 2017:

- Rectora a cargo de la UAY, que asume la conducción de la universidad con posterioridad a la crisis con el gobierno, quien veía también de la administración anterior.

- Miembros del equipo directivo de la segunda administración en puestos de jefaturas que vienen de la administración anterior y se mantuvieron en sus puestos, que en este caso son dos funcionarios.

- Miembros del equipo directivo de la segunda administración en puestos de jefaturas, que no fueron parte de la primera administración, que en este caso corresponde a un funcionario.

Finalmente, el nivel local agrupa a todas aquellas personas vinculadas al territorio, ya sea desde puestos de carácter político regional, como actores de la sociedad civil pertenecientes a organizaciones sociales:

- Gobierno Regional: Funcionarios representantes de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, a cargo del Gobierno Regional de la región de Aysén:

- Intendencia: Representante de la Presidenta a cargo del gobierno de la región, responsable de implementar las políticas definidas para la región desde el gobierno central.

- Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI): Representante del ministro de una cartera en la región de Aysén.

- Sociedad Civil: Miembros de organizaciones sociales de la región de Aysén que participaron en el Consejo Social que había creado la primera administración en el primer estatuto:

- Representante de organizaciones de desarrollo regional y gremiales, que hayan sido miembros del Consejo Social de la UAY. Se entrevistó a un destacado miembro con experiencia política regional (ex regidor y ex parlamentario),

- Representantes de organizaciones sindicales y estudiantiles que hayan sido miembros del Consejo Social de la UAY. Se entrevistaron a dos líderes locales sindicales.

A continuación en la tabla 1, se presenta un cuadro resumen de los informantes, donde se señala el nivel al que responden sus lógicas (nacional, sectorial, institucional y regional/local); otra columna que señala el subnivel dependencia administrativa y; finalmente, la institución a la que pertenecen.



Tabla 1.  
 Nivel, Subnivel e  
 Instituciones de  
 los informantes  
 entrevistados.

<b>Nivel</b>	<b>N°</b>	<b>Sub-Nivel</b>	<b>Institución</b>
<b>Nivel Nacional</b>	1	Ministrial	División de Educación Superior (Mineduc)
	2	Ministerial	División de Educación Superior (Mineduc)
	3	Político Parlamentaria	Senador Oficialista
	4	Político Parlamentaria	Senador Oposición
	5	Político Parlamentaria	Diputado Oficialista
	6	Político Parlamentaria	Diputado Oposición
	7	Político Parlamentaria	Asesor Comisión Educación
	8	Experto	Universidad de Chile
	9	Experto	Universidad Adolfo Ibáñez
<b>Nivel Sectorial</b>	10	CRUCH / CUECH	Rector Universidad Nacional
	11	AUR / CRUCH	Rector Universidad Regional
	12	CUECH / AUR / CRUCH	Rector Universidad Regional
<b>Nivel Institucional</b>	13	Equipo 1° administración	Rectoría
	14	Equipo 1° administración	Directivo primera administración
	15	Equipo 1° administración	Directivo primera administración
	16	Equipo 1°-2° administración	Rectoría
	17	Equipo 1°-2° administración	Directivo primer y segunda administración
	18	Equipo 1°-2° administración	Directivo primer y segunda administración
	19	Equipo 2° administración	Directivo segunda administración
<b>Nivel Local</b>	20	Gobierno Regional	Intendencia
	21	Gobierno Regional	Secretaría Regional Ministerial
	22	Sociedad Civil	Consejo Social UAY
	23	Sociedad Civil	Consejo Social UAY
	24	Sociedad Civil	Consejo Social UAY

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3. Fases en la ejecución del plan de trabajo

Previo a la descripción de la aplicación de los instrumentos de investigación, considero necesario describir las fases o etapas por las que transitó la aplicación de dichos instrumentos. Dentro de esta periodización del trabajo de campo, encontramos cuatro fases:

- Fase cero de trabajo de campo: Esta fase cero se refiere al contexto de la primera aproximación al problema de investigación, dentro del contexto de la elaboración del proyecto de investigación, que implica la recolección y sistematización de información secundaria o, incluso, realización de entrevistas, que permita la definición del problema de investigación.
- Primera fase de trabajo de campo: No sé si podría llamar a esta fase propiamente trabajo de campo, pues se llevó a cabo durante gran parte de 2016 y mediados de 2017, pero no en la región de Aysén, sino entre Santiago (Gobierno central) y Valparaíso (Congreso Nacional). Esta etapa se centró en entrevistas al equipo administrativo saliente de la UAY, y a actores nacionales y sectoriales. También, implicó la asistencia a la discusión parlamentaria llevada a cabo en la Comisión de Educación sobre el proceso de reforma al sistema de educación superior.
- Segunda fase de trabajo de campo: Primera visita en terreno a la región de Aysén en agosto de 2017. Acá se realizaron entrevistas a las autoridades de la UAY que asumieron la conducción de la institución después de la crisis y actores de la sociedad civil ex miembros del Consejo Social de la UAY. La institución llevaba ya un semestre concluido de pleno funcionamiento con los alumnos que ingresaron por la vía regular.
- Tercera fase de trabajo de campo: Segunda visita en terreno a la región de Aysén en octubre de 2017. Se realizaron entrevistas a ex autoridades regionales de cuando se creó la UAY, además de la entrevista a un miembro de la sociedad civil, que no había podido ser contactado la visita anterior. A diferencia del primer terreno, el contexto de elecciones parlamentarias y senatoriales, condicionó fuertemente el tenor de las entrevistas.
- Cuarta fase de trabajo de campo: Al igual que la primera fase, acá el trabajo se centró en Santiago y Valparaíso durante el segundo semestre de 2017 y el primer trimestre de 2018, y consistió preferentemente en la preparación de un archivo de noticias y la observación de la discusión y aprobación de las leyes 21.091 y 21.094, de reforma del sistema de educación superior chileno.

Los instrumentos de investigación cualitativa, dentro del estudio de caso de la UAY, aplicados durante el período 2016-2018 fueron los siguientes:

1. Entrevistas Activas: se caracterizaron por mi rol activo en la entrevista, buscando la construcción conjunta de significados, como un texto activo (Denzin, 2001). Se realizaron 24 entrevistas activas, que se dividieron en las tres primeras fases:



- Primera Fase: Se realizaron quince entrevistas al equipo directivo saliente en 2016 (todos ellos profesionales de Santiago) y a actores nacionales (ministeriales y políticos parlamentarios) y sectoriales (universidades). Se centró en una visión y perspectiva preferentemente del centro (capitalina).
- Segunda Fase: En este segundo período se realizaron cinco entrevistas, que concentraron en el equipo administrativo que asume la conducción de la UAY con posterioridad a la crisis, y a actores locales de la sociedad civil miembros del Consejo Social de la UAY.
- Tercera Fase: Segunda visita a terreno donde se realizan 4 entrevistas, centradas en el nivel local, pero de actores políticos regionales, un miembro de la sociedad civil y un miembro del equipo directivo de la UAY.

2. Observación Participante: Se concretó el trabajo de campo en la región de Aysén, expresado en dos visitas, una realizada en el mes de agosto de 2017 y otra en octubre de 2017, cada una de ellas de una duración de una semana. Entendiendo la importancia de estas instancias de observación, en tanto los procesos institucionales se generan en interacciones presenciales (Erickson & Mohatt, 1982), se puso especial ahínco en tratar de captar las dinámicas institucionales, las relaciones entre actores y la vinculación local.

- Primera Fase: Observación de la discusión parlamentaria dentro del marco del proyecto de ley de reforma del sistema universitario chileno, para lo cual se asistió a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados durante el año 2016 y primer semestre de 2017.
- Segunda Fase: En la primera visita al terreno se hicieron los contactos para las entrevistas, se recorrieron las instalaciones de la UAY y se conoció el entorno regional. Dentro de las actividades realizadas de observación participante, remarcamos la asistencia a eventos de la universidad (proyecciones de películas), encuentros sociales con personal de la UAY y actores locales.
- Tercera Fase: Se llevaron a cabo en esta segunda visita, encuentros con autoridades locales, en un contexto de elecciones presidenciales y parlamentarias, por lo que se asistió a actos de campaña y reuniones con actores locales.
- Cuarta Fase: Observación de la discusión parlamentaria dentro del marco de los proyectos de ley de reforma del sistema universitario chileno (leyes 21.091 y 21.094), para lo cual se asistió a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados durante el segundo semestre de 2017 y el primer trimestre de 2018.

3. Análisis Documental: La información secundaria juega un rol relevante en la investigación, en tanto la prensa nacional y regional, como los Diarios de Sesiones del Congreso, contienen un serie de discursos que dejan en evidencia las disputas respecto a los temas en torno a los que gira esta investigación, como es la creación de la Universidad de Aysén, el ordenamiento del sistema universitario, las universidades regionales, la regionalización y el desarrollo regional:

- Cuarta Fase: El grueso del material fue sistematizado en el período comprendido desde fines de 2017 y todo el año 2018, que cuenta con la particularidad de que finalmente fue aprobada la reforma al sistema de educación superior chileno.

### 3.4. Ordenamiento de la información recolectada en períodos

Respecto del arco temporal, ésta va desde el surgimiento de la demanda regional en Aysén por contar con una universidad (2012), hasta el ingreso de la primera generación de estudiantes (2017). Ello se justifica en el consenso que existe en la producción académica y científica sobre educación superior, respecto a que el momento fundacional representa un hecho relevante (Scott, 2008 y Clark, 1983), en tanto condiciona la manera en como adoptan y adaptan las orientaciones y estándares del sistema de educación superior (Beerkens, 2010). Así, hemos dividido en cuatro períodos este momento fundacional, que permite entender los escenarios que enfrentaron los actores:

1. Período de Gestación: Comienza con el movimiento social del año 2012 y su demanda por una universidad regional; y termina con la promulgación de la Ley N° 20.842 que da vida a la UAY (3 de agosto de 2015).
2. Período de Instalación: Se inicia con la promulgación de la Ley N° 20.842 y el nombramiento mediante el Decreto 367 (1 de septiembre de 2015), de la primera Rectora mujer de una universidad pública chilena; y finaliza con la presentación a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, del segundo borrador de estatuto provisorio de la UAY (4 de julio de 2016).
3. Período de Crisis: Vienen anunciándose los primeros conflictos con el poder central, pero se desata con la solicitud de renuncia a la rectora Pey (27 de julio 2016); y culmina con la promulgación del Decreto Supremo N° 229, (13 de agosto) que la remueve del cargo por incumplimiento de dos disposiciones legales.
4. Período de Restauración: Se inicia con la designación de la anterior Vice-Rectora en la Rectoría de la UAY (16 de agosto 2016); y finaliza con una serie de hechos, como la promulgación de los nuevos estatutos de la UAY (4 febrero de 2017), el ingreso de la primera generación de estudiantes (marzo 2017) y la finalización del primer año de funcionamiento normal (diciembre 2017).

Estas periodizaciones, permiten organizar la información y los cambios en las polaridades de relaciones entre los actores, contextualizando temporalmente. Además, permite contextualizar el período en el cual se realizaron los levantamientos de información, que ayuda a entregar contexto al análisis de la información recolectada (ver tabla 2).

Tabla 2:  
Periodización, Fases de  
investigación y Aplicación  
de Instrumentos

<b>Período de Gestación</b>	<b>Período de Instalación Fase 0</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Investigación</li> <li>• Sistematización Información Secundaria</li> </ul>
<b>Período de Crisis Fase 1</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas Semiestructuradas y Activas</li> <li>• Observación Participante</li> </ul>	<b>Período de Restauración Fase 2</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas Activas</li> <li>• Observación Participante</li> </ul>
<b>Período de Restauración Fase 3</b> Entrevistas Activas Observación Participante	<b>Período de Restauración Fase 4</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación Participante</li> <li>• Sistematización Información Secundaria</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Esta información recolectada fue sistematizada durante los años 2017-2019, a través de la preparación y análisis sistemático de la información, como etapa previa para la codificación de la evidencia registrada mediante transcripciones fidedignas (ver transcripciones en anexo 3). Es importante señalar que la transcripción de las entrevistas fue externalizada, es decir, se contrató a dos transcriptores. No obstante, dichas transcripciones fueron revisadas y validadas por mí, donde no sólo realicé correcciones de estilo, sino que también le agregue anotaciones e información contextual, pues se trató de proveer de un contexto significativo para el análisis, tratando de aportar precisión, fidelidad e interpretación de la información recabada (Kvale, 1996).

La codificación y categorización de las entrevistas fueron realizadas mediante software tipo Atlas.Ti, buscando reducir el volumen de los datos mediante relaciones entre los textos en diferentes niveles y facilitar, de esta forma, su recuperación, análisis y visualización mediante diagramas y mapas de relaciones. Finalmente, se organizó la información en función de los objetivos específicos de la investigación, organizándola a través de oposiciones. Esta información codificada ha servido para construir un mapa de posiciones entre diferentes actores (nacional, sectorial, institucional y local) vinculados a la UAY en los cuatro períodos antes descritos (ver imagen 10 en el capítulo 9).

### 3.5. Reflexiones sobre el capítulo

En este capítulo, he querido ahondar en las decisiones metodológicas, pues a diferencia de una tesis donde la recolección de información está condicionada por un cuerpo teórico previo, esta investigación se vio obligada a enfrentar el problema del método con antelación al problema conceptual de la construcción de categorías analíticas. No obstante, esto podría representar una debilidad a primera vista, pues podría pensarse que una menor precisión conceptual aumenta la influencia de los prejuicios(41). Pero contrariamente, contribuyó a que la construcción de hipótesis y teorías fuera un proceso mucho más orgánico, que planteó un distanciamiento de los enfoques deductivos, aproximándose a un enfoque interpretativo e inductivo.

Como se señaló en la primera parte de este capítulo, esto tuvo implicaciones en dos aspectos principales. Primero, una modificación de la planificación inicial, algo no muy extraño en una investigación empírica; y segundo, un replanteamiento del enfoque metodológico, introduciendo una perspectiva basada en la teoría fundamentada. Este diálogo menos estructurado, me permitió enfrentar la investigación de una manera más abierta, es decir, menos ceñida a un cuerpo de preguntas preestablecidas para justificar o inducir las respuestas de los informantes a los campos a llenar en un modelo predefinido de categorías analíticas. Esto facilitó entender la fuerte carga de polarización y conflicto en la creación y puesta en funcionamiento de la UAY, lo que terminó generando las categorías de análisis y las hipótesis explicativas, que en un diálogo con la teoría, considero, entregan una perspectiva mucho más plástica de cómo operan los discursos territoriales, con mucho más pragmatismo en la consecución de sus objetivos o intereses.

Finalmente, considero que someter estas categorías analíticas e hipótesis a evaluación en revistas, enriqueció esta aproximación interpretativa y es un hecho que debo reconocer y agradecer, facilitando una construcción gradual de una teoría explicativa, lo cual favoreció la densidad de la descripción, en sentido antropológico, del caso de la UAY.

(41) Ver el apartado de Introducción en lo referido a Paradigma.



# *TERCERA PARTE.*

## *ANTECEDENTES TEÓRICOS E HISTÓRICOS DE LA INVESTIGACIÓN*

## CAPÍTULO 4.

### Territorio y legitimidad, reconstruyendo lo común.

En este primer capítulo conceptual, he querido adentrarme en una reflexión respecto al espacio y el poder, condensada en la idea de territorio. Ello resulta pertinente, en tanto una universidad regional implica una vocación territorial debería ser definida en función de continuidades o quiebres en relación a cómo se ordena políticamente el espacio en la actualidad.

Lo anterior se justifica, en tanto las principales fuentes de ordenamiento del espacio en el mundo contemporáneo, pareciese estar entrando en una situación de crisis por efecto de los profundos cambios del orden social actual. Es por ello que la primera sección de este capítulo reflexiona sobre estas transformaciones y los diversos impactos que éstas están teniendo en la sociedad.

La segunda sección analiza desde las definiciones canónicas y etimológicas, los componentes que entraña el concepto de territorio. Posteriormente, la tercera sección, se adentra en la descripción de la evolución histórica del concepto de territorio, desde su origen en la geografía y su expansión hacia las ciencias sociales, económicas y políticas. Dicha expansión se explica, por la plasticidad conceptual que tendría el territorio, respecto de otros conceptos, para incorporar las transformaciones ya señaladas en la primera sección.

Posteriormente, las secciones cuarta, quinta y sexta analizan las principales instituciones modernas y la expresión espacial de éstas, y cómo han evolucionado y visto trastocados sus principios de legitimidad. Así, la cuarta sección describe la evolución y cambios del Estado-Nación y su idea de soberanía, la quinta analiza el mercado autorregulado y la concepción liberal de la libertad individual, y finalmente, la sexta sección se adentra en la democracia representativa y la crisis de la representación.

Finalmente, en la séptima sección, la reflexión gira en torno al lugar desde donde podemos comenzar a construir un nuevo marco contemporáneo de la territorialidad, sintetizado en la idea de lo que nos es común, donde convergerían múltiples luchas sociales.

#### 4.1. Aproximación al problema del espacio y el poder

El concepto de territorio ha dejado progresivamente de ser un espacio de reflexión exclusivo de la geografía, y ha comenzado a permear las preocupaciones de la antropología, la sociología, la ciencia política y la economía. Las razones de esta creciente importancia del concepto de territorio en las ciencias sociales estriban en el hecho de que, al igual que el tiempo se ha vuelto sincrónico a nivel global, el espacio, fruto de la globalización, ha comenzado a ser representado en términos planetario. Esto ha implicado que el territorio ya no solo representa exclusivamente los intereses nacionales, ni responde únicamente al ordenamiento

(división) político-administrativo estatal; por el contrario, crecientemente diversos espacios en múltiples escalas se han integrado a los intereses y administración globales. Ello ha implicado un desplazamiento desde los principios del capitalismo decimonónico con anclaje nacional, basado en la propiedad privada de los medios de producción y la venta de la fuerza de trabajo como base de la acumulación de capital en el marco de los Estados-nacionales; hacia un capitalismo bursátil de carácter transnacional (neoliberalismo geopolítico), el que se articula sobre la circulación acelerada de capitales golondrinas(42) a escala planetaria. La acumulación, por tanto, ya no reside en un país, sino que se han organizado y articulado internacionalmente (globalización), donde los intereses ya no se someten o subsumen en la lógica soberanista, como de igual manera, sus consecuencias han devenido en globales: crisis climática, creciente desigualdad y precariedad social, grandes movimientos migratorios de mano de obra, crisis humanitarias por desplazados y refugiados, crisis sanitarias y pandemias, entre muchas otras.

La fuerza globalizadora del capital financiero contemporáneo ha fracturado los principios básicos de la soberanía moderna, haciendo más compleja la pretensión de monopolio del control espacial bajo una escala unitaria soberana del Estado-Nación. Esta situación ha llevado a una renovada preocupación por el control y administración (poder) del espacio, en especial ante el decaimiento de los centros políticos tradicionales de los últimos siglos (Estados-Nacionales), por parte de los centros económicos (mercados globales) a partir de la postguerra y, en especial, a partir de la crisis del petróleo de la década del setenta, que consagró el capitalismo financiero. Por otra parte, los crecientes problemas asociados a la globalización, ha generado un cuestionamiento y crítica a los modelos de desarrollo y sus consecuencias. Esto se ha expresado en una creciente demanda de mayor control sobre los recursos a otras escalas, ya sean locales, provinciales, urbanos (ciudades globales), regionales (continentales o subcontinentales), o culturales (étnicas, nacionales o lingüísticas).

En este contexto global, las fuentes desde donde los seres humanos han obtenido respuestas el último siglo parecen estar secándose. El enorme concierto de incertidumbres por las que atraviesa actualmente la humanidad ha llevado al cuestionamiento de todas aquellas certezas que representaban axiomas incuestionables de la modernidad. Hoy no resulta descabellado preguntarse por la posibilidad de sobrevivencia del Estado-Nación, el mercado autorregulado, la democracia representativa en los términos que históricamente los hemos entendido. Todos ellos parecen estar sufriendo un desgaste que las ha hecho perder legitimidad, lo que pone en entredicho su continuidad o, por lo menos, están siendo llamadas a redefinirse de forma profunda y radical si pretenden reconstruir la confianza en ellos y persistir.

Las condiciones actuales de legitimidad de la democracia liberal y la economía de mercado distan mucho de aquellas del capitalismo tardío (Mandel, 1972) de fines del siglo XX, que se mostraban hegemónicas en gran parte del mundo, que llevó a autores, como Francis Fukuyama (1992), a plantear el fin de la historia. Detrás de la idea de fin de la historia, además de una tesis Hegeliana, está la pretensión ideológica de invariabilidad del presente que busca proyectarse y perpetuarse hacia el futuro. Pero dichas condiciones que dieron

(42) Capitales que buscan una ganancia rápida, llegando a un país por un corto período de tiempo y luego abandona nuevamente dicho país. Son capitales financieros especulativos.



sustento a este “optimismo” liberal, resulta cada vez más difícil de sostener, pues asistimos a una crítica radical al orden social y económico del siglo XX, ante la posibilidad técnicamente real, no teórica o retórica, del fin de la vida humana en el planeta.

Esta sensación contemporánea de inminente catástrofe y sensación de crisis, no ha ido aparejada de una claridad respecto a la alternativa a construir, pero la necesidad imperiosa de respuestas y acción, ha llevado a una progresiva articulación de diversas demandas democráticas (particular), que a través de la equivalencia entre insatisfacciones y su ordenamiento en estructuras de antagonismo (pueblo / élite), han logrado generar lo que Laclau (2005) ha definido como demandas populares (universales). Para lograr dicha articulación de las demandas democráticas que devienen en populares, es necesario condensar la pluralidad y lo múltiple a través de un significante vacío, es decir, aquel significante que no le corresponde ningún significado en específico, pues sus relaciones son arbitrarias, por lo que pueden integrar diversos significados, conformando un equilibrio inestable de lo heterogéneo en un antagonismo circunstancial, sin esencia, sino estratégico.

Es así como el territorio ha devenido en significante vacío, en tanto la apertura de su campo de significación en el marco de las demandas populares (ecologismo, desarrollo local, etnicidad, derecho a la ciudad, el urbanismo feminista, desigualdad, descentralización, y un largo etc.). En otras palabras, el territorio ha dejado de ser un concepto vinculado exclusivamente a la idea de soberanía nacional o de explotación productiva para el mercado global, y ha adquirido un significado multiescalar (global, regional, nacional, subnacional, local, barrial), como multipolar (responde a diferentes fuentes de poder y legitimidad, dependiendo del problema o dimensión en juego).

Dentro de esta apertura de la idea de territorio, es importante destacar aquellos significados que han surgido desde la condición de subalternidad (Gramsci, 1981; de Sousa, 2009; Spivak, 1998) por su potencia crítica y contrahegemónica. El potencial disruptivo de la subalternidad, se relaciona con su desadaptación y dificultad de cooptación por la lógica neoliberal de individuación, lo cual representa un peligro, en tanto la menor efectividad de los mecanismos de disciplinamiento, haciéndolos más proclives a desnudar el carácter arbitrario de todo orden, en especial cuando este comienza a perder legitimidad.

Este reblandecimiento de la legitimidad neoliberal, abre la posibilidad política de su profanación (Agamben, 2005a), entendiendo ésta en el contexto de la importancia que Agamben le confiere a la idea de “separación” dentro del pensamiento religioso, que aparta todo aquello signado con el carácter de sagrado (consagrar), lo cual es disociado de la esfera de lo humano. De esta forma, este ejercicio teológico de la separación de la vida humana de lugares, personas, ámbitos y objetos que son imbuidos del halo de lo sacro, se ha proyectado sobre el mundo secular moderno, que autores como Schmitt (1985) han utilizado como basamento para construir la idea moderna de soberanía; como de igual forma, el neoliberalismo también ha reformulado respecto de la libertad individual (Hayek, 2008) como dispositivo teológico político (Kotsko, 2018), donde opera el milagro del orden natural de la pretensión de autorregulación del mercado.

La profanación, de esta manera, implicaría correr el velo de lo sagrado, dejando en evidencia a aquellos dispositivos teológicos que permiten dicha separación con que se ha ordenado

el mundo, abriendo umbrales de nuevas relaciones entre territorios, espacios y lugares (significante) y el habitar de las personas (significado). En otras palabras, es una apertura a la multiplicidad, a la suspensión del sentido en su uso habitual o hegemónico, para resignificarlo y reapropiárselo, forzando la modificación en las correlaciones de fuerzas que se proyectan en el espacio.

Es en esta reapropiación o revinculación entre espacio y la vida de las personas, como demanda popular a través de movimientos sociales en su lucha contrahegemónica, que ha emergido el territorio como una dimensión de análisis de interés para las ciencias sociales, en tanto se presenta como una fuente de legitimidad cada vez más recurrente en tanto su capacidad de absorber significados heterogéneos, que proyecta una renovada disputa por el poder sobre el espacio. En este proceso, la acción política se ha articulado desde la multiplicidad, que de manera en red y orgánica han ido construyendo puentes de entendimiento y lugares de encuentro político.

De esta forma, podría plantearse que la creación de la UAY se inscribe en este proyecto político mayor de reconstrucción de un espacio de vida en común, que, en este caso en específico, se hace desde el habitar en espacio físico y simbólico. Es esta apropiación singular de la idea de territorio respecto de otras definiciones hegemónicas del mismo (globalización, soberanía), que tratamos de explorar en una parte importante de esta investigación. De esta forma, se hace necesario hacer una revisión del concepto de territorio, partiendo de una definición canónica de territorio, cómo históricamente éste ha evolucionado, su materialización en instituciones centrales que están en juego en el caso de estudio (Estado-Nación, mercado, democracia representativa y lo regional), para cerrar con la singularidad del espacio geográfico de la Patagonia chilena y su relación con el Estado chileno y los procesos de globalización.

## 4.2. Definición y etimología de territorio

Una primera aproximación a una definición de territorio, es aquella que provee la Real Academia Española (RAE), la cual entrega algunos elementos que, posteriormente, servirán para una mejor delimitación y alcance desde la teoría.

- a) m. Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.
- b) m. terreno (ll campo o esfera de acción).
- c) m. Circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga.
- d) m. Terreno o lugar concreto, como una cueva, un árbol o un hormiguero, donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres (43).

(43) Real Academia Española [RAE] (2020). Diccionario de la lengua española (edición del tricentenario). <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=E6L4n56GWDXX23Z9laYq>

Se puede apreciar, que, en sus cuatro acepciones, contiene una serie de elementos que permiten comprender los alcances del concepto. En la primera definición apela a un espacio, su posesión y su dominio (control) en diversas escalas. En su segunda acepción, la definición apela a un saber en un campo de actividad. La tercera acepción remite al establecimiento de fronteras y su jurisdicción, es decir, el control burocrático del espacio. Finalmente, en último término, comprende una relación entre geografía, habitar, relaciones sociales (parentesco) y una cultura (expresada en el uso de la violencia como medio de defensa).

Estos elementos ya se pueden rastrear en el origen etimológico de la palabra territorio, la que tiene adosado una serie de significados relacionados con ella. En este sentido, la palabra territorio proviene del latín *terrĭtōriūm*, que encuentra su origen, según el *Dictionnaire étymologique de la langue latine. Histoire des mots* de Ernout y Meillet (2001), en la palabra *tĕrra* –ae (tierra), la que es definida como un elemento (opuesto al mar), un planeta que habitamos, o como parte de la tierra que habitamos, región, país. Por otra parte, el sufijo latino de *terrĭtōriūm*, –torium (lugar de o pertenencia), señala una idea de finalidad, el resultado de una acción, la propiedad de algo, por lo que puede entenderse territorio como la posesión o dominio político y administrativo de la tierra.

A la palabra latina *tĕrra* –ae (tierra) se le asocian varias derivaciones, que permiten aproximarse a otras significaciones que expanden su campo de significados. La palabra del latín *tĕrra* –ae es un derivado de \**tĕr-es-* (indoeuropea), que significa seco, por lo que se relaciona *terra* a *torreō*, que significa hacer temblar, aterrorizar, sacudir, pero, también, connota un antiguo epíteto para referirse a la sequía. Dentro de estas derivaciones de *tĕrra* –ae vinculado a \**tĕr-es-* en el caso del castellano, tomando como base el *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispano* de Joan Corominas (1983a), podemos encontrar: aterrizar y terremoto. En el caso de aterrizar, en un principio se asociaba a “derribar”, luego a “abatir” y “consternar”, posteriormente, y de manera tardía, por influjo de la palabra “terror”, llegó a significar aterrorizar. Por su parte, terremoto, proviene del latín *tĕrrae* (tierra) y *mōtus* (movimientos), que es movimientos de la tierra. Esto permite plantear, que, tras el dominio de la tierra mediante dispositivos políticos, jurídicos y militares, existe, a fin de cuentas, la potencia de la violencia y miedo.

Otras derivaciones de la palabra *tĕrra* –ae, que se han analizado para el francés en el diccionario de Ernout y Meillet (2001), son *terroir* (terruño), que proviene de –*torris* (marca, marca de fuego) (Lewis, 1891; Lewis & Short, 1879), que habla de un símbolo visible que denota propiedad o pertenencia, que puede interpretarse como una frontera, pero también, como un sentimiento de identificación porque es el lugar del origen de la procedencia (lugar de nacimiento), o una marca por acción del habitar, en tanto este es un terreno marcado por la labor de la cual se vive (agricultura, ganadería, labranza), que deja marcas por acción del trabajo, por un saber aplicado a la subsistencia, a competencias técnicas y prácticas (terrenales).

En el griego la palabra que denotaba al territorio es *demos*, que representa un “concepto territorial y político, designa a la vez una porción de territorio y el pueblo que vive en él” (Benveniste, 1983, p. 291). Émile Benaviste también señala que la idea de “pueblo” asociada a *demos*, no hay que confundirlas con relaciones de parentesco o políticas, y tampoco asimilarla a un *éthnos*, en tanto este concepto comprende no solo a los hombres, sino que también a

los animales e insectos (abejas), y designa, además, a los compañeros en combate. Pueblo, por tanto, dentro del demos, sería aquel grupo de seres humanos que los une únicamente la condición social común, es decir, aquello que comparten y que les pertenece a todos.

Otro elemento del territorio y su etimología es que esta tierra se transforma en territorio no sólo en el dominio y demarcación, sino también, en que este es habitado. ¿Qué significa que un espacio sea habitado? Si no retrotraemos al origen latino de la palabra habitar, encontramos que proviene de *habitāre*, que significa “ocupar un lugar, vivir en él” (Corominas, 1983b, p. 312), que es un frecuentativo de *habēō -ēre* (tener), es decir, se refiere a tener algo de manera reiterada. Ello denota identidad, pertenencia y dominio de un lugar.

Tanto la definición de territorio, su etimología y significados asociados a las palabras vinculadas a la idea de territorio, contienen una serie de dimensiones que permiten comprender los alcances conceptuales de este término, dentro de los que destacan:

1. Material: espacio, superficie, geografía, recursos, personas, flora, fauna, subsistencia.
2. Funcional: poder, soberanía, jurisdicción, frontera, control, dominio, saber, administración,
3. Simbólica: identidad, pertenencia, origen, relaciones sociales, parentesco, prácticas, violencia, terror.

Esta triple connotación material, funcional y simbólica del territorio, hace que su análisis conceptual, no puede desentenderse de sus consideraciones económicas, políticas y culturales. Es decir, en su carácter económico (material), en tanto fuente de recursos y subsistencia; en su carácter político (funcional), como ejercicio de dominación y poder; y en su carácter cultural (simbólico), en tanto identidad y pertenencia. De esta forma, hay que analizar cómo estas tres dimensiones, expresadas en estos tres caracteres, han evolucionado durante el siglo XX hasta nuestros días.

#### 4.3. Territorio y región. Una evolución histórica de ambos conceptos

El concepto de territorio quedó anclado a la huella que dejó en los estudios geográficos la escuela alemana. Desde fines del siglo XIX hasta la primera mitad del XX, dieron vida a lo que se conoce como geografía política, ligada a la figura de Ratzel. Esta escuela centró su análisis en el estudio de establecimiento de fronteras, que expresa una orientación ideológica enfocada en una geografía de los Estados-Nacionales, en tanto los Estados serían la expresión de la distribución de la población y de sus características sociales y culturales fruto de la influencia de las condiciones geográficas. Espacio y pueblo (territorio y lengua) se veían así profundamente imbricados, configurando un determinismo geográfico que se vinculó a la noción de raza usada por el nazismo. El territorio, en esta lógica, presenta una impronta cartográfica, en tanto mapa fisiográfico de los recursos con que cuentan los Estados y sobre los que posee dominio absoluto (soberano), ya sean estos naturales o humanos. El dinamismo (superioridad) de los “pueblos”, queda expresado en la idea de expansión del “espacio vital” (Ratzel, 1975), el cual sería la fuerza motriz del establecimiento de fronteras por parte de los

Estados-Nacionales, que encontraba su límite ante otro Estado equivalente en dinamismo. Tratando de romper con este determinismo geográfico en la idea de territorio de la escuela alemana, la escuela francesa de geografía, representada en la figura de Paul Vidal de la Blanche (1955), acuña el concepto de “región”. La idea de la región se inscribe en el impulso de la expansión del capitalismo, tanto en su vertiente localista fruto de la revolución industrial (civilización), como en su forma de enclaves productivos (de recursos naturales) fruto de la expansión capitalista (colonial), que Hobsbawm (1998) denominó como la “era del imperio”. Vidal de la Blanche busca desarrollar una teoría que le permita comprender de manera más exacta la relación entre los elementos de la naturaleza y la sociedad, donde los humanos son entendidos como agente geográfico que transforman la naturaleza. Su conexión con la expansión capitalista estriba en que atrás de esta noción de región, está el sometimiento de las colonias a los países centrales, donde las naciones europeas representarían el pináculo de la civilización, por lo que su expansión es un impulso natural fruto de su superioridad. Por ello, buscaba aportar en la expansión de la explotación de los recursos naturales en diferentes regiones del orbe (expansión del capitalismo global), como a su administración colonial, además, de representarse dicha misión como la expansión del progreso y la civilización.

Bajo ambas concepciones, alemana y francesa, el espacio era visto como una variable en expansión, proveedora de crecimiento y progreso infinito. Tanto los territorios como las regiones periféricas, con sus recursos y personas, eran proyectados como objetos a dominar y controlar, ya sea por expresión de las necesidades de un pueblo (espacio vital) o por producto del desarrollo civilizatorio (capitalismo). Este modelo comienza a decaer con posterioridad a la segunda guerra mundial, en parte, por los cambios en el concierto geopolítico, que pasa del expansionismo colonial, a un ordenamiento territorial en la lógica de la guerra fría, organizado en la lógica de la órbita de influencia.

La postguerra implicó una reconstrucción de la idea de territorio bajo una lógica del desarrollo, que bajo el influjo del keynesianismo, imprimió un rol activo al Estado en el progreso del territorial, entendido como el objetivo de proveer de una homogeneidad económica y social a los países (bienestar) (Judt, 2019), sintetizada en la idea de crecimiento interno, sustitución de importaciones y políticas de protección a la producción nacional (Hiernaux, 1999). Bajo estos parámetros, el territorio quedó circunscrito al campo geopolítico de las relaciones internacionales de los países, y nuevamente la idea de regiones cobra vigencia. La región, así, se posiciona como la unidad de planificación e intervención estatal (Boudeville, 1965), que vino de la mano de la emergencia de un nuevo paradigma en los estudios geográficos, como fue la llamada “revolución cuantitativa”, que a partir de la década de 1960 le imprime a la disciplina una fuerte impronta positivista y burocrática. Emerge en este contexto el “regionalismo”, que representa una estrategia de administración y planificación del territorio, adecuando las políticas de desarrollo a dichas realidades locales y regionales.

A partir de la década de 1970, el territorio en su matriz desarrollista (bienestar) y la región (unidad de planificación) comienzan a ser criticados por el resurgimiento del pensamiento liberal (neoliberal) (Judt, 2019). Bajo este paradigma, los territorios ya no son definidos en función de su pertenencia a un Estado-Nación, como tampoco las regiones pueden pensar su desarrollo desde la planificación estatal, sino que debe pensarse en función de sus ventajas comparativas y competitivas a escala global, volviendo a una concepción de enclaves productivos decimonónico. Este carácter global de la economía capitalista, emerge fruto de



una revolución tecnocientífica (procesos productivos, comunicaciones, transporte, etc.), ante lo cual la región como unidad de análisis y concepto teórico comenzó a perder fuerza a la hora de explicar las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, al estar estos intersectados por nuevos vectores de fuerza global, adquiriendo un ritmo y despliegue, que supero, incluso, la capacidad de control territorial de los Estados-Naciones. Todo este proceso tuvo enormes impactos en las tres dimensiones que hemos considerado en la sección anterior dentro de la definición de territorio:

1. Materiales: pasando del desarrollo (bienestar) homogéneo a nivel nacional, al crecimiento económico, entrando en la lógica de regiones ganadoras y perdedoras;
2. Políticos: pasando del control y la planificación estatal del espacio, a un control económico transnacional del espacio;
3. Culturales: desintegración de las identidades colectivas, dentro de las que caben las territoriales, por la expansión de la ideología del individuo (individuación) sin anclajes sociales y culturales.

De esta forma, territorio como control político del espacio, y región, como unidad de planificación del espacio, se desdibujan ante la preeminencia de la economía capitalista tardía que entiende el espacio como recurso.

La pérdida de control del espacio por parte del Estado-Nación fruto del proceso de globalización; la creciente desigualdad espacial entre hemisferios, países, regiones o intrarregional; el impacto del crecimiento sobre la crisis climática, entre muchos otros factores, han venido a reclamar una nueva conceptualización del territorio y la región en los últimos años. Así, el territorio ha devenido en una idea más flexible, aunque no obstante continúa teniendo implicaciones geopolíticas de las relaciones internacionales de los Estados. Fruto de su uso multidisciplinario, actualmente ha adquirido mucha mayor versatilidad para describir la espacialidad de las relaciones sociales, muchas de las cuales trascienden o limitan el carácter nacional de éstas, dándose de manera simultánea en diferentes escalas.

Una aproximación al concepto de territorio contemporáneo es la que propone, por ejemplo, Mançano (2011), quien plantea el carácter multiescalar y multidimensional del territorio. En el caso de la multiescalaridad, tenemos que el espacio geográfico antecede al territorio (Raffestin, 2011), por lo que este implica una forma de apropiación. Esto significa que no existe un único territorio, sino que múltiples territorios en diferentes escalas y en disputa. La transformación en territorio de este espacio geográfico se explica por la producción de relaciones sociales, las que construyen un saber-poder que da forma al territorio, los recursos, la cultura y la diferencia, de ahí su carácter multidimensional. El territorio, por tanto, no es un hecho objetivo, sino una disputa política entre diversos grupos (actores), que tratan de apropiarse del espacio a través de relaciones de poder (discursos-saberes) y de formas de vida (geografía-recursos) (Raffestin, 2011).

A esta concepción del espacio en la multiplicidad (escalar y dimensional), habría que añadir la simultaneidad, entendiendo que la globalización del espacio implica el establecimiento de un tiempo sincrónico (un tiempo único del planeta), que permite la experiencia social,

de producción económica y de símbolos a escala global de manera simultánea, pero que al mismo tiempo genera una fragmentación del espacio, es decir, ya no necesita continuidad espacial. El concepto de región, por tanto, como unidad de planificación para el desarrollo (de fuerte impronta económica) o como unidad socioespacial de análisis, ha comenzado a perder fuerza explicativa de estas nuevas realidades (Llanos-Hernández, 2010), cediendo protagonismo al territorio. La región, por tanto, ha devenido en recurso sociopolítico más que en una unidad de estudio en sí misma, pues es el espacio para articular demandas insatisfechas de mayor autonomía territorial.

El renovado interés por la noción de territorio se puede explicar, entonces, porque ha logrado sacarse el corset del Estado-Nación y su pretensión de homogeneidad, integrando lo particular, la diferencia y la multiplicidad en su reflexión, fruto de su expansión multidisciplinaria. Desde esta capacidad integrativa, han emergido importantes discursos críticos de la modernidad (Deleuze & Guattari, 1997), incorporando nuevos significados que explican conceptualmente las profundas transformaciones y el vértigo en el espacio tiempo del capitalismo tardío globalizado. De esta forma, podemos establecer una serie de criterios que conformarían esta nueva forma de aproximarse al tema del territorio:

- Móvil: el espacio deja de ser entendido como el soporte físico de las relaciones sociales, y pasa a ser una dimensión construida desde las relaciones sociales y de poder, es decir, el territorio no lo antecede, es un producto de estas relaciones.
- Fragmentario: existen múltiples territorios que se superponen, los que se estructuran en diversas escalas espaciales (multiescalar).
- Múltiple: integra una diversidad de imaginarios, identidades y símbolos que no pueden ser reducidos a una escala ni presuponen unidad, siendo las multiplicidades la forma de experimentar la realidad.
- Descentralizado: el control, apropiación y dominio del espacio, no se estructura homogéneamente en un centro, sino que en la forma de red mediante alianzas y antagonismos móviles.

Tomando este contexto, y viendo cómo ha evolucionado la idea de territorio, se hace necesario revisar cómo han evolucionado y se han adaptado es estos cambios las principales instituciones modernas actualmente vigentes, como son el Estado-Nación, el mercado autorregulado y la democracia representativa.

#### 4.4. Estado-Nación y soberanía

El futuro del Estado-Nación como forma de organización política, debería ser una pregunta central de toda reflexión sobre la deconstrucción de la idea nacional del territorio. Nadie discute lo exitoso que ha sido el Estado-Nación desde su surgimiento como posibilidad jurídica con la Paz de Westfalia en 1648, donde emerge el concepto de soberanía nacional moderna. Bajo su influjo, se ha reconstruido la historia de la humanidad y se ha tomado

posesión de todas las existencias en clave nacional-estatal, no quedando nada sin ser tamizado bajo sus parámetros. En pocas palabras, significó una reformulación radical del mundo, tanto del pasado, presente y del futuro, en tanto la dificultad de pensarse fuera del corset de la nación.

Para tratar de entender el futuro de esta entelequia, hay que preguntarse si ésta aún mantiene o mantendrá su capacidad de apropiación de todas las experiencias, espacios, vidas, culturas y recursos. En otras palabras, podrá seguir proveyendo un verosímil de sociedad (la nacional) y a qué costo. Por el momento, sólo a modo de contexto, el surgimiento de problemas globales ha comenzado a mostrar los límites en su capacidad de respuesta, como son la crisis climática, la desigualdad y múltiples riesgos globales que asechan a la humanidad (como actualmente ocurre con la pandemia del Sar Cov-2). Así, cabe preguntarse por las condiciones de posibilidad que dieron vida al Estado-Nación moderno.

El Estado-Nación surge de la conjunción de diversos elementos, entenderlos permite aquilatar su real crisis como formación política y sus perspectivas de persistencia futura. Un primer elemento es la lógica u horizonte de época que da vida al Estado-Nación (entendiendo que éste es una construcción histórica), como es la emergencia de la racionalidad como horizonte de acción del individuo (cálculo racional) y de las instituciones (burocracia), que Weber (2003) definió como una jaula de hierro. De esto se deriva la separación radical de los humanos de la naturaleza, en tanto, lo humano sería el pináculo de la vida al conformar una entidad racional que puede entender, manipular y dominar la naturaleza. Este carácter racional, por otra parte, implica el fin de la legitimidad religiosa del poder, que se traduce en la idea revolucionaria de que las personas pueden gobernarse por sí mismos sin reyes como intermediarios. Así, el ser humano se revela como dios de sí mismo, en tanto dios como entidad externa al sujeto deja de ser un código que oriente la conducta humana, lo que Nietzsche (2001) definió como la muerte de dios.

En segundo término, esta racionalidad que pretende ser vara de medida y fuente de legitimidad, plantea el interrogante de cómo organizar una sociedad bajo sus preceptos. Es así como surge la idea de contrato social, que es la imposición de la racionalidad mediante un orden legal que proteja a la sociedad de quienes actúan irracionalmente –la violencia inherente al humano de Hobbes (2011)-, enajenando los derechos individuales en favor de la autoridad, desplazamiento que da forma al soberano en tanto representante ahora del colectivo o la nación (Leviatán). El contrato social, así, da vida a la norma y, paradójicamente, es en la excepción a ésta para garantizar su protección, donde se constituye el poder como soberano (Schmitt, 1985). Justamente es este elemento excepcional lo que lleva a Weber (1984) a plantear respecto al Estado, que lo que lo definiría sería el monopolio del uso de la violencia, o, en otras palabras, la legitimidad de la excepción.

Cabe entonces preguntarse por la fuente de la legitimidad más allá de la norma, para no caer en solipsismos. Aquí es donde el Estado reclama un sentido de totalidad que supera a la mera agregación de intereses individuales, en tanto su legitimidad se basa en el despliegue autónomo de la razón (ética) como promotor del interés colectivo (norma) (Hegel, 1987). Esta legitimidad racional del Estado encuentra su límite en la necesidad de la idea de nación para delimitar el campo de su soberanía, al punto, que incluso las revoluciones proletarias se han presentado en clave nacional para dotar de legitimidad a sus movimientos.



La nación, así, se presenta como una comunidad (Anderson, 2006) o una geografía (Said, 2016) imaginada-imaginaria, que remiten al componente simbólico desde donde se funda una comunidad social o de destino, la cual incluso se presenta como anterior al Estado. Para dicho ejercicio, es necesario la existencia de un elemento unificador (lengua, espacio, historia, costumbres, etc.) donde se reconozcan las personas (comunidad imaginada) y que de un orden al mundo o a la experiencia (geografía imaginaria). Pero no hay que olvidar, como señala Hobsbawm (2000), el carácter violento en el origen de toda nación, pues toda nación fue primero una región, la cual resulta victoriosa. De esa manera, la nación deviene en poder colonial, entendido como la “expansión de una sociedad sobre nuevas tierras” (Moraes, 2015, p. 229), que para las regiones sometidas, representaría una suerte de colonialismo republicano (Harambour, 2012). De esta forma, el Estado Nacional tiene como proyecto constitutivo la construcción de un discurso de homogeneidad cultural, que haga invisible esta violencia primaria.

De esta manera, en el Estado-Nación moderno existe un isomorfismo entre orden social y homogeneidad cultural, que da sustento al estado de derecho en un territorio mediante, como plantea Schmitt (1985), el establecimiento tanto de la “norma” (orden social) como de lo “normal” (homogeneidad cultural). Todas las dimensiones de la vida humana quedan de esta forma subsumidas al poder del Estado-Nación, incluyendo los cuerpos y la biología (Foucault, 2006).

Bajo estos parámetros, la excepción para el Estado-Nación conformaría la expresión secular del principio del milagro del pensamiento religioso, en tanto, al igual que éste, el soberano no está sujeto a las normas o las leyes, sino que las crea (Schmitt, 2009). Pero esta capacidad “milagrosa” del soberano se ha visto mermada por la emergencia de un mercado que pretende autorregularse, es decir, seguir sus propios designios sin intervención nacional, emergencia que analizaremos a continuación.

## 4.5. Mercado y libertad

El proceso de globalización ha venido a redefinir la experiencia humana como exclusivamente nacional, pues los marcos estatal-nacionales se han visto desbordados ante la abrumadora interconexión de tiempos, recursos, espacios y personas que se soporta en la tecnología y digitalización de la experiencia humana, que hace que resulte imposible contenerla en un recipiente homogéneo.

El mercado y su pretensión de autoregulación (Polanyi, 2017), ha logrado la escala planetaria en la gestión de sus intereses, rompiendo las amarras nacionales y sociales, fenómeno que se agudizó a partir de la década de 1970 en adelante con fin del patrón oro y la consolidación de una economía financiera y especulativa (petrodólares) (Krugman et al., 2008). A partir de allí, la ideología neoliberal se ha mostrado tremendamente exitosa y hegemónica, consolidando la primacía de la idea de un individuo libre y centrado en sí mismo sin anclajes nacionales o sociales. Este es quizás su mayor logro ideológico, en tanto disuelve la idea de sujetos sociales (clase social, género, etc.) o identidades colectivas (territoriales, étnicas, etc.),

careciendo el individuo de todo vínculo y responsabilidad social, orientándose solamente por la racionalidad instrumental para la maximización de su bienestar. Paradojalmente, es justamente la llegada de esta idea de un sujeto desprovisto de todo vínculo, que es posible el advenimiento de la sociedad de masas, que está en la base del capitalismo global y de un modelo productivo depredador del medio ambiente.

La libertad bajo este paradigma, no resiste restricciones, para lo cual es necesario reducir el campo de injerencia del Estado y la política en todo lo posible, pues así se amplía el ejercicio de la autonomía individual sustentado en la libertad de elección (Hayek, 2008). Como se aprecia, a diferencia de la sociedad centrada en el Estado-Nación, que reclama el milagro para la excepción que da sustento al soberano, acá el milagro es expropiado por el mercado, para trasladarla a la idea de libertad. La libertad, así, no puede ser sometida a ninguna norma, soberanía o intervención externa que no sea su propia autorregulación que emerja de la interacción entre individuos libres en el mercado bajo la ley de la oferta y la demanda. Bajo esta lógica, el bienestar deja de representar un derecho social o bien colectivo, y se convierte en un bien de consumo financiado por y para el beneficio individual. Esta descomposición de los lazos lleva a la explotación ilimitada de los recursos, pues los deseos son infinitos en tanto la libertad no soporta restricción, y a la disolución de todos los vínculos sociales. Pero la vida ha comenzado a experimentar límites, que obliga a repensar si dicha libertad es sostenible sin violencia.

Desde hace décadas, desde el punto de vista programático-organizativo, los países occidentales evidencian una reducción de la intervención estatal, bajo la premisa de eliminar la distorsión a las fuerzas de la libre competencia que deben producir rendimientos crecientes en cantidad y calidad de bienes y servicios, incluso para los más carenciados (Friedman, 1966). Para ello, debe fomentarse la expansión del mercado a todos los ámbitos de la sociedad, imponiendo la competencia como el único mecanismo de regulación. Detrás de este supuesto está la ideología de la autorregulación del mercado, que expulsa la deliberación política del bienestar y la protección (Judt, 2019). Ello ha redundado en que el Estado ha ido quedando desnudo con el monopolio de la violencia, pero, cada vez, con menos legitimidad, pues éste no puede aplicar la excepción como recurso para intervenir el mercado autorregulado. Así, los Estados-Naciones pasan a ser un elemento que provee la estabilidad social en la distribución desigual de los beneficios, pero que no controlan la producción ni el comercio. La clase social, ante el declive del trabajo como principio universal de la actividad humana, deja de ser el espacio desde donde se articulan los discursos sociales y políticos, dando paso a su fragmentación en subjetividad, pero que a diferencia del obrero que lo precedió como sujeto histórico, que circunscribía su lucha a los marcos del Estado-Nación, ahora se disgrega en diversas luchas desterritorializadas.

El margen de acción Estatal queda restringido en términos de políticas públicas a garantizar que operen las fuerzas del mercado, planteando la disminución del gasto público reduciéndolo al mínimo y sólo enfocado en aquellas personas excluidas del mercado (Friedman & Friedman, 1983). Nuevamente, el principio rector acá es el de focalización que se centra en subsidios a los individuos. Esta idea de individuo y no de sociedad, habría comenzado a destruir, incluso, las condiciones que hacen posible el mismo capitalismo (Raghuram & Zingales, 2003), ya sea por la vía de la destrucción medio ambiental o mediante la generación exponencial de precariedad (Standing, 2011). Esta entropía hace cada vez más dificultosa la reproducción

de las condiciones del orden social anterior sin violencia. Por otra parte, la manera como históricamente se han procesado las demandas sociales y las crisis para evitar la violencia ha sido a través de la política. Pero la democracia representativa ha venido evidenciando un agotamiento de sus procedimientos e instituciones, y los partidos políticos han dejado de ser la correa de transmisión hacia la institucionalidad de dichas demandas sociales.

La deconstrucción del individuo y su supuesta autonomía-libertad, y la reconstrucción de lo común incluso más allá de lo humano (Latour, 2008), representan el gran proyecto que nos anuncia el futuro, donde una nueva espacialidad y la apertura de la caja negra del territorio nacional, posibilita nuevas formas de pensarse y relacionarse con los Estados y el mercado.

#### 4.6. Democracia y representación

Resulta evidente en este contexto que lo nacional comienza a fracturarse. Por ello, es crucial entender el descentramiento del Estado-Nación como expresión del desgaste de la legitimidad basado en el monopolio de la totalidad de la experiencia social y política (nadie se podía pensar sin nacionalidad). Este descentramiento lleva a que el lugar de lo político se ramifique y deje de tener como interlocutor único al Estado-Nación, incluso, ante algunas demandas aparece como un lastre, como es en el caso de la crisis climática.

Esta pérdida de su potencia como espacio del “milagro” en tanto soberano, podría explicar en parte el declive a nivel mundial de la democracia liberal, tanto en términos de participación como de su capacidad de vinculación con la sociedad para agenciar sus demandas. Ello permite entender el por qué la ciudadanía ha privilegiado la vía no institucional de participación política (protesta), pero, al mismo tiempo, ha mostrado escasa capacidad de articulación posterior a los estallidos, como han sido la Primavera Árabe, el Sitio de Wall Street, los Indignados de Madrid o el estallido social de octubre en Chile.

El debilitamiento del Estado-Nación como horizonte totalizador, ha hecho resurgir identidades subordinadas al proyecto de homogenización cultural y lingüística del Estado-Nación. Por mencionar algunos ejemplos, con posterioridad a la disolución de la Unión Soviética, las lenguas que se creían muertas por efecto de 70 años de política lingüística reaparecen como si nunca hubieran estado silentes, caso parecido al del catalán y el euskera en España, y del mapudungún en Chile, que no obstante pasos por regímenes dictatoriales y de políticas de asimilación, han encontrado el camino para persistir.

Comienza a fragmentarse de esta forma la idea de homogeneidad cultural central en el reclamo soberano del Estado-Nación. Diversos grupos sub-nacionales, más que demandar la protección de sus derechos en el marco de los Derechos Humanos (como ha sido, por ejemplo, el intento de “patrimonialización” de los pueblos indígenas), éstos han tomado el camino de la lucha, es decir, de la política (Schmitt, 2009), los cuales se plantean como sujetos soberanos en disputa, que ha venido a hacer crujiir aún más los límites de las posibilidades de resolución de conflictos por parte del Estado-Nación, pero esta vez desde dentro de sí mismo.

La democracia liberal, por su parte, al estar circunscrita como procedimiento a un territorio delimitado, se ha vuelto el espacio de expresión de aquellos que promueven nacionalismos, reivindicando electoralmente la aspiración de mantener o reconstruir la simetría entre orden social y homogeneidad cultural. Por ello, se aprecia el incremento al rechazo de la migración y el refugio, como su asimilación al terrorismo y la desprotección social, reclamando por la reconstrucción de una ciudadanía restringida mediante la exclusión masiva. Esta agenda de la derecha más radical ha ido progresivamente permeando a otros sectores sociales, como las clases medias, sectores obreros históricamente de izquierda, como de todos quienes desean devolver la centralidad Estado-Nacional como soberano.

En sentido inverso al nacionalismo, hay sectores que han radicalizado la idea de individuo, reclamando lógicas identitarias que se entrecruzan (género, etnicidad, orientación sexual, discapacidad, etc.), que arropadas bajo el manto de la interseccionalidad (Crenshaw, 1989), rechazan cualquier forma de intermediación o representación política (Fraser, 2013). Este fenómeno puede inscribirse dentro de un proceso más amplio como es la emergencia de los valores postmateriales (Inglehart, 1997), que es el desplazamiento de las demandas desde aquellos valores vinculados al bienestar (material), que eran provistos por el Estado-Nación y campo de lucha política del siglo XX, por otros basados en valores desterritorializados e identidades particulares, que van desde identidades sexuales y de género, identidades étnicas y religiosas, hasta la defensa del medio ambiente, calidad de vida urbana (ciclistas, patrimonio urbano), entre otras.

La democracia representativa en este contexto de fragmentación social y la consolidación del individuo como unidad y medida de todo, ha entrado en una crisis justamente en su capacidad de representar. Esta situación de fractura y fragmentación se ha visto exacerbada en la expansión y consolidación de redes de comunicación digitales descentralizadas (Castells, 2017), que han visto proliferar las críticas y las demanda de democracia directa (autorrepresentación), articulándose risomáticamente en redes digitales en función de idearios diversos, objetivos cambiantes, ideologías ambivalentes e interlocutores multiniveles (locales, nacionales, regionales, globales, estatales, privados e internacionales), que genera un escenario de democracia en red, que prescinden justamente de la intermediación. Es evidente que la institucionalidad democrática moderna no se pensó para una situación de comunicación global en tiempo real, ello explica la demanda creciente de participación y transparencia a la institucionalidad política. Las redes digitales, por tanto, no constituyen el espacio de la libertad (en especial en un contexto de manipulación de masas mediante desinformación, como son las llamadas fake news), sino que en el espacio de la lucha política por ésta. En este contexto, es que el planteamiento de una democracia radical cobra sentido, ya sea, como plantea Dahlberg & Siapera (2007), en sus vertientes deliberativas (Habermas, 1998), agonística (Laclau & Mouffe, 1987), o autonomista (Virno, 2003). Este escenario de crisis sistémica lleva a preguntarse cómo se rearticulará la experiencia humana para sobrellevar la creciente complejidad e incertidumbre. Para ello, resulta relevante analizar cómo se redefinirá la vida en sociedad o lo común.

## 4.7. Reconstrucción de lo común

La pérdida de centralidad del Estado-Nación en su dificultad para monopolizar la experiencia humana, como la disminución de la confianza en la autorregulación del mercado, en tanto causante de la crisis climática y la precarización global, ha evidenciado las contradicciones y posibilidades por las que atraviesa esta época. Como bien plantean Dardot y Laval (2013), esta mercantilización (privatización) del bienestar y la dificultad de representar el bien común por parte del Estado-Nación, ha hecho perder fuerza y capacidad explicativa a la dicotomía público/privado, resultando insuficiente para dar cuenta de aquellos elementos de acción política contemporánea que permita reducir la injerencia de la racionalidad neoliberal en la vida cotidiana de las personas. Para tratar de encarar este problema actual, hay un elemento que aparece como una constante, como es preguntarnos por aquello que nos es común, que representa la antípoda de la competencia neoliberal (Laval y Dardot, 2015).

Tanto el Estado-Nación como el mercado autorregulado, se muestran cada vez más incapaces de ofrecer soluciones a los desafíos que enfrenta la humanidad, sino que, además, han sido los responsables, y como hemos visto, cómplices de la crisis climática, la desigualdad y explotación irracional del planeta. Para construir una alternativa a esta situación, resulta ineludible pensar e imaginar nuevas formas de vida y otro mundo posible. De esta forma, se observa una serie de alternativas que han venido a disputar un sentido de futuro común, que podrían ordenarse desde aquellas ópticas inscritas dentro de las lógicas de la modernidad (racionalidad), a otras que buscan reconstruir lo común desde lo comunitario, lo territorial, o, incluso, más allá de lo humano.

Una primera corte de ideas se organiza en torno al planteamiento de una modernidad incompleta, la cual señala el advenimiento de una sociedad posnacional (Habermas, 2000) que rescata una ética de la racionalidad. Esta lógica no se ancla en el Estado-Nación, sino que se basaría en una concepción humanista secular, que pone en el centro a la persona, a la cual recubre de derechos universales, inherentes a su naturaleza humana. Para tal efecto, plantea el concepto de patriotismo constitucional (Habermas, 2008), que implica la primacía de los principios universales, como los Derechos Humanos, por sobre el carácter soberano. Esta idea es uno de los pilares de la politización de los derechos, que es una de las fuentes de lucha social en diversos lugares del planeta, que, en el caso de la educación superior, es la reivindicación del derecho a una educación gratuita y de calidad. Radicalizando la idea de Habermas de patriotismo constitucional, el cosmopolitismo plantea a la “sociedad como ideal regulativo” (Chernilo, 2008), que se traduce en que todas las personas son tributarias de los mismos derechos en todo el planeta. De esta forma, el cosmopolitismo busca superar la creencia inmanente de que el Estado-Nación es la forma natural y única de organización social y política de la modernidad (Beck, 2005), axioma que ha sido criticado por diversos autores, que se ha expresado en planteamiento y definiciones como el síndrome “estado-céntrico” de Wallerstein (1991), el “nacionalismo metodológico” de Chernilo (2008), o la “teoría del contenedor de la sociedad” del mismo Beck (1993). Todas ellas rechazan el marco del Estado-Nación como un principio de orden universal.

Otro camino es el que se congrega en torno a las ideas comunitaristas (Taylor, 1993), que plantean que la acción humana no es independiente del contexto que le proveen los marcos



de referencia de valores, lo cuales se proyectan socialmente como acciones, las que resultan significativas (provistas de sentido) para las personas. Este pensamiento representa tanto una crítica a la idea de individuo atomizado y sin vínculos sociales del liberalismo, como de aquellos planteamientos centrados en la racionalidad y sus abstracciones que dan la espalada a los significados provistos por la cultura. Dentro de esta idea pueden encontrarse diversos tipos de comunitarismos, ya sea de orientación multicultural (Kymlicka, 1996), centrado en las organizaciones intermedias (como la iglesia y la familia) (Deneen, 2018), enfocado en aquellos elementos étnico-simbólicos (Smith, 1991), o de corte tradicionalista (Walzer, 2010). La idea detrás de este modelo es la de subsidiariedad (Evans & Zimmermann, 2014), en el entendido que las diferentes comunidades (sociedad menor) no deben ser invadidas por la acción de la sociedad mayor (Estado y mercado) cuando estas cumplan los fines que les son propios de manera eficiente, y en sentido inverso, apoyarlas cuando estas no logran hacerlo adecuadamente (Mansuy, 2016).

Otra vía para redefinir lo común, son aquellos planteamientos centrados en la importancia del territorio, que podríamos definir como las teorías de lo glocal o de la glocalización (Robertson, 2003), la cual plantea que toda persona, grupo, organización o comunidad debe ser capaz de pensar globalmente y actuar localmente, que puede entenderse como una democracia y autonomía territorial. Dentro de este arco de ideas pueden inscribirse planteamientos como los de las “ciudades globales” (Sassen, 1999), que señala que son dichas ciudades los espacios desde donde se producirá una respuesta transnacional a los riesgos globales, en tanto se transforman en los grandes centros de integración mundial y son los motores del crecimiento económico y de influencia cultural a nivel planetario. Otro campo conceptual en esta lógica de la glocalización, es el green new deal (Rifkin, 2019), que plantea el paso de la globalización a la glocalización, en tanto la responsabilidad en la gobernanza de los intereses económicos, sociales y ambientales, progresivamente, están comenzando a ser disputados y controlados desde regiones, en detrimento del mercado y el Estado-Nación, que se expresa en la progresiva importancia que ha adquirido la demanda por autonomía y descentralización.

Bajo estos parámetros, analizado lo común desde la esfera de la educación, planteo la exploración de tres caminos que conformarían el repertorio desde donde comenzar a pensar la educación desde lo territorial:

a) Educación para el Desarrollo Sostenible: El paradigma del crecimiento económico como infinito, ha perdido legitimidad, por lo que hay que enfrentar los problemas de la humanidad como conjunto (territorio global), como son la crisis climática y la desigualdad, para ello, es necesario fomentar valores cosmopolitas como los que proveen los Derechos Humanos. Incluso, la educación misma deviene en esta lógica en un derecho, en tanto la formación y capacitación provee mayor igualdad y oportunidades.

b) Educación para la Vida Comunitaria: Fortalecer las capacidades de cada comunidad a tener sus propios propósitos educativos, para que respondan a los valores y significados que les son relevantes, para que de esa forma fortalecer la democracia, la deliberación, la participación y el compromiso local.

c) Educación para el Desarrollo Humano: Una educación comprometida con el desarrollo local, con el fortalecimiento del desarrollo de las potencialidades productivas, pero centradas en objetivos sociales de bienestar, como señala la OCDE (2007), globalmente competitivas y localmente comprometidas.

Estos modelos educacionales no son nuevos, algunos ya venían trazando su trayectoria desde el siglo XIX y XX y que exploraremos en profundidad en el capítulo subsiguiente, pero hoy presentan un renovado brío respecto de las universidades nacionales (Marsiske, 2004) y las universidades empresariales (Clark, 1998), que fueron la base de los sistemas de educación superior basados en la dicotomía público/privado. Lo interesante de estos tres caminos, es que permiten repensar la manera en cómo reconstruir lo común, donde las universidades son los espacios privilegiados como lugar del pensamiento crítico y el debate democrático basado en evidencia. Por otra parte, es en estos espacios donde lo territorial comienza a articularse como un espacio de reflexión democrático, ya sea desde la lógica de los derechos sociales, de una política de la identidad o desde el habitar.





## CAPÍTULO 5.

### Desarrollo endógeno: construyendo bienes comunes como vía hacia la autonomía

El territorio como campo abierto a nuevas formas de significación, ha logrado articularse como espacio de legitimidad para recobrar o reconstruir una idea de lo común. Dicho ejercicio, ha ido de la mano de una redefinición de la idea de desarrollo, que ha implicado una disputa por mayores competencias y autonomía.

Este proceso de articulación entre la politización del espacio y la búsqueda de control de los bienes comunes es lo que analiza la primera sección de este capítulo, con especial énfasis en la conformación y características de éstos, como también, la constitución de una praxis instituyente y la emergencia de una democracia social.

La segunda sección del capítulo ahonda en la trayectoria que ha demostrado la emergencia de dichos procesos de construcción de bienes comunes en la realidad regional chilena, en tanto la profusión de conflictos sociales, que han ido de la mano de una creciente demanda por descentralización y autonomía.

La tercera sección, se lleva a cabo una revisión histórica en torno a los modelos de descentralización y desarrollo local que se han implementado en América Latina en general, y en Chile en específico. Esto permite evaluar cómo ha evolucionado y ha sido entendido el desarrollo local y la autonomía política y administrativa, y las dificultades que han tenido las regiones para prodigarse un modelo de desarrollo propio y endógeno.

Finalmente, se revisarán las tendencias contemporáneas en materia de desarrollo local, que, a diferencia de los modelos anteriores, no tienen como una orientación el crecimiento económico, sino que introducen nuevos componentes vinculados a la sostenibilidad medioambiental, que entrega nuevos principios de legitimidad territorial, donde los sistemas educativos juegan un rol crucial.

#### 5.1. Territorio y bienes comunes

103

La idea de territorio, como se ha analizado y descrito en el capítulo anterior, representa un campo de convergencia de lo múltiple, que conforma un lugar de conexión de diversas luchas sociales, que ha permitido el paso desde las demandas democráticas a las demandas populares (Laclau, 2005). En este proceso de construcción de antagonismos, la conformación de lo común ha ido adquiriendo un peso territorial, basado en el habitar en espacios local y global, se ha comenzado a articular una convergencia entre diferentes luchas sociales. Ejemplos hay muchos: el agua como derecho, el acceso a la información, la neutralidad de internet, las reservas genéticas, las semillas, la biodiversidad, entre muchas otras luchas, que han conformado cadenas de equivalencia desde lo territorial. La educación no ha estado ajena

a este proceso, y en especial la educación superior ha tenido un lugar protagónico en diversas escalas (local, nacional e internacional) en estas luchas sociales, ya sea la ambientalista, por una sociedad que garantice derechos sociales, las luchas identitarias y, también, entre otras, las territoriales por mayor autonomía. Todas estas luchas reivindican separar determinados recursos y espacios del mercado y del lucro, recobrando su carácter de bien común.

El principio de lo común, de esta forma, es indisociable de la expansión de la democracia y la participación, pues lo que lo inspira es el principio del autogobierno, que es la piedra angular, como vimos en el capítulo anterior, de la democracia moderna. Dentro de este contexto, el trabajo de la Premio Nobel de economía, Elinor Ostrom (2011), ha resultado clave para una nueva manera de entender lo común y su carácter viable y necesario. Para ello Ostrom define lo que son los bienes comunes, rompiendo con el canon de la economía clásica, que define a los bienes exclusivamente en la dicotomía público/privado. Para tal efecto, propone un nuevo enfoque llamado “Nueva Economía Institucional”, que plantea la mayor eficiencia y la sostenibilidad de la administración comunitaria de bienes públicos (comunes), los que no son apropiados ni por el Estado, ni por el mercado.

Lo común, siguiendo a Laval y Dardot (2015), serían todas aquellas actividades, objetos o lugares que las comunidades consideran que son fundamentales para su subsistencia, y que por lo tanto constituyen bienes inalienables, por lo que son separados del lucro y del estanco estatal. Esta definición de los bienes comunes no proviene desde un nivel central o desde arriba, sino que surge del ejercicio democrático y de autogobierno de las comunidades (desde abajo), donde lo local-regional emerge como un campo fructífero en la recuperación de lo común, que, como veremos más adelante, ha ido de la mano, en el caso chileno, de una proliferación de movimientos sociales regionales del más variado cuño, pero que tienen en común una demanda por mayor poder de decisión para el espacio local.

Bajo estos parámetros, lo común presentaría tres fundamentos básicos (Laval y Dardot, 2015) que se desglosan de la siguiente manera:

1. Principios de lo común: El fundamento político de lo común estaría en la idea de democracia deliberativa (Bessette, 1994), que no obstante las críticas por sus limitaciones de escala (Habermas, 1998), plantea la protección y recuperación de las fuentes del bienestar a través de una democracia directa y comunitaria. En este sentido, el carácter basal y deliberativo, lo vincula a la idea de desarrollo endógeno (Boisier, 2001).

2. Derecho de lo común: La base jurídica de lo común es la inapropiabilidad de las fuentes de bienestar, ya que pertenece a la comunidad. Esto implica una concepción consuetudinaria (derecho social), donde prima la autoorganización jurídica para la creación de normas que se transforman en costumbres. Este proceso es lo que Laval y Dardot (2015) denominan “praxis instituyente”, que es la potencia creadora de instituciones y que es donde radica su capacidad emancipatoria.

3. Política de lo común: El principal desafío político de lo común, es la conformación y consolidación del autogobierno a través del ejercicio democrático, que explore con imaginación nuevas formas de institución del poder en la sociedad. Ello implica poner en la base la cooperación y participación, que deberían dar forma a lo que denomina Laval y Dardot (2015) una “democracia social”.

Anticipando la reflexión posterior, se puede señalar que la creación de la UAY se inscribe en la emergencia de lo territorial y su intersección con la recuperación de los bienes comunes regionales. La institucionalización de la demanda social de una universidad regional iba más allá del simple problema de acceso y calidad en una zona apartada, sino que representaba un campo más amplio de la lucha social regional de recuperación de las fuentes del bienestar colectivo, donde se aprecia una praxis instituyente. Por ello resulta relevante analizar brevemente, el panorama de conflictividad territorial en Chile la última década, tratando en encontrar lagunas características estilizadas.

## 5.2. Conflicto social y desarrollo local

Desde mediados de la década del 2000, Chile ha experimentado un aumento del conflicto social territorial, adquiriendo notoriedad política. La heterogeneidad de estas demandas es de una enorme amplitud, abarcando desde reivindicaciones etno-nacionales (conflicto mapuche), medioambientales, descentralización, alzas coyunturales en productos o servicios básicos, hasta conflictos puntuales del tipo “no en mi patio” (NIMBY(44)). No obstante, más allá de esta amplitud, hay algunos elementos estilizados en estos movimientos regionales de protesta:

- Un cuadro general de síntomas de agotamientos de la institucionalidad chilena para procesar los conflictos sociales, donde el sistema político ha dejado de ser una correa de transmisión a la institucionalidad de las demandas sociales (De la Maza, 2015).
- Una progresiva politización de las desigualdades territoriales (Castiglioni & Rovira, 2016), que ha llevado a una creciente insatisfacción con el gobierno central y la demanda de mayores atribuciones regionales (Valenzuela et al., 2016).

En lo referido al agotamiento institucional, en el caso chileno, a partir de mediados de la década del 2000, especialmente con posterioridad al movimiento secundario del año 2006, conocido como movimiento pingüino, comienza un nuevo ciclo de articulación de movilización y protesta social (Donoso, 2013). Se observa así un comportamiento oscilante en las movilizaciones, pero con una tendencia persistente en su crecimiento, que decantaron en enormes olas de protestas y movilización, que dan cuenta de la conformación de actores sociales colectivos fuertes en términos de su convocatoria en la última década (Donoso & von Bülow, 2017). A diferencia de lo que fue tradicional en la historia de Chile en el siglo XX, estos movimientos sociales responden a una dinámica y lógica diferente, pues no se articulan con el sistema de partidos, desarrollando una dinámica de “autonomización de la protesta” (Somma & Medel, 2017; Somma & Bargsted, 2015). Este escenario de desconfianza con los partidos políticos y la institucionalidad, se entiende como el escalamiento de un malestar, que diversos autores ya habían detectado con respecto al proceso de modernización llevado a cabo por la transición chilena, como es el caso de Tomas Moulán (2002) y Norbert Lechner (2002), respecto de los costos que entrañó tanto en términos de inseguridad individual, desconfianza de toda acción colectiva y refugio en la esfera familiar, como quedó condensado en el ya clásico estudio del PNUD (1998): “Las paradojas de la modernización”.

(44) No In My Back Yard, que se inscriben en el rechazo al emplazamiento de un proyecto determinado, más que al proyecto en si mismo.

Estos movimientos sociales presentan gran heterogeneidad interna en términos de composición, demandas y escalas (internacionales, nacionales, regionales y locales), pero tienen dos elementos en común, como bien señalan Castiglioni y Rovira (2016), que es la “politización de las desigualdades” y el surgimiento de una ciudadanía crítica y nuevos sectores sociales emergentes (una clase media mucho más líquida en términos ideológicos y heterogénea en su composición). El problema es que la institucionalidad chilena no ha podido absorber a estas nuevas demandas y actores sociales, y menos conducir a las demandas sociales hacia transformaciones sustantivas por vías institucionales, representando, por el contrario, un “corset” diseñado exprofeso para impedir cualquier intento de transformación. Esto da pábulo para plantear que la politización de la desigualdad y los bloqueos institucionales, han forzado a buscar mecanismos por fuera de la institucionalidad mediante la protesta social, que les ha permita hacer avanzar en sus agendas a través del conflicto. Al hacerlo, desafían el marco institucional dominante y, por lo tanto, los mecanismos establecidos de representación política, con potenciales efectos disruptivos, como advertían Castiglioni y Rovira (2016), presagio que se hizo realidad en octubre de 2019.

Así como los movimientos sociales muestran como fortaleza su capacidad de convocatoria, mucho más difícil les ha resultado proveerse de una orgánica que les ayude a superar su condición de archipiélago (De la Maza, 2015), además, de mostrar dificultades en la agencia de sus demandas. Pero en los últimos años ha ido ganando en organización e influencia política (Donoso & von Bülow, 2017), especialmente regional (Valenzuela et al., 2016).

Respecto a la politización de las desigualdades territoriales, desde el año 2011 ha comenzado a ser notoria para el escenario político. Resulta conveniente acotar los alcances de lo que puede entenderse por desigualdad territorial, por lo que es razonable partir con una definición conceptual del término. Una ampliamente aceptada en Chile es la que provee el PNUD (2018 a), que señala:

se entenderá por desigualdades territoriales aquellas diferencias en dimensiones de la vida social que tienen una expresión territorial -esto es, que se muestran similares para los habitantes de un territorio y diferentes para otros-, que implican ventajas para los habitantes de unos territorios y desventajas para los habitantes de otros, que se representan como condiciones estructurantes de la vida y que se perciben como injustas en sus orígenes o moralmente inaceptables en sus consecuencias, o ambas (p. 18).

Esta politización de la desigualdad territorial, siguiendo a Laclau y Mouffe (1987), representa un caso de articulación discursiva, que construye puntos nodales que han fijado algunos elementos que dan sentido a este proceso de movilización tan heterogéneo. Este punto nodal tiene como hilo conductor una crítica al centralismo, que podríamos definir como el elemento articulador de la diversidad de demandas insatisfechas, las que han levantado, de manera conexas, un reclamo respecto de mayor descentralización, y autonomía política y económica (renta regional) para las regiones (Valenzuela, et al., 2016). Este reclamo ha sido especialmente fuerte en las regiones extremas del norte grande y el extremo sur de Chile, como es el caso de la región de Aysén en el extremo austral.

Por su parte, Valenzuela et al. (2016) señalan cuales serían los tres ejes sobre los que se estaría articulando los reclamos territoriales regionales y provinciales, expresados en protestas sociales en América Latina, que serían aplicables a Chile:

1. Agotamiento del modelo centralista: El creciente antagonismo de las regiones respecto de la zona metropolitana de Santiago (capital de Chile), que ha concentrado recursos y oportunidades, generando crecientes movimientos de descontento regional (Valenzuela et al., 2016).
2. Crisis de modelo neoliberal concentrador-extractivista: El modelo extractivista deja en las regiones grandes problemas medioambientales y escasos recursos, los que son llevados a grandes centros financieros en el mundo, teniendo los recursos naturales escaso impacto en el desarrollo y bienestar regional (Acosta, 2016).
3. Crisis de representación de los partidos nacionales: Creciente quiebre entre la ciudadanía regional y sus representantes, fruto de una elitización metropolitana de su clase política regional, que han sido coaptadas por los partidos nacionales y sus intereses (Espinoza, 2010), respecto de los intereses territoriales e incapacidad de canalizar sus demandas.

En lo que sí uno encuentra una enorme diversidad es en las estrategias de estas movilizaciones regionales, encontrándose gran heterogeneidad en la manera como han actuado políticamente los diferentes movimientos para canalizar sus demandas, que va desde movimientos soberanistas (mapuche), con conexiones internacionales (medioambientalistas), regionalistas identitarios (Patagonia), movimientos anticontaminación (zonas de sacrificios ecológico), entre otros. Los que, a su vez, presentan una diversidad de estructuras orgánicas, en red, centralizados, acéfalos, caudillistas, etc. Todo ello hace complejo establecer el carácter unificado de estos movimientos, pero se comienzan a ver indicios claros de cambios en la representación política de las regiones, en especial las extremas, con la elección de representantes ajenos a los partidos políticos tradicionales.

### 5.3. Descentralización y autonomía

La desigualdad territorial en términos de localización y concentración de la población, del dinamismo económico y del acceso a servicios públicos es una constante en América Latina. Esta desigualdad es expresión de una dinámica de ocupación, explotación y administración del territorio latinoamericano, que se enquistó en el pasado colonial y se proyecta en su período republicano. Esto se refleja en las profundas inequidades sociales de los países de América Latina (Villa & Rivera, 2007), como a su vez, el impacto diferencial de los cambios económicos, tecnológicos e institucionales por los que han atravesado los territorios (Aghion & Howitt, 1992).

Desde mediados de la década de 1930 estas disparidades se trataron por primera vez de mitigar por parte de la acción gubernamental, mediante la instalación de industrias sustitutiva que contrarrestaran el desabastecimiento de bienes y materias primas por efecto de la primera y segunda guerras mundiales (Ocampo, 2004). Pero es a partir de las postrimerías de la década

de 1940 que dicho proceso se vuelve sistemático, mediante la implementación de programas integrales de desarrollo territorial, como fueron las intervenciones de cuencas hidrológicas, los polos de desarrollo, entre otras experiencias, las que se proyectaron hasta bien entrada la década de 1980.

Este rol preponderante del Estado en la configuración del territorio se ve fuertemente menguado a partir de 1980, lo que se explica por el decaimiento del modelo de sustitución de importaciones, el cual se ve agudizado por la crisis económica mundial de finales de la década de 1970 (Lechner 1992), perdiendo el carácter Estado-Céntrico los procesos de modernización regional (Sunkel 2002). Se vuelcan así las estrategias de desarrollo hacia una mayor desregulación económica y a la competitividad en mercados globales, que redundó en un cambio de foco, con un fuerte proceso de desindustrialización de las regiones tradicionalmente manufactureras, las cuales son reemplazadas por empresas privadas -la mayoría transnacionales- orientadas a la extracción de materias primas, mutando las dinámicas e incentivos de los territorios, en especial de aquellos que habían visto su fortalecimiento a través de la acción del Estado (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES], 2007), pasando ahora a ser el mercado el motor del desarrollo productivo bajo la lógica de la oferta y la demanda y de las ventajas comparativas.

Las estrategias derivadas de este nuevo escenario se fundamentan en una nueva concepción modernizadora, que se caracteriza en el caso chileno por:

1. Una redefinición de la injerencia del Estado y del mercado en el desarrollo; y
2. Una mayor descentralización político-administrativa.

Respecto a la injerencia del Estado y el mercado en el desarrollo, esto se tradujo en términos de políticas públicas, en el desmonte de las protecciones a la industria nacional (aranceles, subsidios, etc.), haciéndola competir con la producción global, que derivó en el desarrollo de aquellas áreas donde existían ventajas comparativas -ligadas a la explotación de commodities-, cabiéndole a las fuerzas del mercado el rol de dinamizador de los territorios.

Respecto de la descentralización, ésta operó como estrategias de ajuste estructural para enfrentar el creciente déficit fiscal de América Latina y la presión por disminuir el gasto público, pues se acogió con beneplácito la idea de transferir las responsabilidades del gasto a las unidades subnacionales (regiones en el caso de Chile) como a los privados, siendo la descentralización la respuesta a ello (Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] & Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ], 1996), en el cual el Estado abandona su rol benefactor. Sin embargo, no toda su evaluación debe ser negativa, pues comienzan las presiones por la descentralización del poder (Boisier, 2000). En este período, por tanto, se sientan las bases para proyectos de inversión y estrategias de desarrollo que recogen en mayor medida, respecto de décadas anteriores, las expectativas locales o regionales, no siendo subordinadas éstas a proyectos de envergadura nacional, insensibles muchas veces a estos intereses regionales. Pero en ningún caso constituye una expansión de la democratización, pues “la administración se descentraliza, el poder jamás”(45)(Boisier, 2004, p. 30), que, en el caso de Chile, al estar en una dictadura, definió las prioridades de la descentralización con criterios nacionales, en una estrategia global de centralización del poder.

(45) Frase atribuida a Augusto Pinochet, presidente de facto de Chile entre 1973 y 1990.



El restablecimiento de gobiernos democráticos en América Latina a partir de la década de 1990 cambia el “ambiente” y los objetivos perseguidos en la planificación e intervención de las políticas públicas regionales. Esto se traduce en que se mantienen las características estructurales del período anterior (primacía del mercado en el dinamismo territorial y descentralización administrativa), pero se revitaliza la acción de Estado en términos de regulación, incentivos y la búsqueda de un desarrollo equilibrado entre las regiones, expandiendo lentamente las competencias políticas y la democratización de éstas últimas.

La persistencia del modelo extractivista de desarrollo regional, donde el mercado es el distribuidor de recursos, ha tenido enormes consecuencias medioambientales y sociales. Esto llevó a que a partir de la década de 2000 cobrara cada vez mayor relevancia en las preocupaciones regionales los equilibrios ecológicos, la desigualdad territorial, el ordenamiento espacial y la sustentabilidad ambiental de las estrategias de desarrollo. Fue en torno a estas problemáticas que la demanda por descentralización avanzó hacia demandas por autonomía política y económica (Valenzuela et al., 2016), que han tensionado el sistema político, en tanto las dificultades que manifiestan algunos territorios para integrarse a los requerimientos de la competencia en economías abiertas y globales (Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL], 2004).

De esta forma, la descentralización ha emergido como la principal estrategia de los últimos treinta años para revertir esta desigualdad territorial. Su significado, alcances, desarrollo y fuerzas motrices aparecen como elementos centrales para comprender la emergencia de una demanda popular regional en torno a esta. Pero lejos de ser un concepto unívoco, como la mayoría de los conceptos en las ciencias sociales, contiene una serie de ambigüedades en su uso, que hacen que sus límites resulten difusos y dificulta su claridad conceptual. Por ello, avanzaremos a una definición y alcances del concepto de descentralización.

Se puede entender por descentralización, la delegación de funciones desde un nivel central a otro local/regional/sectorial, a través de la transferencia de poderes, recursos y responsabilidades, a instituciones de origen público (gobiernos locales, regionales), privado (empresas), sociales (ciudadanas), o mixtos (Ouedraogo, 2003). De esta primera definición se desprenden una serie de elementos que pueden ayudar a aproximarnos a una definición de descentralización territorial. En este sentido, tomando como base las categorías de Boisier (2004), los modelos de descentralización podrían definirse en tres tipos:

1. Funcional: Implica la creación de una institucionalidad con cuerpo jurídico, normativo y financiero propio, la cual está circunscrita a una determinada función, actividad, área o sector específico.
2. Espacial: Cuando las funciones institucionales establecidas son multisectoriales, pero están delimitadas a un espacio político-administrativo delimitado (comuna, provincia o región, para el caso de Chile).
3. Política: Finalmente, si se han cumplido las dos modalidades anteriores, y las autoridades que dirigen las instituciones espacialmente descentralizadas son electas de manera democrática y directa por la ciudadanía, hablamos de una descentralización política.



A modo de una primera aproximación a una definición de qué podemos entender por descentralización territorial, es que esta implica el acercar determinadas funciones concentradas en un nivel central, a una institución distinta determinada por los límites espaciales político administrativos en que se divide el país, y que a quienes recaiga la autoridad para administrar dicha institucionalidad, sean representantes legítimos de la sociedad civil local.

Surge la pregunta de cuál es la fuerza que pone en movimiento un proceso de descentralización. Siguiendo el planteamiento de Cabrero (1996), encontramos dos tipos ideales antinómicos, como son aquellos procesos que provienen desde el centro hacia los territorios (arriba/abajo); y en segundo término, aquellos que se gestan desde la ciudadanía regional hacia el gobierno central (abajo/arriba). En el primer caso, la descentralización responde a principios y lógicas nacionales, representando una estrategia de reconcentración del poder (Keating, 1997). En el segundo caso, representa una demanda local por mayores atribuciones, buscando mayor injerencia en las decisiones que afectan a su vida y al territorio que habitan (Cabrero, 1996), para lo cual se autoorganizan políticamente y se articulan territorialmente (Keating, 1997). En este caso, el territorio se transforma en un elemento referencial y articulador del conflicto y tensiones con el centro. Esta fuerza descentralizadora, dependiendo de si proviene desde el territorio local o desde el gobierno central, tendrá diferentes alcances. A este respecto, Boisier (2004) señala tres ámbitos en el reclamo por la descentralización:

- Descentralización como reforma de la administración pública: En este caso, la descentralización coincide con la desconcentración del aparato burocrático central, no necesariamente implica participación y empoderamiento local.
- Descentralización como reforma del Estado: implica una capa más profunda de cambios de la distribución del poder, que transforman la manera como los ciudadanos se relacionan con el Estado.
- Descentralización como cambio social: Como plantea Work (2001), esto implica transformaciones profundas en todos los actores sociales, que afectan el funcionamiento general de la sociedad. Representa un nuevo contrato social donde el territorio juega un rol preponderante (Boisier, 2004).

Acá nos acercamos a una segunda definición de la descentralización territorial, que introduce una serie de nuevos elementos. Primero, una fuerza de transformación social que proviene desde las bases locales; segundo, que demanda un nuevo contrato social, que transforme de manera radical las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Para comprender el impulso descentralizador, es importante analizar cuáles son las fuerzas que están impulsando a nivel global este proceso. A este respecto, pueden mencionarse cuatro fuerzas descentralizadoras, que ayudan a entender la naturaleza del proceso (Boisier, 2004):

1. Revolución científica y tecnológica: El impacto de los avances científicos y tecnológicos en los procesos productivos, de telecomunicaciones y transporte, han hecho técnicamente posible la toma de decisiones de manera descentralizada, generando un contexto social favorable a dicho propósito.

2. Reforma al Estado: La demanda de una mayor democratización social ha ido de la mano de una promesa institucional de mayor participación de la sociedad civil y de transparencia de los procesos decisorios, que ha llevado a reformas tendientes a una mayor descentralización.

3. Globalización económica: La llegada de intereses globales a los territorios genera, desde el punto de vista de la teoría económica, agentes que toman decisiones respecto de éstos de manera descentralizada, pues la apertura al mundo obliga a una apertura en la toma de decisiones (Boisier, 1996).

4. Autonomía: La demanda de la sociedad civil por mayor descentralización, a diferencia de la propuesta reformista, implica cuotas crecientes de autonomía territorial. En otras palabras: Tal demanda incluso puede transformarse en una patología disolvente del propio Estado nacional, pero el hecho es que estas organizaciones creen, legítimamente, haber alcanzado una mayoría de edad y no están dispuestas a seguir aceptando que “otros” tomen decisiones que están dentro de su ámbito de control. Por tanto en la mesa social hay también una demanda descentralizadora (Boisier, 2004, p. 32).

Finalmente, como se aprecia en este último punto, una última aproximación a una definición de descentralización territorial, implica en gran medida una demanda de autonomía territorial, que conlleva la capacidad de controlar y administrar los bienes comunes de un territorio de manera comunitaria o mediante una democrática directa o social (Laval y Dardot, 2015), en el entendido de aquellas dimensiones críticas en el bienestar de su comunidad, no queden en manos o criterios ajenos a los intereses colectivos locales/regionales.

## 5.4. Glocalización y desarrollo endógeno

El proceso de globalización, siguiendo los planteamientos de Robertson (2003), está conformado tanto por una dimensión global como otra local, por lo que no serían excluyentes. Esto supone superar la lógica territorial soberanista de los Estados-nacionales, que han crecido al alero de la administración del conflicto internacional, para dar paso a la cooperación y solidaridad. Fruto de los riesgos que enfrentamos como humanidad y a los procesos de globalización política y económica, se ha vuelto a poner en el centro del debate y la deliberación pública la organización de la sociedad, pero ahora sin la camisa de fuerza del constitucionalismo moderno, lo que Ulrich Beck (2005) definió como Estados Transnacionales.

La hegemonía capitalista ha avanzado en su transnacionalización, sin encontrar un interlocutor transnacional que le haga un contrapeso, por lo que ha podido operar con total libertad en la manera como ha organizado la producción de bienes y servicios, desde el diseño al consumo final, mediante la fragmentación y la dispersión geográfica, fenómeno conocido como cadenas globales de valor (CGV) (Kaplinsky & Morris, 2002).

Este proceso ha implicado que las comunidades locales han entrado en conexión directa con intereses globales (económicos, políticos, culturales, etc.), no estando circunscritas exclusivamente a su entorno inmediato, lo que lleva a que la región no queda contenida

dentro del Estado-Nación. Esto ha llevado a que autores adviertan el fin de los Estados constitucionales modernos (Guéhenno, 1995), pero lo que se enfrenta es que las decisiones ya no son tomadas de forma lineal (desde un centro a la periferia), pues las competencias de las diferentes entidades se han vuelto difusas, que se caracteriza por un proceso de fragmentación, profesionalización y desestatización de las decisiones (Beck, 1993).

Los Estados-Transnacionales vendrían a ser la respuesta que encuentra Beck para poder dar gobernabilidad a la globalización, que no deben ser entendidos como un Estado soberano moderno en la lógica internacional o supranacional, sino que conforma un Estado mundial regional, rescatando la dimensión plural de la globalización. A fin de cuentas, sería un modelo interestatal de colaboración y solidaridad, donde el eje de la gobernabilidad política fluiría entre la globalización y localización (Beck, 1993). Es por ello el carácter global y local (glocalizado) del Estado-transnacional.

Más allá de esta “utopía posible” del cosmopolitismo, como la define Beck y Grande (2006), hay que destacar la importancia que él deposita en lo local dentro del proceso de globalización. Ejemplo de ello es la revalorización de lo local en la reflexión económica, política y sociológica, en especial en relación a como los procesos de descentralización y la generación de capacidades territoriales locales han impactado en la democratización (Guess, 2005), el desarrollo económico (Krugman, 1991) y la integración global exitosa (Morgan, 2001, OCDE, 2001). De igual manera, lo local también ha comenzado a representar un ámbito de relevancia en las investigaciones en educación, pues dichas capacidades territoriales en gran medida son generadas, fortalecidas o masificadas por las instituciones educativas.

De esta forma las regiones (Rifkin, 2019) y las ciudades globales (Sassen, 1999) se han transformado en los nuevos actores y espacios de la integración y cooperación internacional, haciéndose progresivamente parte activa de la gobernanza de la globalización. Es por ello que para poder ser parte de este proceso, han sido necesitando y demandando cuotas crecientes de autonomía y democratización de sus procesos decisorios. La razón tras este fenómeno, son los riesgos y vulnerabilidades que experimentan las personas en sus territorios a shock financieros, dependencia del abastecimiento de suministros provenientes de zonas remotas, los problemas medioambientales y sustentabilidad de las inversiones productivas, y el impacto en el empleo y salario de estas, entre muchas otras, que han llevado a una creciente demanda participación en la gobernabilidad de la globalización.

Un elemento que ha surgido con fuerza en este contexto de reapropiación local de la gobernanza de la globalización, son las propuestas de decrecimiento económico, las que plantean que el crecimiento económico ha llevado al planeta a su límite, por lo que los efectos de un mayor consumo de recursos naturales decantarían en una destrucción irremediable del medio ambiente (Latouche, 2009a). Este peligro es lo que han llamado la Hipótesis de Medea (Ward, 2009), que señala que en la historia geológica de la tierra se comprueba que cuando se han roto los equilibrios del planeta, esto ha provocado extinciones masivas. Es por ello que a esta época la han definido como el antropoceno, que significa que es la propia humanidad con su modelo de desarrollo, quien estaría llevando a transgredir dichos equilibrios planetarios (Latouche, 2009b). También se vincular con esta concepción económica, con la idea de crecimiento “antieconómico” de Daly (2005), quien señala que hemos llegado a un punto donde el crecimiento económico genera mayores daños que beneficios.

El decrecimiento económico se presenta no como un simple producir y consumir menos (hacer menos de lo mismo), sino que plantea una repolitización de la economía, donde no prime la pretensión de autorregulación del mercado, sino que se conforme una nueva ética donde se intersecte tanto los valores humanos con los valores medioambientales (Fournier, 2008). Dicho de otra forma, es que primen los bienes comunes por sobre el lucro, que implica un control social colectivo del desarrollo y la producción, donde el territorio se ha transformado es un espacio privilegiado como fuente de legitimidad para dicho propósito, pues son quienes sufren directamente las consecuencias. Así, una definición de decrecimiento económico, señala que este es “una reducción equitativa de la producción y del consumo que incrementa el bienestar humano y mejora las condiciones a nivel local y global, en el corto y en el largo plazo” (Schneider et al., 2010, p. 512).

Todas estas reflexiones proponen repensar el territorio no como mero emplazamiento funcional de inversiones, sino como un espacio estratégico del desarrollo (Boisier, 2000). En torno a este principio, diferentes perspectivas se han aglutinado en torno a la idea de desarrollo endógeno, que plantea una aproximación territorial al problema del desarrollo: “Se trata de una aproximación territorial al desarrollo, que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de una localidad o un territorio, que tiene cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión” (Vázquez, 2007, p. 184).

De esta definición se pueden extraer algunos elementos o características que serían comunes a las distintas aproximaciones respecto del desarrollo endógeno. Las diferencias entre las diversas perspectivas radicarán en la valoración diferencial de estas características, primando una u otra en función de los objetivos del desarrollo endógeno y las maneras (estrategias) para lograrlos:

1. Desarrollo Sostenible.
2. Desarrollo Humano.
3. Autonomía y Democratización.

Aquellos enfoques en donde predomina la búsqueda de un desarrollo endógeno como crecimiento económico, implica la potenciación de las ventajas comparativas de los territorios para responder a los desafíos de la globalización (Vázquez, 2000). El enfoque busca formas más flexibles de organización de la producción que posibilite mayor acumulación de capital (innovación, organización de la producción, fortaleza institucional, entre otros), y como estos ayudan a generar sinergias en otras áreas económicas, en tanto “integra el crecimiento de la producción en la organización social e institucional del territorio, en que adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural” (Vázquez, 2007, p. 187). Esta concepción del crecimiento endógeno ha ido cambiando a una concepción sostenible del crecimiento, que se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) de las Naciones Unidas, lo que apuntan a consensuar un nuevo modelo de desarrollo a partir de la integración del crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental, desmarcándose de aquellas visiones puramente económicas:

...el marco que hoy anunciamos tiene un alcance que va mucho más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se mantienen algunas prioridades de desarrollo, como la erradicación de la pobreza, la salud, la educación y la seguridad alimentaria y la nutrición, pero se establece además una amplia gama de objetivos económicos, sociales y ambientales. También se prometen sociedades más pacíficas e inclusivas y, lo que es más importante, se definen los medios de implementación (Naciones Unidas, 2015, p. 6).

El desarrollo endógeno centrado en el desarrollo humano busca promover lo local como el espacio para la transformación social tendiente al bienestar y la sustentabilidad del crecimiento (CEPAL, 2000). Este enfoque ha sido especialmente promocionado en América Latina por organismos internacionales, que plantea la idea del crecimiento con equidad territorial y centrado en las personas, donde los ciudadanos deben ver ampliadas sus oportunidades fruto del desarrollo endógeno en términos de salud (esperanza de vida), educación (conocimientos) y recursos económicos (bienestar) (PNUD, 2001). Es decir: “se pone el énfasis en definir una senda de crecimiento con arreglo a las capacidades de la población, en fortalecer la calidad de la formación y en subsanar las deficiencias alimenticias y sanitarias, siempre dentro de un cuadro de cambio de la cultura y de las instituciones” (Vázquez, 2007, p. 191).

Aquellas perspectivas que valoran en mayor medida la autonomía y democratización se apoyan en la idea de la especificidad cultural, social e histórica de una comunidad respecto de otras (Massey, 1984). El territorio se presenta, de esta forma, como la intersección de intereses de una comunidad territorial, que cuenta con sus propios conocimientos y competencias para desplegar todas sus potencialidades, para lo cual se organizan socialmente los actores locales para promover el desarrollo económico (Stöhr, 1981). La autonomía, de esta forma, es una realidad antes que una concesión del poder central, siendo la expresión institucional el reconocimiento de capacidades ya instaladas de promoción autónoma del desarrollo local. Por su parte, la democratización plantea la necesidad de auto centrar en el territorio el desarrollo mediante una economía social, basadas en la participación, democracia directa<sup>(46)</sup> y solidaridad de las comunidades locales (Giordani, 2004), quienes disponen de los recursos del territorio para solucionar aquellos problemas locales sin respuestas (Toscano, 2000). Esta concepción se sustenta en la idea optimista de que todos los territorios tienen la potencialidad del desarrollo, siempre y cuando haya mayor democracia y autonomía de la comunidad local, de forma que la participación horizontal reemplaza a la planificación de los modelos jerárquicos como el elemento central.

El cruce entre el desarrollo territorial y competencias de la comunidad local resulta evidente, que pone en el centro de la discusión al sistema educativo como institución generadora de éstas. La educación, por tanto, no provee sólo conocimientos en materias de investigación, desarrollo, innovación, conocimientos técnicos, políticos, económicos y culturales, sino que es una de las principales fuentes de competencias críticas. A este respecto, la educación superior ha experimentado crecientes presiones de la sociedad para involucrarse en este proceso, como se expondrá en el próximo capítulo, por lo que el problema de la educación y el desarrollo local resulta claves e ineludible.

(46) Un buen ejemplo de esto son los presupuestos participativos que se han utilizado a nivel comunal en el caso de Chile.

Al recaer en la comunidad local la responsabilidad del crecimiento y el desarrollo territorial, como de la forma como se integran a un mundo global, coloca la cuestión de conocimiento en el centro del desarrollo territorial y la descentralización (Boisier, 2004). La rapidez de las transformaciones, y la profundidad de los desafíos, obliga a que la ciudadanía asuma que debe desarrollar competencias, pues “el éxito de una economía basada en el conocimiento también requerirá de una ciudadanía altamente educada, con fuertes habilidades cognitivas, y de una efectiva red descentralizada de comunicaciones” (Stiglitz, 2000, p. 103).





## CAPÍTULO 6.

### Educación, territorio y desarrollo: El compromiso universitario como horizonte para el siglo XXI

Este capítulo tiene como objetivo lograr la articulación entre las ideas de territorio, desarrollo endógeno y educación superior. Esta pretensión resulta del todo estratégica para esta investigación por una serie de motivos, siendo quizás el más relevante, es poder diferenciar las “universidades territoriales”, de las universidades emprendedoras (orientadas por las fuerzas del mercado) y las universidades nacionales, de tanta tradición en América Latina. La idea de este ejercicio es poder establecer nuevas maneras de entender las universidades en el contexto de acelerados cambios actuales, que permite una nueva manera de entender y articular los objetivos institucionales con los objetivos y expectativas sociales.

En este contexto, la primera sección de este capítulo se adentra en la vinculación que se ha establecido entre universidad y desarrollo, donde se observa una creciente presión de vincular a las universidades con las necesidades de la sociedad. Dentro de estas demandas se aprecia una creciente la presión para pensar nuevos modelos de desarrollo, más sensibles a temas medioambientales, de injusticia social y de bienestar.

La segunda sección, ahonda en como la escala regional o local, se ha vuelto crecientemente importante para las instituciones. Ello se debe, principalmente, por que la territorialidad ha comenzado a ser una fuente creciente de legitimidad institucional, que ante una crisis de la financiación, representa una fuente de recursos, pero también, conlleva una nueva forma de relacionarse y abrirse a las necesidades locales.

La tercera sección analiza cómo ha cobrado vigencia y fuerza la idea de compromiso universitario, que encuentra sus antecedentes en modelos decimonónicos universitarios, como las universidades cívicas, universidades insignias, y la universidad latinoamericana (reforma de Córdoba y educación popular). Lo relevante de esta sección, es que comienzan a delinearse algunos de los elementos o dimensiones que estarían en juego en esta idea de una universidad comprometida para el cambio social, como son el civismo, la mutualidad y el impacto.

Le sigue la cuarta sección, que ahonda en el estudio comparado de como diversos sistemas universitarios han logrado integrar a las comunidades locales en los gobiernos universitarios y en su capacidad de respuestas a sus necesidades. Estos casos representan principalmente experiencias europeas y, en algunos casos, asiáticas. Lo relevante de esta sección, estriba en el análisis de experiencias concretas de apertura a la comunidad, que pueden servir de guía para entender dicho procesos (buenas prácticas), como también, para determinar aquellos elementos críticos de dicho procesos (indicadores).

Finalmente, la quinta sección, a modo de síntesis, trata de integrar todas las variables territoriales, de desarrollo endógeno y de una universidad comprometida, en tres vectores de fuerza, como son el plano social, económico y político. Lo relevante de este ejercicio,

es que busca construir un modelo integrado de evaluación del compromiso o vocación territorial de las universidades. Ello es especialmente pertinente para el caso chileno, pues como se mencionó, actualmente existe una indeterminación de este campo, donde al adjetivo de regional no se le asocia a ninguna característica distintiva más allá del emplazamiento de sus sedes. Por ello, el desarrollo de un modelo que permita entender la diversidad de orientaciones y vocaciones, ayuda no sólo a orientar la acción institucional, sino también, al desarrollo de políticas públicas que reconozcan la diversidad de propósitos institucionales.

## 6.1. Universidad y desarrollo

La universidad moderna de comienzos del siglo XIX, que surge con el advenimiento de los Estados-nacionales a escala mundial, poca conciencia tenía de la importancia del conocimiento en el desarrollo económico y social, por lo que el vínculo que hoy parece tan claro, en ese entonces, no lo era. Incluso, la importancia de las universidades para el crecimiento económico, que nos resulta obvio ya avanzado el siglo XXI, no era materia de análisis o investigación hace unas seis décadas atrás. La teoría económica no consideraba como variable significativa a la educación dentro en sus análisis, y menos señalaba una correlación entre ésta y el crecimiento. Por ejemplo, las teorías neoclásicas planteaban que el crecimiento económico se explicaba como la resultante del incremento del empleo y de los acervos de capital, no siendo la educación una variable determinante para explicar dicho proceso. En el mejor de los escenarios, la educación era considerada como un fenómeno residual al crecimiento económico, al igual que la innovación tecnológica. No obstante, este divorcio entre conocimiento y crecimiento económico, la educación o capacidades de los trabajadores rondaba en la teoría económica como un factor a considerar. El padre de la economía liberal, Adam Smith (1983), en 1776 en su libro “La riqueza de las naciones”, señalaba en su análisis de los factores determinantes de la formación de capital, que había que ponderar de manera diferencial a aquellos trabajadores comunes de aquellos trabajadores con calificaciones, siendo esta última característica lo que explicaba las diferencias salariales. Pero no había una correlación directa entre calificaciones y crecimiento económico.

De esta manera, la riqueza de las naciones se medía por el acceso y control de los recursos naturales, y las universidades, como hijas de su tiempo, se enfocaron en el estudio científico de dichos recursos naturales, sintetizado en la idea de universidad de investigación humboltiana (Nybom, 2003) o, la otra vía, en la formación de elites especializadas que permitía administrar estos recursos por parte del Estado-Nación, condensada en la figura de la universidad napoleónica (Tünnermann, 2003). Atrás de estos modelos de universidades investigativas o especializadas estaban el paradigma de la ilustración que se inspiraba en las ideas iluministas de razón (ciencia y racionalización burocrática) y la idea de progreso.

Ambos tipos de universidades compartían, eso sí, su dependencia del financiamiento por parte del Estado-Nación, por lo que se transformaron en instrumentos estatales (Brunner, 2011), con mayor o menor autonomía, pero al servicio de los intereses de la nación. Esta idea de universidades nacionales que orientaba su labor a la formación de elites intelectuales o burocráticas comienza a resquebrajarse con el advenimiento de la primera revolución industrial a mediados del siglo XIX. El conocimiento científico y empírico comienza a ser

aplicado a la producción para el mercado, transformándose en el motor, nunca mejor dicho, de la idea de progreso y crecimiento económico, por lo que las universidades se abocan a la tarea de la industrialización (Deane, 1989). Esto representa el despegue de las universidades anglosajonas, mucho más vinculadas al desarrollo científico y sus usos prácticos para el desarrollo de la industria y de los territorios, que se conocieron como universidades cívicas. Como se aprecia en este primer período de las universidades modernas, que abarca el siglo XIX, se observa una primera gran revolución universitaria respecto de su antecesora, la universidad medieval, que es la integración creciente a la labor tradicional de formación (primera misión) de las tareas de investigación (segunda misión) (Eskowitz y Leydersdorff, 2000). Como ya se señaló, esta segunda misión orientó tanto hacia el saber puro científico sin mayor compromiso que la verdad, para la administración racional del Estado, como también, para un uso práctico de producción industrial o territorial.

A partir del período de entreguerras, se produce una segunda revolución universitaria, que es el compromiso de las universidades con la reconstrucción de las sociedades europeas y norteamericana fruto de las décadas de crisis que comprende la primera guerra mundial, la crisis de 1929, y la segunda guerra mundial. Es en este período que la universidad incorpora formalmente lo que se denominó la tercera misión, la cual ya existía en formas de extensión, compromiso cívico, transferencias tecnológicas, apoyo al desarrollo, entre otros campos. Este proceso se integró a las funciones de las universidades el apoyo al desarrollo social de los territorios y naciones, con una fuerte relación entre la universidad y la industria, especialmente a través de la transferencia de tecnología (Eskowitz y Leydersdorff, 2000; Sam & Van der Sijde, 2014). Esta universidad desarrollista comprendía tanto a instituciones en países socialistas como capitalistas, que se enfocaban en vincular a las universidades con las empresas de su entorno (estatales o privadas), para generar polos de desarrollo. Este modelo, a su manera, también se replicó en América Latina a través de las universidades técnicas.

Es en este período que los primeros economistas comienzan a plantear la relevancia y centralidad de la educación en el crecimiento económico. Los primeros en hacerlo fueron Robert Solow (1970), Jacob Mincer (1958), Theodore Schultz (1960) y Gary Becker (1983), que alrededor del concepto de capital humano, demostraron la importancia del conocimiento como factor de producción. De esto se desprende la importancia que adquirió la inversión en la formación de las personas (primera ola de masificación y expansión de los años de estudio) como un factor fundamental para el crecimiento económico y el bienestar social de los países. Se asienta, de esta forma, como plantea Krugman (1993), que la calidad de la mano de obra es determinante para acceder a mayores niveles de crecimiento.

Con el arribo de la sociedad del conocimiento o postindustrial, esta característica del estrecho vínculo entre conocimiento y crecimiento económico se radicaliza. Esta época se caracteriza, siguiendo los planteamientos de Drucker (1993), por una estructura económica y social, en la que el conocimiento y el manejo de la información han substituido al trabajo, las materias primas y al capital como las principales fuentes de producción, productividad y competitividad. Es por ello que el conocimiento y la información han devenido en el principal motor del desarrollo como de la equidad social, en lo que ha dado a llamarse la nueva economía (Arthur, 2015). Es en la formación de capital humano donde la sociedad del conocimiento se intersecta con el sistema educacional de forma directa, pues se observa una alta y positiva correlación entre educación y capacitación, con el desarrollo tecnológico,

la acumulación de capital, menor desigualdad en los ingresos, la superación de la pobreza y, como ya se ha mencionado, en el concepto genérico de crecimiento económico.

Por otra parte, la capacidad de innovar (conocimiento aplicado) de una sociedad también comienza a ser vista como un factor determinante del desarrollo, por lo que el acervo o predisposición cultural de un territorio (región) o ciudad pasa a ser un activo imprescindible para insertarse exitosamente en un mundo globalizado. De esta manera, el conocimiento y una cultura o ecosistema de innovación se han transformado en los principales indicadores de competitividad global. En este marco, la generación de valor agregado mediante el conocimiento (investigación, desarrollo e innovación) y la prestación de servicios basados en la información, han pasado ser los cimientos de esta nueva economía, que son justamente los procesos de mayor rentabilidad en las cadenas globales de valor (CGV), denominada la “curva sonriente”(47) (Organización Mundial de Comercio OMC, 2007), pues el mayor valor agregado está tanto al comienzo como final de la cadena de producción, es decir, el diseño que contempla investigación, desarrollo e innovación; como la venta final y post venta.

Al amparo de este paradigma de la globalización centrado en el crecimiento económico, las universidades experimentan tres fuertes tendencias: la competitividad global (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, 2010), la masificación de la matrícula (Mampaey & Zanoni, 2015) y la internacionalización (Wit, 2011). Todos estos factores se entienden en un proceso general de influencia del mercado autorregulado en las orientaciones de las universidades, ya sea integrando procesos, modelos y objetivos de corte empresarial a las instituciones. Es lo que Clark (1998) dio en llamar “universidad emprendedora”, y que Munk (2010) ha definido como “universidad corporativa”, que son aquellas instituciones con una apertura total a las lógicas del mercado, supeditando su quehacer a los intereses empresariales (Kerr, 2001). Este modelo ha ido en expansión por medio de la implementación de políticas y estándares de “calidad” exigidos para diferentes sectores (Díaz & Careaga, 2010), ya sea para abrir un campo empresarial (competencia en educación) o para alinear a las instituciones con los objetivos del mercado (Adán et al., 2016).

El efecto de estas políticas ha sido la estratificación de las instituciones universitarias (Vaccarezza, 2006; Douglas, 2016a; Christensen & Eyring, 2011), centrado en la relevancia que adquirieron la investigación científica, la innovación y otras áreas del conocimiento patentables en la clasificación de las instituciones en rankings internacionales. Este modelo se tradujo en una dificultad para orientar la investigación universitaria hacia problemas sociales, locales o específicos de determinadas comunidades, debilitando el vínculo de las universidades con su entorno próximo (Bivens et al., 2015; Munck et al., 2012).

El contexto de la crisis mundial que se viene arrastrando claramente desde el año 2008, pero incluso antes, en las primeras crisis globales de las décadas de los ochenta y noventa, han generado una reflexión crítica entre muchos investigadores e instituciones respecto del proceso de asimilación de los intereses empresariales como intereses universitarios. De esta forma, han existido cada vez mayores presiones y decisiones institucionales y regulatorias a nivel nacional e internacional para promover un cambio radical, que vuelva a vincular a las

(47) Debe su nombre a la forma que genera la curva.

universidades como instituciones al servicio de la sociedad en su conjunto (Willke, 2007). Este llamado se inscribe en la creciente pérdida de legitimidad del mercado autorregulado como fuerza social predominante y sin contrapeso para el ordenamiento de la sociedad. La conformación de una comunidad global que debe enfrentar problemas planetarios ha ido generando un sentido de destino compartido, siendo cuestionada no sólo la preeminencia del mercado sobre diversas esferas de la sociedad, sino también, del Estado-Nación, que no se percibe como totalmente plenipotenciario (soberano) y muchas veces cómplice de este proceso de crisis global.

La ciudadanía global demanda, de esta forma, valores que orienten la gobernanza internacional a los problemas como los ecosistémicos, de desigualdad e injusticia (Grau, 2014), donde el conocimiento aparece como un elemento clave. Con creciente fuerza se habla, por ejemplo, de decisiones basadas en la ciencia, entendiéndose que la ciencia no puede responder a intereses que no sean la evidencia. Es por ello por lo que el “privilegio de perseguir el conocimiento conlleva la responsabilidad cívica para comprometerse y aplicar ese conocimiento al servicio de la humanidad” (Higgins, 2012, p. 2). Ello implica que las soluciones deben desacoplarse de los intereses del neoliberalismo (Giroux, 2018) y de los Estados-nacionales (Delanty, 2001; Marginson & Van der Wende, 2007), sino que el parámetro debe ser un cosmopolitismo, que exige una universidad para el cambio social y el bienestar de la humanidad (Grau, 2014).

## 6.2. Universidad, región y lo común

Desde la óptica territorial, existe consenso que las universidades impulsan el desarrollo regional (Krugman, 1991) mediante la creación de conocimiento, la formación de capital humano, la transferencia de conocimiento, la innovación tecnológica, el liderazgo regional, la infraestructura de conocimiento, e influencia en el medio regional (Drucker & Goldstein, 2007). Dentro de estos parámetros, la vinculación con el medio resulta crucial para lograr el desarrollo local, entendida tanto como el compromiso con el bienestar social de su región (Watson, 2012); el responder a las necesidades sociales de su entorno (Stiles, 2002) o, en su matriz “empresarial”, la prestación de servicios ad hoc a la realidad local generando ingresos complementarios (Clark, 1998; Sam & Van der Sijde, 2014). Estas funciones que juegan las universidades regionales a nivel territorial, se ve favorecida por la posibilidad de proyectar relaciones a largo plazo con los actores locales públicos, privados y de la sociedad civil (Boucher et al., 2003), que permitan obtener respuestas más eficientes, eficaces y permanentes en el tiempo a las necesidades y realidades donde éstas están insertas.

La escala regional, así, se ha vuelto importante y sitúa a la misión regional dentro de un discurso más amplio de demandas tales como: pacto social, compromiso público, bienes públicos e intercambio de conocimiento (Pinheiro et al., 2012). La explicación para esta confluencia entre intereses de desarrollo regional y gestión universitaria, surge por una serie de factores como la importancia del espacio físico para la generación de conocimiento (Hardill et al., 2006), el entendimiento tácito y la construcción de confianzas (Gertler, 2003), la importancia simbólica de las universidades en los éxitos regionales (Huffman & Quigley, 2002), la capacidad de demostrar conocimiento endógeno como factor de atracción de capital humano avanzado (Pinheiro et al., 2012) e inversiones (Kresl, 2005).



El efecto de las universidades en los territorios, por tanto, es crucial y relevante. Incluso, si se mide el efecto directo económico de las Universidades en las ciudades y regiones donde están emplazadas, no deja de ser menor su impacto para el crecimiento de dichos lugares. Ya sea como empleadores, consumidores de bienes y servicios, como también, prestadores de éstos mismos, las universidades generan un impacto en el dinamismo de las economías locales (Felsenstein, 1996). Esta contribución es mayor en regiones y ciudades pequeñas, aisladas o periféricas, calculándose entre un 2% y 4% su impacto directo en la conformación del Producto Interno Bruto (PIB) local o regional (OCDE, 2007). En el caso de Chile, para la región de Magallanes, contigua hacia el sur a la región de Aysén, que también forma parte de la Patagonia chilena, los cálculos de Soza-Amigos (2012), establecieron un impacto regional de la Universidad de Magallanes del 3% del PIB regional, para tenerlo como parámetro.

Es así, como cada vez más, las universidades están siendo medidas por los impactos sociales que estas tienen, lo que implica no sólo la idea de calidad en formación e investigación, sino también, el grado de acoplamiento e interacción que desarrolla con su entorno o comunidad local para mejorar la calidad de vida y el bienestar colectivo (Munck, 2010; Grau, 2014; Douglass, 2014). Como advierte Munck (2010), la pérdida de compromiso social local es el camino para la obsolescencia, pues ante el derrumbe en la manera de hacer las cosas que experimenta la sociedad actual, obliga a que no se puedan repetir fórmulas pasadas. Pero tampoco hay claridad de cuál es la salida a la actual crisis, por lo que la reconstrucción de las confianzas y de lo que les es común a comunidad y universidad, pasan a ser la base de su legitimidad, y por lo tanto, de su financiamiento presente y futuro, incluso para aquellas universidades innovadoras (Christensen & Eyring, 2011).

Es aquí donde el compromiso comunitario implica una reconstrucción de las fuentes de legitimidad social de las universidades (Roper & Hirth, 2005; Gelmon et al., 2005) lo que implica un cambio en el rol y funcionamiento de estas instituciones. Ello ha llevado a una renovada preocupación por tratar de ser un factor para el desarrollo endógeno de las comunidades y regiones, para ayudar a construir sociedades más igualitarias, justas y sostenibles (Grau, 2014). De esta manera, las universidades contemporáneas ven con renovados ojos el territorio, pues este se abre como un campo entre lo global, lo comunitario y lo local donde anclar un proyecto universitario.

Estos principios se inscriben en dos tendencias, donde el territorio ha comenzado a ser considerado como una variable explicativa y espacio natural para la articulación del desarrollo sostenible, el control de bienes comunes para el bienestar y la democratización, elementos del desarrollo endógeno descritos en el capítulo anterior; donde se intersectan tanto realidades locales, identidades sociales y valores cosmopolitas (universales). Hablamos primero de las ideas en que se inscribe en lo que Saskia Sassen (1999 y 2007) denominó ciudad global, que pareciese ser la manera en que el espacio y el poder se articulan en la actualidad, conformando una nueva forma de territorialización para el siglo XXI. De esta forma, la globalización no es un fenómeno que suceda en la ingravidez, sino que en lugares y espacios concretos que tienen las condiciones materiales (infraestructura), de capital humano (conocimiento) y sociales para vincular su realidad local con el mundo.

En un sentido diferente, más no contradictorio, una segunda tendencia es la propuesta por Jeremy Rifkin (2019), quien plantea la idea de green new deal(48) global, que en el contexto de los cambios radicales que experimentamos como humanidad fruto del calentamiento global, pronostica que pasaremos de una globalización a una glocalización, es decir, la progresiva pérdida de importancia de los gobiernos centrales en el desarrollo, espacio que progresivamente será tomado por actores regionales y locales, quienes se articulan en red y de manera distribuida.

Estos escenarios plantean una redefinición radical de cómo se ha construido una política hacia las universidades regionales desde el centro, que permita que potencie el desarrollo del espacio para generar un medio ambiente propicio para el salto al mundo global. Es una visión de la sociedad mucho más horizontal, donde las universidades juegan un rol clave en el desarrollo de competencia ciudadanas para la toma de control de los recursos locales para proyectarse al mundo (glocal).

### 6.3. Universidad comprometida

Esta redefinición de las universidades como instituciones para el cambio social, el bienestar, la democratización y el desarrollo sostenible, ha transformado a la vinculación con el medio en una de las funciones centrales de la educación superior a nivel global. Así, a las tradicionales misiones de formación e investigación, la vinculación con el medio se ha visto progresivamente reforzada, transformándose en uno de los campos de investigación emergente más relevante sobre educación superior (Sandmann & Kliever, 2012; Goddard, 2009; Douglas 2014).

Este impulso y relevancia académica de la relación universidad y sociedad, tiene su origen a fines de la década de 1990 (Fear et al., 2006), donde el término “compromiso” de la universidad comenzó a ser usado por organismos públicos en Estados Unidos y Reino Unido, y organismos internacionales (Dougnaç, 2016). Pero quien acuñó el término compromiso para referirse a la relación entre universidad y sociedad fue Ernest Boyer (1996), quien planteaba la necesidad de que las universidades volvieran a sintonizar con las necesidades de la sociedad. Este llamado lo hace ante la crisis de legitimidad del mercado autorregulado como forma de organización social, respecto de los efectos que éste ha tenido en términos de crisis climática y desigualdad, haciendo un llamado a las universidades a hacerse parte de las soluciones que la sociedad demanda, en especial, de aquellos problemas concretos que tiene la comunidad donde están insertos. Esta demanda social ha decantado en la idea general de “compromiso”, que es lo opuesto a la idea de “torre de marfil”, y su importancia a llegado a tal nivel, que incluso algunos autores la consideran como el nuevo paradigma de la educación superior del siglo XXI (Watson, 2012).

Un elemento interesante de esta idea de compromiso, es que no es un compromiso exclusivamente local o comunitario, sino que también es planteado como global, es decir, es buscar soluciones a las necesidades locales, pero mirando los valores y problemas globales,

(48) El “Nuevo trato verde”, representa un nuevo acuerdo para impulsar una sociedad del compromiso basada en una revolución de las energías no contaminantes y la democratización de la toma de decisiones.



con amplia participación de múltiples actores o partes interesadas (glocal), sintetizado en la idea de ciudadanía global (Grau, 2014; Munck, 2010). Esto implica que las instituciones deben presentar características multimodales y multiescalares (OCDE, 2007), es decir, establecer vínculos efectivos y de confianza con diversas partes interesadas o agentes relevante de su entorno (multimodales) y, por otra parte, deben operar y conectar a diversos niveles, como son los espacios globales, continentales, históricos (Anglosajón, Iberoamericano, etc.), culturales (Latinoamérica, Commonwealth, etc.) nacionales, regionales y locales (multiescalar). Como se aprecia, esto representa un desafío para repensar los vínculos y relaciones entre la tradicional producción académica (formación e investigación) con entorno externos a la universidad.

En este escenario, se aprecia que tanto las investigaciones y las políticas públicas orientadas a su promoción y evaluación de la vinculación con el medio, ha incorporado en sus análisis la reconstrucción de este “compromiso”. Ello ha implicado no sólo adaptaciones en los procesos y estrategias de vinculación con su entorno próximo por parte de las universidades, sino también, enormes cambios en la forma como estas han sido teorizadas por la academia y conceptualizadas por las políticas públicas. Esto se ha traducido en que la vinculación con el medio ha adquirido un nuevo estatus y la incorporación de nuevas funciones, dentro de las que cabe mencionar la “proyección social, transferencia tecnológica, educación continua, prestaciones de servicio e infraestructura y relaciones internacionales” (Fleet, 2016, p. 23). Pero esta idea de una universidad comprometida con su sociedad no es nueva, y puede encontrar antecedentes tanto en experiencias a fines del siglo XIX en Estados Unidos, con las universidades insignias (flagship university); y Reino Unido, con las universidades cívicas, como también, con el movimiento de principios del siglo XX en América Latina, como fue la reforma de Córdoba y la educación popular, esta última, por influjo de pedagogo Paulo Freire.

Las Universidades Insignias eran un tipo de universidad norteamericana del siglo XIX, que promovía la movilidad socioeconómica y el desarrollo económico a nivel regional y estatal. Para ello, los principios que la inspiraban eran la masificación del acceso, el desarrollo económico, el servicio público comprometido con su región, y el liderazgo regional de la universidad. Este modelo ha sido rescatado actualmente por John Aubrey Douglass (2016a, 2016b y 2014), destacando que este modelo de universidad es un motor de desarrollo humano, que logra articular las necesidades de bienestar de una región, con el crecimiento económico y protección del medio ambiente.

## 124

Las Universidades Cívicas, representan un modelo institucional de vinculación con la sociedad, que rescata la antigua y rica tradición de las universidades cívicas anglosajonas creadas para industrializar a las ciudades a finales del siglo XIX. Actualmente han sido revitalizadas en la discusión académicas por autores como Goddard (2016), Watson (2012) y Munck (2010), quienes han reflexionado sobre los valores universales que deben orientar un nuevo civismo global, como son los derechos humanos (Munk, 2010; Munk et al., 2012; Goddard, 2009; Higgins, 2012), para de esta forma poder generar en sus entornos procesos de desarrollo sostenible en línea de lo que es la agenda 2030 de los ODS(49), que comprende objetivos sociales de justicia, económicos de bienestar y medio ambientales de sustentabilidad.

(49) Objetivos de Desarrollo Sostenibles de las Naciones Unidas.

Una definición de universidad cívica es la que provee Goddard (2009), quien señala que es una institución que:

...provee de oportunidades para la sociedad de la que forma parte. Se compromete por completo con su alrededor y no de manera parcial; se asocia con otras universidades y centros universitarios; y se gestiona de manera que se asegure su participación absoluta en la región de la que forma parte. Aunque opere a escala global, es consciente de que su ámbito local ayuda a formar su identidad y aporta oportunidades para crecer y ayudar a otros, incluyendo aprendientes individuales, negocios e instituciones públicas para que también hagan lo mismo (p. 5).

Las Universidades Latinoamericanas no pueden entenderse sin el impacto de la Reforma de la Universidad de Córdoba en 1918, que impulsó un modelo de universidad de fuerte impronta anti-oligárquica, democratizadora (Bernasconi, 2007) y de carácter popular y nacional (Gómez & Figueroa, 2011), que aspiraba al ideal de vincular la universidad a la sociedad y pueblo (Tünnermann, 1998). Este hecho implicó que la universidad fuera vista como un instrumento de transformación social, ya sea para acercar al pueblo al conocimiento y cultura con los postergados (Serna, 2007), y para propiciar la justicia social (Ortiz & Morales, 2011). Es así como desarrolla dentro de las funciones sociales de la universidad la extensión, que era la manera de entender la acción en la sociedad de la universidad.

Este modelo universitario se expandió por toda América Latina, y respondió a una especificidad regional. Dentro de las críticas que emergieron a este modelo, es que se basaba en concepciones altruistas y divulgativas que no rompían con el modelo europeizante e iluminista, en tanto establecía una relación de verticalidad y superioridad de la universidad sobre la comunidad (pueblo). Basado en las nociones de la pedagogía de la liberación y la educación popular, Paulo Freire (1984), propuso el establecimiento de relaciones horizontales y dialógicas entre la universidad y la comunidad. Esta idea anticipa el concepto de bidireccionalidad actualmente en boga, en tanto co-creación del conocimiento y reconocimiento de la legitimidad del saber del otro. Esta etapa es lo que Serna (2007) definió como una extensión concientizadora, entendiendo que el objetivo de dicha tarea era la transformación de la sociedad.

El “compromiso” entendido desde estos tres afluentes históricos, presenta ciertas características que permiten, siguiendo el planteamiento de Dougnac (2016), establecer un paralelismo o cercanía conceptual a lo que en América Latina se ha entendido históricamente por extensión y, recientemente, por vinculación con el medio. Entre los elementos que comparten, es que las tres aproximaciones plantean una crítica y diferencia conceptual respecto de la figura de la tercera misión. A este respecto, señalan que la tercera misión relega a un rol periférico la relación entre universidad y sociedad respecto de la docencia (primera misión) e investigación (segunda misión); y, además, el compromiso se entiende como un elemento transversal que enmarca las funciones universitarias.

Pero la idea de compromiso no entraña un carácter unívoco o lineal, sino que ha ido acompañado de diversos énfasis y alcances, que dicen relación con el alcance y contexto que se le atribuya a la relación entre universidad y sociedad (Hart & Northmore, 2011). De esta

forma, encontramos que las aproximaciones al compromiso remarcan un adjetivo o apellido que denota dicha impronta, ya sea por su carácter público, comunitario o cívico.

Respecto al componente público del “compromiso” universitario, existe la dificultad de encontrar en la literatura una definición consensual de lo público, que se presenta siempre como una tarea controversial, ya sea por la dispersión temática y/o por su indeterminación conceptual (Pusser, 2012; Holmwood, 2011). La principal crítica que han recibido estas aproximaciones es que se hace muy difícil desanclar la idea de lo público del espacio de Estado-Nacional, ya sea en función de la estructura de propiedad de las universidades, el financiamiento del sistema o en la definición de sus objetivos y prácticas (Marginson, 2016). Respecto a la idea de compromiso basado en el apelativo de comunitario, remarcan el carácter de justicia social que debe tener el compromiso universitario (Munck, 2010). La dificultad de esta definición estriba en que su alcance resulta estrecho o difuso, ya que se define en función de criterios administrativos de la división política de un país (Charles, 2007; OCDE, 2007); o por su orientación a sectores o grupos sociales desventajados (Benneworth, 2013).

Como se aprecia, el problema es que tanto el compromiso público como el compromiso comunitario, adolecen del carácter multiescalar y multimodal (OCDE, 2007) que presentan las universidades contemporáneas, pues tienden a entender el compromiso como un dimensión estanca. Por ello que se ha privilegiado el uso del concepto de compromiso en tanto compromiso civil, en tanto permite dar cuenta de una idea de compromiso tanto con elementos universales, comunitarios y locales. Bajo estos parámetros, la idea de compromiso cívico se engloba en la definición genérica de universidad comprometida, (Global University Network for Innovation [GUNI], 2013, Grau, 2014). Dentro de los principios que caracterizan a las universidades comprometidas, pueden mencionarse:

- **Civismo:** Ante la ambigüedad de público y comunitario en la literatura, el concepto de cívico permite entender aquellas instituciones que adscriben una ciudadanía global (valores universales), pero fuertemente comprometidos con dar respuestas a los problemas y necesidades de su entorno local (Goddard et al., 2012). Ello rescata el carácter multiescalar y multimodal de las universidades (OCDE, 2007) que articula actores y niveles, generando un sistema de entendimiento basado en principios universales, como son los derechos humanos.
- **Mutualidad:** Esta característica hace referencia a la conformación de relaciones entre universidad y comunidad más horizontales y participativas, que reconocen el beneficio mutuo (Hart & Aumann, 2013), el carácter bidireccional del conocimiento (Munck, 2010, Munck et al., 2012; Freire, 1984) y la importancia de la colaboración y participación para desarrollar investigaciones y soluciones basadas en la comunidad (Tandon & Hall, 2015; Kindon *et al.*, 2007). Esto implica una democratización de las universidades, no sólo en términos de ampliación de sus preocupaciones, sino de integrar progresivamente a partes interesadas en la conducción misma de las universidades.
- **Impacto:** Como se mencionó en la crítica a la idea de la tercera misión, el compromiso entendido como impacto, significa que tanto las funciones universitarias de docencia como de investigación deben orientarse al bienestar de la sociedad, debe trascender a la academia y generar cambios sociales significativos que sean sostenibles en términos económicos, sociales y medioambientales (Munck, 2010; Munck et al., 2012; Grau, 2014; GUNI, 2013).

Esto implica que el compromiso debe medirse, y se observa una creciente preocupación e interesante reflexión respecto a los criterios e indicadores de medición de impacto, ya sea por parte de los Estados-Nacionales, gobiernos subnacionales, organismos regulatorios u organismos internacionales. Este compromiso universitario se debe evaluar, por tanto, siguiendo los planteamientos de Grau (2016), en los objetivos que esta se traza, que se definen como:

Ser al mismo tiempo una institución clave a nivel regional, buscando el desarrollo de la sociedad inmediata con todas las posibilidades que ofrecen las actividades de docencia, investigación y transferencia de conocimiento, pero también involucrado directamente en el establecimiento de la estrategia regional junto con la administración, agentes sociales y representantes cívicos; y una institución globalmente comprometida que, a través de la educación de ciudadanos con mentalidad abierta, pensamiento crítico y conciencia, y también a través de actividades de investigación relevantes, participa en la definición de líneas de acción globales hacia un mundo justo y sostenible (p. 4).

Un elemento que emerge como crucial en todo este proceso, es analizar cómo las universidades se han abierto e integrado a las partes interesadas y actores locales al interior de sus gobiernos universitarios. Esto resulta clave, pues una de las críticas recurrentes de los modelos gerenciales universitarios (Brunner, 2011 y 2009), es justamente la desconexión social y situación de privilegio, simbolizada en la figura de la “torre de marfil”. Por ello he de acometer la tarea de repasar la evidencia internacional respecto de este punto en específico, de la gobernanza universitaria.

## 6.4. Gobernanza universitaria

En este escenario de cambios y de un futuro cada vez más incierto, las universidades han venido experimentando la presión por transformaciones en su funcionamiento y gobernanza, para competir o integrarse globalmente, pero fuertemente comprometida con la realidad y problemas locales (Ortiz, 2018). Esto ha dejado huellas en las estructuras, procesos, funcionamiento y composición de los equipos directivos, ejercicio del poder y toma de decisiones al interior de las universidades, abriéndose a múltiples grupos de interés, formas de asociatividad, modelos de gestión y de regulación, entre otros elementos (Gayle et al., 2003), con el objetivo explícito de generar “procesos de regulación y coordinación orientados al bienestar, que ayudan a resolver problemas sociales” (Kehm, 2012, p. 21).

La pregunta se traslada, por lo tanto, a qué tipo de gobierno universitario serían los más adecuados para incentivar el desarrollo regional en los términos de horizontalidad, democracia y autonomía que demandan y necesitan las universidades para vincularse con su comunidad, es decir, “esto significa integrar al interior de la Universidad pero también integrar Universidad y sociedad, lo que es en definitiva un desafío muy grande” (Sutz, 2010, p. 57). Para dicho propósito, valga recabar la experiencia internacional en materia de fomento del “compromiso regional” o “comunitario” de las universidades(50).

(50) Han sido excluidos los países Federales en este análisis pues al manejar el presupuesto de educación a nivel estadual o provincial, les permite desarrollar políticas de incentivos al desarrollo local con mayor independencia de los gobiernos centrales, y definir de manera mucho más autónoma sus prioridades. En cambio, los países unitarios se rigen por normativas nacionales generales, que son mucho más insensibles a las diferencias territoriales, que implica un esfuerzo de alineación de políticas mayor.

Dentro de las reformas que aparecen como relevantes en la experiencia internacional para intensificar el vínculo universidad-entorno, destacan:

1. Cambios en los modelos de gobiernos universitarios que integre a actores externos a la universidad en su gestión;
2. Gestión moderna basada en la autonomía y la rendición de cuentas en la gestión;
3. Asociatividad entre instituciones de educación superior regionales y microrregionales; y
4. Políticas sensibles a la diversidad de propósitos de las instituciones universitarias.

Integración de partes interesadas externas: Diversos estudios muestran, como hecho estilizado, una progresiva transferencia de poder de decisión por parte del personal académico a cargos gerenciales y actores externos (Stensaker et al., 2007; Jongbloed et al., 2008; Santiago et al., 2008; Ferlie et al., 2008; Larsen et al., 2009; Gayle et al., 2003; Fardella, 2020). Un número creciente de grupos de interés externos a las universidades están cada vez más directamente involucrados en la toma de decisiones, no obstante, las estrategias para llevar adelante este tipo de reformas han sido diversas y no exentas de conflictos.

En el caso de Holanda, se ha reemplazado el modelo tradicional de consejo con preeminencia de académicos, por consejos compuestos totalmente por representantes externos, conformado por políticos regionales, además de actores industriales y de otras universidades (Larsen et al., 2009). Suecia, en cambio, ha definido como mandato a las universidades contribuir al desarrollo local, que se expresó en un aumento de actores externos a expensas de las elites académicas en los órganos de gobierno universitario, que decantó en que los rectores fueron desplazados de las Presidencias de los Consejos por agentes de la industria y autoridades políticas (Kim, 2001). Noruega, en cambio, ha explorado nuevos equilibrios basado en la integración de actores externos e internos a los consejos universitarios (Rector, estudiantes, académicos, funcionarios y agentes externos), pero a diferencia de Suecia, no hay un grupo que numéricamente se imponga a otro, lo que los obliga a establecer acuerdos, lo que los obliga a ser más flexible (Larsen et al., 2009). En Finlandia, por su parte, optó por la diferenciación institucional en su estructura de propiedad, donde las universidades que son de propiedad Estatal están basadas en elites académicas, y los politécnicos son de dependencia regional, municipal o fundaciones privadas, con clara vocación local y empresarial (Larsen et al., 2009). Las tensiones que generan este tipo de reformas, instala preguntas en torno al tamaño, composición y atribuciones de los órganos de decisión (Woodfield & Kennie, 2007), la que dependerán de las tradiciones y culturas universitarias locales y nacionales.

Autonomía y rendición de cuentas: La presencia de nuevos actores externos en las decisiones al interior de las universidades, hace inevitable preguntarse por los modelos de gestión. A este respecto, se observa como tendencia general, el aumento de la autonomía directiva y la descentralización de las decisiones, con una mayor profesionalización de la gestión y del gobierno universitario (Clark, 1998; Olsen & Maassen, 2007; Larsen et al., 2009). De esta forma, se pasa de modelos democráticos a una gestión ejecutiva, con un mayor énfasis en la rendición de cuentas, las evaluaciones sistemáticas y una gestión basada en objetivos estratégicos (Ferlie et al., 2008). Como plantea la OCDE y el Banco Mundial (2009), una



serie de países como el Reino Unido, Alemania, Japón, Singapur y Tailandia, han modificado el estatus de sus universidades públicas para darles mayor autonomía de gestión, dichas “reformas administrativas han variado desde flexibilizar las normas restrictivas hasta dar a las universidades el estatus de corporaciones de derecho privado” (p. 280). Casos similares se aprecian en Holanda, Austria y los países Nórdicos (Larsen et al., 2009). De esta manera, encontramos que una de las preocupaciones centrales de políticas educacionales en Europa y otras partes del mundo, ha sido adaptar la estructura de gobiernos a modelos más ejecutivos, autónomos y descentralizados (Maassen, 2008).

**Asociatividad:** Otra estrategia que han explorado países europeos para mejorar la eficacia de las instituciones de educación superior con su entorno, ha sido propiciar contextos de mayor cooperación o integración entre instituciones, que les permita aprovechar sinergias y economías de escala para desarrollar proyectos en conjunto. En el caso de Noruega, en 1994 el Estado fusionó 98 universidades regionales en 26 instituciones, con el objetivo de mejorar su gestión económica, administrativa, académica y de involucramiento local (Gornitzka et al., 1998; Larsen et al., 2009). En Inglaterra, por su parte, cinco universidades del noreste han establecido una alianza denominada Knowledge House, mediante la cual apoyan a las empresas locales mediante servicios especializados (OCDE, 2009a). Estrategia similar ha emprendido Finlandia, en la búsqueda de apoyo a las empresas y a las necesidades de formación de capital humano local (OCDE, 2009a).

**Políticas sensibles al territorio:** Finalmente, la capacidad de reconocer los multipropósitos de las universidades en los diferentes cuerpos legales que ordenan los sistemas de educación superior de los países aparece como un elemento central al momento de definir políticas y objetivos estratégicos (OCDE & BM, 2009; Rivera et al., 2018 y 2020). La homogeneidad normativa (regulación) y de financiamiento le resta flexibilidad a los sistemas de educación superior para integrar otros propósitos de desarrollo local (OCDE, 2009a; Rivera et al., 2018). Debería existir un reconocimiento de que no todas las instituciones de educación superior se orientan a la investigación y no hay presupuesto que pueda sostenerlo tampoco; lo que no es óbice para que encuentren un nicho desde donde aportar a la región. Ello plantea que los objetivos de calidad no deberían ser insensibles a la diversidad de propósitos, ni invisibilizar los objetivos de equidad en los sistemas universitarios.

Después de la revisión de las definiciones y alcances de una universidad comprometida y sus modelos de gobernanza, considero necesario responder cómo abordar estas características desde una óptica territorial, centrada en el desarrollo endógeno.

## 6.5. Universidad territorial

En esta sección trataremos de integrar todos los componentes desarrollados en los capítulos anteriores relativos a territorio, desarrollo endógeno y universidad comprometida. Como se ha señalado con anterioridad, la idea de territorio remite a una concepción sobre el poder, la autonomía y el control de los bienes comunes para el desarrollo, por lo que resulta crucial poder establecer una conexión entre los diferentes lineamientos conceptuales y, a través de este ejercicio, definir las diferentes formas en que se manifiesta una vocación o compromiso territorial de una universidad.

Para tal efecto, en la tabla 3 se resumen los diversos vectores que sintetizan las características distintivas que tendría una universidad con compromiso territorial en la manera como relacionarse con su entorno. Es un modelo de vinculación que hace hincapié en el fortalecimiento de la autonomía, la capacidad crítica y de incidencia en las condiciones sociales y materiales del bienestar.

Dentro de esta tabla se sintetizan diferentes planos, que he definido como vectores, como son aquellos de carácter social, político y económico:

- **Territorio:** entendido como el espacio desde donde se están construyendo discursos sobre lo que nos es común, ello se presenta de esta forma para desesencializar la idea de territorio con la de geografía, pues el territorio es entendido como poder sobre el espacio a través de discursos.
- **Desarrollo endógeno:** se señalan los diversos enfoques que orientan las estrategias de desarrollo endógeno, ya sean en sus componentes de desarrollo humano, fortalecimiento comunitario o de desarrollo sostenible.
- **Universidad comprometida:** en tercer lugar, se describen los principios que inspiran el compromiso de las universidades en su relación con la sociedad.
- **Valores:** posteriormente se señala el valor predominante en dicho compromiso mediante el cual se articulan las dimensiones antes señaladas de territorio, desarrollo endógeno y compromiso.
- **Territorialidad:** finalmente se señalan aquellas características que conformarían un rasgo de un compromiso territorial de una universidad regional, es decir, su territorialidad.

Tabla 3.  
Criterios para el  
compromiso territorial de  
una universidad regional

<b>Vectores</b>	<b>Territorio</b>	<b>Desarrollo</b>	<b>Compromiso</b>	<b>Valores</b>	<b>Territorialidad</b>
<b>Social</b>	Cosmopolita	Desarrollo Humano	Civismo	Derechos Humanos	Cohesión Social
<b>Político</b>	Comunitarismo	Fortalecimiento Comunitario	Mutualidad	Democratización	Civilidad
<b>Económico</b>	Glocalización	Desarrollo Sostenible	Impacto	Sostenibilidad	Bienestar

Fuente: Elaboración propia.



Estos vectores, como se señaló, representan líneas de fuerza que se suman y aglutinan diversos planos: un plano social, uno político y otro económico. A este respecto, estos planos se analizan desde una perspectiva educacional y territorial, para lo cual tomamos el modelo de Simon Marginson (2016), quien distingue por bien público en educación, como los campos de la misión (social), objetivos (político) y prácticas (económico), mediante el cual construiremos un modelo de análisis de los tipos de vocación territorial, que se sintetiza en un esquema (ver imagen 8).

Primer Vector de Cohesión Social (Plano Social): Promoción de valores y acciones que transformen la sociedad en ámbitos del desarrollo humano (Benneworth, 2013; Munck, 2010; Munck et al., 2012), tanto sociales (la inclusión social, participación, diversidad), económicas (crecimiento con equidad) y medioambientales (sustentabilidad), que genere comunidades más integradas.

En términos de las capacidades regionales, la cohesión social se expresa en el plano desarrollo humano, dentro de un marco general de valores universales de derechos humanos, en el fortalecimiento de la identidad local, la pertenencia regional y la equidad social.

Segundo Vector de Civilidad (Plano Político): La civilidad debe ser entendida en el ámbito universitario, como un espacio o esfera de fortalecimiento de la deliberación pública (Habermas, 2010) y de promoción de la capacidad crítica (Giroux, 2018), para de esta forma fortalecer las capacidades de autonomía de los territorios en la toma de decisiones y poder ser gestor por sí mismos del cambio social.

Desde el punto de vista de las capacidades regionales, la civilidad se expresada en el plano político, que debe entenderse como deliberación, democratización social en todos los planos, participación y horizontalidad de las relaciones. En el plano regional/territorial se presenta como una crítica al centralismo y fortalecimiento de las capacidades locales de decisión.

Tercer Vector del bienestar (Plano Económico): Comprende apoyar la definición y conocimiento de aquellos bienes comunes -o públicos según Marginson (2016)- que están disponibles para todos, sin exclusión y sin rivalidad (Samuelson, 1954), como de aquellos que se orienta a beneficiar a una comunidad o grupo específico (Barnett, 2015) por su condición de desventaja social (Benneworth, 2013); implica que la comunidad decida sobre la administración, uso e impacto de los bienes comunes (Marginson & Ordorika, 2011).

Desde la perspectiva de las capacidades regionales, el bienestar se plantea como generación de beneficios en el plano económico (productividad), en el plano tecnológico (innovación); en el plano medioambiental (sustentabilidad) y en el plano social (suficiencia de ingresos). Se inscribe en lo que señala la OCDE (2007), de que las universidades deben ser globalmente competitivas y localmente comprometidas.

Cada uno de estos vectores o planos que conforman los compromisos territoriales, se intersecta con los otros potenciándose mutuamente a través de la acumulación de fuerza territorial basado en el compromiso universitario.

Cuando una universidad presenta sólo uno de los vectores descritos, hablamos de una “universidad territorial especializada”, es decir, que tiene un modelo de relación con su territorio acotado a su área de conocimiento y con baja capacidad de generar cambios sociales.

En el caso de acumular dos vectores, hablamos de una “universidad territorial empoderada”, pues acumula fuerza de interlocución y articulación territorial, siendo un motor para el desarrollo de capacidades de autonomía.

Finalmente, aquellas instituciones que acumulan tres vectores, nos referimos a una “universidad territorial autónoma”, es decir, que es un actor político, social y económico que responde a los intereses territoriales y no a agentes exógenos, su actuar es relevante para la sociedad donde se emplaza, su actuar genera cambios sociales (ver imagen 8).

### 1. Universidad con Vocación Territorial Especializada

- i) **Civilidad:** Centrada preferentemente en la democratización del territorio y la participación de la comunidad.
- ii) **Cohesión Social:** Promoción del desarrollo humano y el respeto los valores universales de los derechos humanos.
- iii) **Bienestar:** centrada en el desarrollo sostenible en lo económico, social y medioambiental.

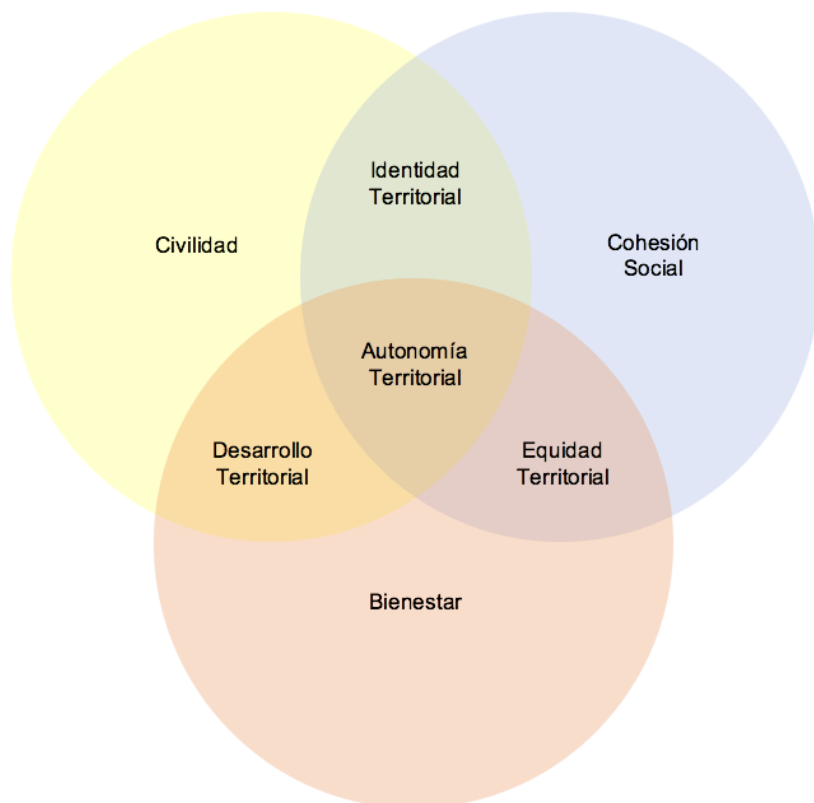
### 2. Universidad con Vocación Territorial Empoderada

- i) **Vocación hacia la Identidad Territorial:** concentra los vectores de la Civilidad y Cohesión Social. Dice relación con ámbitos como la etnicidad, el etno-nacionalismo, el identitarismo regional, el pan-regionalismo, entre otros.
- ii) **Vocación hacia el Desarrollo Territorial:** concentra los vectores de Civilidad y Bienestar. Se enfoca en nuevos modelos de desarrollo y el control político territorial de estos.
- iii) **Vocación hacia la Equidad Territorial:** concentra los vectores de Bienestar y Cohesión Social. Remite a acciones tendientes a la equidad social de los grupos vulnerables o rezagados del bienestar.

### 3. Universidad con Vocación Territorial Autónoma

- i) **Vocación hacia la Autonomía Territorial:** concentra los vectores de Civilidad, Cohesión Social y Bienestar. Es una institución que genera las condiciones para la autonomía territorial, goza de legitimidad y vínculos estrechos con su entorno, es un actor y promotor del cambio social.

Imagen 8:  
Modelos de acumulación  
de fuerzas y vocación  
territorial universitaria.



Fuente: Elaboración propia.

En la imagen 8 se puede observar un diagrama resumen de este modelo de vocación o compromiso territorial. Valga en este punto una nota de cautela, pues este no es un modelo de vinculación con el medio, sino que hace hincapié en un modelamiento estratégico de cómo una universidad puede evidenciar un compromiso o vocación territorial.

Esto resulta relevante en el entendido de poder tanto ordenar la diversidad de vocaciones o compromisos existentes en las universidades regionales, que en el caso de Chile, representa el adjetivo de regional una caja negra, que poco y nada ayuda a poder ordenar la discusión. Como también, para promover una mayor heterogeneidad de políticas públicas y regionales, que facilite el diseño e implementación de planificaciones estratégicas e identidades institucionales diversas.

A modo de resumen, cabe señalar que las necesidades de los territorios son diversas y cambiantes en el tiempo, Por tal motivo, una universidad abierta a su entorno debe saber interpretar, integrar y desarrollar dichas necesidades, para lo cual es crucial la flexibilidad, apertura y democratización.



## CAPÍTULO 7.

### Historia del sistema universitario chileno

Este capítulo trata de ofrecer una panorámica histórica general del sistema de educación superior chileno, que permita comprender las fuerzas que le han dado forma, y la manera como el sistema ha reaccionado y organizado. Para tal propósito, este capítulo se ha organizado en tres secciones, las cuales dan cuenta de las principales tendencias históricas, describiendo los elementos que han marcado su dinámica. Al mismo tiempo, se establecerá un contrapunto a estos procesos, respecto a los efectos regionales o territoriales de dichas tendencias del sistema de educación superior en Chile.

La primera sección de este capítulo versa, principalmente, sobre el estrecho vínculo que teje la universidad pública con el Estado-Nación, y como estas instituciones reclamaban autonomía por pensarse en una relación directa y sin intermediario con la Nación. Este modelo universitario se expande territorialmente a través de sedes regionales, pero con una enorme desconexión con dichas realidades, lo que lleva a una reacción, ya sea por las universidades confesionales o las universidades ciudadanas regionales.

La segunda sección analiza el giro copernicano que representó la reforma al sistema de educación superior del año 1981, la cual fue dictada en plena dictadura militar. Esta reforma modifica de manera radical el sistema, cuyos efectos se han mostrado de forma permanente hasta nuestros días. Estos cambios significaron la separación de las sedes regionales de las universidades nacionales, conformando una red de universidades regionales autónomas de sus antiguas casas matrices.

Finalmente, en la tercera sección se profundiza en torno a cuales han sido las directrices que ha tomado el sistema de educación superior chileno con el retorno de la democracia en 1990, y como dicho proceso significó un reordenamiento del sistema. Pero a diferencia de lo que se podría esperar, más que revertir las reformas de 1981, han profundizado el carácter neoliberal de estas.

#### 7.1. Origen y evolución del sistema universitario chileno hasta 1981

La primera universidad creada en Chile después del proceso de independencia fue la Universidad de Chile en el año 1842. Esta se funda sobre la base de la nacionalización de la Real Universidad de San Felipe, la cual fue creada en 1738 en pleno período colonial, y estaba vinculada a la iglesia católica. De esta forma, la Universidad de Chile es primera universidad moderna fundada en el país en 1842. Como se observa en este gesto, universidad y Nación están profundamente imbricadas en el origen de las universidades en Chile.

La Universidad de Chile, por tanto, como proyecto moderno del siglo XIX es el fiel reflejo de las condiciones que la hicieron posible: se piensa a sí misma como una Universidad Nacional. Ello se debe a las condiciones como se expande el Estado-Nación en el proceso de unificación

y centralización del poder político y económico, sometiendo al molde de la nación -muchas veces por la fuerza- a las heterogéneas formas de vida que habitan en lo que entiende o reclama como su “espacio soberano”. De esta forma, la universidad nacional chilena se podría definir en su origen, como una fuerza que codifica todo saber como nacional, para construir un verosímil de país (expresado en un espacio, una geografía, una flora, una fauna, una historia, una cultura nacional) y, por extensión, ayudar mediante este proceso a la posibilidad misma de existencia del Estado. Todo programa de conocimiento universitario en el siglo XIX y gran parte del XX representó, por tanto, un proyecto generativo de nación ya sea fagocitando o expandiendo el radio de lo nacional, o, en su acepción negativa, rechazando y/o excluyendo aquello que no se dejaba someter a dicho molde.

El Estado-Nación es indisoluble en la génesis de la universidad pública chilena, por lo que, bajo esta perspectiva, la Nación se plantea como horizonte y fin de toda su acción. El reclamo de autonomía y criticidad que exige para sí la universidad nacional en Chile y en América Latina en general, se basa no sólo en una concepción “expansiva” de su labor (Unión de Universidades de América Latina y el Caribe UDUAL, 2011), sino que es expresión del vínculo directo y sin intermediario que reclaman las universidades con la Nación. Por tanto, este vínculo sobrepasa al poder político temporal, pues es un compromiso del intelecto para con la idea misma de Estado-Nación, la cual está incrustada en la base de su identidad institucional (Marsiske, 2004).

Tanto las universidades confesionales -creadas a fines del siglo XIX y principios XX- como las universidades regionales ciudadanas (Concepción, Austral y Técnica Federico Santa María), significaron una respuesta crítica al modelo nacional universitario promovido desde el Estado, en tanto este era insensible a la realidad regional o de creencias religiosas. De esta manera, el sistema universitario chileno de educación superior estaba conformado por dos tipos de universidades: dos universidades estatales nacionales (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado) y seis universidades privadas tradicionales, configurando un sistema de provisión mixto de educación terciaria.

Sin embargo, desde un punto de vista territorial o de identidad regional, estas miradas críticas de las universidades confesionales y ciudadanas al estar sometidas a las mismas políticas de financiamiento y regulación implicaron que sus comportamientos dentro del sistema universitario, más allá de un discurso crítico, no distaran mucho del de las universidades públicas estatales (Levy, 1986). Esta homogeneidad del sistema, por tanto, con independencia de la estructura de propiedad, se expresó en que no presentaban diferencias sustantivas en tres aspectos claves, era su organización interna, la autonomía que gozaban para el desarrollo de sus funciones y la estructura de financiamiento basada en recursos públicos (Zapata et al., 2011).

Las reformas de la década de los 60's del sistema universitario chileno, fue el período donde mayor fuerza adquirió la orientación nacional del sistema universitario chileno. En materia de cobertura, ésta se triplicó entre 1967 y 1973; hubo un aumento sostenido del gasto público; una mayor profesionalización y desarrollo de la ciencia y la investigación, y en términos de su funcionamiento, como señala Brunner (2011), estas reformas reforzaron tanto la oligarquía académica (Clark, 1998), como también, el fortalecimiento de su capacidad de negociación

con el Estado. Esto tuvo como consecuencia una serie de problemas, como el crecimiento inorgánico de las universidades nacionales hacia las provincias (llegando a conformar 19 sedes en 12 ciudades diferentes), donde se observaba una duplicidad de carreras y un aumento sostenido del gasto público.

Este modelo fue replicado también por las universidades confesionales, las cuales también expandieron su matrícula a otras ciudades de regiones, amplificando los efectos de desconexión y duplicidad de esfuerzos. Fueron solo las universidades ciudadanas (Universidad de Concepción, Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad Austral) las únicas que tomaron un camino diferente de compromiso territorial. Las sedes provinciales de las universidades nacionales y metropolitanas confesionales eran un medio para ampliar las oportunidades de financiación de parte del estado y captar talento provincial, pero su impacto en una perspectiva más amplia del desarrollo regional fue modesto o abiertamente nulo (Leihy & Salazar, 2012).

Este modelo universitario en expansión se dio de manera concomitante al impulso desarrollista de transformación estructural que teñía la discusión sobre el desarrollo y el crecimiento en la década de los sesenta y setenta. Por ello, el vínculo entre universidad y Estado-Nación se daba en términos de metas económicas nacionales, no considerando el carácter o impacto provincial (Carrier & Van Vught, 1989). Era una universidad nacional desarrollista.

Como se puede observar en este proceso de crecimiento y expansión del sistema universitario en el siglo XIX y XX, el financiamiento ha jugado un rol crucial. No obstante las peticiones por autonomía por parte de la universidad nacional chilena, esta no fue inmune a las presiones gubernamentales y políticas del país (Levy, 1986). Esto se expresó en una dinámica de tensión permanente entre gobierno y universidad, con resultados variables que favorecieron a veces a las pretensiones de control del gobierno, como en otras ocasiones a las aspiraciones de autonomía de las universidades (Bernasconi, 2007), dependiendo de la acumulación de fuerzas. El hecho relevante para el caso chileno, es que la universidad nacional no fue refractaria al rol conductor y regulador del sistema por parte del gobierno, que puede leerse también, en que no obstante el logro de su autonomía nominal, no pudo escapar al efecto de control de las políticas reguladoras del sistema, especialmente de las de financiamiento. Visto de manera inversa, las universidades chilenas son muy sensibles a las políticas públicas, en tanto tienen escoso margen de acción fuera de los esquemas públicos de financiamiento.

## 7.2. La reforma al sistema universitario chileno en la dictadura militar (1981)

Con el advenimiento del régimen militar, tiene lugar una profunda reforma del sistema de educación superior en el año 1981, que fractura de manera permanente la estrecha relación que existía entre las universidades públicas nacionales y Estado-Nación. En los primeros años del régimen militar (1973-1980) las universidades son intervenidas en sus aspectos de gobierno y control a través de la designación de rectores (en muchos casos militares) y la purga de académicos y estudiantes que profesaran ideas marxistas o consideradas atentatorias



a la seguridad nacional. Posteriormente, en 1981, dan un giro copernicano al sistema, que Garretón (1985) define como fundacional. Este giro es una extraña mixtura entre las ideas de la seguridad nacional (Garretón, 1985), los principios economicistas neoliberales (Brunner, 2011; Garretón 1985), el pensamiento gremialista (Salazar & Liehy, 2013) y la planificación desarrollista de impronta nacionalista (Boisier, 2000). Dentro de los rasgos más destacados que presenta esta reforma de 1981, tenemos que está la apertura a la provisión privada de educación universitaria y la reestructuración del sistema público y privado tradicional. La evaluación de la reforma de 1981 desde un punto de vista de sus transformaciones más radicales presenta una serie características que es importante aquilatar para comprender el calaje de las transformaciones del sistema.

La primera transformación radical es en lo relativo a la trayectoria que evidenciaba la universidad nacional pública, como fue la separación de sus sedes regionales de su casa central, las que se transformaron de facto en universidades regionales. Es decir, es la dictadura la que crea las universidades bajo una lógica territorial regional, que rompe con la tradición nacional de la universidad pública. Este gesto no puede reducirse a la simple crítica de un despotenciamiento de las universidades nacionales para despolitizarlas o purgarlas, pues resultaría estrecho. Este giro copernicano se da en un contexto de un espíritu fundacional, que trasciende lo educacional, que se expresa, también, en una nueva arquitectura de división político-administrativa del país, conocido como regionalización, que su fuente de inspiración en una mirada desarrollista (Boisier, 2000), de la cual no eran inmunes las fuerzas armadas.

Un segundo elemento de transformación radical del sistema de educación superior fue el ingreso de operadores privados. A pesar de existir universidades privadas con anterioridad a la reforma, tanto confesionales como ciudadanas, esta reforma abrió el campo a la expansión de capitales privados con fines de lucro, sociedades de inversión y grupos de interés diverso al sector de la educación superior, el que antes tenían vetado su ingreso. Ello tuvo impacto directo en la expansión de la cobertura, pero la ausencia de regulación (pues no estaban sujetas a financiamiento público directo), impactó en un crecimiento inorgánico y con déficit en materia de calidad. No obstante esta apertura del sistema a una diversidad de propósitos, el comportamiento de estas instituciones privadas tendió también a una relativa homogeneidad, que no escapó de las tendencias centralizadoras del sistema, pero que en vez de una matriz nacional, se orientó por un centralismo corporativo y/o de tamaño de mercados (grandes concentraciones metropolitanas).

La creación de universidades regionales a partir de los campus de las universidades estatales y la aparición de los actores privados diversificó la oferta, que se vio reforzada por el tercer elemento de transformación radical en la reforma de 1981, como fue el cambio en la estructura de financiamiento de las universidades. La dictadura declaró dentro del contexto de la reforma, su intención de promover la competencia entre instituciones basada en la asignación de recursos en función de la calidad. El efecto real de esta política, a diferencia de lo que declaraba, fue la reducción drástica del gasto público en educación superior y la transferencia de dicho gasto a las familias. No obstante, reservó ciertas prebendas para las universidades anteriores a la reforma (tanto estatales como privadas tradicionales), pero lo acotado de los montos, más que orientar la competencia por la calidad, llevó a las universidades a buscar capturar matrícula para sobrevivir como única estrategia.

En los hechos, esta reducción drástica del financiamiento de la educación universitaria,

donde los escasos estímulos estaban centrados en factores de control de la oferta y la demanda, expresado en el ingreso de los mejores 20.000 puntajes en las pruebas de selección para el ingreso a la universidad (Prueba de Aptitud Académica), conocido como el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Las universidades regionales públicas estaban en desventaja respecto de las universidades metropolitanas y privadas tradicionales en términos de prestigio, pero el reducido monto del AFI no logró orientar el sistema a la calidad esperada, por lo que los recursos se entregaban bajo lógicas presupuestarias basados en criterios históricos (como eran las instituciones del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas -CRUCH-, que congregaba a las universidades anteriores a la reforma de 1981), creciendo la presión sobre los aranceles, créditos y becas.

No obstante, a estas diversas fuerzas que inspiraron las reformas de 1981, se ha impuesto la tesis de que lo que predominó fue una lógica neoliberal que buscaba dar primacía al mercado como agente regulador (Brunner, 2009 y 2011). En términos gruesos, implicó una reducción drástica del gasto público que ahora son asignados mediante mecanismos competitivos (no asegurado), pero principalmente, esta reforma significó el traspaso de los costos de la educación a las familias. Esta tesis es contrapuesta por Salazar y Leihy (2013), quienes no obstante reconocer componentes del pensamiento económico neoliberal en la reforma, plantean que es el pensamiento gremialista el que imprimió finalmente el sello más persistente de la reforma de 1981.

Dicho razonamiento se basa, en que para el pensamiento neoliberal el aumento de la inversión en educación es un estímulo para la competitividad de los países (Becker, 1983), pero lo que efectivamente hace la reforma de 1981 es reducir el gasto, pues, como señalan Guzmán y Larraín (1981), fue el financiamiento asegurado por parte del Estado-Nación lo que explicaría el crecimiento inorgánico de las universidades, siendo la competencia académica entre universidades por recursos lo que pasaría a ejercer como agente generador de calidad en las instituciones.

Para que ello sea efectivo, tienen que igualarse las universidades públicas con las privadas, pues ninguna puede tener una posición de preeminencia para el Estado para que funcione la competencia (Thayer, 1996), pues esta predisposición es interpretada como una distorsión del mercado, debiendo ser la calidad basada en la competencia académica el único factor diferenciador, y no la estructura de propiedad o su condición de tradicional. Ello plantea el fin de la relación entre el Estado-Nación y la universidad pública nacional, que se transforma en un actor más en el mercado de ideas. Esta crisis de identidad persiste hasta la actualidad, siendo especialmente patente en la Universidad de Chile, la universidad nacional por antonomasia.

En cambio, desde la mirada territorial, paradójicamente el proceso de reforma llevada a cabo por la dictadura representó una primera aproximación a principios territoriales dentro del sistema de educación superior, que, con posterioridad al proceso de regionalización, buscaría potenciarlo con la instalación en todas las regiones de una universidad, mediante la separación de las sedes regionales de las universidades nacionales (Leihy & Salazar, 2012). Sería estrecho reducir esta medida a una simple estrategia de reducción de la influencia de la Universidad de Chile y Técnica del Estado, sino que también fue un intento de apalancamiento del desarrollo local en las regiones (Vogeli, 1979). Boisier (2000) plantea que esta política representó uno de los pocos aciertos en materia de políticas públicas del

gobierno militar, que encontraría su explicación en la influencia que en el mundo militar tuvo el pensamiento desarrollista llevado a cabo por Odeplan en el gobierno de Eduardo Frei. Esta afirmación encuentra asidero cuando se analiza las palabras del ministro de Educación, el Contra Almirante Arturo Troncoso, quien plantea en 1975 la conveniencia de agrupar programas y sedes universitarias “con miras a que el proceso de regionalización tenga en el futuro palancas eficaces en la enseñanza superior”(51).

Pero esta acción centralizadora del sistema en tanto criterio homogéneo e indiferenciado en la asignación de recursos, terminó homogenizando a las universidades regionales públicas (Leihy & Salazar, 2012), pues la ausencia de fondos basales, desincentivó el desarrollo de características distintivas en función de su emplazamiento territorial (Hawes & Donoso, 1997). De esta forma, todas las universidades regionales privilegiaron la supervivencia ajustando sus carreras y programas a la captura de matrícula regional y replicando el modelo de la Universidad de Santiago (ex Universidad Técnica del Estado), en términos de su gobierno universitario y estructura de carreras, pero a escala regional (Hawes & Donoso, 1997). Como es fácil prever, las nuevas universidades regionales estaban mal preparadas para satisfacer los supuestos de la competencia en una lógica de mercado, en especial en comparación con las universidades metropolitanas, por la falta de un cuerpo académico estable, con déficit en capacidades técnicas y planes estratégicos claros (CEES, 1991).

Esta reforma de 1981, por tanto, replica lo que ha sido una constante histórica del sistema de educación superior chileno, como es el uso, por parte del poder político, de la asignación de recursos como mecanismo para ejercer control sobre las universidades. El financiamiento ha sido el factor conductor de “voluntades”. El resultado de esta estrategia es que con independencia de los cambios descritos y la autonomía dentro de las reglas del mercado de las universidades, el sistema ha tendido a reacciones de manera relativamente homóloga. Es decir, las respuestas han manifestado altas dosis de coincidencia, tanto de parte de las universidades públicas como privadas tradicionales y post reforma, lo que ha generado un sistema plano y de pocos matices (Levy, 1986, Rivera et al., 2016).

Esta homogeneidad generó escasa o nula diversidad de propósitos entre las instituciones, que es lo que cabría esperar de universidades regionales recién creadas por su supuesta vocación territorial, lo que resultaba especialmente relevante para un país como Chile, que representa una realidad diversa tanto geográfica, poblacional, cultural y de emplazamientos de recursos naturales. El resultado de esta homogeneidad, es que las regiones se han visto relegadas a una situación de subordinación respecto al centro. Esto ha limitado las posibilidades de las universidades de pensarse a sí mismas desde las regiones(52) fuera de la lógica nacional o, posteriormente a la reforma de 1981, de la lógica centralista del mercado, limitando de manera severa la posibilidad de vincularse territorialmente y definir una diversidad de propósitos acorde a las necesidades locales (Rivera et al., 2018), que limita su posibilidad de impactar en el desarrollo local o endógeno.

(51) Diario El Mercurio, 30 de noviembre 1975.

(52) Hay que tener en claro que las regiones también son una construcción del centro, no existen como entidad autónoma de quien las creó como unidad de administración gubernamental.

### 7.3. La universidad neoliberal y el retorno de la democracia en 1990

Con el retorno de la democracia en 1990, el gobierno de Patricio Aylwin<sup>(53)</sup> trata de reformar el sistema de educación superior, pero los enclaves legales autoritarios lo impiden, pues al estar regulado por una Ley Orgánica Constitucional, implicaba quórum equivalentes a una reforma constitucional. Por ello la estrategia fue desechar el camino de una reforma integral del sistema de educación superior, e ir desarrollando progresivas regulaciones del sistema que permitieran modificar su funcionamiento mediante incentivos financieros (Bernasconi & Rojas, 2004).

Respecto de esta estrategia gubernamental, se ha asentado la tesis de que comienza en este período una progresiva mayor regulación del sistema de educación superior, que habría modificado paulatinamente los rasgos neoliberales de éste (Brunner, 2009 y 2011; Bernasconi & Rojas, 2004; Allard, 1999). A este respecto, comparto la discrepancia con esta tesis basado en los estudios realizados por autores como Salazar y Leihy (2013) y de Zapata et al. (2011), quienes argumentan que más que un quiebre con el período anterior, lo que ocurre con el advenimiento del régimen democrático es un retorno al programa gremialista inconcluso durante el régimen militar. De esta manera, se privilegian políticas que incentivaban la competencia académica entre instituciones basado en la ideología de la calidad, como mecanismo de asignación de recursos. Dichas regulaciones, por tanto, no serían expresión de un cambio de paradigma, sino la realización efectiva de los principios que venían del período anterior, o lo que Salazar y Leihy (2013) definieron como el “manual invisible”.

Desde una óptica territorial, la relativa homogeneidad que habían presentado las universidades regionales públicas y tradicionales en el gobierno militar para subsistir comienza a resquebrajarse, adquiriendo características divergentes entre ellas. Esto se explica, en una parte importante, por la democratización de los gobiernos universitario, donde comienzan a insinuarse diversas estrategias de adaptación. Por otro lado, la “marca” de tradicional comenzó a jugar un rol de mercado atractivo, que bien administrado, comenzó a rendir positivamente en términos de captura de matrícula como sello de calidad, ya sea a nivel nacional (académicas) o como actor regional relevante (pertinencia).

Otras universidades regionales públicas ocuparon la “marca” tradicional como una manera de expandir sus operaciones (cobertura) y generar mayores ingresos instalando sedes en otras regiones, principalmente en grandes aglomerados urbanos, como Santiago, Concepción y Valparaíso (Zapata et al., 2003), desvinculándolas de su región de origen. Estas diferentes estrategias generaron una gradiente entre dos polos de tipos de universidades regionales: las mono-regionales (orientadas ya sea a la calidad académica o la pertinencia regional) y multi-regionales (orientada a la cobertura) (Prieto & Noel, 2008).

En el caso de las universidades privadas post 1981, la mayoría de aquellas que obtuvieron su autonomía, orientaron su acción como las universidades públicas multi-regionales, desarrollando estrategias en los mismos términos de aumentar su cobertura y capturar matrícula. Así, muchas universidades privadas partieron con estrategias muy cuidadas de

(53) Presidente de Chile durante 1990 y 1994, primer presidente después del retorno de la democracia.

crecimiento y pertinencia local, y una vez liberadas de la supervisión estatal y adquirida la plena autonomía, revelaron su agenda oculta, cambiando radicalmente de política, expandiendo sus operaciones a diferentes regiones del territorio nacional (Zapata, et al., 2003). Paradigmático de esta estrategia, es que la mayoría de aquellas universidades privadas post 1981 que habían sido fundadas en regiones, trasladan sus casas centrales o rectorías a Santiago (Rivera et al., 2016). Son estas instituciones las que explican la expansión agresiva de la matrícula en Chile, las que aplicaron estrategias de mercado y modelos gerenciales de conducción (Brunner, 2009).

La consolidación de una lógica de mercado durante los años 90, que se manifiesta en la expansión de la oferta de programas académicos y sedes universitarias de manera agresiva, empuja a un cambio en la política pública de educación superior, que Salazar y Leihy (2013) denominan como la “agenda neoliberal”. Esta agenda neoliberal representa un cambio de enfoque que surge en 1997, donde ahora no sólo se promoverá la competencia cualitativa, entendida como calidad académica en función de captura de puntajes en las pruebas de selectividad universitaria, sino también, la competencia cuantitativa, es decir, la expansión de la cobertura.

Estos cambios de orientación que buscaban tanto aumentar la autonomía universitaria, como, al mismo tiempo, fortalecer el control por vía remota del sistema mediante incentivos por parte del Estado (Neave & Van Vught, 1991), se resume en cuatro ejes principales (Brunner & Uribe, 2007):

1. Desacoplar a las universidades CRUCH (públicas y privadas anteriores a la reforma de 1981) de la competencia por matrícula y las lógicas de mercado mediante aportes directos basados en proyectos centrados en la calidad y la pertinencia de los programas, lo que debía estar vinculado a resultados (contratos de desempeño).
2. Apoyar el aumento de la cobertura, pero intervenir sobre el tema de la calidad, encadenando el acceso al financiamiento de los aranceles (ayudas estudiantiles) a la acreditación institucional.
3. Transparencia del mercado, mediante la creación de un sistema de información pública, que permita tomar decisiones informadas respecto a la selección de una carrera e institución.
4. Mejorar los mecanismos de gestión interna, mediante la evaluación del desempeño, la fijación de estándares de las carreras de pregrado, acreditación de todos los doctorados, entre otras medidas.

De más está decir, que el subsidio a la demanda generó un crecimiento exponencial de la matrícula privada, lo que se vio reforzado a partir del año 2006, con la creación del Crédito con Aval del Estado (CAE), que significó el acceso de la banca privada a la otorgación de créditos estudiantiles para financiar carreras universitarias. Por otra parte, los recursos para competir por calidad académica, se han transformado en un objetivo atractivo para algunas universidades privadas creadas con posterioridad a la reforma de 1981, los que progresivamente se han ido extendiendo a estas instituciones, primero mediante el Sistema Único de Ingreso (SUA) que da acceso a la gratuidad (2015-2016), y la actual reforma



aprobada en 2018, que contempla la modificación de la composición del CRUCH para que puedan ingresar universidades privadas posteriores a la reforma de 1981, pudiendo acceder tanto al Aporte Fiscal Directo (AFD) y tener voz y voto en coordinación del sistema de educación superior.

Esta heterogeneidad institucional o, si se prefiere, segmentación del sistema de educación superior chileno, no ha implicado una articulación de proyectos diversos en términos de objetivos variados o aproximaciones que recojan, por ejemplo, la diversidad regional, sino que muchos de estos proyectos surgen exclusivamente como oportunidades de mercado. Lo que sí está claro con la reforma de 2018, es que integrando a las universidades privadas post 1981 al CRUCH, bajo la ideología de la calidad donde aplica un criterio homogéneo para medirla, ha estratificado al sistema universitario chileno. El efecto directo de ello es la desvalorización de la actividad universitaria, pues el centro de su legitimidad no se encuentra en su autonomía (modelo de la universidad nacional compleja latinoamericana), ni en su capacidad de dar respuesta a las expectativas de desarrollo social, sino en un indicador construido para justamente romper el vaso comunicante entre sociedad y universidad, transformándola en un bien de consumo individual. Los efectos son previsibles: “pérdida de credibilidad de la función de la universidad, simulacro de la investigación científica, desvalorización de servicios educativos y de extensión valiosos” (Vacarezza, 2006, p. 45).

Desde el punto de vista territorial, el efecto de estas políticas no dista mucho de lo observado con antelación en la universidad en el siglo XX. No obstante tratarse de diferentes “estímulos”, sus efectos han sido homólogos a los del desarrollismo, a decir: concentración de rectorías en Santiago de otrora universidades de vocación regional, fortaleciendo el centralismo del sistema, replicando los elementos negativos de lo que fue el modelo de universidades estatales anterior al año 1981 de sedes regionales, de baja calidad académica, duplicidad de programas de formación entre instituciones y desconectados del desarrollo local. Desde el punto de vista del impacto en el desarrollo local, las universidades con presencia regional, poco han impactado en esta área, como lo señalan los informes antes mencionados de organismos internacionales e investigadores (Aequalis, 2012; Tiffin & Kunc, 2011; AUR, 2010; CUECH, 2009; OCDE & BM, 2009; CAPES, 2006), siendo ejemplo patente de ello, la baja diversificación de nuestra matriz productiva, que continúa basándose en una economía extractiva con poco valor agregado (OCDE, 2015).

La persistencia en la historia de Chile de políticas carentes de una mirada territorial, responden a una lógica de control centralista. Ya sea desde la perspectiva del Estado-Nación como del centralismo corporativo privado (grandes grupos empresariales), las regiones se han visto sometidas a los intereses del centro, que ha terminado desvinculando a las universidades regionales de su medio.

Desde el punto de vista del Estado-Nación, ello puede explicarse en el hecho de que el Estado ve en toda “excepción” un peligro de pérdida de la mirada nacional. Esto responde, finalmente, a una manera de entender el país por parte del Estado en una lógica unitaria (un Estado, una nación, una política, un mercado). Ello redundante en que los territorios no pueden manejar de manera autónoma su destino, que en términos prácticos puede resumirse, en que carecen de la posibilidad de manejar un presupuesto propio para sus priorizar sus estrategias regionales diferentes a las diseñadas desde el poder central (Valenzuela, 2015).

Por su parte, con posterioridad a la reforma de 1981, el mercado tampoco ha representado una fuerza descentralizadora y generadora de diversidad de propósitos, sino todo lo contrario, las universidades han privilegiado la captura de matrícula como mecanismo de financiamiento. Esto se constata en la tendencia a crear sedes multi-regionales en aquellos lugares con mayor densidad demográfica y actividad económica para capturar mayor matrícula. Las Universidades Privadas han implementado preferentemente esta estrategia, pero no han estado exentas las privadas tradicionales y, en menor medida, las públicas. En la práctica, ello ha perjudicado a las regiones más aisladas o pequeñas poblacionalmente, que son generalmente las más ricas en recursos naturales.



## CAPÍTULO 8.

### Descripción del sistema de educación superior chileno

En el capítulo anterior se analizaron las grandes tendencias o paradigmas que han modelado históricamente el sistema de educación superior chileno hasta nuestros días. En este capítulo, en cambio, ahondaremos en aquellas características generales del sistema de educación superior chileno en términos estadísticos y de ordenamiento del sistema, que representa la línea de base al momento de creación de la Universidad de Aysén, que se corresponden con la información oficial para el período 2015-2016.

La importancia de establecer esta línea de base, en primer lugar, es que permite aproximarse al problema de investigación teniendo en consideración las condiciones objetivas en que se enmarca la creación de la UAY, que se conforma a través de datos duros respecto de la desigualdad de sistema visto desde el punto de vista territorial.

En segundo lugar, la línea de base permite establecer las condiciones iniciales que enfrenta la reforma al sistema de educación superior chileno, luego de la promulgación de las Leyes N° 21.091 y 21.094 del año 2018, en especial en lo referido a las políticas de vinculación con el medio u otros considerandos territoriales dentro del entramado normativo.

De esta manera, la primera sección pasa revista al ordenamiento del sistema de educación superior, sus principales características generales, las diferencias entre instituciones universitarias, los modelos de financiamiento, la matrícula e investigación científica. En todos ellos se podrá observar el agudo centralismo del sistema de educación superior, y la situación de desventaja que presentan las regiones, en especial las más aisladas, como es el caso de Aysén.

La segunda sección analiza cuales han sido las políticas de vinculación con el medio en el sistema de acreditación que comanda la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), implementadas hasta el año 2018. Como se observará, existen grandes vacíos en la definición de criterios de evaluación, indicadores de medición y establecimiento de buenas prácticas.

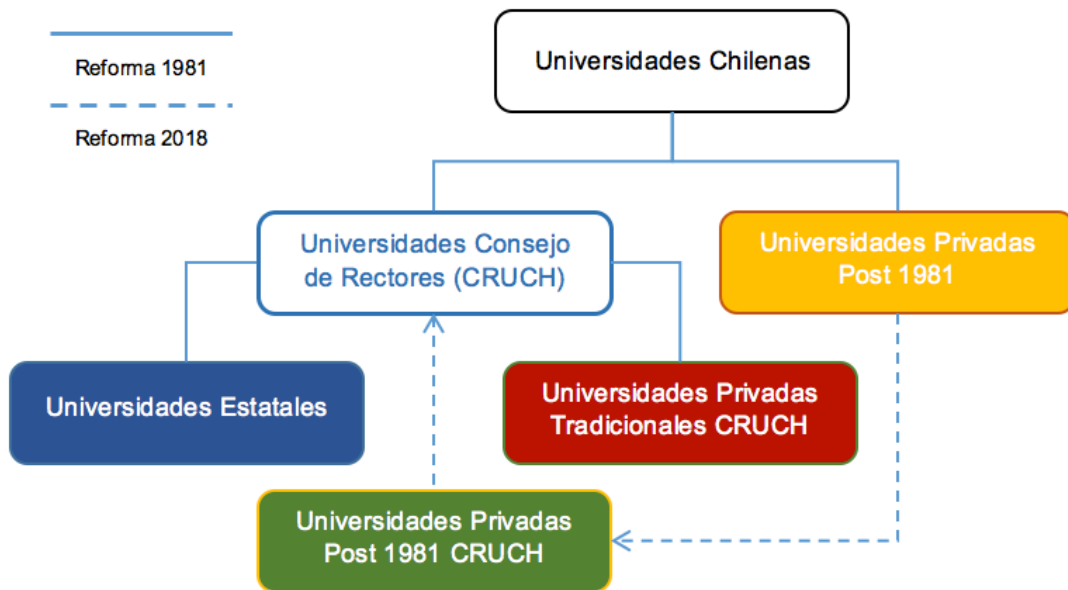
Finalmente, se analizará las leyes promulgadas en 2018 de reforma del sistema de educación superior, describiéndose las principales modificaciones y potenciales efectos respecto de la vinculación con el medio de las universidades chilenas, en especial, respecto a la condición de obligatoriedad que esta adquiere.

De igual forma, se describirán otros elementos territorialmente relevantes de dichas normativas como son los cambios en el financiamiento y la institucionalidad del sistema (subsecretaría de educación superior), entendiendo que el sistema ha comenzado a sentir las críticas respecto de su enorme desigualdad.

## 8.1. Características generales del sistema de educación superior chileno

El sistema universitario chileno presenta una particularidad. A la clásica distinción entre instituciones Públicas y Privadas basadas en la estructura de la propiedad, agrega una distinción adicional para categorizar a las Universidades Privadas, que basada en criterios históricos, las distingue entre aquellas creadas antes de 1981 (Privadas Tradicionales) y las fundadas posteriormente (Privadas Post 1981). Hay que considerar, aunque se analizará en otro capítulo referente a la reforma educacional el año 2018, que se creó una nueva categoría de universidad, que son aquellas Universidades Privadas Post 1981 que han sido integradas al Consejo de Rectores. Actualmente (año 2020) este nuevo tipo de universidad lo conforman tres instituciones. Lo relevante de esta política, es que abre el camino a las universidades privadas post 1981 a los recursos que estaban disponibles sólo para un grupo reducido de universidades públicas y privadas tradicionales (ver imagen 9).

Imagen 9.  
Sistema universitario  
en Chile según tipo de  
universidades.

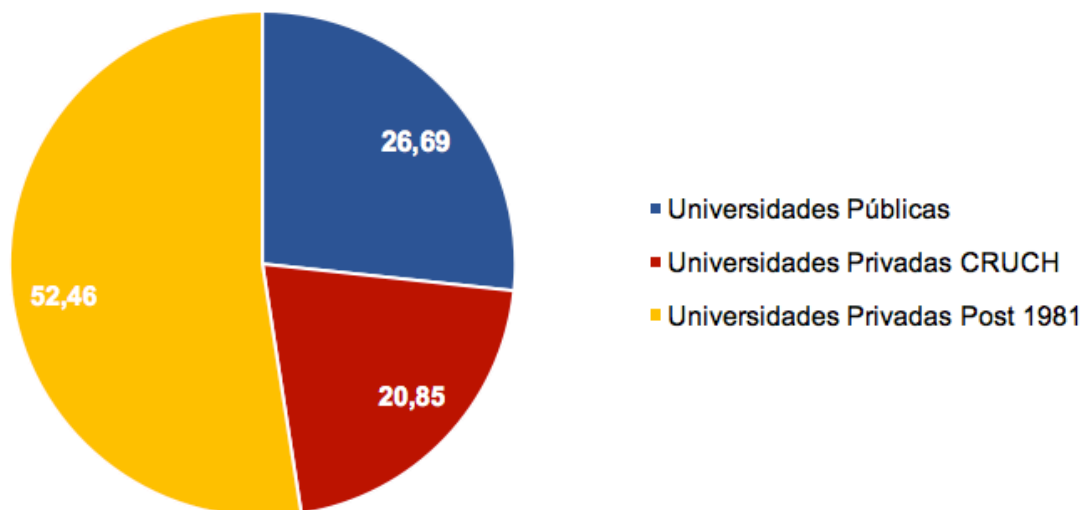


Fuente: Elaboración propia.

Estas diferencias se materializan en la estructura de financiación universitaria. Sólo las Universidades Públicas y Privadas Tradicionales (o Privadas CRUCH) pueden pertenecer al Consejo de Rectores de las Universidades de Chile (CRUCH), recibiendo financiamiento directo del Estado (Aporte Fiscal Directo, MECESUP, y otros fondos específicos). Las Universidades Privadas que no son del CRUCH, no acceden a dichos fondos, pero sí a la financiación indirecta estatal a través de subvenciones (subsidio a la demanda), como el AFI, CAE, y fondos concursables para la investigación científica y tecnológica (FONDECYT).

Esta arquitectura ha contribuido al crecimiento del número de Universidades Privadas no adscritas al CRUCH. Para el período 2015-2016 estas son 35 instituciones, representando un 58,3% del sistema universitario. Las Universidades Públicas son 16 con un 26,7% (la UAY y de O'Higgins no son consideradas porque sus alumnos se incorporaron en 2017), y las Universidades Privadas CRUCH son 9 con un 15%. Este crecimiento del número de instituciones Privadas se ha expresado en su matrícula. Para el año 2015, el 52,46% del total de estudiantes matriculados en el sistema universitario chileno estudia en una Universidad Privada, el resto se distribuía en Universidades Públicas (26,69%) y Privadas CRUCH (20,85%). También podría leerse como que un 73,3% del total de matriculados estudia en una universidad privada en Chile (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Matrícula de estudiantes según tipo de universidad en Chile 2015 (%).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Contraloría General de la República de Chile [CGR] (2016).

La financiación pública de la educación superior en Chile (ver tabla 4) es bajo comparado con los países de la OCDE (OCDE, 2018, 2015 y 2010; Brunner, 2012). En su informe del año 2018 con datos para el año 2015, Chile aparece con un gasto público en educación superior de un 32% y un 68% de gasto privado (preferentemente las familias), que es menos de la mitad del promedio de los países de la OCDE, con un 69% (OCDE, 2018). Debería, por lo tanto, más que duplicar su inversión pública en educación superior para acercarse a dicho promedio.

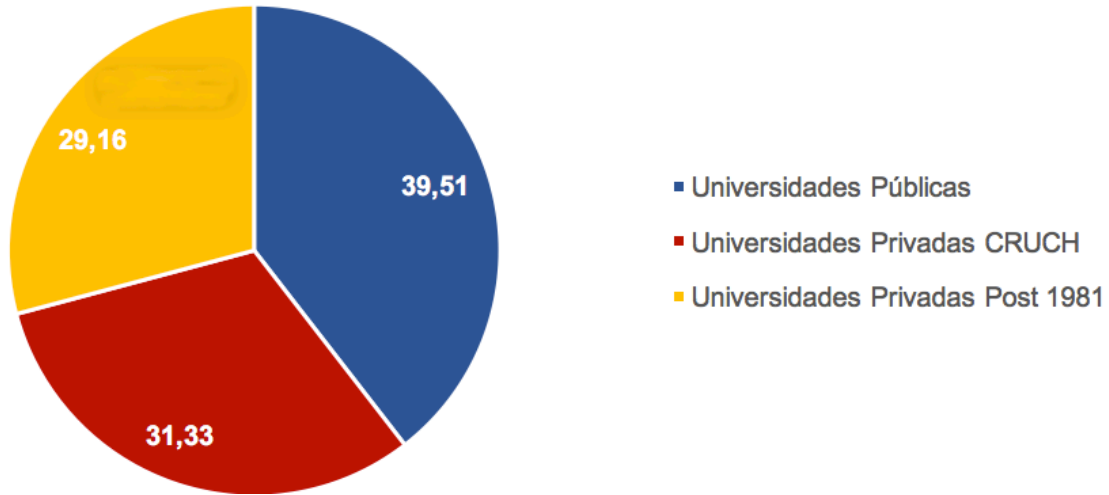
Tabla 4:  
Gasto público (nacional e internacional) y privado en educación superior países seleccionados OCDE para el año 2015.

	R. Unido	Japón	Chile	EE.UU.	Korea	España	OCDE	México	UE 22	Francia	Alemania	Suecia	Noruega	Finlandia
Gasto Público	29%	32%	32%	35%	36%	68%	69%	71%	78%	80%	85%	89%	96%	97%
Gasto Privado	71%	68%	68%	65%	64%	32%	31%	29%	22%	20%	15%	11%	4%	3%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE (2018).

La distribución del financiamiento público no está alineada con la matrícula, que se explica por las restricciones que tienen las Universidades Privadas al financiamiento directo (ver gráfico 2). Así, las 35 Universidades Privadas concentran el 52,46% de la matrícula, reciben sólo un 29,1% del gasto público, que da un promedio por universidad de 0,83%. El mismo ejercicio muestra que las Universidades Públicas (16) reciben 39,51% del presupuesto, dando un promedio el 2,46% por institución; y las Privadas CRUCH (9), con su 31,33%, reciben en promedio el 3,48%. Esto habla de un sistema descompensado, con claras asimetrías a favor las universidades privadas tradicionales (CRUCH).

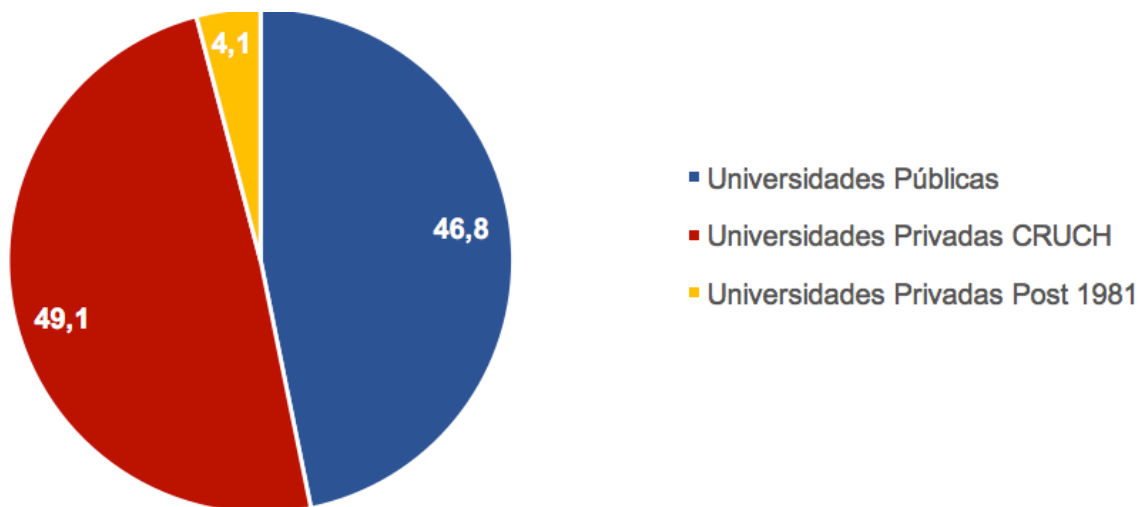
Gráfico 2: Gasto fiscal (34,6%) por tipo de universidades en Chile 2015 (%).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CGR (2016).

El carácter eminentemente docente de las Universidades Privadas explica en parte estas asimetrías (ver gráfico 3). Prueba de ello, es su baja participación en los fondos concursables para investigación científica y tecnológica, con un 4,1% del total. En contraste, las Universidad Públicas concentran un 46,8%, y las Universidades Privadas CRUCH un 49,1%.

Gráfico 3: Gasto fiscal en investigación científica y tecnológica por tipo de universidades en Chile 2015 (%).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CGR (2016).

## 8.2. Descentralización y universidades regionales

Una primera mirada territorial al sistema universitario chileno evidencia las asimetrías entre la Capital (Santiago) y las regiones. Un dato que grafica este hecho es, por ejemplo, es la cantidad de carreras ofertadas en todo el sistema de educación superior (centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades) por regiones, en “la Región Metropolitana en 2015 se ofrecían más de 6.200 carreras técnicas y profesionales, en la Región de Aysén solo se podía optar a 75” (PNUD, 2018a, p. 9).

La tabla 5 muestra el peso regional de las Universidades Públicas y Privadas CRUCH, respecto de las Universidades Privadas. La mayoría de las Universidades del CRUCH (Públicas y Privadas) tiene su Rectorado en regiones. Esta simple constatación permite plantear una mejor posición relativa para comprometerse con estrategias de desarrollo regional y una gestión descentralizada, que permite suponer una más plausible vinculación con sus regiones.

Tabla 5:  
Ubicación de Rectorado  
de universidades por tipo  
de institución 2015.

	Públicas	Privadas CRUCH	Privadas
Rectoría Santiago	4	1	26
Rectoría Regiones	14	8	9

Fuente: Elaboración propia.

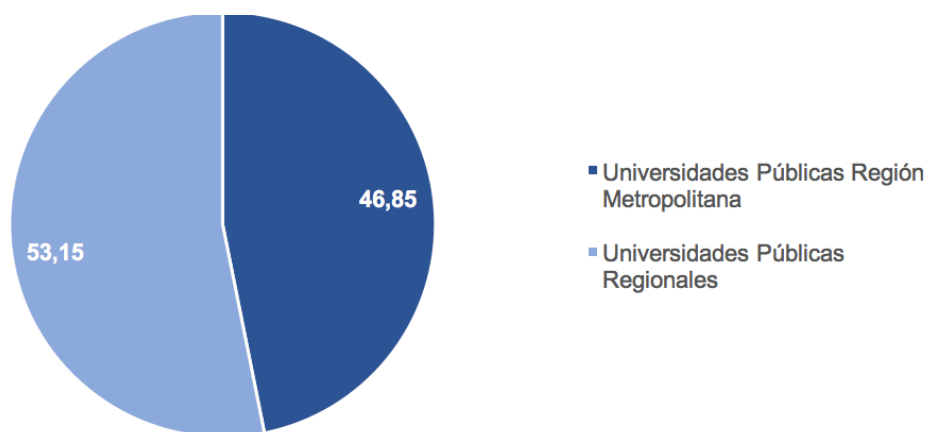
En sentido contrario, se constata la tendencia a crear sedes extrarregionales en aquellos lugares con mayor densidad demográfica y actividad económica para capturar mayor matrícula (PNUD, 2018b). Las Universidades Privadas han implementado preferentemente esta estrategia, pero no han estado exentas las Privadas CRUCH y, en menor medida, las Públicas. En la práctica, ello ha perjudicado a las regiones más aisladas o pequeñas poblacionalmente, como es el caso de la Región de Aysén, que es justamente la con menos prestaciones: sólo tres sedes de una universidad extrarregional para el año 2016 (Consejo Nacional de Educación [CNED], 2017a).

En esta estructura, los tres tipos de universidades “compiten” por el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que se basa en la “captura” de los 28.000 mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). De estos recursos, el 77% fue para las universidades CRUCH y sólo el 21.5% para las Universidades Privadas(56). Un 60% se quedó en Santiago, repartiéndose el 40% restante en todas las universidades regionales del país, tanto Públicas, Privadas CRUCH y Privadas (AUR, 2010).

(56) El 1.4% restante fue para Institutos Profesionales, FF.AA. y Centros de Formación Técnica.

Mirado desde los recursos fiscales orientados a las Universidades Públicas, las diferencias entre Santiago y regiones vuelven a ser significativas. Las universidades de Santiago, no obstante concentrar el 39,84% de la matrícula, reciben el 46,85% del presupuesto fiscal para las Universidades Públicas, (un 7% por sobre su población estudiantil). Las Universidades Públicas Regionales reciben un 53,15% de los recursos (ver gráfico 4). Esto reafirma el carácter centralista en la asignación de recursos y del diseño de los estímulos.

Gráfico 4:  
Distribución del gasto fiscal  
en universidades públicas  
entre instituciones de Santiago  
(capitalinas) y Regiones en Chile  
2015 (%).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CGR (2016).

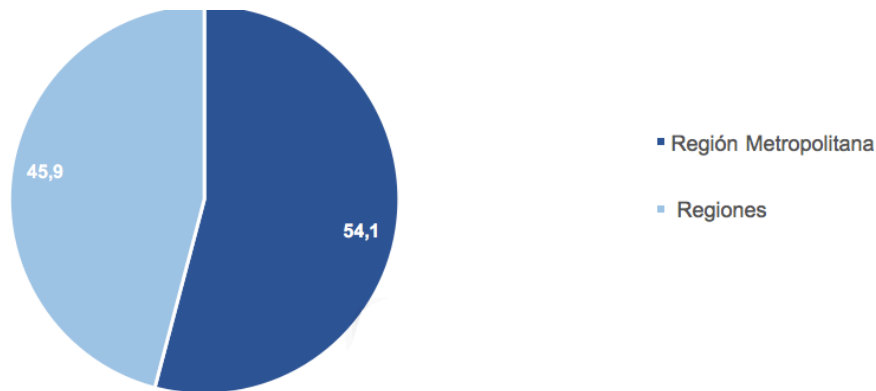
Desde una óptica socioeconómica, las Universidades del CRUCH de Santiago (Públicas y Privadas CRUCH) presentan una alta concentración de alumnos de nivel socioeconómico alto y medio alto, con baja presencia de alumnos de niveles socioeconómicos bajos (Valdivieso et al., 2006). En contraste, las universidades regionales del CRUCH tienen una mayor concentración de alumnos de estratos socioeconómicos bajo y medio bajo (ibídem). Ello permite inferir que los alumnos de mayores recursos de regiones se trasladan a Santiago, y los de menores recursos permanecen en sus regiones. Como cabe esperar, por la alta correlación entre altos puntajes de las pruebas de selección (PSU) y los ingresos familiares (Koljatic & Silva, 2010; Beyer, 2009), los puntajes en la Prueba de Selección Universitaria de los alumnos de las universidades del CRUCH en la Capital son mayores que los de las universidades regionales, que confirma la selección y captura de los talentos de regiones por Santiago y, por lo tanto, el carácter regresivo del AFI.

Desde el punto de vista de la oferta de programas académicos avanzados (maestrías y doctorados), se repiten las asimetrías entre las regiones y Santiago. En el caso de las maestrías para el año 2015, de las 62 universidades existentes en el sistema de educación superior chileno, 35 impartían maestrías en Santiago (MINEDUC, 2016), seguidas por la región del



Biobio (57) con 14 instituciones, y la región de Valparaíso, con 9 universidades. Para el año 2017, la oferta de maestrías se concentraba en un 54,1 en la Capital (Ver gráfico 5); porcentaje que descendía levemente a un 51.5% cuando se contabilizan solamente las maestrías que contaban con acreditación por parte del Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

Gráfico 5:  
Oferta de maestrías (acreditados y no acreditados) entre región metropolitana y resto de las regiones del país año 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Educación Superior [SIES] (2017).

En el caso de los programas de doctorados para el año 2015, de las 62 universidades existentes en el sistema de educación superior chileno, 18 impartían doctorados en Santiago (MINEDUC, 2016), seguidas por la región del Biobio con 6 instituciones<sup>57</sup>, y la región de Valparaíso, con 4 universidades. Para el año 2017, la oferta de doctorados se concentraba en un 52,8% en la Capital (ver gráfico 6), el que sube levemente a un 53,7% cuando se contabilizan solo los programas acreditados.

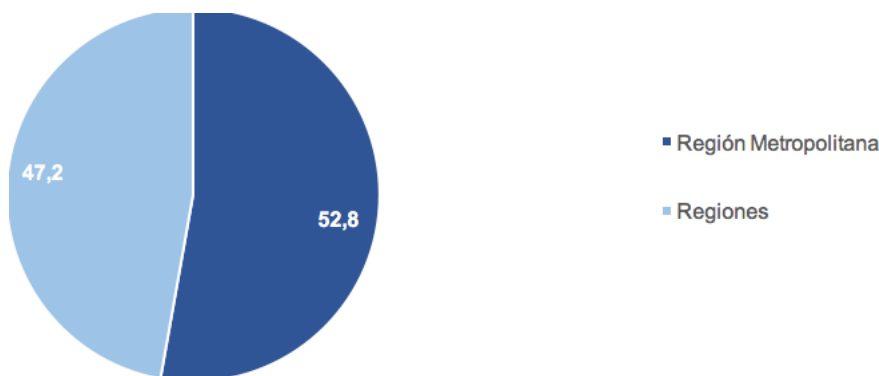
La situación de mayor desmedro, justamente, es la que experimentaba la región de Aysén, la cual no tenía ninguna maestría o programa de doctorado en los datos de 2015 y 2017 analizados, quedando en una situación de desmedro respecto de otras regiones, y en especial respecto de la región Metropolitana.

Estas asimetrías también resultan evidentes cuando se analiza la producción científica, medida en publicaciones indexadas por regiones para el período 2008-2015. A este respecto, se observa que la región Metropolitana muestra una productividad de 40.219 publicaciones para dicho período, que representa el 55,7% de toda la producción científica chilena (Dataciencia, 2020).

(57) La región del Biobio posteriormente, en el año

El resto de las regiones, en conjunto, produjeron 31.966 publicaciones indexadas, siendo las regiones de Aysén, O'Higgins (donde se crearon las dos nuevas universidades) y Atacama las que menos publicaciones produjeron. Como plantea la OCDE y Banco Mundial (2009), se evidencia la falta de políticas públicas de inversión en infraestructura para desarrollar la investigación científica y tecnológica de punta en regiones, en especial, en aquellas áreas donde hay ventajas comparativas.

Gráfico 6:  
Oferta de doctorados  
(acreditados y no acreditados)  
entre región metropolitana y  
resto de las regiones del país  
año 2017

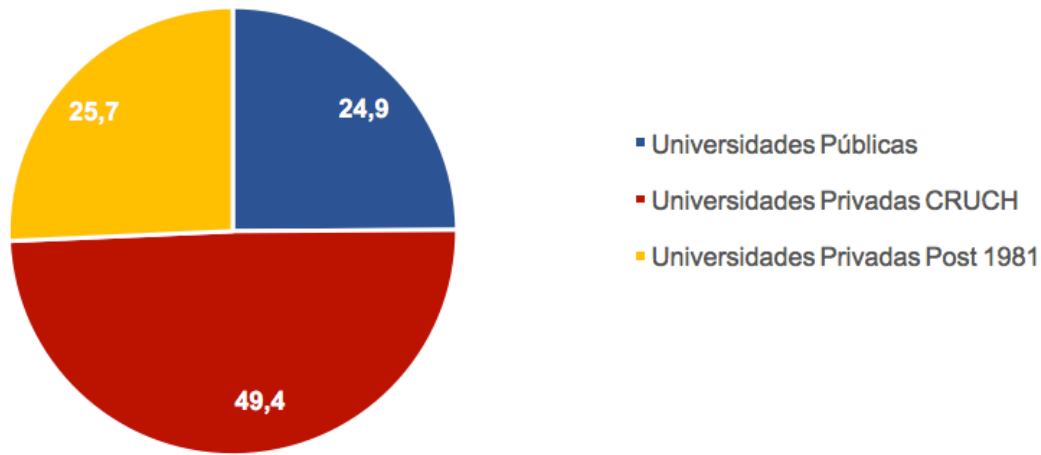


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SIES (2017).

La desconexión de las Universidades Públicas regionales con su territorio, queda en evidencia cuando se observa la asignación de los recursos que maneja el Gobierno Regional (GORE) para educación. La mayor parte se los llevan las Universidades Privadas CRUCH con un 49,4% de los recursos del GORE; seguida por lejos por las Universidades Privadas con un 25,7%; siendo las Universidades Públicas las que menos recursos reciben del GORE, con un 24,9% (ver gráfico 7), lo que a todas luces representa un contrasentido y grafica aún más la desconexión con el entorno local y las estrategias de desarrollo.

Toda esta evidencia confirma la situación de desventaja en que se encuentran las Universidades Públicas regionales, que permiten afirmar que la arquitectura actual del sistema universitario chileno y el diseño de los estímulos no estarían favoreciendo la vinculación regional y el impacto de estas instituciones en el desarrollo regional.

Gráfico 7:  
Aportes de Gobiernos  
Regionales (GORE) por tipo de  
universidad en Chile 2015 (%).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CGR (2016).

Como es de esperar, las diversas evaluaciones nacionales e internacionales del sistema de educación superior chileno, muestran una serie de déficits en su vinculación territorial local (Aequalis, 2012; Tiffin & Kunc, 2011; AUR, 2010; CUECH, 2009; OCDE & BM, 2009; CAPES, 2006), que representa una desventaja para los territorios regionales tanto al interior del país, como en sus posibilidades de competitividad internacional (Krugman, 1991).

Ante este contexto, diversas críticas han surgido desde las regiones desde una perspectiva territorial, esbozando las limitaciones o efectos negativos del sistema universitario chileno:

- Centralismo: La lógica de mercado basada en la competencia por recursos ha llevado al sistema universitario chileno a concentrar las oportunidades, la oferta académica y la matrícula en Santiago y las grandes metrópolis (Leihy & Salazar, 2012; Von Baer & Torralbo, 2012).
- Homogeneidad Normativa: diseño de políticas y estímulos homogéneos para todo el país sin considerar realidades y necesidades territoriales diversas (Boisier, 1995; Rivera et al., 2018), generando una institucionalidad uniforme y sectorial incapaz de reconocer la diversidad territorial y aplicar fórmulas metropolitanas a todas las regiones (Rodríguez & Pedraja, 2015).
- Desvinculación regional: falta de pertinencia de las universidades regionales con las necesidades regionales, desaprovechamiento de las oportunidades regionales (CAPDDR, 2014) y demanda por mayor generación de valor, donde la educación aparece como un elemento clave para que las regiones puedan integrarse a la sociedad del conocimiento (OCDE, 2009a; Von Baer, 2006 y 2007).

Este déficit regional en materia universitaria, es un ejemplo más de un fenómeno más profundo, como es al carácter altamente centralizado de Chile, en especial si se toma como referencia el tamaño de su economía, territorio y población (Von Baer & Torralbo, 2012).

Esto redonda en políticas públicas uniformes, insensibles a las particularidades y necesidades territoriales, las que tienen que amoldarse a políticas sectoriales rígidas definidas desde el centro (Rivera et al., 2018 y 2020). Esta situación ha generado una respuesta crítica desde las regiones, que se ha expresado a través de diversas movilizaciones y demandas regionales por mayor autonomía desde la última década (Valenzuela, 2015), donde coincidentemente junto a la elección directa de autoridades, la demanda por una universidad comprometida regionalmente ha sido una constante en todas las regiones (CAPDDR, 2014).

### 8.3. Vinculación con el medio en Chile

La OCDE (2007) en su informe sobre la educación superior y las regiones, sostiene que las universidades regionales deben ser globalmente competitivas y localmente comprometidas. Este enunciado plantea, por exclusión lógica, que no es el Estado-Nación el espacio desde donde deben mirarse las universidades regionales para encontrar su sentido de época. El Estado-Nación, por tanto, aparece como un actor que debe oficiar como un factor regulador que impulse este proceso de reconcentración institucional en su entorno local y, desde ahí, articularse con los grandes procesos globales. Es desde los territorios y las ciudades donde se está redefiniendo la competitividad contemporánea, las estrategias de encadenamiento productivo, el crecimiento sostenible, la lucha contra la desigualdad y la búsqueda del bienestar. Es por ello que el impacto en desarrollo local de las universidades regionales debe ser analizado a una escala internacional y local (glocal).

A este respecto, la tendencia en Chile ha ido por caminos contrarios, pues las fuerzas centralizadoras, la exclusión de las comunidades locales en la gobernanza universitaria, los estímulos homogéneos que no reconocen la diversidad de propósito, la competencia entre instituciones por dichos estímulos y una gestión supeditada, en el caso de las universidades públicas, a organismos centralizados (Contraloría General de la República). Todo ello ha impedido una mayor agilidad en las decisiones institucionales, restringiendo las posibilidades de avanzar en el camino que señala la evidencia internacional como exitoso, del control mediante transparencia activa y rendición de cuentas, y la participación de las partes interesadas en la gobernanza universitaria.

También hay que reconocer, que este déficit en la vinculación territorial de las universidades en Chile, es de larga data y se arrastra del sistema anterior de “megauniversidades” nacionales (García, 2003). En este modelo las sedes regionales de estas universidades evidenciaban también una profunda desconexión con las realidades locales y el desarrollo endógeno, siendo su crecimiento territorial una mera estrategia para fortalecer su capacidad de negociación por financiamiento público frente al Estado (Rivera & Alonso, 2018; Levy, 1986).

Así, la desconexión territorial aparece como una carencia permanente en la historia de la educación superior universitaria chilena, que no es otra cosa que expresión del centralismo y matriz autoritaria sobre la que se ha erigido el Estado de Chile (Moulian, 2006; Salazar, 2005; Verger *et al*; 2016). Ello se manifiesta, en que se diseña e imagina el territorio desde los intereses del poder central (Valenzuela, 2015). Por otra parte, a diferencia de quienes plantean como una de sus principales ventajas la supuesta fuerza descentralizadora del mercado (Brunner & Uribe, 2007), en Chile, con uno de los sistemas educativos más privatizados del mundo (OCDE, 2014), el mercado ha operado también como fuerza centralizadora. Ello se grafica en que al estar los incentivos únicamente centrados en la competencia por matrícula (subsidio a la demanda), la oferta y oportunidades se concentran en el centro, viéndose postergadas las regiones menos pobladas y aisladas (Rivera et al., 2016).

Resulta paradigmático de esta desconexión entre universidad y regiones en Chile, las trabas que evidencia el sistema. Por ejemplo, al revisar un estudio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), el cual analiza las razones que impiden la vinculación entre las universidades regionales y los Gobiernos Regionales (GORE), señala una serie de aspectos que estarían impidiendo que se dé una relación de colaboración virtuosa:

- Tanto las universidades regionales como el GORE miran a Santiago para poder dialogar directamente, pues dependen administrativamente y son evaluados desde allá, lo que genera una fragmentación de propósitos.
- Las necesidades y demandas tienen tiempos diferentes, siendo los del GORE a un corto plazo de 4 años, y los de las universidades regionales es más largo plazo.
- Los instrumentos orientadores para fortalecer las relaciones con sentido de colaboración entre el GORE y las universidades regionales, como son los Planes de Desarrollo Regional, son laxos y poco operativos para generar una colaboración permanente.
- Se incentiva la competencia y no la asociatividad con los actuales mecanismos de financiamiento entre los actores regionales educativos.
- No existe una visión compartida entre el GORE y las universidades regionales en torno al horizonte común que requieren las regiones.
- Una cultura de desconfianzas entre los GORE y las universidades regionales (Subsecretaría de Desarrollo Regional [SUBDERE], 2014).

De este estudio de caso concreto de vinculación entre universidades y poder político burocrático regional, ya se pueden entrever las causas de este divorcio entre universidad y región, que como señala Aequalis (2013), se debería a una serie de barreras para dar cumplimiento a la vinculación con su medio e impactar en el desarrollo local, que no sería otra cosa que los efectos de la centralización. Ello se refleja en:

- “Tienen dificultades para atraer talentos académicos a sus aulas y laboratorios.
- Reciben un bajo aporte del Estado a su financiamiento, lo que las obliga a competir en los mercados para capturar recursos, en condiciones de desventaja, desvirtuando muchas veces la función pública inherente a su naturaleza y misión institucional, y la pertinencia de su oferta académica.
- Orientan su quehacer académico respondiendo a los incentivos y directrices nacionales emanadas desde el Gobierno Central” (Aequalis, 2013, p. 11).

Estas trabas y desconexión entre universidad y sociedad, que ha sido reconocido por diversos organismos internacionales, nacionales e investigadores como hemos mencionado, ha

comenzado a ser problematizada desde comienzos de la década de 2000, que se ejemplifica con el arribo del concepto de la vinculación con el medio a las políticas públicas. Esto queda en evidencia, por ejemplo, con la llegada a las instituciones acreditadoras del concepto de vinculación con el medio, primero vinculado al trabajo que desarrolló la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), que fue la que antecedió a la actual Comisión Nacional de Acreditación (CNA). A través de la vinculación con el medio, la CNA buscaba englobar en un concepto las diversas aristas de la relación entre universidad y sociedad, que reemplazara a la idea de extensión, muy asentada en las universidades chilenas, que se asociaba a una lógica vertical y no bidireccional.

No obstante, su llegada a organismos burocráticos oficiales hace ya un buen tiempo, esto no se ha expresado en investigaciones o un cuerpo crítico robusto (Dougnaç, 2016), lo que no se condecía con la importancia creciente que iba adquiriendo en las universidades anglosajonas y europeas. Las excepciones a esta tendencia, para ser justos, han sido los trabajos de Fleet et al. (2017), Adán et al. (2016), ambos para la misma CNA, Aequalis (2013) y el mismo Dougnaç (2016), que han comenzado a darle profundidad a la reflexión en Chile sobre esta materia. Pero el hecho objetivo es que la llegada de la vinculación con el medio como preocupación y elemento de acreditación (voluntario), mostraba importantes debilidades en términos metodológicos (heterogéneas), de instrumentos de medición y evaluación, como de sistemas de rendición de cuentas respecto de su impacto (no estandarizados), lo que ha dificultado establecer parámetros objetivos y buenas prácticas para el resto de las universidades del sistema (Fleet et al., 2017).

No obstante, esta evaluación crítica, si se han observados algunos avances, que se evidencian, como veremos posteriormente, en una creciente acreditación por parte de las universidades chilenas en esta área, no obstante ser voluntaria para las instituciones de educación superior. Para ello, un elemento central que hay que destacar, es el importante proceso de formalización de la vinculación con el medio, tanto por parte de la CNA, como también, por parte de las instituciones de educación superior que la han ido internalizado. Este fenómeno ya había sido destacado por el informe de IPSOS (2000), en tanto los procesos de acreditación generaron a nivel institucional equipos, estructuras, políticas, acciones y presupuestos. Pero al no existir orientaciones claras, sus esfuerzos eran aún dispersos, difíciles de comparar y, como señala Adán et al. (2016), con problemas en la comprensión de su propósitos, decantando las actividades cercanas a las figuras de programas sociales o de ayuda social.

El elemento relevante, es que las instituciones comenzaron a integrar la relación con la comunidad y su entorno como una de las tareas que deben acometer, existiendo una predisposición positiva por parte de las universidades al desarrollo de metodologías e instrumentos para fortalecerla a nivel de sistema de educación superior.

Para entrar en el análisis más preciso sobre las políticas generales de vinculación con el medio del sistema universitario chileno hasta el año 2018 (período que comprende esta investigación), resulta pertinente analizar la definición de dicho concepto por parte de la CNA, que es la institución que evalúa su cumplimiento o no en los procesos de acreditación institucional, teniendo la salvedad de su carácter voluntario para el período que analizamos:



El conjunto de nexos establecidos con el medio disciplinario, artístico, tecnológico productivo o profesional, con el fin de mejorar el desempeño de las funciones institucionales, de facilitar el desarrollo académico y profesional de los miembros de la institución y su actualización o perfeccionamiento, o de cumplir con los objetivos institucionales (CNA, 2013, p. 11).

Como bien señala Dougnac (2016), esta definición tiene su foco en los beneficios institucionales de las universidades, y no en los que podría obtener la comunidad o territorio donde esta institución está inserta. No obstante, “el mismo reglamento incluye dentro de los criterios para evaluar esta función, el que impacte tanto en el medio exterior como en la propia institución, y que se vincule con la docencia o la investigación” (p. 4).

En el mismo documento, la CNA (2013) establece cinco criterios que debe considerar una institución de educación superior para acreditar esta área:

1. Diseño y aplicación de una política institucional, que identifique el medio externo relevante, y utilización de los resultados para el mejoramiento institucional;
2. Instancias y mecanismos formales y sistemáticos de vinculación;
3. Asignación de recursos para asegurar el desarrollo de actividades;
4. Asociación de las actividades de vinculación con las funciones de docencia de pre o postgrado e investigación cuando corresponda;
5. Impacto de la vinculación en la institución y en el medio externo (CNA, 2013).

En términos formales, el área de Vinculación con el medio, como señala la cuenta pública del año 2017 del CNA (2017), fue “la que obtuvo más acreditaciones durante el 2016, con 12 universidades certificando sus procesos en este ámbito. En total, 37 instituciones (24 universidades del CRUCH y 13 universidades privadas)” (p. 46). Esto habla de una importancia progresiva que va adquiriendo esta dimensión para las universidades, en especial para casi la totalidad de las universidades pertenecientes al CRUCH (públicas y privadas tradicionales) y, en menor medida, para las privadas post reforma de 1981. Esto representa un rasgo distintivo del sistema, que debería analizarse al momento de diseñar incentivos.

En sentido contrario a su formalización y creciente interés por parte de las universidades, quizás también por efecto de su ambigüedad y ausencia de criterios metodológicos e instrumentos de medición, evaluación y rendición de cuentas, y falta de investigación sobre el tema, han vuelto a la vinculación con el medio una actividad residual o subalterna al interior de las universidades; “la vinculación con el medio es vista y atendida como un área de menor relevancia, contando con definiciones amplias, criterios poco claros, menor valoración institucional y/o formal y, en consecuencia, una débil apropiación por parte de la comunidad universitaria” (Adán, et al., 2016, p. 17).

Resulta por tanto crucial analizar, en el marco de la reforma al sistema de educación superior, expresado en las leyes de 2018, como se redefinen o piensan nuevas estrategias respecto a la vinculación con el medio, para revertir la desconexión que muestran las universidades chilenas y, en especial, las regionales con sus entornos próximos.



## 8.4. Reforma del sistema de educación superior del año 2018

La promulgación en el año 2018 de las leyes N° 21.091, que establece nuevo Sistema de Educación Superior, y la Ley N° 21.094, de fortalecimiento de universidades estatales, es lo que se conoce popularmente como la reforma al sistema de educación superior chileno. El debate en torno a estas leyes en el parlamento se prolongó por más de dos años, y no estuvo exento de polémicas, polarización política, recusaciones en el tribunal constitucional y movilizaciones estudiantiles. Representaba una ley emblemática, pues el movimiento universitario del año 2011 había paralizado el país con su demanda de poner fin al lucro, y una educación gratuita y de calidad, bajo el eslogan: “la educación es un derecho”. Por lo que su relevancia política era enorme, incluso alguno de los dirigentes estudiantiles, una vez ganado su segundo gobierno Michelle Bachelet, ejercieron cargos públicos en el ministerio de educación o fueron electos en cargo de representación popular en el parlamento. Pero los intereses en juego llevaron a que, no obstante tener mayoría parlamentaria para aprobar la reforma, un sector de partidos del gobierno no apoyara el proyecto en su totalidad en el parlamento.

La normativa más controvertida era la 21.091, conocida popularmente por su sinécdoque, “ley de gratuidad”, mediante la cual se conformaba un nuevo orden del sistema de educación superior chileno. Dentro de sus principales lineamientos se pueden mencionar:

- La creación de la Subsecretaría de Educación Superior, órgano encargado de los lineamientos estratégicos del sistema de educación superior.
- La Superintendencia de Educación Superior, órgano encargado del cumplimiento de las disposiciones de la ley.
- Modificación de la composición del CRUCH, permitiendo la entrada de rectores de universidades privadas post reforma de 1981.
- Gratuidad para los estudiantes del I al VI decil de ingreso en las instituciones públicas y en aquellas privadas que cumplan los requisitos.
- Fijación de un arancel referencial para el pago de la gratuidad.
- Modificación del Sistema Nacional de Acreditación de las instituciones de educación superior, estableciendo la obligatoriedad de la acreditación, y los criterios de cierre de instituciones si no cumplen dichos criterios.

Dentro de este nuevo entramado, se establecieron importantes cambios en materia de creación de nuevas instituciones, modificaciones en las políticas de financiamiento, composición de órganos existentes y criterios de funcionamiento. Desde su artículo 1, en su primer párrafo, se aprecia el giro en materia de definición del sistema de educación superior, reconociéndola como un derecho y estar al servicio a los intereses generales de la sociedad:

La educación superior es un derecho, cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, de acuerdo a sus capacidades y méritos, sin discriminaciones arbitrarias, para que puedan desarrollar sus talentos; asimismo, debe servir al interés general de la sociedad y se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. (Ley N° 21.091, Artículo 1)(58).

(58) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2018, 29 de mayo). Ley 21.091. Sobre educación superior. Ley Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>

Dentro del mismo artículo, en el párrafo siguiente, destaca el rol social de la educación superior, donde hace mención explícita a la vinculación con la sociedad y el desarrollo en los más diversos campos.

La educación superior cumple un rol social que tiene como finalidad la generación y desarrollo del conocimiento, sus aplicaciones, el cultivo de las ciencias, la tecnología, las artes y las humanidades; así como también la vinculación con la comunidad a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento, además del fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, con el objeto de aportar al desarrollo sustentable, al progreso social, cultural, científico, tecnológico de las regiones, del país y de la comunidad internacional (Ley N° 21.091, Artículo 1)(59) .

Como se observa, la vinculación con el medio comienza a ser reconocida legalmente al igual que el rol social de las universidades, adquiriendo sentido en la identidad misma de las instituciones, lo que implica un cambio sustantivo respecto de las definiciones de las instituciones de educación superior. Esta importancia y visibilidad que adquiere como dimensión universitaria la vinculación universidad y sociedad, se expresa en un reconocimiento formal en el artículo 17, que viene a cambiar de manera sustantiva el carácter desvalorizado que esta tenía al interior de las universidades la vinculación con el medio. Ello se expresa en el carácter obligatorio de su evaluación dentro de los procesos de acreditación. Reconoce, además, el carácter bidireccional, la necesidad de contar con instrumentos de evaluación de impacto y efecto de las acciones desarrolladas, con especial foco en el desarrollo sustentable.

Vinculación con el medio. La institución de educación superior debe contar con políticas y mecanismos sistemáticos de vinculación bidireccional con su entorno significativo local, nacional e internacional, y con otras instituciones de educación superior, que aseguren resultados de calidad. Asimismo, deberán incorporarse mecanismos de evaluación de la pertinencia e impacto de las acciones ejecutadas, e indicadores que reflejen los aportes de la institución al desarrollo sustentable de la región y del país (Ley N° 21.091, Artículo 17-4)(60).

La importancia de este reconocimiento no es menor, pues la acreditación con esta ley comienza a ser obligatoria para el licenciamiento de una institución de educación superior. Si no se acreditan, caen en causal de cierre, por lo que tiene efectos directos tanto en el funcionamiento como en el acceso al financiamiento público.

En este punto, no se puede avanzar en su evaluación más allá de los aspectos declarativos, pues a través de un artículo transitorio, la entrada en vigencia de la acreditación institucional obligatoria incorporado la vinculación con el medio, se hará efectiva siete años después de aprobada la ley, es decir, en el año 2025. No obstante, existe un creciente interés en el tema, en especial por parte de las universidades que han comenzado a hacer encuentros, seminarios y workshops, pues existe incertidumbre respecto a cómo será evaluada, pues al

(59) *Ibidem.*

(60) *Ibidem.*

no existir estándares definidos, resulta crucial comenzar establecer y consensuar que es lo que se someterá a evaluación. Aspecto que es una tarea pendiente de la CNA, pero que ya ha comenzado a desarrollar a través de sus unidades de estudios y publicaciones, para conformar una masa crítica de antecedentes y criterio para la definición de dichos estándares.

La segunda ley mencionada, es la Ley N° 21.094 de fortalecimiento de las universidades estatales. Que tiene la importancia de ser la primera norma legal que modifica el funcionamiento de las universidades públicas en 30 años, es decir, es la primera modificación sustantiva a su funcionamiento y definición hecha en democracia. El principal elemento, es que se reconoce el rol y las características singulares de estas instituciones, como también, la responsabilidad que le compete al Estado con ellas, aspecto que en la normativa anterior era difuso o, en el mejor de los casos, una acción de carácter asistencial.

Este nuevo trato, por decirlo de alguna manera, queda sintetizado en la definición de las universidades estatales, donde también se reconoce a la vinculación con el medio y el territorio (en específico) como un elemento relevante de sus funciones institucionales:

Las universidades del Estado son instituciones de Educación Superior de carácter estatal, creadas por ley para el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión, vinculación con el medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura (Ley N° 21.094, Artículo 1)(61).

Este hecho tiene implicaciones muy relevantes para estas instituciones, por lo menos en cuatro dimensiones que pueden analizarse desde una perspectiva regional (territorial). En primer lugar, se establece una relación entre gobernanza y la composición de los consejos superiores. En segundo lugar, los ajustes financieros para poder proveer de gratuidad, teniendo en cuenta que la transferencia de recursos se realiza mediante la determinación, a nivel central, de un arancel de referencia. Tercero, el establecimiento de políticas de acreditación internas y, finalmente, la elaboración de estatutos.

Respecto al primer punto de la gobernanza, a diferencia de lo que podría suponerse, esto ha fortalecido la presencia centralista en los gobiernos universitarios, expresado en la composición de sus Consejos Superiores, pues se ha aumentado el número de representantes del presidente de la república en estos. En la normativa anterior, los representantes del presidente eran dos, pero finalmente quedaron en tres representantes (no obstante, en el proyecto original establecía cuatro), cuatro representantes del claustro académico o consejo universitario, y un titulado o licenciado de destacada trayectoria vinculada a la región en que la universidad se emplaza, el que es nombrado por el Consejo Universitario a partir de una terna propuesta por el Gobierno Regional y el rector. Este último representante también es una figura novedosa en la normativa, y va en la línea de integrar a partes interesadas locales, pero se da en un contexto de fortalecimiento de la presencia de los intereses del centro en la figura de representantes del presidente de la república.

(61) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2018, 05 de junio). Ley 21.094. Sobre universidades estatales. Ley Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253>

Respecto al segundo punto del financiamiento, acá hay avances y expectativas no cumplidas por parte de las instituciones estatales, las que históricamente han demandado un financiamiento basal. Con la ley se establece un financiamiento permanente mediante un instrumento definido como Aporte Institucional a Universidades Estales, que no obstante ser permanente, el monto del caudal a transferir se define anualmente en la ley de presupuesto, por lo que no constituye un derecho adquirido, sino que cae en la figura de programas de mejoramiento en base a proyectos que postulan a fondos concursables. En este punto, resulta relevante constatar que dentro de los criterios de asignación de dicho recursos, se estipula una línea de apoyo específica para las universidades regionales estatales. Junto con la gratuidad, representan las dos figuras de nuevo financiamiento, que se suman a las otras ya establecidas con anterioridad, como son el pago de matrícula, aranceles, prestación de servicios, donaciones, etc.

Cabe hacer mención al plan de fortalecimiento institucional en esta sección, pero como representa una fuente de financiamiento transitoria, pues está diseñada para implementarse por diez años a partir de la promulgación de la ley, no representa una línea de financiamiento estable. No obstante, contempla la transferencia de recursos en función de los ejes estratégicos que establezca el Ministerio de Educación con las universidades.

En tercer y cuarto lugar, están la acreditación institucional y el establecimiento de nuevos estatutos. Son presentados de manera entrelazados por que la determinación de la primera depende de los lineamientos que se definan en la segunda. Ello, porque las universidades deben orientar sus acciones, procedimientos y estándares a los criterios establecidos en la Ley 21.091 antes analizada, pero deben hacerlo en función de sus características específicas, las cuales deben ser definidas en los estatutos y objetivos institucionales. Así mismo, son los estatutos quienes definirán la estructura y orgánica de la unidad que deberá velar por el aseguramiento de la calidad, los procesos de gestión, mecanismo de evaluación y el proceso de acreditación.

Para tal efecto, la Ley establece un plazo de tres años para elaborar nuevos estatutos, que dicho sea de paso, serán los primeros estatutos sin la camisa de fuerza del marco normativo heredado de la dictadura, el que impedía la plena democracia y participación al interior de las universidades, como son los senados universitario o la participación estudiantil en los órganos de gobierno. De no lograr acuerdo y expirar el plazo de los tres años, se aplicará un estatuto tipo contemplado en la misma ley.

Como cierre, quedan una serie de elementos a considerar para análisis futuros, pero que representan un riesgo para la expansión de la vocación territorial de las universidades regionales. Dentro de estos elementos existe la potencialidad de tensión en cómo termine entendiéndose la vinculación con el medio, pues hay enormes fuerzas en el sistema de educación superior a tratar de asimilarla a la venta de servicios, en contraste a aquellas miradas que la entienden como vinculación con la comunidad. Otro elemento, es la importancia del establecimiento de estándares, pues solo sobre ellos es factible pensar que el sistema sea sostenible en el tiempo, ya que permite medir el impacto de estas acciones en la sociedad.



# *CUARTA PARTE.*

## *ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO DE LA INVESTIGACIÓN*

## CAPÍTULO 9.

### Institucionalización de la UAY

Este cuarto apartado de la investigación doctoral, representa el lugar en el que se entrelazan y dialogan la información empírica recolectada y analizada mediante las herramientas metodológicas, con los conceptos teóricos y los antecedentes históricos escrutados anteriormente. Todo este entrelazado y conexiones nos conducirán a abordar las preguntas que se desprenden del problema de investigación. Es en esta conjunción donde la investigación mostrará su capacidad explicativa para dar cuenta del fenómeno de estudio que se ha expresado anteriormente en la forma de objetivos de investigación.

El capítulo 9 busca ofrecer una descripción pormenorizada del proceso de creación e institucionalización de la UAY. Este objetivo podría parecer demasiado descriptivo y poco ambicioso, pero encierra una importancia sustantiva. Esta relevancia estriba, en que en este capítulo se realiza una propuesta de periodización temporal del fenómeno(62) estudiado, la cual se sustenta en evidencias empíricas que se entrelazan con conceptos teóricos para reforzarlos. Esta periodización ofrece elementos interpretativos para enmarcar el sentido conferido por los actores a sus acciones, los que son analizados luego bajo los criterios del análisis de discurso, que se ordenarán, siguiendo a Laclau (2005), en oposiciones que organizan y estructuran el conflicto.

La creación de toda nueva institución se sustenta en tres procesos básicos. El primero proceso, se refiere a aquellos elementos que se conjugan para generar las condiciones de creación de una nueva institución. El segundo proceso, una vez creada dicha institución, se relaciona con las decisiones que determinan su fisonomía, alcances y estructura. Finalmente, el tercer proceso apunta a cómo dicha nueva institución se transforma en un actor social institucional.

Respecto del primer proceso, la creación misma de la institución conlleva implícitamente la necesidad de abordar todas aquellas acciones legales, materiales, simbólicas, sociales y políticas que posibilitan la existencia de una institución. Este proceso coincide con lo que en su momento en el capítulo 3 definimos como “período de gestación”, donde se da cuenta de la fuerza motriz o los actores extrainstitucionales que hacen posible la creación de una universidad en la región de Aysén. La descripción de este proceso es lo que conforma la primera sección de este capítulo 9.

El segundo proceso, que corresponde a la segunda sección de este capítulo, hace referencia a la institucionalización propiamente tal, que comprenden todas aquellas acciones institucionales (internas) llevadas a cabo para entrar en pleno funcionamiento y lograr sus objetivos estratégicos. Acá el foco está centrado en el funcionamiento interno, en las acciones estratégicas, las decisiones organizativas, la conformación de una misión y visión institucional,

(62) Esta periodización ya fue enunciada de manera sintética en el capítulo 2 de marco metodológico, pero acá, lo que se pretende es justificarla empíricamente.



un gobierno y estructura universitaria. Este segundo proceso de institucionalización de la UAY, comprendería tres períodos o fases:

- I. Un “período de instalación”, que diseña una universidad atípica en el sistema de educación superior chileno;
- II. Un “período de crisis”, que conllevó a la destitución del equipo directivo que dirigió la universidad en el primer período y;
- III. Un “período de restauración”, que se corresponde con la reordenación de los actores locales, regionales, institucionales, sectoriales y nacionales, una vez concretada la intervención directa del gobierno en la dirección de la UAY.

Finalmente, el tercer proceso, que comprende la tercera sección de este capítulo 9, refiere a la imagen social de la UAY, y cómo esta se transforma en un actor social institucional, donde sus decisiones tienen impactos y generan discusión pública. Para lograr este análisis, de la universidad en tanto actor social institucional, se utilizará el análisis basado en el procesamiento de grandes volúmenes de data de prensa mediante la técnica del machine learning, que está descrita en el capítulo 2 del apartado metodológico. Esto posibilita la triangulación de información entre el modelo de periodización de las dos primeras secciones, con la data proveniente del modelo de análisis basado en el uso de algoritmos para el procesamiento de la información de prensa. Este ejercicio permite observar a la UAY en tanto actor social, analizando los conceptos concomitantes y co-recurrentes asociados a la institución asociados a su presencia social.

## 9.1. Proceso de creación de la UAY

La demanda por una mayor imbricación entre las universidades y la sociedad es un fenómeno global, del que Chile no está excluido. De esta forma, se ha comenzado a hilvanar una serie de objetivos comunes entre las universidades y la sociedad, donde los criterios territoriales han jugado un rol central. Esto se explica porque el emplazamiento de las universidades constituye la capa más directa y expansiva de contacto de las universidades con la sociedad.

Este proceso de reconstrucción de vasos comunicantes entre universidad y sociedad es eminentemente político, pues se ha manifestado en la forma de demandas sociales, ya sea a las propias universidades, como a los gobiernos (nacionales, regionales o locales) para que dé señales claras o genere los estímulos necesarios para lograr dicho propósito. Un ejemplo de ello en el caso chileno ha sido la declaración de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional (CAPDDR), que en su informe de fines del año 2014 señalaba como conclusión de los cabildos en todas las regiones del país, la necesidad de implementar:

un conjunto de medidas específicas (...) con el objetivo fundamental de contar con Capital Humano Calificado (talentos) para el Desarrollo de comunas y regiones, que contemplan una variada gama de incentivos dirigidos a atraer, retener, formar, renovar y reconvertir técnicos, profesionales y postgraduados (CAPDDR, 2014, p. 12).

(63) Los cabildos tienen una tradición en América Latina que se remonta a la colonia, que dice relación con reuniones extraordinarias de vecinos a través de asambleas. Su importancia radicó en que este fue el modelo mediante el cual la población americana comenzó a gestar su proceso de independencia, por lo que se le asocia a procesos de autonomía y soberanos. En la actualidad, los cabildos se refieren a encuentros ciudadanos o populares de carácter extraordinario por un tema de importancia social y colectiva, pueden ser tanto auto gestionados, como promovidos por el poder político como instancia de participación ciudadana.

Sintomático fue que, junto con la elección directa de autoridades regionales, ésta fuera una medida transversal en todas las regiones del país, una solicitud que surgió de manera espontánea en todos los talleres regionales a partir de los cuales se elaboró el informe final. Esto evidencia una demanda creciente y generalizada por parte de instituciones vinculadas a su territorio y el desarrollo regional.

En línea con lo argumentado anteriormente, se puede apreciar hace ya un tiempo, que se ha establecido una conexión política entre educación, democratización y descentralización. Es por ello por lo que no debe extrañar que el origen de la UAY esté en las demandas del movimiento social de protesta de Aysén del 2012 (Pérez, 2015), que entre sus exigencias para deponer la movilización(64), solicitaba la creación de una universidad regional en Aysén.

### 9.1.1. Período de gestación

Es justamente este origen en una demanda política lo que da comienzo, a lo que he definido en la periodización de esta investigación como “período de gestación”(65). Pero esta demanda no encontró el apoyo del entonces mandatario, Sebastián Piñera(66), quién frente a la demanda de una nueva institución pública, respondió aumentando los fondos para las políticas de becas (Beca Patagonia) lo que significaba que los estudiantes tenían que marcharse de la región para continuar con su educación superior. La perspectiva que estaba detrás de esta negativa fue claramente expuesta por el entonces Ministro de Educación, Harald Beyer (67) , quién en declaraciones a diferentes medios de prensa afirmó que:

No es una medida que estemos en este momento disponibles o tengamos algo resuelto sobre la materia. Siempre estamos disponibles a estudiar los asuntos, pero creemos que el problema que tenemos que resolver en Aysén es de otra naturaleza [...]. El problema que tenemos en Aysén es que hay más oferta que demanda. Tenemos que ver con mucho más cuidado cómo logramos tener una educación de calidad. Ese es el objetivo de los aiseninos, ese el objetivo nuestro. Pero el problema práctico que tenemos es que las instituciones que están ahí ofertan una cantidad de vacantes que no se demandan(68).

Esta demanda, por tanto, no prosperó hasta que fue recogida por el programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet(69), donde se comprometían a crear dos universidades, una en la región de Aysén y otra en la de O’Higgins, argumentando que “Las universidades regionales deben ser las mejores socias del Gobierno Regional para impulsar el desarrollo del territorio. La Reforma Educacional promoverá que en cada región exista una oferta de educación superior y técnico profesional de calidad” (Bachelet, 2013, p. 117). Este hecho

(62) Para más detalle ver II. Introducción: Contexto geográfico, político e histórico de la Región de Aysén, en especial su sección D. Conflicto

(65) Para más detalle ver Capítulo 2. Marco metodológico, en especial la sección 2.3.4. Ordenamiento en períodos de la información recolectada

(66) Presidente de Chile en dos períodos: 2010-2014; 2018-2022, actualmente en ejercicio.

(67) Harald Beyer fue Ministro de Educación de Chile entre los años 2011 y 2013, destituido de su cargo por una acusación constitucional.

(68) United Press International [UPI] (2012, 23 de febrero). Ministro Beyer: No está en los planes la creación de una universidad estatal en Aysén. Emol.

<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/02/23/527649/ministro-beyer-no-esta-en-los-planes-la-creacion-de-una-universidad-estatal-en-aysen.html>

(69) Presidente de Chile en dos períodos: 2006-2010; 2014-2018. Se hace referencia al programa de gobierno de su segundo período presidencial.

marca un carácter disruptivo (Rivera et al., 2016), entendiendo que era la primera universidad estatal creada desde 1947 y posterior a las reformas del sistema de educación superior de la dictadura en 1981. Además, esta universidad tenía como sustento una demanda ciudadana expresada políticamente, lo que la transformaba en un hecho emergente muy singular para la trayectoria de las universidades públicas chilena, a excepción de las tres universidades ciudadanas(70), que son anteriores a la reforma neoliberal del año 1981. El resto de las universidades públicas regionales del sistema universitario chileno, o eran divisiones de las sedes regionales de las otrora megauniversidades nacionales (García, 2003), como eran las universidades de Chile y Técnica del Estado, divisiones de las sedes regionales de universidades confesionales separadas de sus sedes metropolitana; o aquellas nuevas universidades creadas privadas post-reforma de 1981 regidas bajo una lógica empresarial. Vale decir, ninguna universidad pública había surgido de un proceso endógeno de reflexión o interpelación al poder político desde una identidad colectiva territorializada.

Cumpliendo con lo señalado en su programa de gobierno, Bachelet comienza a implementar las medidas necesarias para concretar dicha promesa. Para ello realiza tres acciones concretas:

1. Desarrollar actividades de participación ciudadana.
2. Conformación de un comité ejecutivo.
3. Iniciar y concluir el trámite legislativo de creación de las universidades.

Respecto a la participación ciudadana, se partía del compromiso de que la creación de la Universidad de Aysén no se hiciera de espaldas a la ciudadanía, por lo que se instruyó a la Intendencia Regional y a la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Educación promover e implementar diálogos ciudadanos. Este hecho fue recogido por el Secretario Regional de Educación de la época, quién desarrolló durante el año 2014 más de “36 encuentros ciudadanos que fueron en realidad una invitación a soñar la universidad que queremos para nuestra región” (MINEDUC, 2015a, p. 9). Esta cantidad de encuentros excedía con creces las expectativas de la División de Educación Superior (DIVESUP) del Ministerio de Educación (MINEDUC). Pero daba cuenta de la necesidad de participación y apropiación de la universidad por parte de la ciudadanía. Incluso del propio secretario, quién había sido parte activa del movimiento en el año 2012.

De estos encuentros surgieron una serie de conclusiones que muestran las expectativas ciudadanas respecto a la UAY (MINEDUC, 2015a):

1. Universidad con un sello regional. Expresado en dos principios orientadores:
  - a) Desarrollo Regional:
    - Vinculación con actores socioproductivos.
    - Desarrollo regional económico, social y cultural.
    - Desarrollo sostenible.
    - Internacionalización (imagen regional como sostenible).
  - b) Identidad Patagónica:
    - Sostenibilidad ambiental (reserva biósfera).
    - Patrimonial (cultura regional patagónica).
    - Desarrollo humano (bienestar regional).

(70) Hace mención a las Universidades de Concepción, Austral y Técnica Federico Santa María, que no son ni estatales ni confesionales, pues nacieron de organizaciones regionales, que interpelan y entran en conflicto con el Estado-Nación para crear sus propias universidades. Ver Capítulo 7. Historia del Sistema Universitario Chileno.

2. Universidad Estatal, gratuita, inclusiva.
3. Universidad que abra oportunidades reales.
4. Universidad de Calidad. La calidad es entendida en dos dimensiones:
  - Docente.
  - Infraestructura.
5. Universidad con énfasis en el aprendizaje a lo largo de la vida.

En paralelo a estas numerosas acciones de participación ciudadana, en la región debía conformarse la Comisión Ejecutiva con la finalidad de desarrollar un primer proyecto de universidad, lo que no sucedía y comenzaba a generar preocupación a nivel central del MINEDUC. Es por ello por lo que la DIVESUP nombra a una profesional para que apoye dicho proceso, quién comienza a desarrollar su trabajo de apoyo al proceso, junto a la intendenta de la época, para lograr la conformación de la Comisión Ejecutiva. Ello se hace efectivo en noviembre de 2014, quedando esta comisión compuesta por 24 miembros(71), con representantes de diferentes ámbitos:

- Sectoriales: Con la presencia de rectores del Consejo de Rectores de Chile (CRUCH).
- Expertos: Profesionales altamente reconocidos como especialistas en materias relevantes para la puesta en marcha de una universidad (educación, calidad, ciencia y tecnología).
- Regionales: Con presencia de Consejeros Regionales (CORE), representantes de sectores empresariales y organizaciones sociales.

Dentro de los expertos es invitada la Doctora Roxana Pey, como ex directora del programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de las Educación Superior (MECESUP), quien posteriormente será nombrada la Primera Rectora de la Universidad, lo que permite entender la importancia de esta Comisión, pues fue donde se tejieron las confianzas para la designación del rector(a)(72).

Para dar el lanzamiento oficial al trabajo de esta Comisión, se realiza un seminario en el mes de noviembre de 2014, donde son invitados los rectores del CRUCH. En este seminario los rectores comparten sus apreciaciones sobre aquellas dimensiones relevantes, según se experiencia, para poner en funcionamiento de manera exitosa una universidad. En este mismo contexto tendrá lugar la primera presentación de los principales lineamientos que tendrá el Proyecto de Ley de reforma del sistema de educación superior.

Con posterioridad al seminario, se reúne por primera vez la Comisión Ejecutiva, liderada por la Intendenta, y comienza su trabajo formalmente. Esta comisión tuvo como antecedente para su trabajo, las exposiciones de más de “50 expertos nacionales y de especialistas regionales, quienes participaron en seminarios y en reuniones para problematizar y aportar elementos a la discusión de los comisionados” (MINEDUC, 2015b, p. 13). Además de las conclusiones sistematizadas de los 36 encuentros ciudadanos.

(71) Por orden alfabético: 1) Paula Acuña; 2) Beatrice Avalos; 3) Nicole Azocar; 4) Christopher Bilbao; 5) Rector Sergio Bravo; 6) Mark Buscaglia; 7) Miguel Ángel Calisto; 8) Baldemar Carrasco; 9) Alejandro Cornejo B.; 10) Giovanni Daneri; 11) Pablo de la Fuente; 12) Armando Gacitúa; 13) Oscar Galindo; 14) Eric Goles; 15) Nelson Maldonado; 16) Robinson Mora; 17) Juan Oyarzo; 18) Roxana Pey T.; 19) Andrés Pincheira S.; 20) Felipe Rojas; 21) Juan Carlos San Martín Molina; 22) Mario Sandoval; 23) Eduardo Vera; 24) Ennio Vivaldi.

(72) Para más detalle ver Capítulo 11. La sección Participación: Excluidos / Integrados.

De este proceso de discusión interna, surgieron una serie de lineamientos estratégicos que debería tener la Universidad de Aysén, que se condensan en ocho áreas:

1. Misión y valores: Respecto de la misión, llama a hacerse cargo de todas las funciones universitarias (docencia, investigación y vinculación con el medio) con vocación regional, apuntando al bienestar y desarrollo de la región. La llama también a transformarse en un referente internacional respecto de los temas atinentes a la Patagonia. Respecto de los valores, los inscribe en tres líneas: valores del siglo XXI(73), ámbitos de focalización(74) y la colaboración y asociatividad entre instituciones de educación superior.

2. Investigación: “atender tanto problemáticas respecto al fortalecimiento del ser humano, como de la construcción de la sociedad y, finalmente, del desarrollo del ecosistema natural” (MINEDUC, 2015b, p. 17).

3. Formación de pregrado: plantea desarrollar currículos innovadores; nivelación de competencias básicas; abierta a la comunidad; entregar una formación integral; y desarrollar instrumentos innovadores para el ingreso a la Universidad.

4. Formación de postgrado y educación continua: Desarrollo de áreas estratégicas de importancia regional, en asociación con otras casas de estudio, mediante estándares de calidad internacional.

5. Vinculación con el medio: Se desarrolle en todas las funciones universitarias, entendiéndola como bidireccional o multidireccional. Además, recomienda adoptar la perspectiva de responsabilidad social universitaria, en tanto

i) Expresa una contribución inmediata en los territorios, ya que una universidad estatal debe contribuir al desarrollo local y regional, generando beneficios a toda la comunidad, y ii) porque la relación de bidireccionalidad implica retribuir a la sociedad lo que entrega en la colaboración de procesos formativos (MINEDUC, 2015b, p. 19).

6. Gobernanza y la gestión universitaria: Propone un modelo colegiado, con democracia interna y fuerte vínculo regional integrando al Gobierno Regional al gobierno universitario, que permita integrar el Proyecto de Desarrollo Institucional con la Estrategia Regional de Desarrollo. Para ello, recomienda contar con un poder normativo, un poder ejecutivo y un poder evaluador.

7. Condiciones de operación: Destaca que, al estar en una zona extrema, sus costos no pueden homologarse a los de otras universidades, por lo que llama a un trato diferente o excepcional por parte del Estado en su financiación.

8. Fase inicial de funcionamiento: Hace tres recomendaciones, respecto a: 1) perfil del rector o rectora, con compromiso con la región y competencias académicas; 2) perfil de la Universidad tutora y; 3) participación del Gobierno Regional en la conducción de la universidad.

En paralelo a este proceso, la presidenta Bachellet había presentado el 17 de junio de 2014 el proyecto de ley que creaba las Universidades de Aysén y O'Higgins. En su Mensaje Presidencial, presentó el proyecto a los parlamentarios esgrimiendo que:

...en una nueva etapa de descentralización, se requiere conformar una institucionalidad pública con las capacidades suficientes para impulsar su propio desarrollo [...]. Para el fortalecimiento de la educación pública y la descentralización, consideramos necesario completar la red nacional de universidades estatales(75).

En relación a la creación de la Universidad de Aysén, en el Mensaje Presidencial se argumentó que:

La necesidad de su existencia se refleja en la falta de oportunidades para proseguir estudios universitarios de pregrado. Actualmente, solo existen sedes de instituciones que imparten una limitada oferta de carreras, enfocadas más bien al nivel técnico profesional(76).

El proyecto de ley de creación de la UAY, tuvo algunos inconvenientes respecto al proceso de acreditación(77), pero finalmente la Universidad de Aysén (UAY) fue creada el 3 de agosto de 2015, mediante la promulgación de la Ley N° 20.842. Desde su creación, generó un amplio debate entre expertos en educación y la opinión pública, pues hacia casi 70 años que el Estado no creaba una nueva universidad pública, incluso, llegó a ocupar una editorial del principal diario de Chile tres años después de su creación, en la que (la editorial) se afirmaba que esta institución “nunca debió haberse creado”(78).

¿Qué es lo que justifica esta importancia? Como señalábamos en nuestra hipótesis al respecto, la UAY, independiente de su reducido tamaño, su reciente creación, su emplazamiento en una de las zonas más aisladas del planeta (a 1.353 kilómetros en línea recta de Santiago de Chile) y de menor densidad poblacional del país (103.158 habitantes), pone en cuestión el modelo hegemónico neoliberal del sistema de educación superior universitario chileno(80).

(75) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2015, 07 de agosto). Historia de la Ley 20.842. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4059/>

(76) *Ibidem*.

(77) Para más detalle ver Capítulo 10, la sección Homologación / Excepción.

(78) Editorial (2018, 10 de junio). Debilidad de la Universidad de Aysén. Diario El Mercurio, Cuerpo A, p. 3.

(79) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2019). Censo Nacional de Población y Vivienda 2017. Consultado el 20 de mayo de 2019.

<https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region11/indica.htm>

(80) Para más detalle ver Capítulo 11, la sección Institucionalización: Heteronomía / Autonomía.



## 9.2. Proceso de institucionalización de la UAY

La promulgación de la Ley N° 20.842 marca el inicio del proceso de institucionalización de la UAY, que implica su formalización legal y el desarrollo de todos los procesos de puesta en marcha de la institución para recibir a su primera promoción de alumnos y alumnas en marzo de 2017. Este período, que se había planificado como único, fue necesario dividirlo en tres momentos o períodos, debido al impacto que se desencadenó con la crisis que significó la destitución de la rectora de la UAY, Roxana Pey, por parte del gobierno central, generando transformaciones sustantivas, no sólo en la composición de los equipos, sino de los estatutos y del proyecto institucional de la UAY.

### 9.2.1. Período de instalación

La promulgación de la Ley N° 20.842 marca el inicio de un nuevo período de la UAY, la que podemos definir como una existencia institucional legal. Siendo el primer acto relevante de este nuevo período, el nombramiento mediante el Decreto 367, el 1 de septiembre de 2015, de la primera Rectora mujer de una universidad pública chilena, la Doctora Roxana Pey. Lo que representaba un hito para la historia institucional universitaria pública del país.

Además, se designa a la Universidad de Chile como la universidad tutora de la UAY, que deberá acompañarla en su proceso de formulación de estatutos y en su acreditación institucional. Un proceso que podría durar hasta 7 años, como estipulaba la ley, pero que en su cuarto año sería sometido a una evaluación intermedia, llevada a cabo por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), y apoyado por la Universidad tutora con la finalidad de garantizar que la superara exitosamente.

Dentro de las tareas que debe asumir la rectora Pey una vez nombrada en el cargo, estaban: conformar el cuerpo académico y de profesionales de la universidad; definir un modelo educativo con amplia participación de los actores regionales, definir las carreras a impartir y su diseño curricular, la elaboración de los estatutos y reglamentos, definir los sistemas de gestión de la información, políticas de investigación y las primeras acciones de vinculación con el medio.

Para abordar estas tareas, a finales del año 2015, la rectora conformó un primer grupo de profesionales, que se caracterizaba por ser muy joven, cercano y de su confianza, procedentes de Santiago, con quienes había establecido principalmente contacto en su trabajo anterior en el MECESUP. En este equipo, únicamente dos profesionales no eran de la confianza personal de la rectora: 1) la vicerrectora, que tenía una carrera profesional propia y era cercana a la clase política y a los rectores del CRUCH; y 2) un segundo cargo, la profesional encargada de las políticas de vinculación con el medio, que era la única jefatura proveniente de la región de Aysén, la cual también contaba con contactos políticos locales.

El desempeño de este grupo se abocó al desarrollo de las múltiples funciones que le competían, y su primer gran producto fue la entrega de los primeros estatutos provisorios de la UAY, en



el mes de marzo de 2016. Estos estatutos recibieron observaciones por parte de la DIVESUP, por lo que entregaron un segundo documento de estatutos corregidos unos días antes de la destitución de la rectora, en el mes de junio de 2016.

Ambas versiones de los estatutos estaban totalmente en línea con las conclusiones emanadas de las instancias de participación ciudadana y de los lineamientos estratégicos de la Comisión Ejecutiva. Establecían, además, fórmulas permanentes de relación con los actores regionales, siendo la primera institución pública del sistema universitario de Chile que establecía un diálogo permanente con su comunidad y territorio en los órganos de gobernanza.

En el proceso de puesta en marcha de la UAY, expresado en su primer estatuto (corregido de junio de 2016), con el que pretendía recibir a sus alumnos a partir del año 2017, mostraba una alta vocación regional, que se expresaba, entre otros, en diversas dimensiones:

a) Gobierno Universitario: Conformar un órgano de gobierno, como el Consejo Superior, con una alta representación de diversos actores regionales e institucionales, restando preponderancia a los representantes del Presidente de la República, conformado por: 1) Rectoría con su máxima autoridad; 2) los decanos de las facultades; 3) dos representantes del Presidente de la República; 4) un Consejero Regional (CORE); 5) el coordinador del Consejo Social y un representante designado; 6) El vicepresidente del Senado Universitario y un representante designado; 7) el presidente del Consejo de Aseguramiento de la Calidad; 8) Un representante de los académicos; 8) un representante de los estudiantes (presidente de la federación) y, 9) un representante de los funcionarios (asociación gremial).

La UAY es la primera universidad pública chilena que integra permanentemente a la comunidad local en el gobierno universitario, a través de un órgano denominado Consejo Social, el cual "...resguarda la pertinencia y compromiso de la institución con su contexto histórico y social, como elemento consustancial a la búsqueda de excelencia y de calidad" (UAY, 2016, p. 2). Además, el Consejo Social tiene un representante en el Consejo Superior de la universidad, que consagra la participación vinculante de la comunidad en el órgano de conducción institucional.

b) Gestión Universitaria: El diseño y puesta en marcha, en una primera etapa de la universidad, se llevó a cabo en un diálogo directo y permanente con diferentes actores regionales, el cual se desarrolló de manera sistemática desde el año 2014 (MINEDUC 2015a y 2015b) hasta el año 2016. Esto permitió canalizar algunas de las demandas más sentidas de la ciudadanía y proyectar en su primer estatuto, un sentido regional expresado en una serie de demandas, entre ellas, facilitar el acceso (admisión).

Para dar cumplimiento a estas expectativas, se planteó, en su primer estatuto, ser la primera universidad gratuita del sistema de educación superior chileno. Además, diseñó un mecanismo de ingreso a la universidad que bonificaría a los estudiantes residentes de la región. En palabras de su rectora: "Consideraremos, además, incentivos para que los estudiantes de la región puedan acceder a su propia Universidad estatal y permanezcan en la región"(81).

(81) Universidad de Aysén (2016, 01 de junio). Región y reforma de educación superior [comunicado de prensa]. <http://www.uaysen.cl/2016/06/01/region-reforma-educacion-superior/>

c) Proyecto Educativo: Asumió un “sello regional” en su primer proyecto de programa académico relacionado, según Roxana Pey, con una mirada basada en “la conservación del ecosistema, la preocupación por sus habitantes, el desarrollo del turismo y el fortalecimiento de valores éticos y sociales”(82), lo que también hacía eco de las demandas de la comunidad al respecto.

Las diez primeras carreras proyectadas, se organizaban en cinco áreas: Ingeniería (Energía e Industrial), Ciencias Naturales (Forestal y Agronomía), Salud (Obstetricia y Enfermería), Educación (Primaria y Especial), y Ciencias Sociales (Trabajo Social y Administración Pública), que respondían a las necesidades de profesionales que presentaba la región en el año 2016. En palabras de la ex Rectora Pey: “No elegiré las carreras a dedo. Miraremos las preferencias de los jóvenes, pero también las necesidades de la región y las oportunidades laborales que se ofrecen”(83).

Pretendía impartir la UAY una carrera de marcado sello innovador para la oferta chilena, como es Ingeniería en Energía, que responde a un área de desarrollo estratégico regional, que se enmarca dentro de su potencial de generación eléctrica.

d) Programa de Investigación Científica y Tecnológica: Declaraba la rectora Pey, que los programas de investigación científica y tecnológica buscarían impacto regional, pero sin dejar de observar las proyecciones nacionales e internacionales: “La lógica de pertinencia regional nos obliga a definir nuestras carreras de esta forma, relacionadas a la investigación básica y a la investigación aplicada, con proyección internacional pero también nacional y, más importante aún, con impacto local inmediato”(84).

Todos estos elementos mostraban el carácter emergente, novedoso y, por lo mismo, disruptivo e inusitado para el sistema de educación superior de Chile. Sus efectos en el sistema universitario chileno, por lo tanto, hacían pensar que se podría generalizar en otras universidades públicas regionales y en el sistema de educación superior chileno en su conjunto. Además, atendiendo al carácter aislado de la Región de Aysén, los efectos en su desarrollo local podrían ser importantes en términos de desarrollo endógeno, infraestructura social, ciudades digitales, entre otras posibles consecuencias positivas.

Hay que entender que la creación de las universidades regionales de Aysén y O’Higgins se da en el contexto de una reforma del sistema de educación superior de Chile, donde el gobierno se ha comprometido a consagrar el derecho social a la educación mediante una política de gratuidad progresiva (Atria, 2014). En este escenario de transformación, la UAY, a través de su Rectora Roxana Pey, planteó, a las pocas semanas de ser nombrada rectora, querer transformar a la UAY en la primera Universidad Pública 100% gratuita, lo que viene a reafirmar el carácter singular y de quiebre paradigmático del sistema universitario chileno de preeminencia del mercado. En palabras de la Rectora Pey:

(82) Universidad de Aysén (2016, 18 e mayo). ¡Partimos con 10 carreras! [comunicado de prensa]. <http://www.uaysen.cl/2016/05/18/partimos-10-carreras/>

(83) Roxana Pey (2016, 21 de septiembre). Entrevista a Roxana Pey. Radio Universidad de Chile. <http://radio.uchile.cl/2015/09/21/rectora-roxana-pey-la-u-de-aysen-abrira-en-2017>

(84) Universidad de Aysén (2016, 11 de abril). Universidad de Aysén desarrollará seminario académico para definir carreras y planes de estudio [comunicado de prensa]. <http://www.uaysen.cl/2016/04/11/universidad-aysen-desarrollara-seminario-academico-definir-carreras-planes-estudio/>

El sistema completo debe ser gratuito, es decir, universal y sin voucher, sólo de esta manera avanzaremos en calidad y equidad. Las Universidades Estatales nos sumamos con entusiasmo partiendo el 2016, mientras que la Universidad de Aysén comenzará el 2017 ampliando la matrícula estatal y esperamos recibir a nuestros/as estudiantes sin cobrarles arancel(85).

Ideas que mantuvo durante todo su mandato al frente de la UAY, en abierta confrontación con el modelo educativo imperante. Confrontación que comenzó a generar progresivos roces con actores ministeriales, que se vieron exacerbados al alinearse en el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH) con los sectores más críticos de las primeras directrices que comenzaban a conocerse del proyecto de ley de la reforma del sistema de educación superior. A este respecto, Roxana Pey abiertamente señalaba su intención de romper con las lógicas de mercado que organizan el sistema universitario chileno:

Esta es una universidad que nace no en la lógica de mercado, sino en la lógica de la educación superior como un derecho, por lo tanto, es una universidad que requiere gratuidad, nacer con gratuidad para todos sus estudiantes, y vamos a trabajar durante el 2016 para que eso se logre(86).

Estas declaraciones y su transformación en una figura pública, le dio gran visibilidad a la recién creada UAY, lo que tensionó directamente, como se verá más adelante, las relaciones con el gobierno central y la Presidencia de la República(87). Este empuje en la agenda por gratuidad por parte de la rectora Pey, se entroncaba con lo que Gorz (1967) entendió como “reformismo revolucionario”, que son transformaciones dentro del marco de expansión de la democracia y el estado de derecho, pero que buscan generar cambios radicales en la sociedad en un proyecto político a largo plazo. Es por ello por lo que el tema del financiamiento resultaba crucial en esta transformación y quiebre de los principios neoliberales.

Esta defensa de la gratuidad, estaba en sintonía con las demandas de los rectores de las Universidades regionales, que agrupados en la Asociación de Universidades Regionales (AUR), han venido criticando desde hace bastantes años al Estado por la situación de olvido y desventaja en que se encuentran (AUR, 2010). A estas críticas se sumaba la Rectora de la UAY, Roxana Pey, quien declaraba:

...la Reforma de Educación Superior debe incluir elementos sólidos de regionalización. Es urgente para el desarrollo del país (...). El financiamiento adecuado de las Universidades regionales es prioritario y no se conseguirá con políticas públicas que, revestidas de una apariencia de trato igualitario, desconocen la diversidad geográfica, las desigualdades sociales, económicas y territoriales, las desventajas que arrastran los estudiantes y las dificultades que se imponen a la actividad académica(88).

Este carácter disruptivo y novedoso del proyecto de la UAY, y la fuerza carismática que le imprimió la rectora a sus actuaciones públicas, chocó con las limitaciones de un sistema que se piensa homogéneo y de fuertes tendencias centralistas. También comienzan a generarles

(85) Roxana Pey (2015, 02 de noviembre). Espero que los parlamentarios aprueben la glosa de gratuidad sin quedarse pegados a mezquindades ideológicas. El Diario de Aysén, Sección Crónica, p. 9.

(86) Macarena Segovia (2016, 10 de marzo). Rectora de la Universidad de Aysén y sistema educacional: “El Estado es simplemente una caja pagadora a los privados”. El Mostrador.  
<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/03/10/rectora-de-la-universidad-de-aysen-y-sistema-educacional-el-estado-es-simplemente-una-caja-pagadora-a-los-privados/>

(87) Para más detalle ver Capítulo 10, la sección La Relación: Centro / Periferia.

(88) Universidad de Aysén (2016, 01 de junio). Región y reforma a la educación superior [comunicado de prensa].  
<http://www.uaysen.cl/2016/06/01/region-reforma-educacion-superior/>

disonancias sus intentos de un ingreso con menor ponderación del mecanismo oficial de selectividad universitaria, la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Ello se tradujo en crecientes tensiones con las universidades de CRUCH, con el DEMRE que es el órgano que elabora la citada prueba de selectividad, que pertenece a la Universidad de Chile (universidad tutora de la UAY), como también, con algunos actores locales, que veían una merma en su concepción de la calidad que habían expresado los lineamientos del Consejo Ejecutivo, permitiendo el ingreso de jóvenes de bajos puntajes.

Estas tensiones fueron incrementándose progresivamente y desembocaron en la solicitud de renuncia por parte de la Ministra de Educación a fines de junio de 2016, a solo 10 meses de haber asumido la rectoría de la UAY, mientras esperaba la ratificación en su cargo, que procedería de manera automática una vez aprobados los estatutos de la UAY.

### 9.2.2. Período de crisis

Esta solicitud de renuncia por parte de la Ministra Del Piano(89) en nombre de la Presidenta Bachelet, fue rechazada por la rectora Pey, quien acusó una vulneración de la autonomía universitaria. A lo que rebatió la ministra: “Aquí no se está violando ninguna autonomía universitaria porque la universidad (de Aysén) como tal no existe todavía. No tenemos estatutos, no tenemos carreras, no tenemos estudiantes, ni académicos”(90).

Al rechazar la solicitud de renuncia, el Ministerio de Educación hizo uso de una cláusula de la Ley N° 20.842, en la que se explicita que: “desde su nombramiento y hasta la publicación de los estatutos de la universidad, el presidente de la República podrá, por motivos fundados, remover al rector. En tal caso, nombrará un nuevo rector por el plazo que le hubiera restado al removido”(91). Para tal efecto, publicó un decreto de remoción del cargo, donde los argumentos que aducía para tal decisión eran dos:

- Imposibilidad de llegar a acuerdos sobre los estatutos de la universidad, pues las observaciones hechas al proyecto de marzo y junio de 2016 no fueron atendidas.
- Las políticas de ingreso a la universidad que promovía la rectora Pey iban en contra de las disposiciones legales de las leyes N° 20.129 y N° 20.903.

Por otra parte, el gobierno declaraba abiertamente que su destitución se debía a su falta de alineamiento “con los planteamientos efectuados por el gobierno en materia de educación superior”(92). Estas declaraciones y el decreto de destitución, sentaban un muy mal precedente, pues el proyecto de ley de reforma educativa reforzaba una mayor presencia del gobierno en los órganos de conducción de las universidades públicas. Ello representaba un

(89) Ministra de Educación entre el 27 de junio de 2015 al 11 de marzo de 2018

(90) Adirana Delpiano (2016, 03 de agosto). Entre comillas. La Tercera, pág. 7.

(91) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2015, 07 de agosto). Ley 20.842. Crea las universidades estatales de la región de O'Higgins y de la región de Aysén. Ley Chile.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1080237>

(92) Ministerio de Educación (2016, 26 de julio). Comunicado oficial de destitución de Roxana Pey del cargo de rectora de la Universidad de Aysén [comunicado de prensa].

<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2016/08/02/mineduc-critico-a-roxana-pey-falta-de-alineacion-con-planes-del-ejecutivo-al-destituirla.shtml>

peligro para la autonomía universitaria, pues cuatro de los nueve miembros de los Consejos Directivos serían nombrados por el presidente de la República si se aprobaba el proyecto de ley. Esto implicaba una subordinación de las universidades al gobierno de turno, y el acto de destitución sentaba el carácter real y no virtual de dichos temores, que comenzaron a ser expresados por diversos rectores y académicos.

La decisión de la ex Rectora Roxana Pey fue llevar a los tribunales de justicia el caso, fallando la Corte Suprema un año después, en junio de 2017, a favor suyo. En dicho fallo, la Corte acusa al decreto de ser un acto ilegal y arbitrario, e incluso, señala que este vulnera el derecho a la igualdad ante la ley consagrado en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado, en tanto el trato diferencial que recibió el rector de la Universidad de O'Higgins. Por lo que el fallo sentencia que su destitución no estaba sustentada en motivos reales y fundados, como exigía el artículo 3° transitorio de la Ley N° 20.842. De esta forma señala que:

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, se revoca la sentencia apelada de once de enero de dos mil diecisiete, y en su lugar se decide que se acoge el recurso de protección presentado en favor de Roxana Pey Tumanoff, sólo en cuanto se deja sin efecto el Decreto Supremo N° 229, publicado el 13 de agosto 2016, y se ordena disponer el pago íntegro de seis meses de remuneraciones de la actora en los términos que han sido precisados en el fundamento décimo séptimo (Corte Suprema, 2017, p. 31).

Este fallo pone en evidencia el complejo entramado legal y financiero que se teje alrededor del mercado educativo superior en Chile, que incluso un gobierno de corte progresista, como era el de Michelle Bachelet, estuviera dispuesto a pagar tremendos costos políticos al solicitar la renuncia a la rectora, solo dos semanas después de haber presentado al Parlamento el proyecto de ley de reforma al sistema de educación superior. Este hecho desvelaba que, a pesar de querer promover cambios en el sistema, no se tocarían los pilares estructurales consagrando un sistema de gratuidad universal de la educación superior. El temor a la excepcionalidad de que un cambio significativo en una sola institución y su influencia en reformas generales del sistema de la libre competencia (Leyton, 2014), fue mayor que los costos políticos de desnudar la falta de voluntad política de poner en marcha reformas estructurales.

### 9.2.3 Período de Restauración

177

Se inicia este período con la designación el 16 de agosto 2016 de la anterior Vice-Rectora, Teresa Marshall, en la Rectoría de la UAY. Ella, junto a la encargada de vinculación con el medio, eran las únicas, dentro de los cargos de jefaturas directivas, que no formaban parte del núcleo de confianza de la ex Rectora Pey, siendo por tanto las únicas que permanecieron en sus cargos de ese primer equipo. El resto de las jefaturas renunciaron junto a la destitución de Roxana Pey del cargo de rectora.

Las nuevas autoridades designadas para conducir a la UAY, pueden ser evaluadas en sus motivaciones en gran medida en función de las decisiones llevadas a cabo una vez asumido



sus cargos. Respecto a este punto, se observa que un alineación con los principios contenidos en el proyecto de ley de reforma del sistema de educación superior, otras materias polémicas como eran las políticas de ingreso universitario y cambios en las carreras que se impartirían. Todo ello hace suponer una concertación anterior a la destitución de Roxana Pey por parte de las nuevas autoridades de la UAY con el gobierno central.

Otra lectura que puede hacerse de las decisiones de las nuevas autoridades de la UAY, que no anula las observación anterior, pero aporta un matiz, es que dichas decisiones buscaban sacar de la polémica nacional a la institución, en especial en un contexto de alta polarización que había adquirido el debate de la reforma educativa, en especial en lo referido a la gratuidad, privilegiando una actitud pragmática que simplificara la tensa relación con el Ministerio de Educación. Más allá de la benevolencia de esta lectura, existen algunos campos de pérdida de protagonismo regional, que reseñaremos en los mismos 4 campos novedosos de una vocación de impacto territorial detectados en el proyecto original:

a) Gobierno Universitario: Dos cambios resultan relevantes y requieren un análisis. El primero, es que adopta la estructura del Consejo Superior que estaba previsto en el proyecto de ley que presentó el gobierno en 2016, con 4 representantes del presidente de la República, 4 representantes de los académicos y el rector, modelo que fue modificado en el parlamento(93), pero que la UAY asumió de forma acrítica. Además, el Consejo Social queda como un órgano condicionado a la aprobación del Consejo Superior, sin existencia estatutaria. Esta decisión implica restar de la conducción de la universidad a los miembros del Consejo Social, como a los representantes del Consejo Regional (CORES), perdiendo capacidad de influencia de la sociedad en los órganos directivos y de gobierno.

b) Gestión Universitaria: Gratuidad y facilitación del acceso (menor ponderación de la PSU) era una misma política, pues el proyecto del primer estatuto buscaba la manera de financiar la gratuidad mediante la facilitación del acceso, en tanto llenándose los cupos y con el arancel de referencia que establecía el proyecto de ley, posibilitaba el funcionamiento de la UAY de forma gratuita. Lo que hace este nuevo estatuto y políticas estratégicas, es sacar el tema de la gratuidad y moverse en el campo existente de regulaciones, y la accesibilidad, la integran en el artículo n° 2 de los estatutos de una manera más suave y condicionada: “propende a la incorporación de estudiantes provenientes de su Región considerando las necesidades específicas de cada zona, a través, por ejemplo, de programas de ingreso especial, lo que podrá establecerse en su reglamentación interna” (UAY, 2017, p. 1).

c) Proyecto Educativo: De las 10 carreras planificadas para su apertura en 2017, definitivamente terminaron abriéndose 6, como fueron: Ingeniería Civil; Ingeniería Forestal; Agronomía; Enfermería; Obstetricia y Trabajo Social. No abriendo las carreras de Ingeniería en Energías, Administración Pública y las pedagogías en primaria y especial proyectadas en un primer momento.

(93) Para más detalle ver Capítulo 8. Características del Sistema de Educación Superior Chileno, en especial la sección 8.4. Reforma Sistema de Educación Superior de 2018.

d) Programa de Investigación Científica y Tecnológica: Se mantiene un fuerte foco en el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, en especial vinculándolo a las características únicas del entorno de la Patagonia chilena, como laboratorio abierto. Las proyecciones, incluso, buscan centrar en esta área el sello distintivo de la UAY.

Este período se cierra con la promulgación de los nuevos estatutos de la UAY el día 4 febrero de 2017, no obstante algunas polémicas con la Contraloría General de la República (CGR), la Universidad de Chile y la ex rectora Roxana Pey, en tanto los estatutos presentaron en un primer momento reparos por parte de CGR, la Universidad de Chile argumentó que no los conocía, siendo que era la institución tutora, y la ex rectora acusaba que era un acto ilegal, pues su demanda continuaba en la corte, y reclamaba el cargo de rectora.

Finalmente, en marzo de 2017 ingresó la primera generación de alumnos a la UAY, con 93 estudiantes para sus 6 carreras (CNED, 2017b), que corresponden a 4 áreas de estudio (salud, ingeniería, ciencias sociales y ciencias naturales). Las carreras que no cubrieron la totalidad de las vacantes, fueron Ingeniería Forestal (15 vacantes) e Ingeniería Civil Industrial (25 vacantes); las otras cuatro carreras si completaron sus vacantes e incluso hubo alumnos que quedaron en lista de espera(94).

De los 93 matriculados, 64% de los estudiantes accedieron a gratuidad, y un 16% accedió a otras becas no pagando arancel (UAY, 2018). En total, son un 80% los estudiantes que cuentan con algún tipo de beneficio para financiar su carrera.

De estos y estas estudiantes, 71% son mujeres y 29% hombres; el 83,9% tiene una edad entre 15 y 24 años, y un 16,1% son mayores de 25. El 88,4% proviene de una educación Científico Humanista, y el 11,6% de una educación Técnico Profesional. El 76,7% proviene de colegios subvencionados, el 20,9% de liceos municipales y el 2,3% de colegios particulares pagados (CENED, 2017b).

La mayoría de los estudiantes provienen de la región, principalmente de las ciudades de Coyhaique y Puerto Aysén, pero también, de otras ciudades más pequeñas de Aysén, como las Cochrane, Puerto Ibáñez, Chile Chico, Puerto Cisnes, Puerto Guadal, La Junta y Cerro Castillo(95). Todas estas cifras hablan del impacto regional de la UAY, dando acceso preferentemente a estudiantes de la región y que de otra manera habrían sido excluidos de la educación superior.

A modo de resumen, a continuación, se presenta de un diagrama (ver imagen 10) que recoge a todos los actores involucrados en la puesta en marcha de la UAY, las relaciones que establecen entre ellos, así como, el tipo de vínculo generado (de alianza o de conflicto). Al mismo tiempo, las relaciones establecidas se presentan en fases en función de los cuatro períodos de análisis antes descritos: gestación, implementación, crisis y restauración.

179

(94) En EMOL, 12 de enero de 2017. Disponible en línea en fecha de consulta 20/05/2020:

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/01/12/839655/Nueva-U-de-Aysen-no-logra-completar-todas-las-vacantes-de-sus-carreras.html>

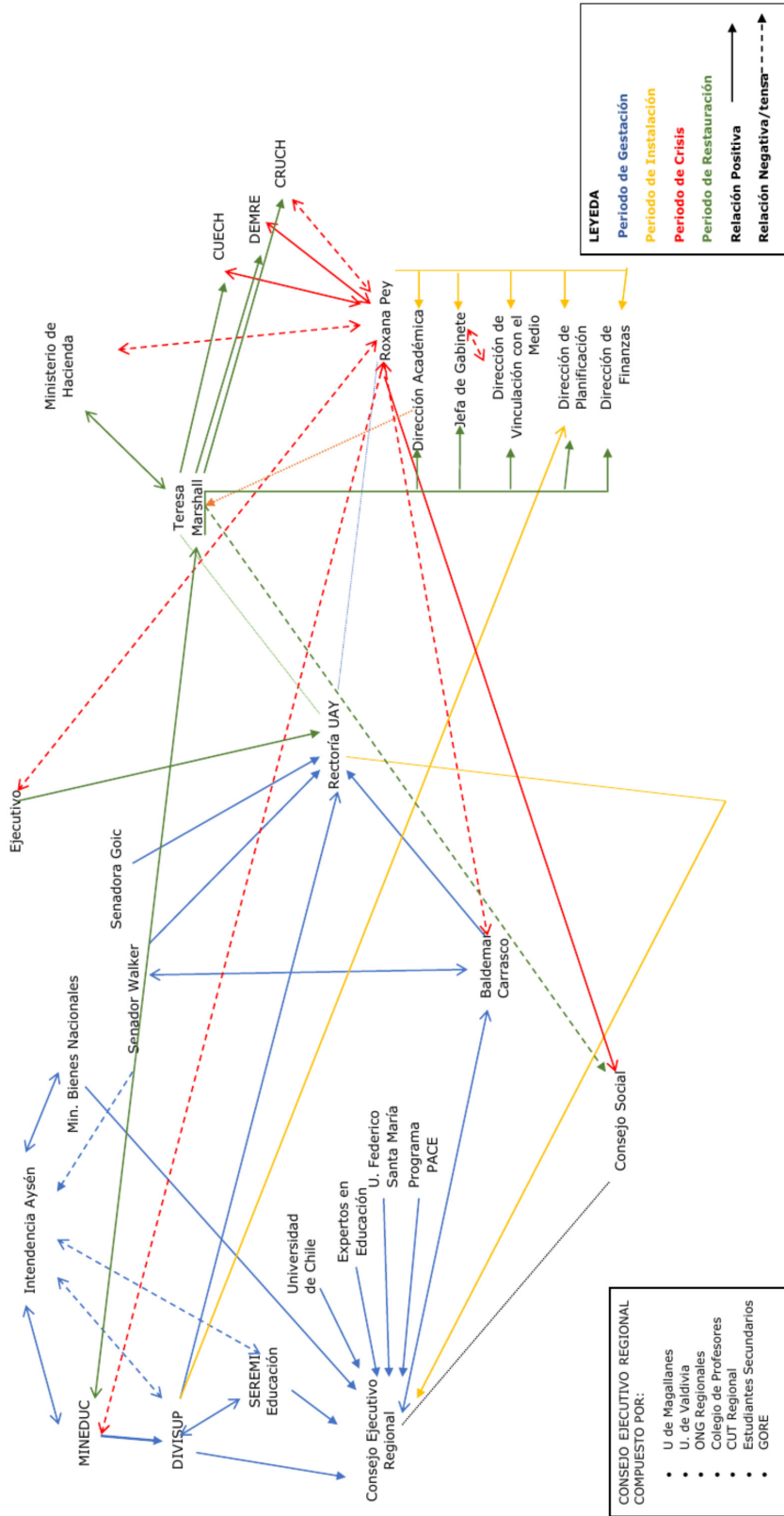
(95) Ministerio de Educación (2017, 05 de junio). 888 estudiantes de Aysén accedieron a Gratuidad en la educación superior [comunicado de prensa].

<https://aysen.mineduc.cl/2017/06/05/888-estudiantes-aysen-accedieron-gratuidad-la-educacion-superior/>



Imagen 10:  
Cuadro resumen de actores y relaciones UAY.

**Flujo de Actores del Proceso de la UAY**

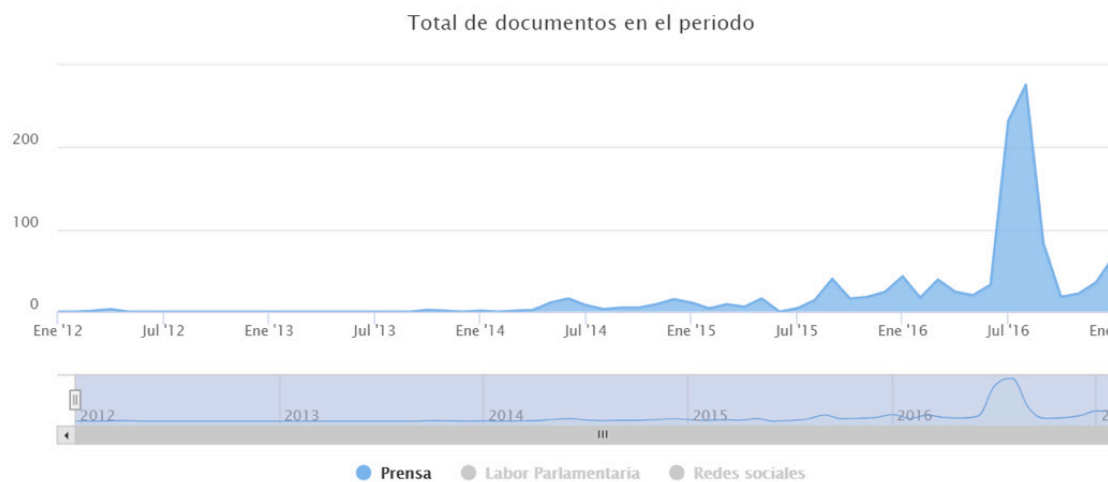


Fuente: Elaboración propia.

### 9.3. Proceso de instalación de la UAY desde el análisis de prensa

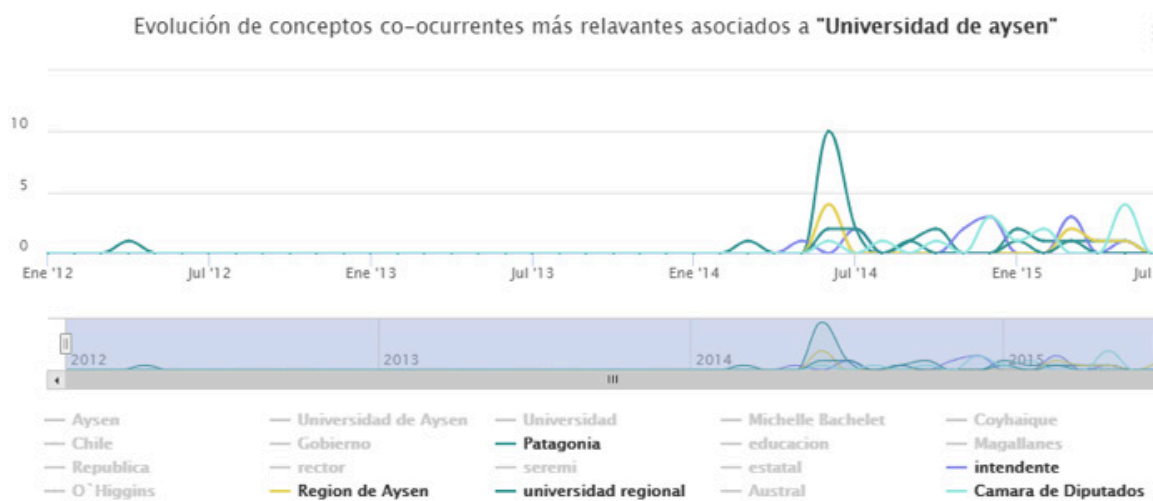
Quiero cerrar este capítulo describiendo de la manera más precisa posible, el periodo de creación e institucionalización de la UAY. Para tal efecto, hemos utilizado la sistematización de información de prensa de todos los medios impresos y digitales, tanto nacionales como regionales con que cuenta la base de datos de prensa de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, para establecer tendencias y características del proceso de instalación de la UAY (ver imagen 11). El período de análisis comprende desde enero de 2012, cuando se levanta la demanda por una universidad regional por el movimiento social; hasta marzo de 2017, cuando ingresa la primera generación de estudiantes a la UAY. Con esto, buscamos complementar las secciones anteriores, centradas en lo institucional, permitiendo analizar la institución en tanto actor social y los temas sobre los que giró la discusión social sobre la UAY, cumpliendo el principio de triangulación de la información. Para hacer el análisis, se buscó en la base de datos de prensa el concepto “Universidad de Aysén”, donde aparece tanto su frecuencia (cuantas veces apareció) y los conceptos co-recurrentes en cada aparición.

Imagen 11: Frecuencia  
Enero 2012 a marzo 2017  
(apariciones mensuales)



Fuente: Elaboración propia.





Fuente: Elaboración propia.

Este período de gestación podría dividirse en dos etapas: primero en lo que corresponde a la instalación de la demanda, que va desde su aparición en el petitorio del movimiento social en enero de 2012, y culmina con la presentación del proyecto de ley que crea la universidad en junio 2014. Y una segunda etapa, que se corresponde a la fase de gestión política del proyecto en el congreso, que va desde junio 2014 hasta agosto 2015, que abarca toda la discusión parlamentaria, hasta la aprobación del proyecto de ley. No obstante esta diferencia, he decidido agrupar todo el período en una sola categoría temporal de “gestación”, pues dicha decisión permite reconocer la importancia en esta etapa del movimiento social y ciudadano, por sobre los actores institucionales.

La primera aparición del concepto Universidad de Aysén en el análisis de prensa del período que comprende esta primera etapa, observamos en la imagen 12, que el concepto comienza a tener presencia en marzo y abril de 2012, que es el momento donde el movimiento social de Aysén está negociando las demandas para deponer la movilización, dentro de lo cual está la solicitud de creación de una universidad regional. Vuelve a tener una leve presencia el concepto en agosto, septiembre y noviembre de 2013, que se corresponde cuando Michelle Bachelet incorpora la creación de una universidad en Aysén en su programa de gobierno.

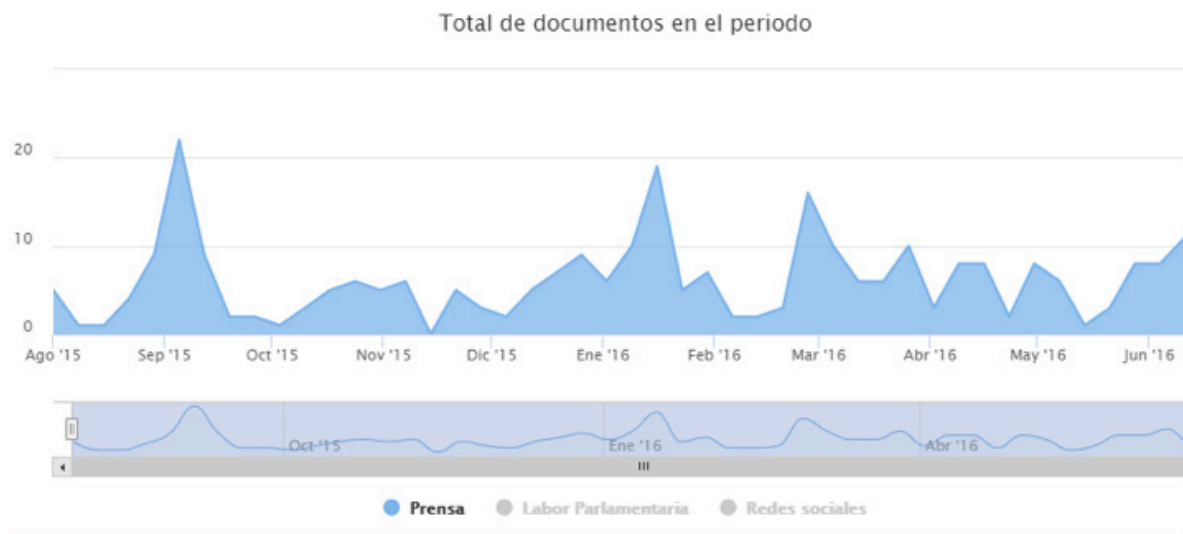
En junio de 2014, se aprecia un aumento de la frecuencia de aparición del concepto Universidad de Aysén, que dice relación con la presentación del proyecto de ley en el parlamento, mostrando un comportamiento oscilante, pero que da cuenta del avance parlamentario. Por su parte, en la prensa regional, se informa de la celebración de encuentros de participación ciudadana y la conformación del Comisión Ejecutiva. Este aumento no es exponencial, sino que sutil, mostrando un comportamiento tipo onda, más que un peak exponencial.

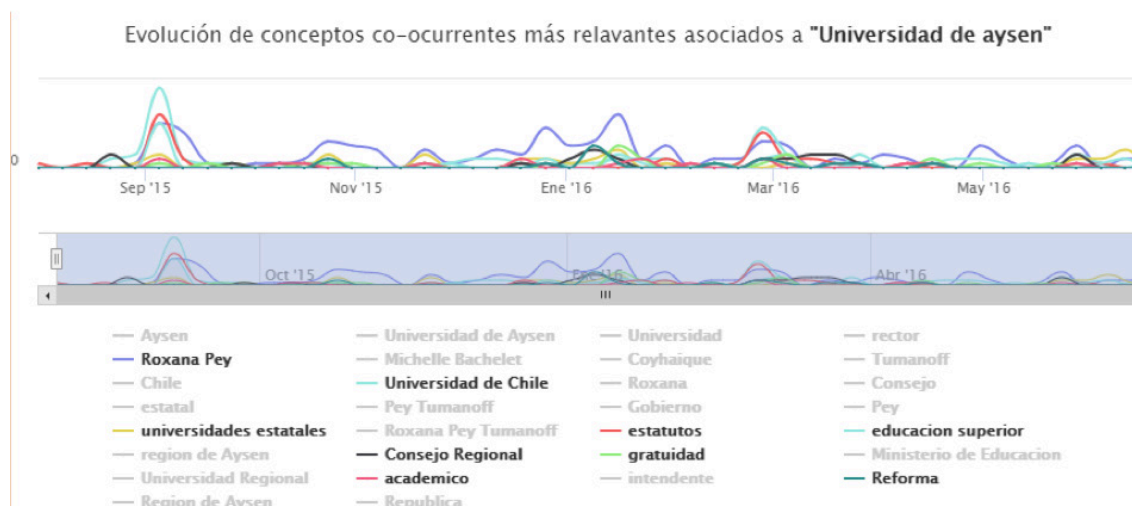
Dentro de los conceptos co-ocurrentes en este período, tenemos que aparecen primero los elementos regionales e identitarios, como Patagonia, Región de Aysén y Universidad Regional, para luego aparecer los elementos políticos, como Cámara de Diputados, Intendencia, Gobierno, etc., que hablan de la agenda relativa al proyecto de ley.

La tendencia anterior muestra un quiebre al marcar un primer peak entre los meses de agosto y septiembre de 2015, que dice relación con la promulgación de la Ley N° 20.842, que crea la Universidad de Aysén, y luego en septiembre, con el nombramiento de la rectora Roxana Pey. Por lo que consideramos, avalado en el aumento de la frecuencia de aparición en información de prensa, que existe un cambio en el estatus de la UAY, transformándose ésta, en términos de presencia en medios, en un actor institucional de la noticia. Esto se refrenda observando como la Rectora Pey se constituye en figura nacional, lo que da mucha visibilidad al concepto de Universidad de Aysén, como también, polémica mediática a la institución.

Comienza así una segunda etapa, que dice relación con la institucionalización o existencia legal de la universidad, y donde la ciudadanía cumple un rol menor, en comparación con los representantes institucionales. A diferencia del período anterior, que mostraba un crecimiento moderado pero permanente del concepto, acá apreciamos aumentos repentinos, que da una tendencia oscilante (ver imagen 13). Este período se condice con lo que definimos como período de instalación.

Imagen 13: Frecuencia, nube y co-ocurrencia  
Período de Instalación de la UAY  
(agosto 2015 - junio 2016).





Fuente: Elaboración propia.

Estos peak pueden correlacionarse con diferentes hechos de los que fue parte la UAY, que dicen del perfil de instalación en el debate que adquiere la universidad. Por de pronto, el primer crecimiento exponencial de la frecuencia, corresponde al nombramiento de Roxana Pey, que habla de su instalación como figura nacional y regional. En el análisis de la prensa se observa, que es su figura la que adquiere gran relevancia, y serán sus declaraciones lo que marcará el aumento de la aparición en prensa. La primera alza significativa es en noviembre de 2015, asociada a la presencia de Roxana Pey en la reunión del Consejo de Rectores (CRUCH) y del Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH), donde declara su apoyo a la gratuidad y a la superación de la educación neoliberal.

En sentido similar, pero más mediático, en enero de 2016 se enfrasca en una discusión respecto al valor asociado a la gratuidad de la educación, donde polemiza con los diputados Felipe Katz y Jaime Bellolio de partidos de derechas, escribiendo en su cuenta de twitter: “Si no cuesta, no se valora, dice la derecha. ¿Será por conducta de sus hijitos porros?(96)”. Lo que le granjeó solicitudes de renuncia por parte de parlamentarios y concejales, incluso, la presentación de una demanda por discriminación y odiosidad, en la llamada en Chile Ley Zamudio.

En marzo y abril de 2016 los aumentos en la frecuencia se deberán a dos situaciones, la primera es la entrega del primer estatuto de la universidad, y segundo lugar, otra polémica de corte regionalista, donde discute la fórmula de cálculo del costo de la vida hecha por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Argumenta en este último caso, que los criterios del INE no darían cuenta de manera fidedigna del costo real de la vida en una región extrema y asilada, pues dichos indicadores estarían distorsionados por consideraciones centralistas. Observamos acá que la universidad comienza a posicionarse como actor regional e interlocutor ante las autoridades del centro, desde un discurso crítico y con sustento académico.

(96) Dichos parlamentarios de derecha cuestionaban que cuando las cosas son gratuitas, estas no se valoran, a lo que la rectora los criticó usando la expresión “porros”, que es de uso común en Chile para referirse a aquellas personas flojas o con bajo rendimiento académico por falta de esfuerzo.



Finalmente, en mayo de 2016, observamos otro aumento en la frecuencia que dice relación con información institucional, pues se da a conocer las carreras que impartiría en 2017 la UAY, plantea un ingreso diferente al regular por la Prueba de Selección Universitaria (PSU), insiste en el tema de la gratuidad, y señala, que la UAY será la primera universidad gratuita de Chile. Con esto se posiciona con los sectores más críticos respecto a las señales que había dado el gobierno respecto al proyecto de reforma educacional que presentó en julio de 2016 al Parlamento, lo que tensiona sus relaciones con el gobierno (gratuidad), con el CRUCH (mecanismo de ingreso) y con algunos actores regionales (calidad).

Esta acumulación de tensiones lleva, como se observa en la imagen 14, a un salto exponencial en la frecuencia de apariciones en prensa, que representa un hecho de gran conmoción o relevancia pública por acentuado de su aumento. Esta tendencia se condice, justamente, con el período de crisis antes descrito, donde el gobierno primero le solicita la renuncia al cargo de rectora a Roxana Pey, lo que ésta rechaza acusando intervención en la autonomía universitaria, a lo que el gobierno replica con un decreto de remoción y la judicialización del caso.

Lo términos co-ocurrentes en este período, que comprende desde julio hasta fines de agosto de 2016, dicen relación con los elementos de la crisis, como son los estatutos, las solicitud de renuncia y remoción, gratuidad, autonomía, PSU, tribunales de justicia, además de un nuevo actor en las relaciones interinstitucionales, la Contraloría General de la República (CGR).

Imagen 14:  
Frecuencia, nube y co-ocurrencia Período de crisis de la UAY (julio 2015 - agosto 2016).







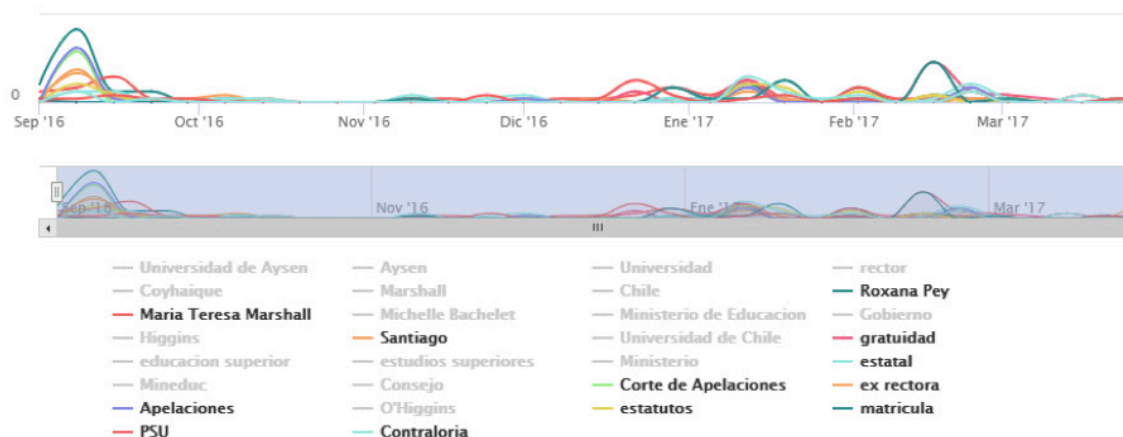
Los principales aumentos en la frecuencia, se asocian a temas administrativos institucionales. En enero de 2017, están el tema de los resultados de las postulaciones a las carreras impartidas por la UAY. Un segundo aumento en la frecuencia se observa en marzo de 2017, que dice relación con el ingreso efectivo de los estudiantes, a través de una jornada los primeros días de marzo, programas de nivelación y el ingreso efectivo el 13 de marzo. Además, la Presidenta Bachelet inaugura el año académico universitario en Coyhaique, como clara señal de respaldo a las autoridades y la institución.

Imagen 15:  
Frecuencia, nube y co-ocurrencia Período de restauración de la UAY (septiembre 2015 - marzo 2017).



100 términos de 336 artículo:

Evolución de conceptos co-ocurrentes más relevantes asociados a "Universidad de aysen" :



Fuente: Elaboración propia.

A modo de corolario, puede decirse que no obstante la lucha por la gratuidad es un objetivo del todo remarcable, desde el punto de vista territorial, esto implicó un predominio de consideraciones nacionales por sobre una agenda regional, o el fortalecimiento del carácter excepcional de la UAY para una negociación con las autoridades centrales.

Otro elemento claro, es que la crisis le quita potencia al trayecto que venía mostrando la UAY y sus autoridades en materia de presencia en medio, pero no obstante crecer de manera exponencial fruto de la crisis, pierde especificidad en los términos co-ocurrentes, dispersando y diluyendo la imagen social de la universidad.



## CAPÍTULO 10.

### Origen y legitimidad de la UAY: Praxis instituyente / poder instituido

El presente capítulo se centra en la singularidad que representa la UAY dentro del sistema de educación superior chileno. Dicha singularidad no sólo estriba en las características de su origen y desarrollo institucional, sino que abarca también la forma como ésta se ha relacionado con el Estado chileno. En este sentido, el diálogo entre información empírica y conceptual busca desentrañar esta relación, donde se entremezclan elementos políticos, normativos e institucionales, pues entiendo que las características de dicha relación no son independientes de los marcos históricos. En este sentido, la singularidad de la UAY radica, en última instancia, en su capacidad disruptiva y potencial transformador del sistema de educación superior chileno. El concepto que atraviesa la descripción de dicha singularidad es su praxis instituyente (Laval y Dardot, 2015), es decir, la capacidad que tuvo en sus orígenes y desarrollo de desafiar al orden establecido (poder instituido), capacidad que residía en las fuentes de su legitimidad; que en este caso son las del territorio.

Como una forma de contrastar esta aseveración, el presente capítulo analiza dos dimensiones en las que esta singularidad se ha manifestado, y describe cuales han sido las reacciones Estado ante estas características distintivas. A este respecto, en un primer momento se aprecia una estrategia de alianza buscando las fuentes de legitimidad que gozan las fuerzas regionales emergentes, para luego tratar de absorber, direccionar o despotenciar sus simientes (la movilización y la protesta social); para, finalmente, realizar un gesto de fuerza.

De esta forma, la primera singularidad de la UAY analizada es la de su origen, que hace referencia a las fuentes de legitimidad regionales que llevaron al Estado chileno a crear una universidad pública después de casi 70 años, y la primera desde el retorno de la democracia, en una región extrema y sustentada en una demanda del movimiento social. Las oposiciones utilizadas para dar cuenta de esta singularidad, nos remiten a escudriñar dónde radica el poder de decisión, que en este caso son las de excepción/homologación. Estas polaridades permiten describir los elementos que llevan a aceptar las presiones para crear una universidad que no respeta los lineamientos básicos de un sistema educativo basado en la competencia por recursos (excepción). Pero fruto de los conflictos y las características cada vez más disruptivas de la UAY, o reformistas revolucionarias en la nomenclatura de Gorz (1967), llevan al gobierno central a intervenir para homologarla a las otras universidades del sistema público, en un gesto restauración del orden neoliberal.

La segunda singularidad de la UAY se relaciona con su modelo institucional, que trata de responder a los déficits que manifiesta la región en materia de autonomía, descentralización, democratización y competencias (saber-poder). Estas características singulares derivan en una serie de conflictos con diferentes actores nacionales, sectoriales, locales e, incluso, internos. A este respecto, dichos conflictos los he organizado en las oposiciones centro/periferia, que es parte de la tradición analítica del estructuralismo latinoamericano, pero que da cuenta

de relaciones desiguales y de apropiación de los beneficios de dicha relación por un centro político-económico. De esta forma, bajo este prisma se analizan cuatro de las principales dimensiones de conflicto con el poder central: 1) las estrategias de gratuidad que llevaron a un choque con los modelos de financiamiento existentes; 2) el ingreso a la universidad a través de mecanismos adaptados a la realidad regional (actualmente homogéneos para todo el territorio chileno); 3) un modelo de gobierno universitario abierto a la comunidad local y con menor interferencia del gobierno central; y 4) un proyecto académico centrado en las necesidades y particularidades regionales.

## 10.1. Génesis de la UAY: homologación / excepción

La UAY posee características singulares para el sistema universitario chileno (Rivera et al., 2016 y 2020), que se manifiesta en un proyecto educativo acorde a las características territoriales de la Región de Aysén y la relación de excepción que ha mantenido históricamente con el Estado de Chile (Carreño, 2003). Dicha condición de excepcionalidad representa una fuerza o criterio que puede permitir avanzar de manera significativa en la diversidad de propósitos de las universidades regionales chilenas, permitiendo revertir el escaso impacto que han evidenciado estas en el desarrollo regional (Aequalis, 2012; Tiffin & Kunc, 2011; AUR, 2010; CUECH, 2009; OCDE & BM, 2009; CAPES, 2006). He ahí la importancia del estudio de caso de la UAY, pues es una institución que ha venido a tensionar las políticas homogéneas basadas en la competencia por la calidad (Rivera et al., 2018) desde una legitimidad que se sustenta en la singularidad del territorio donde esta se emplaza.

Encontramos de esta manera dos fuerzas que no son necesariamente contradictorias, pero que es importante diferenciar, pues la pregunta por la excepcionalidad es diferente a la pregunta por la singularidad. La excepción se refiere a aquello excluido de la norma general, en cambio, la singularidad remite a un rasgo diferenciador dentro de una misma especie o clase. Esta no es una distinción menor, y por sus implicaciones he preferido remarcar el aspecto singular de la UAY para definir este capítulo. Pero ello no es obstáculo para preguntarse seriamente por su carácter excepcional, y las implicaciones políticas que esto conlleva.

Así, la excepción, está íntimamente ligada a la pregunta por el poder del soberano, ya sea por la capacidad de decidir la aplicación de la excepcionalidad (Schmitt, 2009), o en su sentido contrapuesto, de negarla al excluirla de la normalidad (Benjamin, 2001). Agamben (2005b) reconoce esta doble posibilidad, y plantea que el análisis de la excepción debe ser un sincretismo entre ambas, entendiéndose tanto como la suspensión del derecho para garantizar la continuidad, como también, la exclusión de aquello que no puede tener forma legal (lo anormal).

Es justamente esta doble raíz que plantea Agamben (2005b) de la excepción, la que se encuentra en juego en la información recolectada y analizada, que marca dos momentos en los que el Estado ha ejercido el poder soberano respecto del proyecto de la UAY, pero arrastrando una merma en la legitimidad, la que comienza a escindirse del aparato Estado-Nacional hacia la ciudadanía territorializada. Así, la pregunta se traslada hacia la legitimidad



de la decisión soberana, lo cual se relaciona con lo que Laval y Dardot (2015) definieron como una praxis instituyente, que significa la capacidad de generar instituciones y no someter las demandas a la institucionalidad existente, que podría definirse la oposición entre praxis Instituyente / poder instituido. La creación de la UAY se juega, por tanto, en la primacía de uno u otro componente, pues refleja la manera en como la lucha social ejerce un poder como soberano o solicitante, es decir, ya sea como sujeto político que decide lo mejor para su bienestar colectivo (Laval y Dardot, 2015)) o, en su defecto, como sujeto patrimonial (Menard, 2017), quien demanda protección y cuidados ante la proximidad del exterminio.

### 10.1.1. Decisión Creadora

Dentro del marco de las movilizaciones sociales de Aysén del año 2012, emergieron una serie de demandas regionales al Estado chileno para deponer la movilización que había paralizado a la región, donde sus principales ciudades quedaron bajo el control de los manifestantes. Uno de los puntos que contenía dicha petición era la creación de una “Universidad pública regional de alta calidad y formación académica nacida de los intereses y necesidades de los ayseninos”(97). Exigencia congruente con la reivindicación histórica de la Patagonia por “recursos por excepcionalidad y un modelo de desarrollo propio” (Valenzuela, 2015, p. 17).

El gobierno de ese momento, presidido por Sebastián Piñera en su primer mandato, rechazó dicha petición, ya que, en palabras de su Ministro de Educación de la época, Harald Beyer, en Aysén existía más oferta que demanda, por lo que la calidad educativa no podría garantizarse (98). De estas palabras se infiere que el problema de una universidad pública en Aysén no era su pertinencia, sino que es el tamaño de su mercado, el que no genera los incentivos necesarios para estimular la competencia académica en la lógica de la calidad. Bajo las reglas de funcionamiento del mercado educativo, otro actor no resolvería el problema, invalidando la pregunta por la pertinencia universitaria para el desarrollo local.

La decisión política de crear una universidad en Aysén surgió, posteriormente, como un compromiso de campaña de la en ese entonces candidata a Presidenta de la República, Michelle Bachelet, con la región de Aysén, quien recogió la demanda y la integró en su programa de gobierno (Bachelet, 2013). Pero con una salvedad: la subsume en el principio general de que todas las regiones deben tener una universidad estatal(99). Esta decisión puede interpretarse como que el gobierno se resiste a generar respuestas ad hoc a las realidades territoriales, para lo que necesita un principio de orden general para justificar una decisión política (la excepción la diluye en un principio normativo homogéneo para todo el país). Con este gesto, ya sea expreso o inconscientemente, debilita políticamente lo que fueron las movilizaciones de Aysén y la legitimidad que esta le proveía a la UAY.

(97) Pliego de demandas del movimiento social “Aysen, mi problema es tú problema”, 15 de febrero de 2012, en Archivo Chile. Disponible en línea en fecha de consulta 20/05/2016:

[http://www.archivochile.com/carril\\_c/cc2012/cc2012-027.pdf](http://www.archivochile.com/carril_c/cc2012/cc2012-027.pdf)

(98) United Press International [UPI] (2012, 23 de febrero). Ministro Beyer: No está en los planes la creación de una universidad estatal en Aysén. Emol.

<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/02/23/527649/ministro-beyer-no-esta-en-los-planes-la-creacion-de-una-universidad-estatal-en-aysen.html>

(99) La creación de una universidad en Aysén se dio en conjunto con la creación de una universidad en la Región de O'Higgins, no obstante hacer una “excepción”, pues la región de Los Ríos tiene una universidad no estatal, como es la Universidad Austral, y la creación de la nueva región de Ñuble en 2017, plantearía el mismo predicamento, manteniéndose como la única región sin una universidad regional identificada con el territorio.



Del análisis de la información que provee la discusión parlamentaria de la Ley 20.842(100) que crea la UAY, puede observarse como progresivamente el carácter excepcional de este hecho –primeras universidades públicas que se crean en casi 70 años– tensiona los principios sobre los que se ha cimentado el sistema de educación superior, como no ha logrado hacerlo ningún movimiento estudiantil. En el debate sobre el artículo cuarto de las disposiciones transitorias sobre autonomía universitaria, surge un primer punto de controversia. Ante el largo período sin crear instituciones de educación superior estatales, los parlamentarios se preguntan: ¿cómo se podría gestionar la autonomía de las nuevas universidades? Pregunta que no es baladí respecto al impacto potencial que podría tener sobre el sistema de educación superior, sobre todo en un contexto de reforma. Así, ante el interrogante de si las nuevas universidades regionales nacerían autónomas, la oposición de centro derecha al gobierno de centro izquierda, cuestiona que las universidades privadas tengan que pasar por un proceso de acreditación, y que las universidades estatales, por el solo hecho de ser creadas por el Estado, fuesen autónomas de facto. Ante esta situación, el soberano queda atrapado en la lógica del sistema, perdiendo la posibilidad de la excepción. Para mayor abundamiento, además, la oposición de centro derecha planteaba que el sistema de educación superior no debía hacer diferenciaciones entre universidades públicas o privadas, defendiendo un marco general para todas, incluso en el financiamiento, donde todas compitieran en base a la calidad académica, rechazando en la misma lógica, la existencia de un financiamiento directo del Estado (basal).

Esta postura obtuvo el respaldo en una parte importante de los parlamentarios de gobierno de centro izquierda, e implicó que las dos nuevas universidades pasaran por un proceso de acreditación. Técnicamente, puede leerse como la necesidad de situar a las nuevas universidades en una lógica general del sistema. En términos políticos, no obstante, el tutelaje se traduce en el acompañamiento de otra universidad del Estado durante el proceso de acreditación (Cancino & Schmal, 2014), que en este caso fue la Universidad de Chile. Esto significó simbólicamente que la UAY fuera homologada para su puesta en marcha (licenciamiento), a las universidades privadas post reforma de 1981.

Recapitulando, el Estado podía aceptar la singularidad, pero no el carácter excepcional de la UAY. Pero surge la pregunta de rigor: ¿por qué no cierra una universidad que representa una alteración o tensión latente a las bases del sistema de educación superior neoliberal imperante? Aquí resulta pertinente la pregunta por la legitimidad que sigue siendo monopolizada por la comunidad regional. El costo de cerrar la UAY para el Estado, es enfrentar la posibilidad de que vuelvan a activarse las movilizaciones y los conflictos regionales. De esta forma, al Estado-Nación le ha sido arrebatada la fuente de la soberanía, como es la excepción, por parte del mercado educativo (y la amenaza permanente que enfrenta toda reforma legal de ser rechazada por el Tribunal Constitucional); como también, ha sido desprovisto de toda legitimidad ante la amenaza de conflicto social. Cabe aquí la metáfora del cuento de Hans Christian Andersen, “El traje nuevo del emperador”, donde el soberano queda vestido solo con la transparencia del ejercicio de su violencia.

(100) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2015, 07 de agosto). Ley 20.842. Crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén. Ley Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1080237&buscar=20.842>

## 10.1.2. Decisión Restauradora

La idea de restauración implica recuperar o recobrar el estado, aspecto o valoración de algo que tenía con antelación, lo que conlleva el gesto de ocultar, remover o reparar los efectos de degradación o alteraciones que ha sufrido ese algo en el tiempo. En otras palabras, es tratar de manera artificial volver atrás buscando negar el uso que ha tenido ese algo. Gesto contrario al de conservar, que hace referencia al cuidado en el uso de ese algo, que encuentra su valoración en la eficiencia y efectividad permanente en el tiempo. Es por ello que he seleccionado la idea de restauración para esta subsección en el supuesto que el gesto de cesar (o destituir) a la rectora Roxana Pey, busca restaurar el poder decisor del Estado-Nación respecto a la norma que ordena el sistema de educación superior. Pero dicho gesto no restaura el carácter soberano del Estado, sino que restaura el orden neoliberal, que no puede aceptar una institución que opere en una lógica propia, pues todas las instituciones deben ser homologadas en una misma figura (negar su singularidad) para que funcione la lógica de la competencia por calidad.

Basado en estas consideraciones, he tomado esta figura de la restauración para referirme a la relación que establece el Estado-Nación con la UAY desde el momento que destituye a la rectora Pey. Este gesto por parte del gobierno central tampoco restituye su legitimidad sobre la UAY, pues ejercer la potestad de intervenirla, con los costos asociados en términos de señal para el sistema de universidades públicas, el cerrarla se ve impedido por la enorme legitimidad regional que esta goza.

En el análisis de las entrevistas llevadas a cabo al equipo de gestión de la UAY, a los actores políticos, a las autoridades de gobierno (MINEDUC) y actores locales, junto a la sistematización de información de prensa, se observan una serie de conflictos entre la conducción de la UAY y el gobierno central. Mediante el Decreto Supremo N° 367 fue nombrada rectora de la UAY Roxana Pey, a quien se le encomienda poner en marcha en términos administrativos y académicos la universidad creada mediante la Ley N° 20.842. Mientras llevaba a cabo dicha misión encomendada por ley, Roxana Pey fue destituida de su cargo por la presidenta Bachelet(101), quien hizo uso del artículo 3° transitorio de la ley, que señala que “desde su nombramiento y hasta la publicación de los estatutos de la universidad, el presidente de la República podrá, por motivos fundados, remover al rector”(102). Esta determinación presidencial es rechazada por la rectora, quien toma la vía judicial para defender, lo que, en su opinión, es una vulneración de la autonomía universitaria.

195

La tensión entre la dirección de la UAY y el gobierno podría haberse incrementado en la medida que la ex rectora Pey fue adquiriendo protagonismo público en el Consejo de Universidades Estatales de Chile (CUECH), y por la relevancia que este organismo adquirió durante la discusión de la reforma al sistema de educación superior. Esta tensión se organizó en torno a la polaridad público-mercado, siendo claramente el CUECH un actor principal de la polaridad público, ubicándose el gobierno, en un primer momento, en una posición ambivalente respecto de la otra polaridad, el mercado.

(101) Aunque por ausencia de la presidenta, el Decreto fue firmado por el vicepresidente, Mariano Fernández.

(102) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2015. 7 de agosto). Ley N° 20.842. Crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén. Ley Chile.  
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1080237>

Las excepciones propuestas en los estatutos y diseño de la UAY, que encontraban su justificación en una lógica territorial, quedaron subsumidas en este polo público. Se aprecia en el análisis de las entrevistas, que lo que motivó la petición de renuncia no es el carácter excepcional de los estatutos o el proyecto de la UAY, sino, por el contrario, el potencial peligro de transformar dichas excepciones en norma general (como aparece nítidamente en los discursos de los actores gubernamentales), en especial en un punto que era el eje central de la polarización, como era la discusión sobre la gratuidad universal.

Es así que la decisión política de destituir a la rectora aparece en el análisis como una categoría central. En primer término, por los costos que asume el gobierno:

1. Político: la gratuidad era uno de sus ejes del programa de gobierno;
2. Regional: la creación y puesta en marcha de la UAY contaba con alta legitimidad social;
3. Educacional: fricciona las relaciones con el CUECH, y plantea el peligro real de la intervención política de las universidades públicas, reduciendo su autonomía.
4. Simbólico: primer rector de una universidad del estado destituido de su cargo desde la dictadura;
5. Género: destituye a la primera rectora de una universidad del estado en la historia de Chile y;
6. Legislativo: polariza el debate y la posibilidad de aprobación del proyecto de reforma que se presentaría al Congreso.

Pero, por otro lado, esta destitución, desde el punto de vista institucional de la UAY, implicó una profunda reformulación del proyecto institucional y toda una redefinición de alianzas y oposiciones entre los actores involucrados. Este hecho implica un quiebre, que parte el tiempo en dos. En este mismo momento, de manera sincrónica, fracasa el primer proyecto de reforma educacional de 2016, el equipo directivo de la UAY se divide, la jefatura de la Dirección de Educación Superior es reemplazada, la Intendente de la región de Aysén deja su cargo, se elimina el Consejo Social, entre otros factores que transforman este hecho en una suerte de corta aguas.

La fuerte impronta política de la decisión de destitución de la ex rectora, se potencia con el fallo de la Corte Suprema respecto la demanda de la rectora Pey de despido injustificado. El gobierno había acusado que su destitución se debía a su falta de alineamiento “con los planteamientos efectuados por el gobierno en materia de educación superior”(103). El fallo de la corte fue dictado dos semanas después de haber ingresado a trámite legislativo el proyecto de ley de reforma al sistema de educación superior, donde señalaba que la solicitud de renuncia no cumplía con la condición de basarse en “motivos fundados”, como exigía el artículo 3° transitorio de la Ley N° 20.842. Ello evidencia que todos estos altos costos fueron asumidos para dejar claro que las expectativas cifradas respecto a una educación superior como un derecho universal garantizado, tendría como base, primerísimamente, el realismo presupuestario, pero en el fondo, deja en claro que el gobierno no está dispuesto a hacer un cambio estructural del sistema de educación superior, donde los principios neoliberales dominan.

(103) Ministerio de Educación (2016, 26 de julio). Comunicado oficial de destitución de Roxana Pey del cargo de rectora de la Universidad de Aysén [comunicado de prensa]. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2016/08/02/mineduc-critico-a-roxana-pey-falta-de-alineacion-con-planes-del-ejecutivo-al-destituirla.shtml>

Es por esto por lo que muchos informantes de la UAY focalizan el conflicto en el Ministerio de Hacienda más que en el de Educación, pues en este último la excepcionalidad de la UAY resultaba incómoda, pues veían una potencial señal para otras instituciones públicas. Esta polarización en una escala nacional explica la distancia de los actores regionales políticos (parlamentarios) y de la sociedad civil en este conflicto por la destitución de la rectora, pues entienden que la tensión Estado y mercado no es la relevante para su mirada territorial, donde privilegian la puesta en marcha y la continuidad de la UAY:

...Donde nos topamos inmediatamente con los mayores problemas fue con el Ministerio de Hacienda. Porque este, era totalmente contrario a la creación de esta universidad [...] cuando anuncié que esta universidad aspiraba a ser la primera universidad gratuita del país -cosa que causó gran molestia-, dije algo que no era ninguna novedad [...]. El decir que esta universidad aspiraba a ser gratuita fue uno de los elementos que causaron un conflicto (Ex Equipo Directivo 1 UAY).

En otras palabras, no obstante, muchos actores locales criticaron la intervención restauradora del gobierno central, primó un sentido práctico de la acción estratégica, donde la continuidad institucional se valoró como más importante que la discusión público/privado. Ello no implicó quedar al margen del debate nacional o tomar una posición favorable al gobierno central, sino primar los intereses regionales y gestionarlos en dicho escenario.

A continuación, en la próxima sección, se analizará cómo se concretó esta decisión restauradora en el caso de la UAY, en la que la oposición clásica centro/periferia será la utilizada para dar cuenta de dicho proceso.

## 10.2. La relación centro / periferia

La reflexión teórica respecto a la oposición entre centro/periferia tiene una larga trayectoria en América Latina, la cual encuentra antecedentes en la teoría del desarrollo (Prebisch, 1950), como en la teoría de la dependencia (Cardoso & Faletto, 1969), las que dan cuenta de las desigualdades económicas, sociales, culturales y de poder entre territorios. No obstante ser una oposición aplicada preferentemente a la relación entre países (desarrollados y en vías de desarrollo), su uso se expandió hacia otras escalas territoriales, donde se manifiesta una condición de subordinación o desventaja, donde el centro se apropia de los beneficios de los territorios periféricos, que se corresponde en las sociedades latinoamericanas, a la relación entre regiones (periferia) y los centros políticos y económicos metropolitanos(104).

No obstante, la potencia teórica de la oposición centro/periferia, creemos, siguiendo el planteamiento de Schmitt (2009), es que el conflicto antecede toda relación de poder, por lo que su contenido es un paso posterior y mutable en función de las relaciones y alianzas que se establezcan, las que se organizan en la lógica de amigo y enemigo. De esta forma,

(104) Esto explica el modelo de asentamiento urbano de la región de megaciudades que concentran a un porcentaje elevado de la población total, que en el caso de Chile sobrepasa levemente el 40%.

la oposición centro/periferia no representa una esencia en las relaciones entre territorios, sino que pone de manifiesto el campo por las que estas transitan actualmente, que bajo las demandas de descentralización, regionalización o desarrollo endógeno, han transformados a los centros políticos y económicos en el eje sobre las que se articulan una serie de demandas diversas. El elemento aglutinador, es una demanda por mayores competencias (en sentido amplio) y capacidades de decisión, lo que ha llevado en los últimos años a los gobiernos a una progresiva negociación con las fuerzas regionales (Valenzuela, 2015).

En esta línea, tomando en consideración el tema de la voluntad política analizado en la sección anterior de este capítulo, la incorporación dentro del programa de gobierno de Michelle Bachelet de la propuesta de creación de una universidad en Aysén, buscaba sellar una alianza con los sectores regionalistas. Bajo la promesa de mayores competencias y elecciones democráticas de gobernadores regionales, como trató también de hacerlo con los sectores estudiantiles que se movilizaron el 2011 con la promesa de gratuidad en la educación superior. De esta forma, Bachelet proponía un nuevo trato entre regiones y gobierno central.

Así, el gobierno en la administración de Bachelet, buscaba una agenda de transformaciones en diversas escalas, donde lo que había era una promesa por reducir la asimetría entre territorios y mayores competencias. En el caso de la región de Aysén, esta alianza sufrió un quiebre con la crisis de la UAY, y una recomposición en los equilibrios de las relaciones con los actores regionales.

En esta sección se analizan aquellas dimensiones que entraron en conflicto entre el gobierno central y la dirección de la UAY, entendiendo que las decisiones institucionales respondían a demandas y lineamientos que la comunidad regional había establecido como prioritarias. Bajo este prisma, el quiebre de dicho proceso representa una intervención directa del centro sobre las decisiones regionales, por lo que se justifica ordenar este conflicto en la clave centro/periferia.

Como punto de partida para analizar el conflicto, puede tomarse lo que plantea Francisco Durán del Fierro (2016), quien señala que el proyecto original de la UAY representaba una respuesta a los déficits que mostraba el sistema universitario chileno desde las reformas de los ochenta, en materia de igualdad, justicia y participación. No obstante compartir en parte este análisis, creo que esta concepción entraña una mirada nacional, centrando el conflicto la oposición público-mercado. A diferencia de éste, creo que abordarlo desde la polaridad centro/periferia describe de mejor manera el rol que ha jugado el Estado-Nación chileno de los últimos treinta años.

Desde el retorno de la democracia en 1990, todos los gobiernos han sido cuidadosos, y en algunos casos cómplices, de resguardar los intereses oligopólicos y transnacionales como señal de estabilidad y estrategia de crecimiento. Por lo que no es el Estado-Nación, en su figura de los gobiernos de turno, quien está en oposición al mercado, sino que han actuado en concomitancia. De esta forma, la segregación social es la figura que mejor describe el modelo de desarrollo chileno, que se palpa no sólo entre regiones y metrópolis, sino que al interior de las mismas regiones y de las ciudades. Es por ello por lo que la demanda por mayor poder local, participación, descentralización, autonomía, democracia directa, desconfianza de las instituciones públicas, entre muchas otras, se debe a que el Estado-Nación cada vez

representa menos un sujeto colectivo. El sistema educativo está plenamente subsumido en esta lógica, y es tan radical su aplicación de la idea de subsidiariedad de los servicios públicos, que ya ni siquiera puede distinguir los bienes públicos de los bienes de privados.

De esta manera, los déficits señalados por Duran del Fierro (2016), pueden releerse desde otras dimensiones, donde el centro representa tanto al Estado-Nación como al mercado, sintetizado en el signifiante metropolitano, gobierno central, capital, centro financiero u otro equivalente. Respecto de la idea de periferia, esta se transforma o transmuta como amalgama de todas las identidades subordinadas, que, para el caso específico de Aysén, se representa en la figura de región extrema y aislada, y de la Patagonia como identidad territorial. De esta forma, los déficit señalados por Duran del Fierro (2016) pueden reinterpretarse desde una mirada territorial, que son justamente donde la UAY mostraba pasos relevantes para revertir esta condición de dependencia del centro: autonomía, descentralización y democratización, a los que agrego una cuarta dimensión, la de saber-poder (desarrollo de capacidades).

Tomando las cuatro dimensiones señaladas, hemos derivado cada una de ellas a un campo de disputa, para comprender la construcción de oposiciones en la conformación del proyecto institucional de la UAY.

1. Autonomía: financiamiento (gratuidad);
2. Descentralización: políticas de admisión regionales;
3. Democratización: gobierno universitario participativo;
4. Saber poder: proyecto académico orientado a las necesidades locales.

La manera como fue abordado el proyecto institucional en un primer momento, ya lo hemos abordado en capítulos anteriores, pero acá buscamos describir las trazas más finas desde dónde leer o comprender posibles umbrales de praxis instituyentes en los términos de Lavat y Dardot (2015), que comenzaban a germinar en un proyecto abiertamente contrahegemónico al neoliberalismo educativo (Giroux, 2018) y su resguardo Estatal.

### 10.2.1. Financiamiento (gratuidad)

El programa de gobierno de la presidenta Bachelet planteaba una reforma sustantiva al sistema de educación superior, la cual contemplaba la gratuidad. No obstante, dicho programa no especificaba la estrategia para lograrlo. Una primera expresión concreta de dicho propósito, fue la incorporación de la gratuidad dentro de las partidas del presupuesto de los años 2016 y 2017 (que se aprueba anualmente, por lo que no representa un gasto permanente del Estado), para aquellos alumnos de las familias pertenecientes al 50% de menores ingresos (primeros cinco deciles), porcentaje que subió a un 60% el 2017 (primeros seis deciles).

Es en el marco de esta promesa de una política de gratuidad de la educación superior, que el equipo directivo de la UAY planifica su puesta en marcha como la primera universidad gratuita del país. Esta decisión encuentra respaldo en una serie de argumentos:



- Es demandado por la sociedad regional;
- Las características de aislamiento de la región;
- La vulnerabilidad social de sus habitantes;
- El alto costo de la vida en la región; y
- Las escasas posibilidades de continuar estudios fuera de la región de un segmento importantes de jóvenes de bajos ingresos, entre otras razones.

Pero hay un argumento que es especialmente relevante, y que surge de manera nítida en la codificación y análisis de la información generada por el equipo directivo de la UAY, que la intención de desmercantilizar a la UAY del modelo de financiamiento con que operaba el sistema universitario chileno(105):

...para mí no tenía ningún sentido montar una cuestión más de mercado [...]. Esta era una oportunidad muy grande, y muy difícil. Pero, bueno, tenemos acá este experimento en una zona extrema, aislada, donde no hay nada de esto, y queremos ahí crear una cosa bien hecha para ese horizonte hacia el que vamos a transitar. Ese es el proyecto al que yo me sumé, a ese es al que me invitaron [...]. No vamos a reproducir la crisis de la educación superior, en la región donde no la tenía (Ex Equipo Directivo 1 UAY).

Para dicho propósito, la dirección de la UAY diseña un modelo de financiamiento de gratuidad institucional, basado en la utilización de los recursos operacionales que obtendría la UAY para la puesta en marcha de la universidad, que, en la práctica, constituían un financiamiento directo estatal (basal). Este punto es el que genera mayor discordia entre el gobierno y la UAY, al punto que tanto el equipo directivo como representantes políticos y la sociedad civil de la zona lo esgrimen como la principal causa de la destitución de la rectora Pey, señalando a Hacienda como el responsable de dicha decisión, basado en la lectura del impacto nacional de una medida de este tipo:

...hay una suerte de acomodarse a la regla general porque de alguna manera yo no creo que sea el gobierno, sino que particularmente el Ministerio de Hacienda fue el que impuso el que esta singularidad, en el sentido de que fuera totalmente gratuita y tuviese un método de selección distinto, no pudiese prosperar, probablemente como un susto a un precedente (Senador 1 Región de Aysén).

Con independencia de la postura que se tenga en esta materia, desde una óptica territorial, el verse entrecruzado en una pugna a nivel nacional, debilitó la oportunidad de negociar con el gobierno una condición de excepcionalidad de la UAY en materia de financiamiento. Esta lógica del “todo o nada” desde el punto de vista nacional, impidió avanzar en otro tipo de concesiones territoriales, que no obstante no representar la gratuidad absoluta en términos formales, en la práctica, podrían haber avanzado en que gran parte de su alumnado estudie sin costos mediante diferentes fuentes de financiamiento nacional (gratuidad y becas), además de otros instrumentos ad hoc de la región, como es el antecedente de la Beca Patagonia Aysén y otros instrumentos regionales.

(105) Aporte de recursos estatales a la demanda y no a la oferta de educación superior, no haciendo diferencias entre ofertantes privados y públicos.



Finalmente, el caso de la UAY desde la óptica del financiamiento plantea la paradoja del sistema de educación superior desde el punto de vista territorial, pues no le cabe otra alternativa al Estado que aceptar su excepcionalidad, pues al ser inviable en los criterios actuales de financiamiento, debe aceptar que ésta sea totalmente gratuita (financiamiento directo estatal a la oferta educacional regional) o deficitaria (financiamiento directo estatal que cubra los saldos negativos).

Se podrá señalar que esto puede generar mayor inequidad territorial, lo cual puede ser plausible, pero también, la ampliación de las posibilidades de negociación y autonomía de las regiones, fortaleciendo la descentralización e independencia presupuestaria, que posibilite priorizar su gasto y generar incentivos a una mayor pertinencia e impacto en el desarrollo regional de las universidades, sin que esto represente una discusión nacional o cuestionamiento general del sistema.

Teniendo en cuenta que el financiamiento ha jugado el rol de orientador del sistema de educación superior, y los estudios son contundentes en señalar su déficit en materia de inequidad y desigualdad territorial, como además, de su falta de pertinencia e impacto regional, abrir el campo de posibilidades no representa un riesgo mayor a los indicadores que ya presenta el sistema en esta dimensión. De esta forma, el financiamiento continúa siendo la piedra angular del modelo neoliberal de educación, y en el caso de la UAY, esta disputa por cambiar el modelo, más que apelar a una excepción en su trato, busca modificar el sistema en su totalidad. Ello transformó la lucha por la gratuidad institucional en una lucha en la clave público/mercado, sin entender que su potencia política y fuente de legitimidad estaba dada en el clivaje (disociación) centro/periferia, logrando efectos similares de fortaleciendo del territorio como espacio de legitimidad e interlocución política.

### 10.2.2. Admisión (descentralización)

Un segundo ámbito de conflicto entre el Gobierno, el Sistema Único de Acceso, el Consejo de Rectores de Chile (CRUCH), la comunidad local, el cuerpo académico y directiva de la UAY, fue respecto del modelo de admisión a la universidad que se buscaba implementar. La dirección de la UAY en ese momento pretendía que el proceso de admisión fuera sensible a las características de desventaja que evidenciaba la población local en términos geográficos, poblacionales (SUBDERE *et al*; 2011), económicas y sociales (Durán del Fierro, 2016);

...sí, hicimos todo un trabajo con los datos de la región para promover un acceso más inclusivo [...] había que avanzar en términos de inclusión y la lógica de los programas de inclusión era justo no repetir las fallas que experimentaba el sistema de acceso a las universidades en el resto de Chile. Al tener una universidad nueva, esto representaba una gran oportunidad (Ex Equipo Directivo 2 UAY).

Lo interesante de esta propuesta, es que se enmarca en la misma lógica y principios del Sistema Único de Admisión, pues no busca eliminar las pruebas de selectividad y, por lo tanto, el ingreso sin selección. Pero hace una crítica radical desde las particularidades del territorio de Aysén a las limitaciones y rigideces de este mecanismo a escala nacional, planteando

descentralizarlo mediante una serie de ajustes para su mayor pertinencia, flexibilizando algunos aspectos:

- i. Compensar a los estudiantes de la región y,
- ii. Mayor valoración de la trayectoria escolar mediante las notas de enseñanza secundaria (NEM), por sobre el ranking de notas y pruebas estandarizadas (Prueba de Selección Universitaria [PSU]) (Durán del Fierro, 2016):

... pensando en el perfil de estudiantes rural, mucha ruralidad, muchos quintiles bajos y colegios municipales, queríamos intentar subir el ranking de notas y ponderar en menor medida los resultados de la PSU (Ex Equipo Directivo 2 UAY).

A partir del análisis de las manifestaciones de los entrevistados, se puede observar que esta propuesta no generó consensos y representó un flanco de tensión en diversos niveles: al interior de la UAY; a nivel regional; sectorial de rectores del CRUCH y, Nacional, los que se organizan en torno a tres ejes:

- Calidad (una reducción de los estándares),
- Inclusión (ser sensible a las características de la población local) y
- Tecnocráticos (en tanto este modelo entrañaba críticas a la metodología de la PSU y sus criterios de selectividad).

El equipo directivo en este aspecto logró posicionar la excepcionalidad como posibilidad, que, a pesar de las diferencias y desavenencia con algunos actores sectoriales, hubo un margen para explorar un camino que permitía flexibilizar políticas homogéneas e insensibles a las particularidades territoriales de los procesos nacionales de admisión universitaria.

Valga sí una nota de cautela sobre este punto. A pesar de haberse solicitado, no tuvimos acceso a los estudios de los criterios técnicos y del impacto que tendría este nuevo mecanismo de admisión, y el equipo directivo entrante una vez destituida la ex rectora Pey, declaró en las entrevistas no conocerlos, ni existir registro o respaldo institucional de dichos estudios. Persiste así la pregunta respecto a los criterios técnicos de su aplicabilidad, o si, por el contrario, era ésta una estrategia para lograr la matrícula suficiente para mantener la aspiración de gratuidad, basado en los ingresos que se podían proyectar teniendo como parámetro la partida de la ley de presupuesto por concepto de gratuidad, basado en el cálculo que hacía dicha ley del costo promedio de los programas académicos (arancel de referencia). Con independencia de esta duda, esta aspiración representó una oportunidad de generación de una identidad territorial y posibilidades reales de descentralizar el sistema en su componente de ingreso universitario, en tanto avanzar en los propios criterios de legitimidad respecto de la reglamentación del centro o nacionales, que se hace cargo de una historia y singularidad territorial.

### 10.2.3. Gobierno Universitario (democratización)

El primer estatuto que fue presentado por el equipo directivo de la UAY al poder Ejecutivo el 3 de marzo de 2016, como el modificado y entregado el 4 de junio del mismo año, establecía los elementos básicos del gobierno universitario. Dentro de estos se contemplaba la creación tanto un Consejo Social compuesto por actores locales relevantes y un Consejo Superior multiestamental, con participación de representantes de dicho Consejo Social.

Este modelo representa una iniciativa singular y una excepción para el sistema de las universidades regionales públicas, por la apertura a la participación en la conducción a la comunidad regional, que no obstante su carácter limitado dentro de los equilibrios de poder, democratizaba el gobierno y la gestión de la universidad a los intereses regionales respecto de los del poder central (Estado).

Este era un órgano colegiado que tenía ciertas atribuciones, muy controladas y muy bien definidas en el estatuto. No era la conducción de la universidad. Era un órgano entre consultivo y orientador, que tenía que conocer el avance de la universidad, opinar respecto de su pertinencia regional, y su coordinador, su director de ese cuerpo, tenía por derecho propio representación, participación en el Consejo Directivo (Ex Equipo Directivo 1 UAY).

En este sentido, los entrevistados gubernamentales manifestaron su discrepancia con los estatutos propuestos (original y modificado) por la administración de Roxana Pey, en tanto consideran que en esta primera etapa la universidad debía optar por formas de gobierno que contribuyeran a una mejor gestión y mayor eficiencia, a fin de facilitar su puesta en marcha, y un Consejo Superior con tantos representantes lo evaluaban como inoperante. Argumentaban que era un modelo de universidad compleja para una institución que todavía no tenía, si quiera, una primera generación de estudiantes:

... el estatuto desde la mirada del Ministerio aparecía como para una universidad ya instalada y grande, de un cierto tamaño de desarrollo en términos de la envergadura de su sistema de gobierno, de las instancias que hay, los procesos, y eso requería pensarlo quizás como una etapa posterior y en una etapa primaria tener los elementos fundamentales como para desarrollar esa universidad (Ex Jefe División de Educación Superior).

203

A este respecto, el principal elemento crítico era la composición de un Consejo Superior de quince miembros, pues se alejaba de la propuesta de norma común de gobernanza de las universidades estatales que ingresó al Congreso Nacional como parte del proyecto de ley de reforma al sistema educativo para su discusión en el 2016. Este establecía que los órganos de gobierno de las universidades estatales estarían estar compuestos por cuatro representantes de la Presidencia de la República y cuatro representantes de elites académicas, más el rector. Idea que no prosperó finalmente en la ley promulgada el 2018.

Bajo esta lógica, la propuesta de órgano colegiado superior de la UAY aparecía de un tamaño excesivo y, a su vez, no respetaba los nuevos equilibrios entre la representación interna y

externa propuesta por el gobierno. Por tales motivos, el Ministerio de Educación solicitó modificar la propuesta de estatutos y ajustar el órgano colegiado superior a lo que propondría luego el gobierno en materia de gobernanza. Esto, sin duda, es un foco de conflicto entre las autoridades de la UAY y el Ministerio de Educación.

Desde un punto de vista del gobierno universitario, siguiendo el planteamiento del triángulo de Clark (1998), esto representa un fortalecimiento del control estatal-nacional del gobierno universitario por sobre las elites académicas y de partes interesadas. Desde el punto de vista territorial, esto representa una desvinculación regional de los órganos de conducción, que va en contrasentido de lo que muestra la experiencia internacional de una progresiva transferencia de poder de decisión desde el personal académico a actores locales externos (Stensaker et al., 2007; Larsen et al., 2009; Fartella, 2020). Con el cambio de conducción de la UAY, se tomó el modelo propuesto en el proyecto de ley de cuatro representantes del presidente de la República y cuatro representantes de los académicos, en clara línea con la lógica nacional, lo que provocó una desvinculación con la comunidad regional.

#### 10.2.4. Proyecto Académico (saber-poder)

Otro aspecto que resultó damnificado con el cambio de equipo directivo de la UAY fue la reducción de diez a solo seis carreras impartidas. Dentro de las carreras que vieron postergada su puesta en marcha, estuvo una de las que presentaba mayor perfilamiento regional, como era Ingeniería en Energías. Uno de los representantes del equipo directivo de la UAY entrevistado señaló, que desde el Ministerio de Educación los llamaban a privilegiar al sector productivo o “cluster” de turismo, el que fue definido metropolitanamente como área estratégica regional de desarrollo:

...[Cluster] está detrás de algunas decisiones que están tomando. Porque han tenido varias veces la idea de que las universidades regionales tendrían que focalizarse en una especialización. Eso lo insisten cada cierto tiempo [...], por qué la Universidad de Aysén no se enfoca en el turismo, y que sea el gran epicentro del turismo [...]. Tú no puedes tener un territorio formado por una región que se dedique solo al turismo [...]. Esa concepción simplista, que funciona en la cabeza de alguien que está en el centro, sentado en un escritorio (Ex Equipo Directivo 1 UAY).

Este aspecto, que podría definirse como menor dentro del campo de tensiones que tuvo que enfrentar el proyecto de la UAY, muestra las limitaciones que tiene una institución universitaria regional para poder pensarse a sí misma y su entorno, y en la línea con lo planteado por Guzmán-Valenzuela y Martínez (2016), generar un saber-poder autónomo de los moldes concebidos desde el centro. A juicio de uno de los rectores de universidades regionales entrevistados, esto representa una limitación a la autonomía universitaria, entendiendo ésta como la potencialidad crítica respecto al Estado, como ya había sido el caso del cuestionamiento del modelo de cálculo de costo de la vida que hizo el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2016, que refuerza la importancia de una universidad como espacio político del saber y de fortalecimiento de las capacidades negociadoras de los territorios:

Yo creo que esto es lo que motivó también la creación de la Universidad de Aysén y la Universidad de O'Higgins, no es una universidad transitoria, es una universidad que se queda en el territorio, que se piensa desde el territorio, y que resuelve o propone soluciones a los problemas del territorio (Rector 2 Universidad Regional).

Es justamente la permanencia y ubicuidad territorial, expresado en un saber significativo que puede relativizar los modelos no foráneos contrarrestándolos con los endógenos, donde las universidades regionales cumplen una función que pareciera insustituible por otra institución, para mejorar las posibilidades que tengan las regiones para un diálogo y negociación algo más equitativa con el centro.

Es indudable que la UAY contiene en su núcleo los elementos de fuerza que le dieron origen, como es la legitimidad territorial que emergieron de la movilización social de 2012; movilización, por lo demás, que tomó control de las principales ciudades de la región. Dicha fuente de legitimidad, como analizaremos en el capítulo siguiente, han marcado una forma de relacionarse a la ciudadanía regional con su universidad, y es la potencia que pone coto a cualquier intento de cierra de la UAY. Es esta praxis instituyente la que abre una posibilidad de ir fracturando las regulaciones de un sistema que ve a todas las instituciones como homogéneas, que ha llevado a una desconexión de las universidades regionales de sus entornos locales. Este camino de construcción de un compromiso por parte de las universidades resulta por tanto crucial. La fractura del sistema de educación superior de su impronta neoliberal pareciera no provenir desde una reconstrucción de lo público entendido como Estatal, la que por lo demás ha resultado infructuoso en la crisis de legitimidad que manifiesta, como también, en el caso chileno, se corre el riesgo de una aún mayor intervención del gobierno central del Estado en la conducción de las universidades. Dicha fractura debería ir produciéndose de manera orgánica en base a cada realidad institucional o territoriales (que integre diversas instituciones), que permita que la diversidad de propósitos genera una apertura de las posibilidades de las instituciones de educación superior, en lo que Coccia (2017) define como la “metafísica de la mixtura”, quien al reflexionar sobre las plantas plantea que estas no compiten, sino que colabora, en tanto comprenden que comparten la misma sustancia.



## CAPÍTULO 11.

### Territorio, desarrollo y compromiso en la UAY: Centralización / glocalización

Este capítulo busca ahondar en la relación bidireccional que ha establecido la universidad de Aysén con la comunidad regional. Por su carácter bidireccional, el análisis de esta relación no se circunscribe exclusivamente a las acciones emprendidas por la universidad, sino también, consideran la capacidad por parte de la UAY de acoger e integrar las demandas de las partes interesadas a sus objetivos institucionales, en especial, en lo referido al desarrollo local, siempre teniendo en cuenta el carácter embrionario institucional. De esta forma, la pregunta sobre la relación entre universidad y sociedad (comunidad local-regional) adquiere otro cariz, que a diferencia de la oposición centro/periferia que centraba el análisis en la condición subordinada, nos apoyamos en la oposición centralización/glocalización, que pone el acento en la capacidad de acumulación de fuerzas y el desarrollo de competencias autonómicas por parte de los territorios, para de esta forma integrarse globalmente y generar bienestar local (Robertson, 2003). En sentido contrario, la centralización son los mecanismos de dominación de los centros políticos y/o financieros sobre recursos y personas de zonas periféricas, generalmente, bajo el modelo de desarrollo basado en la explotación intensiva de recursos naturales (modelo de enclave).

Basado en estas consideraciones, este capítulo se divide en tres secciones. La primera de estas secciones se centra en las partes interesadas y el grado de participación que estas evidencian en el proceso de gestación e institucionalización de la UAY. Bajo estos parámetros, la oposición excluidos/integrados representa la manera natural para describir dicho proceso y relación entre la comunidad local y la UAY. Para alcanzar este objetivo utilicé el modelo de análisis de las partes interesadas de Mitchell et al. (1997), que permite describir, en los diferentes períodos del desarrollo institucional, el nivel de influencia y acumulación de fuerzas de las partes interesadas.

La segunda sección, analiza los campos de acción en materia de desarrollo regional diseñadas por la UAY. Resulta artificioso hacer una evaluación en propiedad del impacto de las estrategias de desarrollo regional, pues al tratarse de una institución en formación, muchas de estas iniciativas son embrionarias o abiertamente un dimensión a realizar. Por ello es que en esta sección utilizaremos la oposición exógeno/endógeno para describirlas, poniendo el acento en si estas integran, promueven o potencian las capacidades locales. De tal forma, más que una evaluación lo que utilizaremos será el modelo de vocación territorial desarrollado en el capítulo 6, que apunta a poder entender la manera en cómo integra lo territorial en la identidad institucional.

Finalmente, la tercera sección, busca ser una suerte de cierre o conclusión general del apartado cuatro, ofreciendo una visión global del proceso de creación y desarrollo institucional de la UAY, integrando el análisis expuesto en los capítulos 9, 10, como en este capítulo 11. Con ese propósito, la pregunta central de la sección transita alrededor de si la UAY representa una fuerza contrahegemónica (Giroux, 2018) a los principios neoliberales que estructuran el



sistema de educación superior chileno, para lo cual usamos la oposición entre heteronomía/ autonomía, entendiendo la primera como la primacía del orden del sistema, respecto a la segunda, que apunta a las capacidades de desmarcarse de dichas lógicas neoliberales.

### 11.1. Participación de las partes interesadas: Excluidos / integrados

La mayor participación de las partes interesadas en los gobiernos y misiones de las universidades a nivel global surge de las emergentes expectativas sociales respecto a la importancia que ha adquirido el capital de conocimientos (Hardill et al., 2006) en las posibilidades de desarrollo, de bienestar y de movilidad social. Por eso para una región la ausencia o desconexión de las instituciones de educación superior presentes (o ausentes) en su territorio, implica una situación de postergación o rezago (Tight, 2003). Este contexto, según Rothblatt (1997), ha generado una serie de tensiones sociales respecto al papel que deben jugar las universidades en la sociedad, viéndose éstas presionadas a una mayor responsabilidad pública (Neave, 2000), que ha llevado a un mayor escrutinio respecto a su impacto en el bienestar local, regional y nacional.

Esto ha llevado a un replanteamiento de las relaciones que históricamente ha establecido la universidad con las diferentes partes interesadas, pues necesita una nueva fuente de legitimidad y validación social. Ello resulta estratégico en un contexto internacional de diversificación de las fuentes de financiamiento fruto de la masificación y la reducción de los presupuestos públicos (Marginson, 2018). Esto es lo que se ha denominado el nuevo pacto o contrato social con las universidades, basado en una redefinición del rendimiento de la inversión pública en educación superior (Neave, 2006), donde se acentúa la exigencia de demostrar qué es socialmente relevante (Jongbloed et al., 2008).

Esta búsqueda de legitimidad ha implicado el fortalecimiento de su compromiso o vinculación con el medio, en especial en el ámbito del desarrollo local, que ha llevado a una progresiva integración de diversos agentes externos al gobierno y la definición de las misiones y objetivos de las universidades. La integración de estos grupos de interés no es homogénea, sino que se observan componentes variados: locales, regionales, nacionales e internacionales (OCDE, 2007; Enders, 2004). Este proceso ha sido definido como “multiversidad” (Kerr, 2001; Kehm, 2012), porque integra múltiples actores e intereses. No obstante, a este modelo se le critica -en el caso norteamericano- que dicha integración ha promovido una obsecuencia a los requerimientos del mercado por parte de las universidades (Kerr, 2001), más que una integración de las expectativas y necesidades de la comunidad local o regional. Visiones menos críticas la señalan como un:

...conglomerado de funciones que intentan establecer un equilibrio entre educación para pregraduados, actividad en el campus, facultades y escuelas e investigación, además de llegar a la comunidad y satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad en general (Kehm, 2012, p. 13-14).

No obstante, hay que entender que las partes interesadas no son personas individuales, sino que son representantes de intereses colectivos, compartiendo una identidad y obligaciones

con otras personas (Jongloed et al., 2008). Por ello, según plantean Mitchell et al. (1997), hay que analizar el repertorio con que se relacionan las partes interesadas con la universidad, que se compone, según el autor, por tres atributos:

- a) Poder: capacidad de influir en las decisiones;
- b) Legitimidad: acciones que son definidas como deseables, adecuadas o apropiadas en un sistema de normas, valores, creencias y definiciones;
- c) Urgencia: reclamo que demanda acción inmediata.

Estos atributos no son excluyentes entre sí, sino que se acumulan. A mayor cantidad de atributos que concentre una parte interesada, mayor será la influencia que tendrá ésta en las decisiones de las universidades. A partir de estas categorías, Michell et al. (1997) plantean una tipología:

- Partes interesadas Latentes (un solo atributo).
  - Partes interesadas Dormidas (poder)
  - Partes interesadas Discrecional (legitimidad)
  - Partes interesadas Demandante (urgencia)
- Partes interesadas Expectantes (dos atributos).
  - Partes interesadas Dominante (poder y legitimidad)
  - Partes interesadas Peligrosa (poder y urgencia)
  - Partes interesadas Dependiente (legitimidad y urgencia)
- Partes interesadas Definitivas (poder, legitimidad y urgencia)

### 11.1.1. Análisis de los atributos de las partes interesadas en la UAY

Al surgir la UAY de una movilización ciudadana de amplio apoyo regional, esto representó para la sociedad aysenina un logro político concreto, que algunos entrevistados de la sociedad civil regional y actores institucionales definieron como “histórico”. Dicha apropiación social se expresó en el período de gestación de la UAY, en el reconocimiento, por parte de las autoridades nacionales y regionales, que no podía llevar a cabo este proceso de creación de una universidad de espaldas a la ciudadanía regional, y menos sin su apoyo, pues este grupo se constituían en una parte interesada definitiva (Mitchell et al., 1997). En las entrevistas ello se manifiesta, en que tanto desde el Gobierno Regional (Gore) como de la División de Educación Superior (DIVESUP) del Ministerio de Educación, tenían un mandato directo de la presidencia de que el proceso de creación de la UAY debía ser participativo y desde la región, cumpliendo los organismos centrales sólo funciones orientativas:

En el fondo éramos los que coordinábamos, apoyábamos, hacemos el soporte, se daban algunas indicaciones. Pero la idea es que esto fuera un proceso más desde las regiones (Ex Profesional DIVESUP).

Yo recibí una instrucción muy fuerte por parte de la presidenta, canalizado obviamente a través de la ministra, respecto de que la forma de la universidad tenía que ser un proceso de mucha conversación, que la gente de Aysén sienta, no solamente sienta, sino que se haga algo real, respecto de cómo quería esta universidad (Ex Intendente Región de Aysén).

El espacio institucional del período de gestación de la UAY, fue la Comisión Ejecutiva, que estaba conformada por 25 representantes de distintas procedencias: Gobierno Regional (Gore), representantes de la sociedad civil regional, representantes del sistema universitario (rectores), expertos en educación superior y un profesional de apoyo de la DIVESUP. La Comisión Ejecutiva fue el espacio en el que los diversos actores involucrados generaron un debate respecto a los lineamientos que debía tener la futura universidad, pero más importante, fue donde se tejieron alianzas y acuerdos para la designación de la futura rectora.

Dentro de las partes interesadas, encontramos al Gobierno central y sus delegados regionales (Gore); la Universidad de Chile, que también representa un actor sectorial con un proyecto nacional; y los actores sociales regionales, que también tenían vínculos nacionales a través de sus partidos políticos y parlamentarios (senadores). Podría definirse este período, como el paso de un eje ciudadano a uno político:

Ella [la futura rectora, Roxana Pey] efectivamente participó en esas mesas [...] y ella estuvo en ese Comité, lo cual le dio la oportunidad de conocer y darse a conocer en términos del resto de los participantes, en particular la gente de la propia región, así que eso sin duda fue un factor ya que permitía entonces generar este vínculo que poca gente tenía, porque en la región hay poca gente que tenga perfil académico y que sea conocida en esta (Ex Jefe DIVESUP).

El período de instalación comienza con la designación de Roxana Pey como rectora de la UAY, quien participó en calidad de experta en la Comisión Ejecutiva, quien recibió el apoyo para el cargo de las organizaciones sociales y de la Universidad de Magallanes, ambos aportando contactos políticos nacionales (senadores) para que intercedieran en el Gobierno central, como señalaron actores locales y de la DIVESUP.

Una vez designada la rectora, comienza la conformación del equipo directivo, que debía poner en marcha la UAY. Este equipo estaba conformado casi en su totalidad por profesionales provenientes de Santiago, con la excepción de la encargada de vinculación con el medio, lo que generó las primeras críticas de diversos actores regionales por la escasa inclusión de profesionales de la región. En este período las dos principales partes interesadas con las que se relacionaba la UAY era el Gobierno central a través de la DIVESUP y la Universidad de Chile, que tiene también un ideario nacional, como principal universidad estatal.

Con la Universidad de Chile, la rectoría establece una alianza política, que busca la expansión universal de la gratuidad y un nuevo trato hacia las universidades estatales. La sociedad civil, por contraste, quedó como parte interesada expectante (Mitchell et al., 1997), pues a su legitimidad social y urgencia de sus demandas, una vez designada la rectora, perdió poder, siendo sólo requerida su participación como fuente de legitimidad. La sociedad civil queda así atrincherada en el Consejo Social, instancia de participación en el gobierno de la UAY que contemplaba el primer estatuto, el que requería ser ratificado a nivel ministerial, lo que nunca sucedió por parte de Ministerio de Educación y la Presidencia.

El período de crisis representa el fin de la alianza de la UAY y la Universidad de Chile, en contra del Gobierno Central, en el contexto de discusión de un proyecto de reforma a la educación superior. Además, la rectoría de Roxana Pey había entrado también en conflicto

con el Consejo de Rectores de Chile (CRUCH) respecto del sistema de ingreso universitario, que no contemplaba el uso de las pruebas de selectividad (Prueba de Selección Universitaria –PSU) que establecía la ley, como además, el “ruido” que generaba la implementación de un gobierno triestamental (participación de académicos, estudiantes y funcionarios). Las Universidades del CRUCH temían que dichas estrategias institucionales pudieran transformarse en gérmenes de conflicto interno dentro de sus instituciones, si estas medidas comenzaran a ser exigidas por los estamentos estudiantiles y funcionarios, por lo que comenzaron a evaluarlas como disruptivas para el sistema por parte de los rectores.

Por su parte, diversos actores regionales habían comenzado a acusar algunas molestias por su exclusión de algunas decisiones de la UAY, así como, de algunas actuaciones públicas de la rectora Pey. Ejemplo de ello fue la propuesta de un ingreso especial sin pruebas de selectividad para la UAY, donde los actores locales sentían que no se había considerado el mandato de la Comisión Ejecutiva y de los encuentros regionales que demandaba una universidad de calidad, siendo el ingreso especial una decisión en sentido contrario, lo que generó una mayor distancia con la conducción de la UAY.

Comienza un período de aislamiento del equipo directivo, tanto, por parte de la sociedad civil como de las autoridades políticas de la región, que fractura su apoyo político y social, que sumado a los conflictos con partes interesadas nacionales, termina con la destitución de la rectora Pey por parte de la Presidenta de la República:

Va a todas las reuniones del CRUCH, se mete en todas las subcomisiones y no sé qué, para hablar del tema de la reforma de educación superior [...] se posiciona como un actor político para la reforma de educación superior, pero no construye la universidad regional” (Equipo Directivo 1 UAY).

Finalmente, el período de restauración comprende la etapa posterior a la desvinculación de Roxana Pey, cuando es nombrada rectora Teresa Marshall, y el realineamiento absoluto con los principios y directrices emanadas del Gobierno central, que se transforma en la única parte interesada definitiva (Mitchell et al., 1997). La Universidad de Chile, por su parte, se mantiene como ente tutor, pero sólo como parte interesada discrecional con legitimidad técnica. La sociedad civil, aparece como parte interesada dependiente, pues tiene legitimidad y urgencia, pero ha sido excluida de toda la conducción en este período, pues se disuelve el Consejo Social, y es eliminado también de los estatutos reformados, quedando el Consejo Superior conformado por 4 representantes institucionales (2 académicos y 2 representantes del Senado Universitario) y 4 representantes del presidente de la República:

Había un respeto, un respeto muy generoso de parte de toda la gente a lo que estábamos haciendo, lamentablemente eso se terminó [el Consejo Social], ahora, existe el compromiso y están los estatutos, de crearse un comité de este tipo, pero sujeto a que lo apruebe el Consejo Superior de la universidad, entonces tampoco lo hemos podido crear, porque no se ha creado el Consejo Superior (Representante Social 1 en Comisión Ejecutiva y Consejo Social).

A pesar de la evidente pérdida de poder de la sociedad civil y los actores locales en la dirección y misión de la universidad, esta parte interesada juega un rol crucial a corto y

medio plazo, pues la desproporción de la representación gubernamental por designaciones del Presidente de la República, implica que la gobernanza de la universidad pierde flexibilidad para desarrollar caminos alternativos de vinculación con la región, independientes de los que se diseñen desde Santiago (capital de Chile). Por otra parte, también incuba un potencial conflicto con los académicos, estudiantes y funcionarios, que verán sus posibilidades de influencia en la conducción mermadas por la sobre representación del Gobierno central.

A modo de conclusión de esta sección, puede señalarse que la vinculación de la universidad con su entorno regional se debilita más allá del desplazamiento esperable de su proceso de institucionalización. La comunidad regional pierde capacidad de injerencia, verticalizándose el vínculo, pero esta tensión no lo corta, en gran medida por la madurez pragmática de los actores regionales, que entienden que el hecho realmente relevante y disruptivo no era el modelo contenido en el primer estatuto, sino la existencia misma de la universidad. Es en dicha existencia concreta y real, donde la comunidad regional entrega algo que es insustituible para la UAY, como es su condición de piedra de tope a las intenciones de cierre de la universidad, pues cualquier medida en ese sentido, encontrará una reacción, en especial de aquellos que ven en la UAY un logro concreto del movimiento social del 2012.

Es por ello por lo que la integración de las partes interesadas a la institucionalidad de la UAY no es un tema sólo de democratización, desarrollo local o impacto territorial, sino que entrega la fuerza política para la continuidad misma de la institución.

## 11.2. Territorialidad y desarrollo: Endógeno / exógeno

Una aproximación operativa al concepto de territorio es la que ya reseñamos de Mançano (2011), en la que remarca su carácter multiescalar y multidimensional. La territorialidad en esta investigación, representa la reivindicación de la escala regional del impacto social de la universidad. Para dicho efecto, la región en el caso de Chile, implica más que una división político administrativa, es la resultante de una estrategia de ocupación y control espacial por parte del Estado-Nación.

Esta condición subordinada de las regiones es la resultante de una expansión desde el centro hacia la periferia, que ha dado como resultado que Chile sea el país más centralizado de Latinoamérica (SUBDERE, 2012). Este centralismo se expresa en una enorme desigualdad territorial, en especial en sus regiones extremas (OCDE, 2009b; Boisier, 1995), siendo la región de Aysén una de ellas. A este respecto, el modelo de desarrollo regional chileno se presenta como homogéneo, es decir, ha pensado y desarrollado estrategias para todo el país de manera unitaria. Esta condición de dependencia centralista y perspectiva homogeneizadora, es lo que entendemos como políticas de desarrollo exógeno (Boisier, 2001).

Para explicar los fundamentos del desarrollo exógeno, seguimos los planteamientos de James Scott (1998 y 2010), quien postula una crítica a las políticas de desarrollo basadas en la ingeniería social. Así, esta sería la expresión de dominación del Estado o el mercado, en tanto operan con simplificaciones y homogenizaciones de la realidad, desmereciendo la capacidad local de generación de soluciones. En dicho proceso, según este autor, operarían cuatro dimensiones:



- i. El ordenamiento administrativo;
- ii. El alto modernismo o tecnocracia;
- iii. El carácter autoritario del Estado y el mercado para implementar dichas simplificaciones y, finalmente,
- iv. Una sociedad civil desarticulada.

Esta crítica radical se entronca con lo que ha dado llamarse el movimiento del “desarrollo endógeno” (Boisier, 2001), que busca romper con un enfoque homogéneo de las políticas de desarrollo, que son expresión de la desigualdad y centralización. Así, el territorio emerge como espacio de disputa política, que supera la visión del espacio como mera dimensión funcional al proceso de crecimiento, sino que es reinterpretado como lugar de la transformación social (CEPAL, 2000).

Surge entonces la pregunta por el compromiso público-político de la universidad (Giroux, 2018), en especial, su aporte al desarrollo regional endógeno, pregunta que resulta especialmente pertinente en Chile, tanto por su centralismo como por su ortodoxia en la aplicación de recetas de corte neoliberal, en tanto el Estado financia tanto a universidades públicas como privadas a través de subsidios a la demanda<sup>(106)</sup> (Harvey, 2005), desentendiéndose de las instituciones de las cual es dueño.

La revisión de la literatura muestra que una definición de lo público está lejos de generar consensos y nunca se presenta sin generar ciertas controversias, ya sea por la dispersión temática y/o por la indeterminación conceptual (Pusser, 2012; Holmwood, 2011). Un intento de ordenamiento de la discusión sobre el compromiso público de las universidades, es la realizada por Simon Marginson (2016), quien distingue tres dimensiones de lo que podría entenderse por público en el ámbito educativo:

- a) Estructura de propiedad (universidades públicas / universidades privadas);
- b) Financiamiento (recursos públicos / recursos privados); y
- c) Misión, objetivos y prácticas (beneficio social / beneficio personal).

En el caso chileno, las dos primeras categorías no aplicarían, pues el sistema de educación superior no hace distinción en el tratamiento y financiación de las universidades públicas y privadas. De esta forma, sólo en la tercera categoría de misión, objetivos y prácticas resulta pertinente. Dentro de esta categoría encontramos tres campos de expresión del compromiso público de las universidades, que hemos definido como compromiso territorial:

- i. Bienestar (Marginson & Ordorika, 2011): Hace referencia a aquellos bienes públicos que están disponibles para todos, sin exclusión y sin rivalidad (Samuelson, 1954), como aquellos que se orienta a beneficiar a una comunidad en específico (Barnett, 2015);
- ii. Civilidad: espacio o esfera de deliberación pública (Habermas, 1964) y capacidad crítica (Giroux, 2018); y
- iii. Cohesión Social (Benneworth, 2013; Munck, 2010; Munck et al., 2012): promoción de valores y acciones que transformen la sociedad en ámbitos tales como la diversidad, la inclusión social, la participación, etc.

(106) En Chile el financiamiento pasa por subsidios a las personas, no por el financiamiento de las instituciones, lo que implica una competencia por matrículas y no por proyectos educativos.

Estos tres campos pasados por el tamiz de los principios del desarrollo endógeno de fortalecimiento de las capacidades regionales, podrían leerse como:

1. El bienestar como generación de beneficios en el plano económico (productividad), en el plano tecnológico (innovación), en el plano medioambiental (sostenibilidad), y en el plano social (suficiencia de ingresos);
2. La civilidad expresada en el plano político, como crítica al centralismo y desarrollo de capacidades para la autonomía;
3. La cohesión social expresada en el plano del desarrollo humano, como un fortalecimiento de la identidad, la pertenencia regional y la equidad social.

### 11.2.1. Impacto en desarrollo local

Antes de comenzar la descripción de los resultados, es importante advertir nuevamente, por el arco temporal que esta investigación cubre, que todos los objetivos de impacto y desarrollo local son en el plano de proyecciones y decisiones estratégicas (declaraciones y definiciones), no de programas o acciones concretas, salvo contadas excepciones. Ello debido a que la investigación se centra en el momento fundacional, no en la puesta en marcha en propiedad, que implicaría una evaluación de impacto de dichas acciones en el ámbito regional.

Desde la demanda del movimiento social de Aysén del 2012, como en las entrevistas con dirigentes sociales que formaron parte de la Comisión Ejecutiva y el Consejo Social de la UAY, el desarrollo social endógeno es señalado como un elemento central de sus expectativas de impacto regional de la UAY. Dentro de los discursos de los actores regionales, la variable que más se reiteraba era la cohesión social, en tanto sentían que la región estaba en una situación de desmedro respecto a otras regiones. Ello se expresaba, como señalan tanto los actores sociales, institucionales y políticos regionales, en una pérdida de identificación territorial y de capital humano (fuga de cerebros) de quienes tenían que ir a estudiar fuera de la región. En este sentido, creo que la puesta en marcha de la UAY ha cumplido en parte a esta demanda, pues el grueso de su matrícula en el año 2017 es intrarregional, además, que un 64% obtiene gratuidad y un 16% accede a otras becas no pagando arancel (UAY, 2018), cumpliendo la promesa de equidad en el acceso e identificación regional:

Bueno, la demanda de la universidad de Aysén se organiza justamente por el problema social que en la región más extrema del país se crea por no tener una universidad estatal, [...] tenían que salir a distintos puntos del país [...] y eso crea un problema en los niños y con los estudiantes crea un problema bastante fuerte emocional y de estabilidad también (Representante Social 2 en Comisión Ejecutiva y Consejo Social)

Los que salen a estudiar afuera [sic] no vuelven, se quedan allá y eso no nos sirve a nosotros, nosotros queremos gente, una universidad para la gente nuestra, que se prepare, se capacite, conozca y esa misma preparación, ese mismo conocimiento le permita querer más su tierra, el que no conoce lo que tiene no lo quiere (Representante Social 1 en Comisión Ejecutiva y Consejo Social)



Por otra parte, también los representantes ciudadanos de la Comisión Ejecutiva y el Consejo Social, en tanto líderes sociales, ven en la creación de la UAY un espacio para el fortalecimiento de las competencias ciudadanas y de interlocución política regional para con el centro. Ello plantea el desarrollo de una masa crítica regional en los términos de Giroux (2018), que favorezca la deliberación política y un ensanchamiento de la democracia. A este respecto, en las entrevistas a las autoridades constatamos que la UAY venía desarrollando escuelas sindicales y de derechos humanos, lo que plantea que, en este aspecto, es una dimensión también relativamente cubierta y que fue recogida por la institución:

Entonces se necesitan movimientos con más fuerza en las regiones, con más unidad, esa es una deficiencia, yo creo que la universidad también tiene que formar a los dirigentes sociales (Representante Social 1 en Comisión Ejecutiva y Consejo Social).

Mayor complejidad se observa en lo relativo al desarrollo regional endógeno en términos del desarrollo productivo e innovación (investigación científica y tecnológica), siendo el problema central la diversidad de criterios en los múltiples actores regionales y nacionales involucrados. Por otra parte, orientarse exclusivamente por los planes de desarrollo regional resulta complejo, porque son muy laxos y poco operativos, dificultando generar acciones concretas, como señalaron Ex Directivos de la UAY de la rectoría de Roxana Pey, quienes trataron de orientar acciones basadas en ellos mientras elaboraban el proyecto institucional. Por otra parte, existen estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, 2014) que plantean justamente esta la fragilidad que existe en las relaciones entre los gobiernos regionales y las universidades, donde la armonización de criterios, la dificultad de generar un horizonte común y que coincidan los tiempos de las autoridades para concretar acuerdos y procesos a mediano plazo, son algunas de las grandes debilidades.

Un elemento que ayudó a destrabar este problema para que primara una mirada endógena del desarrollo regional, fue que, en paralelo al trabajo de la Comisión Ejecutiva para la creación de la UAY, se realizaba también de manera participativa, encuentros regionales para la elaboración del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE). Ello permitió alinear objetivos, e, incluso, integrar a la UAY dentro de las líneas de financiamiento del PEDZE. Esta fue una iniciativa de la Intendencia regional, la cual buscaba incidir en las orientaciones de la UAY para impactar en el desarrollo regional, lo que se vio debilitado al ser destituida la Intendencia del cargo, sin embargo, logró dejado amarrado una línea de financiamiento regional de la UAY:

Al mismo tiempo está en el PEDZE, estaba el plan de zona extrema que era del Gore, [Gobierno Regional] entonces el Gore empieza también dentro de su meta, a poner a la universidad, le mete recursos, y como le mete recursos dice: 'Nosotros también entramos a decidir [...]. Ésta es nuestra universidad, nosotros estamos poniendo plata, también tenemos que decidir cosas de ella' (Ex profesional DIVESUP).

Quizás, la manera más certera de evaluar el carácter endógeno o exógeno de cómo se abordó el desarrollo regional, es analizar cuáles son los criterios que primaron en la selección de las carreras de pregrado y el programa de investigación científica.

La universidad, en un primer momento, informó que abriría diez carreras de pregrado, las que después de la crisis de destitución de la rectora, se redujeron a seis. Respecto a estas decisiones, se aprecia un fenómeno paradójico, pues quienes defienden las 10 carreras (ex autoridades de la UAY y algunos representantes en el Consejo Social), señalan que esta estrategia se basó en estudios técnicos regionales; los que por otro lado, son cuestionados en su calidad y apuntan a criterios arbitrarios basados en el cálculos de matrícula para ser sostenible financieramente en una lógica de gratuidad (Rivera et al., 2020). Hay relativo consenso en los entrevistados, tanto en dirigentes políticos (Senadores y Ex intendente) y sociales, que la malla aparece como tradicional, conservadora, no hay una impronta regional diferenciadora, que habla de la ausencia de una mirada endógena:

Pero yo creo que de alguna manera la universidad funciona y está funcionando con carreras que están en todas partes, es decir, no hay una diferencia, y no se nota una diferencia, para lo cual nosotros luchamos para que esa diferencia se note (Representante Social 2 en Comisión Ejecutiva y Consejo Social).

Ahora, la crítica constructiva que uno hace es que las carreras que se están dictando son tradicionales, lo lógico es hacer una Ingeniería en Biodiversidad (Senador 1 Región Aysén).

[Mejorar] la pertinencia de las carreras que se impartan, yo creo que por eso en la segunda etapa [...], van a tener carreras que se van a abrir que dicen relación más con el desarrollo productivo en la línea local y con la estrategia de desarrollo regional (Senador 2 Región Aysén).

Uno echa de menos probablemente la vinculación [al desarrollo local], uno entiende que estamos en una etapa de nacimiento, algún tipo de carrera más ligada a los temas productivos de Aysén, que con la estrategia de desarrollo básicamente son tres, turismo, pesca y acuicultura y ganadería, y si uno ve las seis carreras que tenemos, no necesariamente tenemos carreras que están ligadas a eso, entonces lo que yo creo que lo que esperamos como comunidad regional es que en algún momento logremos tener una mayor cantidad de oferta y que esa oferta también llegue con aquellas cosas que para nosotros son importantes (Ex Intendente Región Aysén).

Donde sí hay una mayor reflexión y compromiso regional endógeno, es en la definición del programa de investigación científica e innovación. La razón de esta mirada más comprometida es que tanto las autoridades salientes como entrantes de la UAY, reconocen el carácter singular del territorio de Aysén, que definen como un laboratorio abierto por la calidad de sus ecosistemas naturales. Esta condición privilegiada para la investigación ha llevado a que una de las líneas de fuerza a futuro sea una apuesta fuerte en postgrados y formación continua (pensando esta última para las necesidades de perfeccionamiento de funcionarios públicos). En este ámbito se proyecta una relación estrecha con los sectores productivos, y apuesta por la investigación de punta o frontera, de impacto no solo regional, sino también internacional:

Yo creo que nosotros no vamos a ser una universidad grande en términos de matrícula de pregrado, eso está claro [...], nuestro desarrollo no es por la vía

tradicional que lo han hecho otras universidades, por donde vamos a crecer, y tenemos oportunidades de crecer es básicamente desde el ámbito de la investigación, investigación muy pertinente a las demandas y condiciones de laboratorio de esta región... Una universidad que se va a tener que proyectar mucho más en el posgrado y en la formación continua, que es una necesidad de esta región, y una universidad que se va a tener que proyectar mucho más del punto de vista internacional” (Rectora UAY).

Sin embargo, el desarrollo de su programa de investigación no estuvo exento de presiones desde el Gobierno central, el cual llamaba a privilegiar el “cluster” de turismo, que a pesar de ser un área de interés e importancia regional, su priorización respondía a criterios centrales como área estratégica regional:

[Cluster] está detrás de algunas decisiones que están tomando. Porque han tenido varias veces la idea de que las universidades regionales tendrían que focalizarse en una especialización. Eso lo insisten cada cierto tiempo [...], por qué la Universidad de Aysén no se enfoca en el turismo, y que sea el gran epicentro del turismo [...]. Tú no puedes tener un territorio formado por una región que se dedique solo al turismo [...]. Esa concepción simplista, que funciona en la cabeza de alguien que está en el centro, sentado en un escritorio” (Ex Rectora UAY).

A modo de síntesis, es evidente que la UAY tiene integrado como misión querer impactar en la generación de bienestar y desarrollo regional en diferentes capas y sectores. Sin embargo, salta la pregunta de cuán factible es esta estrategia en el modelo actual de financiamiento del sistema de educación superior y de la investigación científica en Chile, donde se financia a la demanda (matrícula) y no a la oferta, y en materia científica, se financia anualmente investigaciones específicas (por proyectos) y no a la carrera de investigador. Esto llama aún más a la necesidad de una relación muy estrecha con el Gobierno Regional, pues es la fuente más plausible de potencial financiamiento público futuro, incluso presente, como fue la línea de financiamiento a través del PEDZE.

Analizadas estas tres dimensiones, cabría ahora preguntarse qué tipo de vocación territorial presentaría la UAY bajo los parámetros desarrollados en el Capítulo 6 de Universidad y Territorio. En dicho modelo, se señalan siete tipos de vocación territorial en función de la acumulación de vectores de fuerza.

Como se destacó, hay altos componentes de cohesión social, entendiendo que el sello regional patagónico y la posibilidad de permanecer en la región de los jóvenes, fortalece este componente. Más claro es el predominio de la civilidad, en tanto ejercicio de democratización y la importancia del movimiento social en la concreción de la creación de la UAY, no obstante debilitarse el vínculo con la ciudadanía regional luego de la crisis de la destitución de Roxana Pey, continúa siendo la legitimidad ciudadana la que la apuntala no obstante ser deficitaria en una lógica de autofinanciamiento neoliberal. Más difuso es el impacto en el bienestar, en especial en lo referido al impacto en el desarrollo productivo, socioambiental y sostenibilidad, pues el período de análisis no permite hacer aflorar esas conclusiones.

Así, dentro de los modelos planteados, acumularía dos vectores de fuerza, conformando una universidad con vocación territorial empoderada, con un perfil orientado a la identidad territorial, que es la suma de las intersecciones entre civilidad y cohesión social. Habrá que analizar si dicha vocación se fortalece o debilita en función del ingreso de estudiantes y la participación, o no, de la comunidad en el establecimiento de relaciones bidireccionales. Como por otra parte, habrá que evaluar el impacto de la universidad en el bienestar regional y su desarrollo económico, para de esa forma advertir si puede transitar hacia una vocación territorial autónoma.

Pero es un hecho indiscutible, que el proceso de restauración de los principios del sistema nacional en la conducción de la UAY, limita la capacidad de esta para generar respuestas en sintonía con las demandas regionales, y no de las visiones simplificadas generadas desde el centro. El ejemplo de la UAY, con todo lo acotado de su existencia, desnuda la obsesión del Estado-Nación chileno, con la unidad moral y normativa, sin entender que la pluralidad que crecientemente manifiesta la sociedad no es solo estructural, sino principalmente normativa. Dichas respuestas, por tanto, no deben tratar de ocultar la diferenciación creciente que experimenta la sociedad, sino abrir canales normativos que permitan integrar dicha pluralidad. En concreto, el desarrollo local no es un elemento circunstancial de moda en la reflexión sobre el aporte de las universidades a la comunidad, sino que representa la forma de legitimar la existencia misma de la UAY. Su debilitamiento, por tanto, entraña un riesgo a la continuidad misma de la UAY. Ello plantea, que el desarrollo endógeno debe ser el camino por transitar para reconstruir la cercanía con la comunidad regional.

### 11.3. Contrahegemonía, una educación para el cambio social: Heteronomía / autonomía

El concepto de contrahegemonía refiere a aquellas prácticas de resistencia y oposición a un poder que se muestra hegemónico. Esta actitud heredera del pensamiento crítico (Giroux, 1992), se relaciona de forma directa con el desarrollo de una conciencia política autónoma, que presupone, dentro del marco del neoliberalismo, el paso de los intereses individuales a intereses colectivos (Giroux, 2018). La contrahegemonía representa, así, una reconstitución de la democracia, entendiendo a las universidades como agentes de transformación social.

Históricamente, el grado de libertad crítica y de potencial de transformación social de las universidades, ha estado relacionado al clásico problema de la autonomía y heteronomía. La principal defensora del principio de autonomía fue la Universidad de Berlín, que la tenía junto a la excelencia (Nybom, 2003) como principios fundamentales. En el caso latinoamericano, podría establecerse una semejanza con la importancia que tuvo la reforma de la Universidad de Córdoba, que entendió la autonomía en términos de autogobierno en asuntos académicos, financieros y administrativos. En paralelo a esta tradición, también surgió otro modelo universitario moderno como fueron las universidades regionales, las que incorporaban algunas dimensiones heterónomas en su funcionamiento, como expresión de un compromiso con su contexto local (Pinheiro et al., 2012). La emergencia de la universidad empresarial (Clark, 1998), implicó una sinonimia entre mercado y universidad, que se expresa como una total heteronomía hacia las pretensiones de autoregulación de este. Ello

se expresó en gobiernos gerenciales, diversificación de las fuentes de financiamiento, entre otras características.

En el caso de Chile, como ya analizamos, la universidad nacional, a pesar de abrazar la defensa de la autonomía, no ha sido inmune a las coyunturas históricas y políticas del país (Levy, 1986; Rivera & Alonso, 2018). Tensión permanente entre gobierno y universidad, que se manifiesta en una gradiente que oscila entre control gubernamental y autonomía institucional (Bernasconi, 2008). Pero independiente de esta dinámica, es un hecho que la universidad pública en Chile ha respetado el rol conductor y regulador del gobierno. De esta forma, la universidad pública no ha podido escapar al efecto de control de las políticas reguladoras, especialmente las relacionadas con el financiamiento (Rivera & Alonso, 2018), con escaso margen de acción fuera de los mecanismos públicos de financiación.

Bajo este contexto, en el que la financiación del sistema ha operado eficazmente como mecanismo disciplinario, la discusión entre autonomía y heteronomía universitaria adquiere otro cariz, pues la autonomía sería sólo nominal. De esta forma, si tomamos la autonomía y la heteronomía respecto del mecanismo disciplinario, llegamos a una concepción de la autonomía diferente, que podría definirse como la capacidad de oponerse, resistirse o flexibilizar los principios de regulación neoliberal del sistema, emparentándola a la noción antes señalada de contrahegemonía.

Para analizar la influencia del neoliberalismo en el sector educativo, resulta clarificador abordarlo en los tres niveles de análisis que plantea Petter Aasen et al. (2013) de lo político, la política y las políticas, que puede reformularse, como señala Villalobos (2015):

- a) Campo ideológico, que apunta a los principios;
- b) Campo programático-organizativo y;
- c) Campo de políticas públicas.

El principal inspirador de esta matriz neoliberal en Chile es Milton Friedman, por lo que será la reflexión sobre los principios por él expuestos, sobre lo que girará este análisis. En el campo ideológico, Friedman y Friedman (1983) plantean como principio rector la libertad, siendo la libertad económica la base de la libertad política, en tanto reduciría el campo de injerencia y de coacción del estado que limita el pleno ejercicio de las libertades individuales. Detrás de esta noción de libertad, está el principio de autonomía individual sustentado en la libertad de elección (Hayek, 2008). Bajo este parámetro, la educación se presenta como un bien de consumo privado sustentado en la libre elección y que es poseído por los individuos de manera individual (Matear, 2007; Giroux, 2018), es decir, representa una inversión personal en capital humano (Becker, 1983), pues a mayor acumulación de capital educativo aumenta su productividad económica, por lo que mayor será la retribución monetaria que obtendrá. La emergencia y primacía de un individuo libre y centrado en sí mismo (Tironi, 1999), es quizás el mayor logro ideológico del neoliberalismo, en tanto disolvió la idea de sujetos sociales (clase social) o identidades colectivas (territoriales, étnicas, etc.), dejándolos carentes de todo vínculo (Deneen, 2018) y responsabilidad social (Giroux, 2018). De esta forma, la educación deja de representar un derecho social o un bien colectivo.



En lo referido al campo programático-organizativo, que dice relación con el funcionamiento del sistema (financiación y organización), Friedman (1966) tempranamente señala la reducción de la intervención estatal, tanto por lo que se señaló anteriormente de que esta limita la libertad individual, así, como, por la distorsión que generan a las fuerzas de la libre competencia que producen rendimientos crecientes en cantidad y calidad de bienes y servicios, incluso para los más carenciados. Por ello habría que fomentar la expansión del mercado a todos los ámbitos de la sociedad, imponiendo la competencia como el único mecanismo de regulación. Para que la competencia sea fructífera en el sistema de educación superior, es imperativo que nadie tenga ventajas competitivas, pues genera distorsiones y no operarían las leyes del mercado. Para tal efecto, como ya hemos señalado, necesita igualar a todas las instituciones universitarias (Thayer, 1996), además, requiere de un principio estándar para que las universidades puedan competir por matrículas, ese es la ideología de la “calidad” (Salazar & Leihy, 2013).

Finalmente, el campo políticas públicas apunta al margen de acción Estatal, que como hemos visto, Friedman llama a reducirlo. Para garantizar su retracción y que operen las fuerzas del mercado plantea la disminución del gasto público, en tanto un aumento del gasto, implica una mayor carga tributaria que afecta la libertad y autonomía de los individuos. El gasto público, por lo tanto, debe reducirse al mínimo y solo enfocarse en aquellas personas que no pueden prodigarse los servicios en el mercado, es decir, debe ser focalizado en los individuos y no en las instituciones (subsidio a la demanda). En el caso de la educación superior, Friedman (1966) plantea que la educación es un bien de consumo, por tanto, los costos de ésta deben transferirse a los individuos y sus familias. En aquellos casos de personas que demuestran un talento suficiente pero no pueden costearlo, no se les puede negar el acceso, para lo cual el Estado debe actuar focalizadamente entregando créditos que deberán posteriormente devolviendo una vez integrados al mercado laboral.

### 11.3.1. La UAY como una universidad contrahegemónica

El análisis del caso de la UAY, muestra como muchos de estos principios que dan forma al sistema de educación superior chileno, son puestos en cuestión tanto por el origen institucional y la fuerte legitimidad territorial. Sin esa fuente de legitimidad regional, la universidad no tendría fundamento para existir bajo los parámetros actuales del sistema: No se autofinancia, apela a un sujeto regional colectivo, demanda excepcionalidad en el trato, requiere de recursos basales para funcionar y, bajo los cánones de la competencia, plantea una noción de calidad que se aleja de la disputa por matrícula y apunta a la significatividad e impacto regional como fundamento.

En lo referido al campo ideológico. Este es un proyecto que, desde su génesis, en el movimiento regional de 2012, plantea que está orientado a un sujeto regional territorializado, en tanto, como se señaló, viene a subsanar las dificultades que tenían los jóvenes ayseninos al tener que abandonar la región por estudios y acorde a las necesidades de desarrollo regional. Por lo tanto, la UAY no es planteada como un espacio para la acumulación de capital educativo individual en la lógica de Friedman (1966) o de capital humano de Becker (1994):

No queremos una universidad para que los alumnos que egresan salgan a lucrar, sin conciencia social, de nada, sin ninguna responsabilidad frente a la comunidad (Representante Social 1 en Comisión Ejecutiva y Consejo Social).

Por eso mismo, la Universidad sigue siendo percibida por la ciudadanía como un logro de las luchas sociales, es decir, es una institución que fue “apropiada” territorialmente. Por tal motivo, hay un sentido de pertenencia de la universidad, que comienza a condensar expectativas territoriales que sobrepasan la simple acumulación individual de capital educativo, ni tampoco, como un bien de consumo. Más que un campo de disputa se transformó en un espacio de catarsis, que se vio estimulado por el carácter participativo del proceso de puesta en marcha a través de seminarios, diálogo ciudadano, la conformación de Comisión Ejecutiva, el Consejo Social y otras instancias de participación:

Yo creo que la gente sigue leyendo que esto es producto del movimiento social. Y además, yo creo que también las autoridades de allá lo han remarcado (Profesional UAY).

La gente sentía, las de las comunidades, como que por fin viene esto, esta promesa de universidad, pero también abrió unas expectativas enormes que la universidad no va a poder satisfacer, porque no son cosas de una universidad [...], pero se fueron abriendo todas las demandas, de alguna manera, por bienestar, por desarrollo en los territorios, se le... de alguna manera encajaba en esta nueva creación de universidad (Ex Profesional DIVESUP).

En el campo programático-organizativo, en el mismo proceso de gestación de la universidad, las autoridades políticas regionales plantearon que la UAY no podía entenderse como universidad que iba a competir, sino que debía sumar sinergias para el territorio de Aysén. Es por ello por lo que la Intendente de la región invita a la Comisión Ejecutiva a las universidades con presencia regional, como eran la Universidad de Magallanes y Austral:

Entonces, ella dice [la Intendente]: ‘Tiene que estar aquí las instituciones de educación superior que están en la región, porque esto tiene que ser en un ambiente de colaboración, nosotros necesitamos potenciar generación de investigación de profesionales en vez de estar compitiendo y generar rivalidades, esto tiene que ser una cosa colaborativa’ (Ex Profesional DIVESUP).

Este temprano desmarque de la lógica de la competencia se expresó desde varios ángulos, algunos incluso fueron fuente de tensión interna. Por ejemplo, se planteó un ingreso diferenciado al método estándar de selección universitaria basado en pruebas estandarizadas (PSU). Ello derivó en posturas encontradas respecto al concepto de calidad, pues no obstante no prosperar (por destitución de la rectora Pey), fue la primera vez que una universidad estatal critica tan abiertamente el método de selección universitaria por sus sesgos de clase y territoriales, planteando abiertamente la no consideración de la prueba de selección universitaria para el ingreso, crítica que ha ido ganando adeptos los tres últimos años, tanto en el movimiento estudiantil como universitario. Pero lo más importante, es que este gesto se basa en una defensa de la calidad territorializada, es decir, se juega en su significatividad e impacto regional, no de principios abstractos que más que conocimientos, mide origen social:



Que el proceso exitoso en la universidad no tiene que ver con el egreso de la primera promoción, o con la X cantidad de matrícula que tenga, ni mucho menos, o sea el éxito de la universidad de Aysén va a estar dada en cuanto lo que logre contribuir al desarrollo social, económico, incluso político de Aysén, si eso sucede vamos a ver si efectivamente esta cosa llegó a buen puerto (Ex Intendente Región de Aysén).

Así, en su primera rectoría, la UAY se plantea como una universidad que aspira a operar fuera de la lógica del mercado. Para ello, desarrolla una propuesta de gratuidad, interpelando políticamente al gobierno en dichos términos, la que es rechazada desde el Gobierno central y otros actores, en tanto la entiende como un potencial foco de tensión del sistema. Dicho sea de paso, esta situación se da en el contexto de discusión política parlamentaria de una reforma al sistema de educación superior, donde se debatía justamente el financiamiento, lo que encuadra el carácter contrahegemónico de la UAY:

Para mí no tenía ningún interés montar una cuestión más de mercado [...], además, en un contexto, donde el gobierno había dicho que quería avanzar en una cierta línea, y para esa línea yo estuve dispuesta a trabajar [...]. Esta era una oportunidad muy grande, porque si tú dices: “mira, están todas estas instituciones, que ya se están comportando como del mercado, ¿cómo las saco de eso?”. Es muy difícil. Pero, bueno, tenemos acá este experimento, que es una zona extrema, aislada, donde no hay nada de esto, y queremos ahí crear una cosa bien hecha [...], bien hecha para ese horizonte hacia el que vamos a transitar. Ese es el proyecto al que yo me sumé, a ese es al que me invitaron [...]. No vamos a reproducir la crisis de la educación superior, en la región donde no la tenía (Ex Rectora UAY).

Sencillamente el Gobierno concebía que la política debía hacerse transversal para todas, de alguna manera el Gobierno al hacerlo se forzaba a igualar a todo el resto del sistema estatal a esta universidad que iba a estar por un tiempo siendo la única universidad que tenía gratuidad y así forzando a todo el resto del sistema, lo cual pudo haber sido una estrategia política pero el gobierno tenía otra estrategia política” (Ex Jefe DIVESUP).

En la actual lógica neoliberal del sistema universitario chileno, una institución que no se autofinancia resulta inaceptable, pues es distorsiva al paradigma de la libre competencia. Esta tensión se ve incrementada ante las condiciones demográficas y geográficas de la región, que hacen muy difícil el autofinanciamiento a futuro. Es por ello que, desde su génesis, el gobierno central sabía el carácter potencialmente complejo de la UAY:

Sí. El tema de la viabilidad se mantiene durante toda la discusión, porque efectivamente en el caso de Aysén es una región de baja población y por lo tanto el tema de la viabilidad financiera era una decisión compleja porque a diferencia de otras instituciones requería un análisis bien detallado de cómo iba a mantenerse con los mismos instrumentos que tienen el resto de las universidades, y si es que eso era factible o no (Ex Jefe DIVESUP).

Al respecto, resulta clarificador el comentario de un miembro del equipo directivo de la UAY, que, a la luz de las condiciones actuales de funcionamiento del sistema de educación superior, el proyecto institucional es deficitario, por lo menos por 20 años. Lo que representa una tensión permanente al sistema basado en la no intervención del estado y el autofinanciamiento mediante la captura de matrícula:

Mi opinión personal, y esta es mi opinión, no necesariamente la de la universidad, es que la universidad no se va a financiar nunca con este modelo mercantilista donde yo universidad del Estado me tengo que financiar a mí misma, esta universidad, dadas las condiciones muy probablemente durante los próximos 20 años necesite un financiamiento adicional, o un fondo adicional, que le permita generar, hacer toda su operación, porque hasta que sea competitiva (Directivo 2 UAY).

A este respecto, se abre el problema del campo de las políticas, donde de facto se está financiando la oferta educativa y no la demanda. Esto tiene enormes implicaciones en el futuro que pueden resumirse en tres potenciales caminos en el modelo actual de políticas públicas:

1. Asumir el financiamiento basal sin quebrar el paradigma neoliberal, a costa de limitar la posibilidad de crecimiento de la UAY (universidad boutique);
2. Asumir un plan de desarrollo regional, que implique un financiamiento basal en función de criterios territoriales; (ampliar el rol e inversión Estatal), o,
3. Cerrar la universidad, a costa de un conflicto con la ciudadanía, replicando la situación que se vivió el año 2012, de pérdida de control estatal de dicho territorio.

El Estado tiene que hacerse cargo de iniciar este proceso, eso es una inversión desde el punto de vista no económico, sino desde el punto de vista completo, en todas sus dimensiones, y va a significar una carga económica por un periodo que pueden ser diez o veinte años, pero que después sin lugar a dudas se va a dar vuelta (Senador 1 Región Aysén).

A modo de cierre de este acápite, y que reafirma el carácter conflictivo de un potencial cierre de la UAY, es que independiente de la posición que tuvieron los actores regionales respecto de la crisis de destitución de la rectora Pey, todos valoraron la continuidad del proyecto, y reafirmaron el compromiso regional institucional por sobre la persona. Esto habla de un proceso de institucionalización, donde inherente a los conflictos de una organización compleja, comienzan a observarse que se van consolidando ciertos valores, prácticas y principios comunes, que van más allá de la comunidad académica, sino que se han hecho parte de la valoración social de la institución.

Todo este contexto permite plantear que el orden neoliberal se ve tensionado con la existencia misma de la UAY, pues plantea la necesidad de excepciones que son consideradas distorsiones de la libre competencia. La pregunta se traslada entonces a dos posibles caminos, cómo sobrevivir a estos criterios implacables, o cómo ser un factor de cambio de dichos criterios. La primera pregunta plantea una paradoja, pues cumplir con los estándares para transformar la UAY en una universidad que se autofinancie, son prácticamente imposibles, reconocido por una jefatura del equipo directivo que reemplazó a Roxana Pey. Ello implica

la insignificancia, es decir, ser tan pequeños que pasan desapercibidos, pero para el orden neoliberal no importa lo grande o pequeña de una universidad, sino el potencial efecto en el sistema. La otra alternativa, es transformarse en una institución contrahegemónica, que significa defender la pluralidad de misiones, la diversidad institucional en función de las necesidades de su territorio, la exigencia de una normativa blanda que sea sensible a la diversidad de propósitos, y el transformarse en un actor estratégico de su comunidad regional. Para ello, para conformar esta universidad por venir, la UAY no debe fijar su identidad en el presente, resistiendo las características opresivas del modelo generado por la intervención del gobierno central, sino que debe reconstruirse y pensarse en sintonía a la complejidad de su entorno regional y sensible a los cambios contingentes que este experimenta.



# QUINTA PARTE.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

## CAPÍTULO 12.

### Conclusiones y reflexiones finales

Este apartado y capítulo final, busca a través de dos caminos, sintetizar lo que fueron los cuatro años de investigación doctoral. Para ello, se ha planteado dos secciones, que miran hacia el presente y el futuro.

La primera sección entrega las conclusiones de este trabajo de investigación, organizado en función de los cuatro objetivos específicos definidos en el proyecto de investigación. Cada uno de estos objetivos están orientados a cuatro dimensiones del problema de investigación: el primero, al sistema de educación superior chileno; el segundo, es sectorial abocado a las universidades regionales; el tercero, apunta al desarrollo institucional y, finalmente, el cuarto se aboca a la vinculación con su entorno regional.

La última sección, representa un esfuerzo por mirar en perspectiva esta investigación, planteando potenciales nuevas investigaciones o continuidad de la misma, entendiendo que esta tesis no agota el tema investigado, como también, espero, permita abrir nuevas dimensiones a investigar. Pero también en esta sección, me di el espacio para reflexionar respecto a las limitaciones de esta investigación, que creo es un gesto de humildad necesario, en especial cuando uno ha dedicado tanto tiempo a este propósito, que comienza a encontrarles (por el excesivo entusiasmo) las más amplias implicaciones y repercusiones en campos insospechados. Por ello, volver a mirar con distancia y mirada crítica el proceso en general, resulta aleccionador tanto para uno como investigador, como para aquellos que deseen acometer una nueva investigación en este campo.

#### 12.1. Conclusiones

Sería apropiado retomar el problema de investigación en este punto, en tanto las conclusiones deben articularse para dar respuesta a este, en función de la definición de los objetivos de la investigación. Es por ello que es necesario remarcar que el sistema de educación superior chileno tiene una fuerte impronta neoliberal desde las reformas realizadas en 1981 en plena dictadura, que se manifiesta en la preeminencia del mercado en la asignación de recursos, que bajo la lógica de la calidad, trata de manera indistinta a todas las universidades para que compitan por recursos. En un sentido más amplio, esto se relaciona con una tradición autoritaria (Moulian, 2006; Salazar, 2005) y unitaria del Estado-Nación chileno, el cual reproduce una fuerte lógica centralista, que se expresa en políticas homogéneas para todo el territorio nacional, insensibles a las singularidades institucionales, dentro de ellas, como es obvio, las territoriales. Este contexto ha redundado en que en las diferentes mediciones y evaluaciones que han hecho organismos internacionales, nacionales y especialistas al sistema

de educación superior chileno, concluyen que una de sus mayores debilidades es la profunda desvinculación de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica con su medio (regiones, ciudades, etc.), lo que le ha restado competitividad y empuje a procesos de desarrollo endógeno de las regiones del país.

Esta tendencia está bien documentada, y ha empezado, en los últimos tiempos, a adquirir protagonismo político, en la forma de demanda ciudadana. Es por ello por lo que planteamos que la UAY era un brote verde de una nueva conciencia territorial, y la emergencia de nuevos criterios de legitimidad del sistema de educación superior, que podría fracturar la monolítica lógica neoliberal con que se ha estructurado el sistema universitario chileno.

Basado en estas premisas, es que formulé el siguiente Objetivo General de la investigación: “Explorar y describir cómo la vinculación de la Universidad de Aysén con su comunidad y territorio ha impactado en el desarrollo local y en la integración de criterios territoriales en las políticas del sistema de educación superior chileno”.

Para tal efecto, se establecieron cuatro Objetivos Específicos, que responden a cuatro niveles del problema de investigación: nivel nacional (regulación del sistema, en un contexto de reforma al sistema de educación superior); sectorial (modelo de vocación territorial de las universidades); institucional (integración de criterios territoriales en el ordenamiento de la UAY); y social o comunitario (impacto en el desarrollo endógeno de la UAY).

A continuación, construiremos las conclusiones de esta investigación en función de cada uno de los objetivos específicos establecidos en el proyecto de investigación, para finalmente, tratar de entregar una perspectiva global al Objetivo General.

Primer Objetivo Específico: “Analizar la integración de criterios territoriales en el debate y la ley de educación superior en Chile, todo ello en el contexto de la discusión de la reforma universitaria que se promulgó en el año 2018”.

Los problemas de vinculación con el medio de las universidades chilenas estaban plenamente asentados como un dato de la causa. Es por ello por lo que ya desde mediados de la década de 2000, había comenzado una reflexión en el seno de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) para revertirla. Es así como se incorpora en el argot de esta comisión el concepto de vinculación con el medio, que venía a reemplazar lo que las universidades tradicionalmente habían entendido por extensión.

El efecto de esta discusión fue que se incorporó dentro de las áreas de acreditación la vinculación con el medio, pero esta era una acreditación voluntaria, y con ciertas falencias evidentes en materia de claridad metodológica y de herramientas de evaluación, lo que entregaba indicadores poco certeros para construir estándares y buenas prácticas replicables al interior del sistema.

Esta progresiva expansión del concepto de vinculación con el medio, y el reconocimiento de la importancia de las universidades para el desarrollo territorial, llevó a que tanto en la Ley N° 21.091 y N° 21.094 se incorporara de manera formal la vinculación con el medio dentro de las funciones de las universidades, la obligatoriedad de su acreditación, sin la cual no pueden funcionar como instituciones de educación superior, y el carácter bidireccional de la



vinculación con el medio.

No obstante, a pesar de este avance, hay que reconocer que todavía se encuentra en un estado retórico, pues el plazo para su implementación obligatoria comienza en el año 2025, y la metodología e instrumentos de medición continúan siendo una incógnita. Hay que reconocer, por cierto, que se comienza a observar una progresiva preocupación, por parte de las instituciones de educación superior, por definir y entender qué implica la vinculación con el medio, como también, un trabajo por parte de la CNA de ir evaluando y sistematizando experiencias y teorías para construir estándares. El problema es que esto no ha ido de la mano de una expansión de la preocupación académica y de investigaciones al respecto.

Por otra parte, quizás en el aspecto más sensible de la desconexión entre universidad y sociedad, se vincula con el sistema de financiamiento de la educación superior, donde se observa que en la Ley N° 21.091, conocida también como de gratuidad, hay un avance hacia un mayor compromiso del Estado con el financiamiento que no altera el carácter competitivo y focalizado de los fondos públicos en el marco de una política pública de tipo neoliberal.

Por otra parte, la Ley N° 21.094, de fortalecimiento de las universidades del estado, a pesar de establecer un nuevo aporte fiscal directo a estas instituciones, no se hace bajo el modelo de fondos basales, sino que continúa con una lógica de la concursabilidad y la definición anual de los montos por la vía del presupuesto anual, convirtiéndolos en fondos potencialmente inestables y sensibles a criterios políticos circunstanciales de quien gobierne. Por otra parte, se establece un nuevo fondo de fortalecimiento institucional, pero también opera bajo los criterios de concursos y con un plazo de diez años, que vienen a subvencionar los rezagos que manifiestan las universidades del estado respecto de las del resto del sistema.

Otro elemento rescatable de la ley, es la promoción de la asociatividad de las universidades estatales y del CRUCH, que es una de las vías que se aprecia en la experiencia internacional de mejoramiento de la vinculación de las universidades con la sociedad y su desarrollo local. Pero el tema central de este punto, donde se aprecia el verdadero riesgo, es que así como lo territorial ha ido ganando terreno en las preocupaciones y declaración de intenciones de la ley, en el entendido de una expansión de estas demandas por parte de la ciudadanía y las autoridades y representantes regionales, en sentido totalmente contrario, quizás como reacción, encontramos un aumento desproporcionado del centralismo a través de la injerencia del poder ejecutivo en los órganos de gobierno universitario.

Esta intención se aprecia tempranamente en el proyecto de ley de reforma, donde se establecía una presencia de 4 representantes del presidente de la República en los Consejos Universitarios, junto con 4 representantes de los académicos y el rector. Esta idea en el proyecto final aprobado de la Ley N° 21.094 quedó conformado por 3 representantes del ejecutivo, 4 académicos y un profesional destacado de la región designado por el Consejo Universitario a partir de una terna propuesta por el Gobierno Regional y el rector.

Esta sobrerrepresentación del poder político en las universidades, como se aprecia justamente en el caso concreto de la UAY, hace temer que la falta de alineación con el poder político pueda afectar la capacidad crítica y la autonomía universitaria, incidiendo en las decisiones de los Consejos Universitarios o respondiendo exclusivamente a los intereses de

quien representa. Ello nos lleva a preguntarnos respecto de cuál es la real posibilidad de una vinculación con el medio regional efectiva sin que ello sea un potencial factor de conflicto interno o desestabilización de la gobernanza universitaria.

Segundo Objetivo Específico: “Construir un modelo de análisis de los diferentes componentes que se presentan como relevantes en la identidad territorial de las universidades regionales, que permita definir de manera más precisa qué puede entenderse por universidades con ‘vocación regional’”.

Las producciones científicas y académicas han venido reflexionando sobre la vinculación de las universidades con el medio por diversos factores. Uno de ellos, es el relativo a los sesgos que generan en los sistemas de educación superior a nivel global los rankings y la estratificación de las universidades, que hacen perder heterogeneidad y respuestas diversas a un mundo complejo. Otro elemento de esta importancia emergente se relaciona con la crisis planetaria por efecto de la desigualdad, el cambio climático, las pandemias, crisis económicas, desplazados y refugiados, entre otros problemas globales, por lo que una universidad entendida como un “torre de marfil” pierde legitimidad ante un mundo que demanda respuestas y la necesidad de cambios sustantivos en los modelos de desarrollo y económicos, como también, de orden político y social. Por otro lado, la creciente demanda de soluciones concretas de las ciudades, regiones o territorios diversos, hacen cada vez más apremiante respuestas no estándares, sino centradas en necesidades y el bienestar de la comunidad. Además, de la estrecha vinculación ya conocida y estudiada entre conocimiento y desarrollo en la potenciación de los territorios.

En torno a estos problemas viejos y nuevos, se ha revitalizado la idea del compromiso<sup>(107)</sup> de las universidades, donde la vinculación con el medio ha cobrado renovado impulso, en especial en el mundo anglosajón, pero también se constata a nivel global. Estos datos que parecen obvios, ante la creciente crisis de financiamiento de las universidades, ha llevado a una crisis de legitimidad de las mismas. Es por ello por lo que el elemento territorial ha comenzado a ser tomado en cuenta para una nueva fuente de legitimidad. Tomando esto como principio, he construido un modelo de evaluación de la vocación territorial, que se conforma en la intersección de vectores de fuerza, pues entiendo el territorio como una categoría que interpela a la acumulación de poder hacia la autonomía.

De esta forma definimos tres vectores de fuerza basado en aquellas dimensiones que se destacan dentro de los estudios sobre universidades comprometidas con su medio, que son la Civildad (deliberación o capacidad crítica), la Cohesión Social y el Bienestar. Si las universidades presentan acciones en solo uno de estos vectores, hablamos de universidades especializadas, por lo que hablamos de vocación de civilidad-democratización territorial (dimensión política), vocación de cohesión social territorial (dimensión social) o vocación de bienestar territorial (dimensión económica). Si confluyen dos vectores, hablamos de universidades empoderadas, que implica tres tipos de vocaciones: vocación de identidad territorial (acumulación de los vectores de civilidad y cohesión social); vocación de desarrollo territorial (civilidad y bienestar) y vocación de equidad territorial (bienestar y cohesión social). Finalmente, la intersección de los tres vectores conforma una universidad con vocación de autonomía territorial.

(107) Junto a otros adjetivos, como cívica, insignia, innovadora, popular, entre otras conceptualizaciones.

Este modelo lo aplicamos a la UAY en el análisis, pero no obstante lo embrionario del proyecto de instalación de la universidad, y que muchos de los elementos estaban más trazados que consolidados, pudimos identificar un perfil provisorio de universidad con vocación de identidad territorial. Este ejercicio permite poder ordenar la discusión de qué es una universidad regional en Chile. Ante la diversidad de tipos de instituciones atendiendo a su origen, modelo de emplazamiento, trayectorias y dependencia financiera y administrativa, resulta una simplificación englobarlas en un solo concepto, y tratar de clasificarlas, permitiendo fortalecer y direccionar acciones para consolidar y desarrollar su vocación territorial. Es por ello que este modelo, creo, representa un elemento potencialmente significativo, en tanto permite orientar una identidad y desarrollo estratégico territorial de las instituciones, favoreciendo un mayor impacto y legitimidad; como también, favorece la discusión respecto a la diversidad de propósitos e impactos heterogéneos que evidencian las universidades en su entorno.

Tercer Objetivo Específico: “Describir el proceso desarrollado por la Universidad de Aysén para vincularse con su comunidad y territorio, y cómo ello se expresaría en su gobierno universitario, gestión institucional, proyecto educativo y programa de investigación científica y tecnológica”.

Este estudio de caso llevado a cabo en la UAY, ha permitido aproximarse a explicaciones respecto a por qué el sistema de educación superior universitario chileno presenta una desconexión tan alta y un bajo impacto en el desarrollo regional. Pero no desde generalizaciones que homologan a todos los territorios que conforman el país, sino basado en el estudio de experiencias concretas, y desde ahí explorar explicaciones generales. En este sentido, me hice la siguiente pregunta: en el marco de la construcción de universidades públicas regionales en Chile ¿Es posible la existencia de una diversidad de propósitos que recojan las particularidades territoriales en un sistema universitario altamente centralizado y con estímulos homogéneos? Una vez llevado a cabo el análisis de cada una de las categorías emergentes en el caso de la UAY, es factible señalar que basado en los antecedentes recabados, no sería posible.

Un primer elemento que aparece como relevante en este sentido, es que históricamente la Región de Aysén ha demandado en su relación con el Estado chileno, recursos por excepcionalidad y un modelo de desarrollo propio por sus características. La excepción ha sido la respuesta que ha encontrado la región para negociar con el centro. Justamente es la excepción, como dimensión de análisis territorial, lo que permite explicar el caso de la UAY en su singularidad, y al mismo tiempo, dejar en evidencia el carácter centralista y homogéneo del sistema de educación superior chileno.

La excepción constituye, por tanto, un elemento identitario regional (patagónico), que se expresa desde la creación misma de la UAY, que, a diferencia del resto de las universidades estatales regionales, es una institución que surge directamente de una demanda social (praxis instituyente). Este carácter excepcional se expresa en diversos ámbitos del desarrollo institucional, como por ejemplo, las características de su puesta en marcha con alta participación de la sociedad civil y autoridades regionales, un diseño que pone en cuestión axiomas del sistema de educación superior (financiamiento e ingreso), un modelo de gestión y de gobierno universitario con participación de las partes interesadas, un proyecto educativo

expresado en un currículum de significatividad regional, y un programa de investigación basado en las características regionales de ser un laboratorio al aire libre por su biodiversidad.

Como cabría esperar, esta excepcionalidad terminó tensionada y resquebrajada en su primera crisis, donde algunos de estos elementos o componentes entran en conflicto, como fueron el financiamiento y el ingreso principalmente, mostrando los límites de la excepción. Por lo que, cuando el Estado advierte el riesgo de que la excepción se transforme en norma, tiende a homogenizar su condición al marco general de regulación nacional, lo cual le sirve como medio de control y alineación con las políticas del centro. Pero lo más complejo, es que representa una señal de intervención en la autonomía universitaria desde el poder ejecutivo, cuando una institución privilegia su vínculo territorial por encima de las disposiciones del centro.

Es por ello por lo que los elementos en conflicto en la relación entre la UAY y el gobierno no radican en que estos son intrínsecamente disruptivos, sino que devinieron como tal en el contexto de discusión de la reforma del sistema de educación superior. Lo que con antelación aparecía como tolerable, mutó en riesgo nacional. De esta forma el caso de la UAY puede servir para sacar algunas conclusiones preliminares respecto a las limitaciones del sistema universitario chileno bajo la óptica territorial:

- Los estímulos homogéneos generan comportamientos estándares, insensibles a las necesidades locales, que las desvinculan de su entorno inmediato y de las posibilidades de impactar en el desarrollo regional.
- La competencia por recursos basados en la calidad (mercado) y la ausencia de financiamiento directo estatal (basal), condiciona a todas las universidades a competir por la matrícula, algo que para territorios aislados y de baja densidad demográfica resulta infranqueable.
- Tanto las universidades como Gobiernos Regionales (GORE) dependen administrativa y financieramente del centro (Santiago), por lo que el diálogo y la coordinación directa entre ambos resulta compleja.

Pareciera, bajo estos argumentos, que explorar caminos de financiación por la vía del presupuesto regional sería una buena manera de revertir esta desconexión entre universidades y región, pues tanto las políticas nacionales como las de mercado, han tendido a construir caminos hacia Santiago y no hacia los territorios.

Cuarto Objetivo Específico: “Evaluar el impacto en el desarrollo local de la Universidad de Aysén en áreas estratégicas como es el desarrollo productivo, la generación de bienes públicos, la extensión y expansión de la masa crítica regional”.

El sistema universitario chileno se caracteriza por la preeminencia que ostenta el mercado en la asignación de recursos y de estímulos (OCDE & BM, 2009). Esta condición radical del mercado en la sociedad chilena ha ido de la mano de un debilitamiento de lo público, que como bien plantea Giroux (2018), es un debilitamiento del orden democrático en términos de un proyecto de sociedad y de su capacidad crítica. Es por ello por lo que el estudio del caso de la UAY revela ciertas características que mostraban una potencialidad crítica y contrahegemónica ante la lógica neoliberal imperante. Lo novedoso del caso de la UAY, a

diferencia de otros discursos críticos al neoliberalismo en el ámbito educativo, es que más que configurar un corpus coherente o un discurso articulado antineoliberal, emerge de la propia experiencia regional y su mera existencia y particularidad, que ha puesto en entredicho los principios sobre los que se estructura el sistema universitario chileno. En otras palabras, la UAY constituye una excepción, y en un modelo donde toda excepción representa un riesgo, esta institución encarna el cuestionamiento de las lógicas mercantiles en el campo educativo al tiempo que instituye una relación preferente entre la Educación pública y el Estado, ambas características que impugnan las lógicas del modelo dominante.

Cabe preguntarse qué permite que una universidad “fuera de la norma” pueda subsistir en una lógica tan clausurada. Un primer elemento es la participación de la ciudadanía, manifestada desde diferentes ángulos: i) la articulación de una comunidad política regional, que mediante una demanda al poder central, fuerza su creación y reconocimiento; ii) la apropiación ciudadana de la UAY que permite absorber una multiplicidad de discursos y expectativas que generan un isomorfismo entre universidad e identidad regional; iii) la implicación ciudadana en el diseño y objetivos de la universidad, lo cual le entrega una legitimidad de origen, que se manifestó en el reconocimiento por parte del poder central, de la importancia de la sociedad civil en las definiciones institucionales y elección de autoridades universitarias; iv) finalmente, a pesar del debilitamiento progresivo de la sociedad civil en la conducción de la universidad tras la crisis de 2016, ésta sigue jugando un papel clave en tanto barrera a las fuerzas neoliberales que pretendan sesgar este proyecto. La decisión de cerrar entraña un coste político que potencialmente puede reactivar el ciclo de movilizaciones.

Esta legitimidad que aporta la participación de la sociedad civil, no se acaba en la mera consolidación de una interfaz institucional. Dicho vínculo, desde su génesis en el movimiento social, apuntaba a una serie de expectativas orientadas a una institución que buscara impactar en el desarrollo regional. Esto plantea una exigencia de compromiso regional de la UAY, que debe expresarse en la transformación social en beneficio de la región mediante un desarrollo endógeno (Boisier, 2001). Ello implica que la UAY debe ayudar a revertir la impronta centralista del Estado chileno, impactando en los ámbitos regionales del bienestar, la crítica y la cohesión social. En otras palabras, debe ser capaz de fracturar el carácter homogéneo de las políticas de desarrollo que el Estado-Nación y el mercado han construido en su relación con las regiones. Bajo estas premisas, el territorio (la región) emerge como elemento central de una nueva forma de articulación política, o, mejor dicho, de reconstrucción de una comunidad política.

Atendiendo al período que comprende esta investigación, existe una limitación a la hora de evaluar exhaustivamente el impacto de la UAY en el desarrollo regional endógeno. Pero sí se pueden atisbar algunas señales interesantes: i) es evidente en el análisis de la información, que la UAY ha integrado en su misión la generación de bienes públicos de diverso tipo y dirigidos a diferentes grupos de interés regional; ii) su existencia ha reforzado la generación de masa crítica regional, que potencia la criticidad y las capacidades de interlocución política con el centro; iii) hay una apuesta por consolidar a medio plazo a la UAY como un centro mundial de investigación y desarrollo, en tanto existe coincidencia de diferentes actores en el carácter singular y las potencialidades de su emplazamiento, como es la Patagonia chilena. El gran interrogante, que ya señalamos en el análisis de los resultados, es cuán factible es consolidar y mantener estas tendencias emergentes de vinculación con el medio, cuando



el sistema de financiamiento de la educación superior basado en el subsidio a la demanda, de investigación científica que financia investigaciones y no una carrera de investigador, y la ausencia de incentivos regionales, dificultan, sino anulan, el compromiso territorial de las universidades. En el caso de la UAY, se vislumbró un camino emergente de vinculación regional, como fue la integración de la universidad en el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEZDE), que transforma a los gobiernos regionales en una potencial fuente de financiamiento. Esto resulta relevante en el contexto de la primera elección democrática de gobernadores regionales que se llevará a cabo en Chile en el año 2021, donde la definición de competencias de los gobernadores y la autonomía financiera serán un campo de disputa y tensión política. Todos estos elementos antes reseñados, nos llevaron a plantearnos la potencialidad crítica y contrahegemónica de la UAY frente a la lógica neoliberal imperante en Chile.

En dicho análisis, hemos encontrado una serie de características emergentes respecto a la potencialidad crítica y contrahegemónica de la UAY. Una primera potencialidad, viene dada por la escala regional-global como perspectiva crítica al sistema de educación superior, que implica una superación de la oposición Estado / mercado, pues para la tensión centralizado / glocalizado, tanto el Estado como el mercado han sido equivalentes en términos de la concentración de matrícula, oportunidades y conocimiento en grandes centros metropolitanos.

Una segunda característica, es que la UAY surge de una demanda social que interpela a un sujeto colectivo que se opone a la idea de individuo promovida por la lógica neoliberal, como alguien carente de todo vínculo social que solo maximiza su interés. De esta manera, el carácter contrahegemónico se manifiesta en un quiebre respecto a la idea de la educación como un bien de consumo personal, sino que se pretende ser una institución generadora de bienes comunes.

En tercer término, tanto el Estado-Nación como el mercado se han mostrado refractarios de cualquier excepcionalidad normativa, vale decir, su horizonte siempre es la homogeneidad. Es mediante la excepción que se abre una posibilidad de fractura de la hegemonía neoliberal, en tanto el territorio, ya sea en sus formas política administrativas subnacionales u otras formas emergentes (zonas extremas, naciones étnicas, insularidad, ciudades globales, etc.), puede servir de fundamento para promover la diversidad de propósitos mediante la heterogeneidad normativa.

Finalmente, el carácter subsidiario que ha adquirido la acción estatal, expresado en la lógica de la focalización, entran en tensión ante el hecho de que la UAY es una universidad que no se autofinancia, como es el axioma neoliberal. Al operar la focalización mediante una lógica subsidiaria, donde se subsidia la demanda (individuo) y no a la oferta (institución), en el caso de la UAY, el Estado se ve obligado a subsidiar la oferta. Este hecho muestra un resquebrajamiento del carácter monolítico que había evidenciado la lógica neoliberal en el caso chileno, que representa una posibilidad para la reconstrucción democrática y más equitativa del país y de sus territorios. Esto significa, que la UAY no es intrínsecamente deficitaria en términos financieros, sino que lo es en este modelo de financiación.

Recapitulando, y volviendo al Objetivo General de la investigación: “Explorar y describir cómo la vinculación de la Universidad de Aysén con su comunidad y territorio ha impactado en el desarrollo local y en la integración de criterios territoriales en las políticas del sistema

de educación superior chileno”. Podemos decir con meridiana certeza que la UAY representa el primer brote verde de un cambio de perspectiva en el sistema de educación superior, que continúa creciendo a pesar de su fragilidad y las inclemencias (del centro) que ha tenido que sufrir.

Este brote verde crece en base a una fuente de legitimidad territorial, pues es la estrecha vinculación con la ciudadanía de Aysén lo que le ha permitido seguir abierta y no ser cerrada por la ortodoxia del autofinanciamiento neoliberal. No obstante, hay fuerzas en sentido contrario, en especial, aquellas que han reforzado la presencia en la dirección y gobierno universitario del poder ejecutivo, con la designación de tres representantes del Presidente de la República en los Consejos Universitario (de un total de 9 representantes), y a la luz de la remoción de la rectora Roxana Pey, da pábulo para temer intervenciones que vulneren la autonomía universitaria, como sentenció la Corte Suprema respecto del carácter arbitrario e ilegal del decreto de remoción dictado por el Ministerio de Educación.

Basado en estos antecedentes, y retomando el problema de investigación, encontramos que la UAY, como las universidades regionales en general, en tanto instituciones, debe cultivar y expandir lo más posible su relación con la comunidad, pues es en ella donde radica sus posibilidades futuras de existencia. El costo político de tocar una universidad, en tanto probabilidad de conflictos de alto alcance regional e internacional, es la principal traba para poner coto a políticas neoliberales. Es en la construcción de un principio de legitimidad territorial, estrechando aún más los vínculos y su imbricación comunitaria, que las universidades, tarde o temprano, encontrarán fuentes de financiación y de respaldo a su labor institucional.

En la medida que estos caminos se vayan fortaleciendo, junto a otros que emerjan del próximo contexto de obligatoriedad de la acreditación de vinculación con el medio, y que los instrumentos y metodologías sean capaces de generar estándares y buenas prácticas, podremos imaginar a futuro un sistema de educación superior mucho más conectado con las necesidades de su entorno y las posibilidades de autonomía territorial de los mismos. Pero para ello, es crucial repensar la democracia interna y la apertura de los gobiernos, la bidireccionalidad y la valentía para pensar un mundo posible fuera del cerrojo ideológico del neoliberalismo.

## 12.2. Reflexiones finales

235

Quisiera partir estas reflexiones finales haciendo un gesto de humildad, orientando o focalizando las primeras palabras en las limitaciones que afectan a esta investigación. La principal limitación, a mi parecer, y que podrán constatar al leer la tesis, es que tiene una impronta política. A pesar de profundizar en la discusión sobre educación, desarrollo y territorio, hay una presencia importante del problema político de una universidad territorial. Ello no es arbitrario, sino que la situación de crisis que vivió la UAY, sumado al contexto de discusión de la reforma de la educación superior, tiñó con su halo la reflexión.

Por otra parte, al ser la UAY una universidad emplazada en una región de tan difícil acceso



y aislada desde el punto de vista geográfico, su experiencia resulta complejo extrapolarla a otras realidades regionales más integradas a la dinámica nacional. Por lo que más que recetas o buenas prácticas, de esta experiencia se pueden extrapolar riesgos, en especial para aquellas universidades y territorios que demandan autonomía.

Finalmente, resulta pertinente preguntarse por futuras líneas de investigación, a este respecto, creo que los cuatro objetivos específicos señalan una continuidad de investigaciones y profundización. Por ejemplo, retomando el primer objetivo centrado en el sistema nacional de educación superior, cabe preguntarse el efecto de la acreditación obligatoria, de la vinculación con el medio y de los criterios metodológicos y las herramientas para crear estándares y buenas prácticas. Acá, cabría esperar criterios que integren componentes territoriales, como una forma de fortalecer las competencias locales hacia la autonomía.

Respecto al componente sectorial, una línea de investigación futura sería poner a prueba, en todas las universidades regionales, los criterios de ordenamiento de la vocación territorial que posibilite la construcción de modelos de universidades que contribuyan a la creación de políticas más sensibles con la diversidad de propósitos y las especificidades territoriales. Respecto al desarrollo institucional de la UAY, una segunda fase de investigación nos llevaría a ahondar en el proceso de instalación definitiva de la universidad tras el ingreso de estudiantes, llenando de vida estas primeras observaciones estructurales. Esto integraría tres componentes interesantes para el análisis, como son los docentes, los funcionarios y los estudiantes, permitiendo una mirada aún más compleja.

Finalmente, una última línea de investigación podría focalizarse en una evaluación más acabada del impacto real de la UAY en la región. Al haberse centrado esta investigación en el proceso de instalación, podría resultar relevante poder valorar el efecto real, con mirada hacia el impacto de indicadores más allá del diseño.

Me quiero reservar estos últimos párrafos, para tratar de encontrar una figura que me permita sintetizar todo lo que ha significado este proceso de cuatro años de investigación. Tarea que no resulta sencilla, pues es difícil pensar algo que logre resumir de manera precisa esta experiencia tan singular y auto flagelante.

Quizás la mejor manera de abordar esta tarea, es centrarme en mi mayor expectativa, que es que este texto asuma su condición de liberto, que al romper las cadenas que lo mantenían prisionero en mi cabeza y sometido a las torturas de mis obsesiones, pueda encontrar lectores y críticos, para poder seguir vivo.

La libertad de un texto, así pensado, es abrirse a otras experiencias y lecturas, dejando de pertenecer a su autor. Como autor, siempre es difícil reconocer que la propiedad de las ideas es una ilusión, y que más que propias, son “bienes comunes”. Ante el desafío de vivir en estos tiempos que parecen tan cerca del abismo, esta es mi modesta contribución para reconstruir lo que nos es común.



# *Bibliografía*

Aasen, P.; Proitz, T. & Sandberg, N. (2013). Knowledge regimes and contradictions in education reforms. *Educational Policy* 20(10), 1-20. <https://doi.org/10.1177/0895904813475710>

Acosta, A. (2016). Aporte al debate: El extractivismo como categoría de saqueo y devastación. *Forum for Inter-American Research, FIAR* 9(2), 25-33. Consultado el 12 de abril de 2020. [http://interamerica.de/wp-content/uploads/2016/09/02\\_fiar-Vol.-9.2-Acosta-25-33.pdf](http://interamerica.de/wp-content/uploads/2016/09/02_fiar-Vol.-9.2-Acosta-25-33.pdf)

Adán, L.; Poblete, F.; Angulo, C.; Loncomilla, L. y Muñoz, Z. (2016). La función de Vinculación o Tercera Misión en el contexto de la Educación Superior Chilena (Cuadernos de Investigación N°1). Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Aequalis (2012). Propuestas para la Educación Superior: Foro Aequalis y las transformaciones necesarias. Aequalis.

Aequalis (2013). Vinculación del desarrollo regional y la educación superior en Chile: diagnóstico y propuestas. Aequalis.

Agamben, G. (2005a). Profanaciones. Adriana Hidalgo editora.

Agamben, G. (2005b). Estado de excepción. Homo sacer II y I. Adriana Hidalgo Editora.

Agamben, G. (2019). *Signatura Rerum*. Adriana Hidalgo Editora.

Aghion, P. & Howitt, P. (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica* 60(2), 323-351. <https://doi.org/10.2307/2951599>

Alejos, J. (1998). Mayas, ladinos y occidente: antropología e identidad en perspectiva dialógica. *Acta Poética* 18-19(1), 303-317. <http://dx.doi.org/10.19130/iifl.ap.1998.1-2.481>

Alejos, J. (2006). Identidad y alteridad en Bajtin. *Acta Poética*, 47(1), 47-61. <http://dx.doi.org/10.19130/iifl.ap.2006.1.189>.

Allard, R. (1999). Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile. *Estudios Sociales* 102(4), 15-82. Consultado el 23 de agosto de 2018. <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/132/132>

Alonso, C. (1992). Lecturas, voces y miradas en torno al recurso informático en un centro de secundaria. Estudio de un caso [tesis de doctorado, Universidad de Barcelona]. Repositorio Institucional UB. [https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1370/01.CAC\\_1de6.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1370/01.CAC_1de6.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Alonso, L. (2003). La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa. Editorial Fundamentos.

Alonso, L. (2007). Sujetos y Discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En J. Delgado & J. Gutiérrez (coord.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales* (225-240). Editorial Síntesis.

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.

Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Lom Ediciones.

Agrupación de Universidades Regionales [AUR] (2010). *Universidades y compromiso regional. Antecedentes, realidades y desafíos*. Consultado el 12 mayo de 2015. [www.auregionales.cl/documentos/documento-finalaur2010.pdf](http://www.auregionales.cl/documentos/documento-finalaur2010.pdf)

Bachelet, M. (2013). *Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Consultado el 10 de febrero de 2016. [www.michellebachelet.cl/programa/](http://www.michellebachelet.cl/programa/)

Bajtín, M. (2003). *Problemas de la poética de Dostoievski*. Fondo de Cultura Económica.

Barnett, R. (2015). *In Search of a Public: Higher Education in a Global Age*. In: O. Filippakou & G. Williams (eds.). *Higher Education as a public good. Critical perspectives on theory, policy and practice* (15-27). Peter Lang Publishing Group.

Barros, M. (1984). *Palena: un río, un arbitraje*. Editorial Santillana.

Beck, U. (1993). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la Globalización*. Paidós.

Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Paidós.

Beck, U. & Grande, E. (2006). *La Europa cosmopolita, sociedad y política en la segunda modernidad*. Paidós.

Becker, G. (1983). *El capital humano: Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Alianza Editorial.

Beerens, E. (2010). *Global models for the national research university: adoption and adaptation in Indonesia and Malaysia*. *Globalization, Societies and Education* 8(3), 369–391. <https://doi.org/10.1080/14767724.2010.505099>

240

Benjamin, W. (2001). *Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iliminaciones IV*. Taurus.

Benneworth, P. (2013) *University Engagement with Socially Excluded Communities*. In: Benneworth P. (ed.) *University Engagement With Socially Excluded Communities*. Springer, [https://doi.org/10.1007/978-94-007-4875-0\\_1](https://doi.org/10.1007/978-94-007-4875-0_1)

Benveniste, E. (1983). *Vocabulario de las instituciones indoeuropeas*. Taurus.

Berger, P. & Luckmann, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Editores.

Bericat, E. (1998). *Integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Ariel.

Bernasconi, A. (2007). Is there a Latin American model of the university?. *Comparative Education Review* 52(1), 27-52. <https://doi.org/10.1086/524305>

Bernasconi, A. & Rojas, F. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Editorial Universitaria.

Bessette, J. (1994). *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy & American National Government*. University of Chicago Press.

Beyer, H. (2009, enero). Igualdad de Oportunidades y Selección a las Universidades. *Puntos de Referencia* 303, 1-10. Consultado el 22 de junio de 2017. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304094705/pder303\\_beyer.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304094705/pder303_beyer.pdf)

Bivens, F., Haffenden, J. & Hall, B. (2015). Knowledge, Higher Education and the Institutionalization of Community-University Research Partnerships. In: B. Hall; R. Tandon & C. Tremblay (eds.) *Strengthening community university research partner ships: Global perspectives* (5-30). University of Victoria and PRIA.

Boisier, S. (1995). La modernización del Estado: una mirada desde las regiones. *Nueva Sociedad* 139, 38-50. Consultado el 09 de julio de 2018. [https://nuso.org/media/articles/downloads/2445\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/2445_1.pdf)

Boisier, S. (1996). Modernidad y territorio (Cuadernos del ILPES N°42). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES]. Consultado el 12 de junio de 2019. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9712/S9591083\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9712/S9591083_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *Revista EURE* 26(77), 81-107. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700004>

Boisier, S. (2001). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? En: O. Madoery & A. Vázquez-Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (48-74). *Homo Sapiens*.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure* 30(90), 27-40. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>

Boucher, G., Conway, C. & Van Der Meer, E. (2003). Tiers of engagement by universities in their region's development. *Regional Studies*, 37(9), 887-897. <https://doi.org/10.1080/0034340032000143896>

Boudeville, J. (1965). *Los espacios económicos*. Editorial EUDEBA.

Boyer, E. L. (1996). The scholarship of engagement. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences* 49(7), pp. 18-33. <https://doi.org/10.2307/3824459>

Brunner, J. J. (2011). Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha. En: M. Jiménez & F. Duran del Fierro (eds.). *Un Recorrido por la Historia Reciente de la Educación Superior Chilena 1967–2011* (21-42). Aequalis / Universidad Santo Tomás.

Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Universidad Diego Portales.

Cabrero, E. (1996). Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias. *Nueva Sociedad* 142, marzo-abril 1996, pp. 72-95. Consultado el 16 de julio de 2019. [https://www.nuso.org/media/articles/downloads/2487\\_1.pdf](https://www.nuso.org/media/articles/downloads/2487_1.pdf)

Cancino, V. & Schmal, R. (2014). Sistema de Acreditación Universitaria en Chile: ¿Cuánto hemos avanzado? *Revista Estudios Pedagógicos* 40(1), 41-60. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052014000100003>

Cardoso, F. & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.

Carreño, L. (2003). Los sucesos de Chile Chico, 1917-1918. Un episodio del poblamiento de Aisén. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 1(7), 121-147. <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/historiasocial/article/view/332>

Carrier, D. & Van Vught, F. (1989). Recent developments in the governance of higher education and higher education curricula. In: F. van Vught (ed.). *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education* (73-96). Jessica Kinsley Publishers.

Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editores.

Castiglioni, R. y Rovira Kaltwasser, C. (2016). Introduction. Challenges to Political Representation in Contemporary Chile. En *Journal of Politics in Latin America* 8(3), pp. 3–24. <https://doi.org/10.1177/1866802X1600800301>

Charles, D. (2007, december). *Universities and Engagement with Cities, Regions and Local Communities*. Pascal Hot Topic. Consultado el 16 de junio de 2015. <http://w.pascalobservatory.org/sites/default/files/David%20R%20Charles%20Dec%202007.pdf>

Chernilo, D. (2008). *A social theory of the nation-state: The political forms of modernity beyond methodological nationalism*. Routledge.

Christensen, C. & Eyring, H. (2011). *The Innovative University: Changing the DNA of Higher Education from the Inside Out*. Jossey-Bass Higher and Adult Education Series.

Clark, B. R. (1983). *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.



Clark, B. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Pergamon-Elsevier.

Clifford, J. (1991). Sobre la autoridad etnográfica. En: C. Reynoso (comp). *El surgimiento de la antropología posmoderna* (141-170). Gedisa.

Coccia, E. (2017). *La vida de las plantas. Una metafísica de la mixtura*. Miño y Dávila Editores.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional [CAPDDR] (2014). *Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*. Presidencia de la República de Chile. Consultado el 22 de marzo de 2016. <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2000). *Desarrollo económico local y descentralización. Aproximación a un marco conceptual (LC/R.1964)*. Publicación de las Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/1/S00020088\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/1/S00020088_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina. 1990-1999 (LC/G.2212-P/E)*. Publicación de las Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/1/S2004000\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/1/S2004000_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] / Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ] (1996). *Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos, Proyecto Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe (LC/R.1964)*. Publicación de las Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/1/S00020088\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/1/S00020088_es.pdf)

Comisión de Estudios de la Educación Superior [CEES] (1991). *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa. Informe de la Comisión de Estudios de la Educación Superior*. Comisión de Estudios de la Educación Superior. Consultado el 3 de diciembre de 2016. [https://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/Una\\_Politica\\_para\\_el\\_Desarrollo/Una\\_politica\\_para\\_el\\_Desarrollo\\_Libro\\_Completo.pdf](https://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/Una_Politica_para_el_Desarrollo/Una_politica_para_el_Desarrollo_Libro_Completo.pdf)

Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales [CIDEZE] (2007). *Política Pública para Territorios Especiales Aislados (Documento Base)*. Subsecretaría de Desarrollo Regional [SUBDERE]. Consultado el 22 de septiembre de 2019 [http://www.subdere.cl/1510/articles-67660\\_recurso\\_2.pdf](http://www.subdere.cl/1510/articles-67660_recurso_2.pdf)

243

Comisión Nacional de Acreditación [CNA] (2013). *Aprueba reglamento sobre áreas de acreditación acorde al artículo 17 de la Ley 20.129*. Comisión Nacional de Acreditación. <https://www.cnachile.cl/Documentos%20de%20Paginas/RES-DJ-01.pdf>

Comisión Nacional de Acreditación [CNA] (2017). *Cuenta Pública 2016*. Comisión Nacional de Acreditación. <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/Cuenta%20Publica%202016.pdf>

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior [CAPES] (2008). Los desafíos de la educación superior chilena. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Consultado el 08 mayo de 2015. [www.ubiobio.cl/web/descargas/InformeCAPfinal.pdf](http://www.ubiobio.cl/web/descargas/InformeCAPfinal.pdf)

Consejo Nacional de Educación (CNED) (2017a). Informe regional índices tendencias región de Aysén. Consejo Nacional de Educación. Consultado el 13 de abril de 2018. [https://www.cned.cl/sites/default/files/informeregional\\_aysen.pdf](https://www.cned.cl/sites/default/files/informeregional_aysen.pdf)

Consejo Nacional de Educación (CNED) (2017b). Ficha Institucional Individual. Consejo Nacional de Educación. Consultado el 05 de agosto de 2020. <https://www.cned.cl/indices/ficha-institucional-individual-anos-2007-2019>

Contraloría General de la República de Chile [CGR] (2016). Financiamiento fiscal a la educación superior 2015. Contraloría General de la República de Chile.

Corporación de Fomento de la Producción [CORFO], Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] / Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES] (2004). Estudio Identificación, y Análisis de Oportunidades de Inversión para la Región de Aysén. Publicación de las Naciones Unidas.

Corominas, Joan (1983a). Diccionario crítico etimológico castellano e hispano (Tomo V). Editorial Gredos: Madrid, España.

Corominas, Joan (1983b). Breve diccionario etimológico de la lengua Castellana. Editorial Gredos.

Corte Suprema (2017). Sentencia Rol N° 3598-2017. Poder Judicial. Consultado el 05 agosto de 2020. <https://www.pjud.cl/documents/396729/0/PROTECCION+RECTORA+PEY+SUPREMA.pdf/f524b252-3571-49ca-887a-9ee7a786999c>

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, *University of Chicago Legal Forum* 1989(1), 139-167. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

Consortio de Universidades del Estado [CUECH] (2009). Nuevo Trato con el Estado: Fortaleciendo la educación superior estatal. Consortio de Universidades del Estado. Consultado el 22 de mayo de 2015. <http://www.uchile.cl/uchile/download.jsp?document=51009&property=attachme nt&index=0&content=>

Dahlberg, L. & Siapera, E. (2007). Introduction: Tracing Radical Democracy and the Internet. In: L. Dahlberg & E. Siapera (Eds.). *Radical Democracy and the Internet. Interrogating Theory and Practice* (1-16). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230592469>

Daly, H. (2005). Economics in a Full World. *Scientific American* 293, 100-107. <https://doi:10.1038/scientificamerican0905-100>

- Dardot, P. & Laval, C. (2013). *The new way of the world: on neoliberal society*. Verso.
- Darwin, C. (1909). *The Voyage of the Beagle*. P. F. Collier & Son Corporation.
- Dataciencia (2020, 17 de junio). Dimensión de la producción científica nacional. [https://dataciencia.anid.cl/region\\_report](https://dataciencia.anid.cl/region_report)
- Day, R. & Gastel, B. (2006). *How to write and publish a scientific paper*. Greenwood Press.
- De la Maza, G. (2015). Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy. En: M. A. Garretón (ed.). *La Gran Ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (pp. 109- 131). LOM Ediciones.
- de Sousa Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Editorial Trotta.
- Delanty, G. (2001). *Challenging Knowledge: The University in the Knowledge Society*. Open University Press.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1997). *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Pre-Textos
- Deneen, P. (2018). *Why Liberalism Failed*. Yale University Press.
- Denzin, N. (1970). *Sociological Methods: a Source Book*. Aldine Publishing Company.
- Denzin, N. (2001). The reflexive interview and performative social science. *Quality Research* 1(1), 23-45. <https://doi.org/10.1177/146879410100100102>
- DeWalt, K. & DeWalt, B. (2002). *Participant observation: a guide for fieldworkers*. AltaMira Press
- Díaz, E. & Careaga, R. (2010). *Buenas prácticas del aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en Chile*. Comisión Nacional de Educación - CNA.
- Donoso, S. & von Bülow, M. (2017). Introduction: Social Movements in Contemporary Chile. In: S. Donoso & M. von Bülow (eds). *Social Movements in Chile. Organization, Trajectories, and Political Consequences* (7-28). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-60013-4>
- Donoso, S. (2013), Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement. *Journal of Latin American Studies* 45(1), 1–29. <https://doi.org/10.1017/S0022216X12001228>
- Douglass, J.A. (2016a). *The evolution of flagship universities: From the traditional to the new*. Research & Occasional Paper Series: CSHE.11.16. University of California, Berkeley. [https://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/publications/rops.cshe\\_.11.16.douglass.historyflagships.12.7.2016.pdf](https://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/publications/rops.cshe_.11.16.douglass.historyflagships.12.7.2016.pdf)

Douglass, J.A. (2016b). Knowledge based economic areas and flagship universities. A Look at the New Growth Ecosystems in the US and California. Research & Occasional Paper Series: CSHE.9.16. University of California, Berkeley. [https://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/publications/rops.cshe\\_9.16.douglass.caluseconomicareasuniversities.10.17.2016.pdf](https://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/publications/rops.cshe_9.16.douglass.caluseconomicareasuniversities.10.17.2016.pdf)

Douglass, J.A. (2014). Profiling the flagship university model: An exploratory proposal for changing the paradigm from ranking to relevancy. Research & Occasional Paper Series: CSHE.5.14. University of California, Berkeley. [https://www.researchgate.net/publication/267028377\\_PROFILING\\_THE\\_FLAGSHIP\\_UNIVERSITY\\_MODEL\\_An\\_Exploratory\\_Proposal\\_for\\_Changing\\_the\\_Paradigm\\_From\\_Ranking\\_to\\_Relevancy](https://www.researchgate.net/publication/267028377_PROFILING_THE_FLAGSHIP_UNIVERSITY_MODEL_An_Exploratory_Proposal_for_Changing_the_Paradigm_From_Ranking_to_Relevancy)

Dougnac, P. (2016). Una revisión del concepto anglosajón public engagement y su equivalencia funcional a los de extensión y vinculación con el medio. Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana 53(2), 1-19. <https://doi.org/10.7764/PEL.53.2.2016.11>

Drucker, J. & Goldstein, H. (2007). Assessing the regional economic development impacts of universities: a review of current approaches. International Regional Science Review 30, 20–46. <https://doi.org/10.1177/0160017606296731>

Echeverría, R. R. (1993). El búho de Minerva. Introducción a la filosofía moderna. Dolmen.

Edwards, D. (1997). Discourse and Cognition. Sage.

Enders, J. (2004). Higher education, internationalisation, and the nation-state: Recent developments and challenges for governance theory. Higher Education 47(3), 361–382. <https://doi.org/10.1023/B:HIGH.0000016461.98676.30>

Erickson, F. & Mohatt, G. (1982). Cultural organization of participation structures in two classrooms of Indian students. In: G. Spindler (Ed.). Doing the ethnography of schooling: Educational anthropology in action (132-174). Holt, Rinehart, and Winston.

Ernout, A. & Meillet, A. (2001) Dictionnaire étymologique de la langue latine. Histoire des mots [1ra edición 1932] Librairie Klincksieck.

Espinoza, V. (2010). Redes de poder y sociabilidad de la élite política chilena. Los parlamentarios 1990-2005. Polis, Revista Latinoamericana 9(26), 251-286. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682010000200013>

Evans M. & Zimmermann, M. (2014). The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview. In: M. Evans & A. Zimmermann (eds.). Global perspective on subsidiarity (1-8). Springer.

Fardella, C. (2020). Abrir la jaula de oro. La universidad managerial y sus sujetos. Izquierdas, 49, 2299-2320. [http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art110\\_2299\\_2320.pdf](http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art110_2299_2320.pdf)

Fear, F., Rosaen, C., Bawden, R., & Foster-Fishmann, P. (2006). Coming to critical engagement: An autoethnographic exploration. University Press of America.

Felsenstein, D. (1996). The University in the Metropolitan Arena: Impacts and Public Policy Implications. *Urban Studies* 33(9), 1565-1580. <https://doi.org/10.1080/0042098966501>

Ferlie, E., Musselin, C. & Andresani, G. (2008). The Steering of Higher Education Systems: A Public Management Perspective. *Higher Education* 56(3), 325-348. <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9125-5>

Fleet, N., Victoreno, P., Lagos, F., Montiel, B. y Cutipa, J. (2017). Midiendo la vinculación de las instituciones de educación superior con el medio y su impacto. Estudio de las mejores prácticas en el mundo y desarrollo de instrumento piloto para instituciones chilenas [Cuadernos de Investigación en Aseguramiento de la Calidad n° 6]. Comisión Nacional de Acreditación.

Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata.

Fontana, A. & Frey, J. (2005). The Interview, from neutral stance to political involvement. In: N. Denzin & S. Lincoln (comp.). *The Sage Handbook of Qualitative Research* (695-727). Sage.

Foucault, M. (2006). *Historia de la sexualidad. La voluntad de saber. Siglo XXI*.

Fournier, V. (2008). Escaping from the economy: the politics of degrowth. *International Journal of Sociology and Social Policy* 28(11/12), 528-545. <https://doi.org/10.1108/01443330810915233>

Fraser, N. (2013). *Fortunes of feminism: from state-managed capitalism to neoliberal crisis*. Verso Books.

Freire, P. (1984). *¿Extensión o Comunicación? La concientización en el medio rural. Siglo XXI*.

Friedman M. (1966). *Capitalismo y Libertad*. Rialp.

Friedman M. & Friedman, R. (1983). *Libertad de elegir*. Orbi.

Fuenzalida, M. & Quiroz, R. (2012). La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile. *Polis, Revista Latinoamericana* 11(31), 157-168. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682012000100009>

Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta.

Gadamer, H. (1999). *Verdad y método I*. Ediciones Sígueme.

García, C. (2003). Balance de la década de la globalización y de las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe. En: Marcela Mollis (comp.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder*

financiero (17-37). CLACSO.

Garfinkel, H. (1996). *Estudios de etnometodología*. Editorial Anthropos.

Garretón, M.A. & Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras Los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política* 30(1), 115-148. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100007>

Garretón, M. A. (1985). La intervención militar de las universidades: 1973-1985. En: M. A. Garretón, & J. Martínez (dir.). *Universidades chilenas: Historia, reforma e intervención* (101-119). Ediciones SUR.

Garretón, M. A. (2016). La Ruptura entre política y sociedad. Una introducción. En: M. A.

Garretón, (coord.). *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (11-20). LOM Editores.

Gayle, J. C., Tewarie, B., & White, A. Q. (2003). *Governance in the Twenty-First Century University: Approaches to Effective Leadership and Strategic Management*. Jossey-Bass

Geertz, C. (1989). *El antropólogo como autor*. Paidós.

Geertz, C. (2000). *La interpretación de las culturas*. Gedisa.

Gelmon, S.B., Seifer, S. D., Kauper-Brown, J & Mikkelsen M. (2005). Building Capacity for community engagement institutional self assesment. *Community-Campus Partnerships for Health*. Consultado el 20 de mayo de 2020. <https://communityengagement.uncg.edu/wp-content/uploads/2014/08/self-assessment-copyright.pdf>

Gertler, M. S. (2003) Tacit knowledge and the economic geography of context, or the undefinable tacitness of being (there). *Journal of Economic Geography* 3(1), 75–99. <https://doi.org/10.1093/jeg/3.1.75>

Giordani, J. (2004): *Hacia una Venezuela productiva*. Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Giroux H. (2018). *La guerra del neoliberalismo contra la educación superior*. Herder Editorial.

Giroux, H. (1992). *Teoría y resistencia en educación*. Siglo XXI.

Glaser, B & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded Theory*. Aldine.

Goddard, J. (2009). *Reinventing the Civic University*. NESTA.

Goddard, J., Kempton, L., Vallance, P., Cappello, R., Olechnicka, A., & Gorzelak, G. (2012).

*The civic university: Connecting the global and the local*. In: R. Capello, A. Olechnick, & G. Gorzelak (eds.). *Universities, cities and regions loci for knowledge and innovation creation*



(43-63). Routledge.

Gómez, L. (2011). Trayectos y trayectorias de la extensión universitaria. *Ciencia Política* 12(1), 109-146. Consultado el 13 de junio de 2020. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41508>

Góngora, Mario (2003), *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Editorial Universitaria

Gornitzka, Å.; Kyvik, S. & Larsen, I. M. (1998). The Bureaucratisation of Universities. *Minerva* 36(1), 21-47. <https://doi.org/10.1023/A:1004382403543>

Gorz, A. (1967). *Strategy for labor: a radical proposal*. Beacon Press.

Gramsci, A. (1981). *Cuadernos de la cárcel*. Tomo 1. Ediciones Era.

Grau, F. X. (2016). A short communication on glocal universities. *International Journal of Knowledge-Based Development* 7(1), 63–74. . <https://doi.org/10.1504/IJKBD.2016.075442>

Grau, F. X. (2014). The “Glocal” University. Consultado el 22 de agosto de 2019. [http://www.guninetwork.org/files/glocal-university\\_fx\\_grau\\_2014.pdf](http://www.guninetwork.org/files/glocal-university_fx_grau_2014.pdf)

Guber, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI.

Guber, R. (2004): *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Paidós.

Guéhenno, J. M. (1995). *El fin de la democracia: La crisis política y las nuevas reglas del juego*. Paidós.

Guess G. (2005). Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines. *Public Administration Review* 65(2), 217-230. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00446.x>

Gobal University Network for Innovation [GUNI] (2013). *Report. Higher Education in the World 5. Knowledge, Higher Education & Engagement: Contributing to Social Change*, GUNI Report. Palgrave.

Guzmán, J. & H. Larraín (1981). Debate sobre nueva legislación universitaria. *Realidad* 22, 19-32.

Guzmán-Valenzuela, C. & Martínez, M. (2016). Tensiones en la construcción de identidades académicas en una universidad chilena. *Estudios Pedagógicos* 42(3), 191-206. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000400010>

Habermas, J. (2010). The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964). In: J. Gripsrud, H. Moe, A. Molander, & G. Murdock (Eds.). *The Idea of the Public Sphere: A Reader* (114-120). Lexington Books.



Habermas, Jürgen (2008). *El derecho internacional en transición hacia un escenario posnacional*. Katz Editores.

Habermas, Jürgen (2000). *La constelación posnacional*. Paidós.

Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez*. Trotta.

Harambour, A. (2012). *Borderland Sovereignties. Postcolonial Colonialism and State Making in Patagonia. Argentina and Chile, 1840s-1922* [tesis de doctorado, State University of New York]. Repositorio Institucional SUNY. <https://dspace.sunyconnect.suny.edu/handle/1951/59684>

Hardill, I., Gray, M., & Benneworth, P. (2006). *Harnessing all a region's capacities: Inclusion issues*. In: I. Hardill, P. Benneworth, M. Baker & L. Budd (eds.). *The rise of the English regions?* (87-101). Routledge.

Hart, A. & Aumann, K. (2013). *Challenging inequalities through community–university partnerships*. In: P. Benneworth (ed.), *University engagement with socially excluded communities* (47-65). Springer.

Hart, A. & Northmore, S. (2011). *Auditing and evaluating university-community engagement: Lessons from a UK case study*. *Higher Education Quarterly* 65(1), 34-58. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2273.2010.00466.x>

Harvey, D. (2005). *Neoliberalism: A brief history*. Oxford University Press.

Hawes, G. & Donoso S. (1997). *Las universidades con aportes estatales post-reforma de 1981 informe sobre la educación superior en Chile 1997*. Corporación de Promoción Universitaria.

Hayek, F. (2008). *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial.

Hegel, G. W. (1987). *Fundamento de la filosofía del Derecho*. Siglo Veinte Editores.

Hiernaux, D. (1999). *Los senderos del cambio. Tecnología sociedad y territorio en los albores del siglo XXI*. Plaza y Valdés.

Higgins, M. D. (2012, 24 february). *Remarks by President Michael D. Higgins at the launch of the Irish Centre for Autism and Neurodevelopmental Research* [ponencia]. <http://www.president.ie/speeches/launch-of-the-irish-centre-forautismandneurodevelopmental-research/>

Hobbes, T. (2011). *Leviathan*. Createspace Independent Publishing Platform

Hobsbawm, E. (2000). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Editorial Crítica.

Hobsbawm, E. (1998). *La era del imperio, 1875-1914*. Crítica / Grijalbo Mondadori.

Holmwood, J. (2011). The Idea of a Public University. In: J. Holmwood (ed.). A manifesto for the public university (12-26). Bloomsbury Academic.

Huffman, D. & Quigley, J. M. (2002). The role of the university in attracting high tech entrepreneurship: a Silicon Valley tale. *The Annals of Regional Science* 36(3), 403–419. Consultado el 17 de septiembre de 2018. <https://escholarship.org/uc/item/39p8c937>

Huneus, C. (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Taurus.

Ibáñez, T. (1989). La psicología social como dispositivo desconstruccionista. En: T. Ibáñez (coor.). *El conocimiento de la realidad social* (109-133). Senda.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES] (2007). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. ILPES / CEPAL. Consultado el 12 de octubre de 2016. <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/29076/ILPES-ALC%20Economia%20y%20territorio.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas [INE] (2019). *Síntesis de resultados censo 2017 Región de Aysén*. INE.

Instituto Nacional de Estadísticas [INE] (2007). *División Política Administrativa y Censal*. INE. Consultado el 30 de abril de 2019. <http://www.ineloslago.cl/archivos%5Cfiles%5Cpdf%5CDivisionPoliticoAdministrativa%5Closlagos.pdf>

Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 societies*. Princeton University Press.

Iñiguez, L. & Antaki, C. (1994). El análisis del discurso en psicología social. *Boletín de Psicología* 48, 55-75. Consultado el 17 de junio de 2018. [https://www.academia.edu/2023083/El\\_an%C3%A1lisis\\_del\\_discurso\\_en\\_psicolog%C3%ADa\\_social](https://www.academia.edu/2023083/El_an%C3%A1lisis_del_discurso_en_psicolog%C3%ADa_social)

IPSOS (2010). *Estudio exploratorio sobre efectos de la acreditación institucional en la calidad de la educación superior en Chile*. IPSOS. Consultado el 21 de agosto de 2019. <https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/Estudio%20IPSOS%20-%20Informe%20Final.pdf>

251

Jongbloed, B.; Enders, J. & Salerno, C. (2008). Higher Education and its Communities: Interconnections, Interdependencies and a Research Agenda. *Higher Education* 56, 303-324. <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9128-2>

Judt, T. (2019). *Algo va mal*. Debolsillo.

Kaplinsky, R, & Morris, M. (2000) *A Handbook for Value Chain Research*. IDRC. Consultado el 27 de octubre de 2018. [https://www.researchgate.net/publication/42791981\\_A\\_Handbook\\_for\\_Value\\_Chain\\_Research](https://www.researchgate.net/publication/42791981_A_Handbook_for_Value_Chain_Research)

Keating, M. (1997). The political economy of regionalism. In: M. Keating & J. Loughlin

(eds.). The political economy of regionalism (17-40). Frank Cass.  
Kehm, B. (2012). Introducción. En: B. Kehm (comp.). La Nueva Gobernanza de los Sistemas Universitarios (9-18). Octaedro.

Kerr, C. (2001). The uses of the university. Harvard University Press.

Kim, L. (2001). Swedish Higher Education Policy. *International Higher Education* 23. <https://doi.org/10.6017/ihe.2001.23.6590>

Kindon, S., Pain, R. & Kesby, M. (2007). Participatory action research: origins, approaches and methods. In: S. Kindon, R. Pain & M. Kesby (eds.). *Participatory action research approaches and methods: Connecting people, participation and place* (9-18). Routledge.

Koljatic, M. & Silva, M. (2010). Algunas reflexiones a siete años de la implementación de la PSU. *Revista Estudios Públicos* 124, 125-146.

Kotsko, A. (2018). *Neoliberalism's Demons. On the Political Theology of Late Capital*. Stanford University Press.

Kresl, P. K. (2005) *Planning cities for the future: urban economic strategies in Europe*. Edward Elgar

Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *The Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499. <http://dx.doi.org/10.1086/261763>

Krugman, P., Stiglitz, J., Azua, J., Toffler, A., Steinberg, F., Soros, G., et al. (2008). La crisis económica mundial. Editorial La Oveja Negra, Quintero Editores.

Kuhn, T. (2013). *Estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Kvale, S. (1996). *Interviews: An introduction to qualitative research interviewing*. Sage.  
Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós: Barcelona, España.

Laclau, E. & Chantal, M. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Larsen, I., Maassen, P. & Stensaker, B. (2009). Four Basic Dilemmas in University Governance Reform. *Higher Education Management and Policy* 21(3), 41-58. <http://dx.doi.org/10.1787/hemp-21-5ksdxgpdnds1>

Latinobarómetro (2018). Fin de la tercera ola de democracias. Consultado el 3 de agosto de 2017. [https://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus\\_Horribilis.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf)

Latouche, S. (2009a). La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante?

Icaria

Latouche, S. (2009b). *Decrecimiento y posdesarrollo: el pensamiento creativo contra la economía del absurdo*, Editorial Icaria.

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial.

Laval, C. & Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa.

Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana*. LOM Editores.

Norbert Lechner (1992). El debate sobre Estado y Mercado. *Nueva Sociedad* 121, 32-43. [https://nuso.org/media/articles/downloads/2317\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/2317_1.pdf)

Leihy, P. & Salazar, J. (2012). Institutional, Regional and Market Identity in Chilean Public Regional Universities. In: R. Pinheiro, P. Benneworth & G. Jones (eds.), *Universities and Regional Development: A critical assessment of tensions and contradictions* (141-159). Routledge.

Levitsky, S. & Roberts, K. (2011). Conclusion: Democracy, development. And the left. In: S. Levitsky & Roberts, K. (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.

Levy, D. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. University of Chicago Press.

Lewis, C. (1891). *An Elementary Latin Dictionary*, Harper & Brothers

Lewis, C. & Short, C. (1879). *A Latin Dictionary*. Clarendon Press.

Leyton, D. (2014). Políticas de acción afirmativa y su discurso de inclusión en la educación superior. *Potencialidades y desafíos*. En: C. Román (ed.). *Contexto, experiencias e investigaciones sobre los Programas Propedéuticos en Chile* (11-27). Universidad Cardenal Silva Henríquez.

Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, sociedad y desarrollo* 7(3), 207-220. Consultado el 27 de agosto de 2020. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722010000300001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722010000300001&lng=es&tlng=es)

Lucca, N. y Berríos, R. (2003). *Investigación cualitativa, fundamentos, diseños y estrategias*. Ediciones S. M.

Maassen, P. (2008). The Modernisation of European Higher Education. *National Policy Dynamics*. In: A. Amaral, I. Bleiklie & C. Musselin (eds.). *From Governance to Identity, Festschrift for Mary Henkel* (95-113). Springer Science

Malmfors, B., Garnsworthy, P. & Grossman, M. (2004). *Writing and presenting scientific papers*. Cambridge University Press. The Cronwell Presss Group. Trowbridge, UK.

Mampaey, J. & Zanoni, P. (2015). Reproducing monocultural education: Ethnic majority staff's discursive constructions of monocultural school practices. *British Journal of Sociology*

of Education 37(7). 1-19. <http://dx.doi.org/10.1080/01425692.2014.1001059>  
Mançano, B. (2011). Territorios, teoría y política. En: G. Calderón & E. León (coord.). Descubriendo la espacialidad social en América Latina. Reflexiones desde la geografía sobre el campo, la ciudad y el medio ambiente. Vol. 3 (21-51). Editorial Itaca.

Mandel, E. (1972). El capitalismo tardío. Ediciones Era.

Mansuy, D. (2016). Nos fuimos quedando en silencio. La agonía del Chile de la transición. Instituto de Estudios de la Sociedad (IES).

Marginson, S. (2016). Public/private in higher education: a synthesis of economic and political approaches. *Studies in Higher Education* 43(2), 322-337. <https://doi.org/10.1080/03075079.2016.1168797>

Marginson, S. (2018). The New Geo-politics of Higher Education: Global Cooperation, National Competition and Social Inequality in the World-Class University (WCU) sector [Working Paper N° 34]. Centre for Global Higher Education working paper series. <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp34final.pdf>

Marginson, S. & Ordorika, I. (2011). Global hegemony in higher education and research. In: D. Rhoten and C. Calhoun, C. (edits.). *Knowledge matters: The public mission of the research university* (67-129). Columbia University Press.

Marginson, S. & Van der Wende, M. (2007) *Globalisation and Higher Education*. OECD, Directorate for Education

Marsiske S. (2004). Historia de la autonomía universitaria en América Latina. *Perfiles Educativos* 26(105-106), 160-167. Consultado el 03 de abril de 2017. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982004000100008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982004000100008)

Martínez, M. (1998). *La investigación cualitativa etnográfica en educación: Manual teórico-práctico*. Trillas.

Martinic, M. (1992). *Historia de la Región Magallánica*. 2 tomos. Universidad de Magallanes.

Masalleras, M., & Ortega, R. (2012). Fronteras interiores; Una contribución del ejército vigente, *Memorial del Ejército de Chile* (488), 135-147.

Massey, D. (1984). *Spatial Divisions of Labour. Social Structures and Geography of Production*. Macmillan.

Matear, A. (2007). Tension between state and market in Chile. *Education Policy and Culture*. En *European Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 83, 61-82. <http://doi.org/10.18352/erlacs.9633>

McMillan, J. & Schumacher, S. (2005). *Investigación educativa*. Editorial Pearson-Addison Wesley.

Menard, A. 2017. El exterminio como patrimonio. *Revista Chilena de Antropología* 36, 335-343 <http://doi.org/10.5354/0719-1472.2017.47498>

Mitchell, R., Agle, B. & Wood, D. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review* 4(22), 853–886. <https://doi.org/10.2307/259247>

Ministerio de Educación [MINEDUC] (2016). Cuenta pública 2015. Mineduc: Santiago de Chile

Ministerio de Educación [MINEDUC] (2015a). Una comunidad que sueña la Universidad Estatal de Aysén. Propuestas ciudadanas de una región que dialoga. MINEDUC.

Ministerio de Educación [MINEDUC] (2015b). Sentando las bases para habitar de otro modo el planeta. Propuesta de la Comisión Ejecutiva para crear la Universidad Estatal de Aysén. MINEDUC.

Morgan, K. (2001, 20-23 september). The exaggerated death of geography: Localized learning, innovation and uneven development [Paper]. The Future of Innovation Studies Conference. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.564.1384&rep=rep1&type=pdf>

Moulian, T. (2006). Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973). Lom Editores.

Moulian, T. (2002). Chile anatomía de un mito. LOM Editores.

Ronaldo Munck (2010). Civic engagement and global citizenship in a university context core business or desirable add-on? *Arts & Humanities in Higher Education* 9(1) 31–41. <https://doi.org/10.1177/1474022209350102>

Munck, R., McQuillan, H. & Ozarowska, J. (2012). Civic Engagement in a Cold Climate: A Glocal Perspective. In: L. McIlrath, A. Lyons & R. Munck (eds.). *Higher education and civic engagement* (15-29). Springer. <https://doi.org/10.1057/9781137074829>

Naciones Unidas (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1). Publicación de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>

Neave, G. (2006). Redefining the social contract. *Higher Education Policy* 19, 269–286. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300130>

Neave, G.; & F. van Vught (1991). Conclusión. In: G. Neave & F. Van Vught (comp). *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa* (377-399). Gedisa.

Nietzsche, Friedrich (2001). *La Gaya Ciencia*. Akal.

Nybom, T. (2003) *The Humboldt legacy: reflections on the past, present, and future of the*



European university. *Higher Education Policy* 16(2), 141–159. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300013>

Ocampo, J. A. (2004). América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX. *El Trimestre Económico* 71(284), 725-786. <https://doi.org/10.2307/20856835>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2001). *Territorial Outlook 2001*. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2007). *La educación superior y las regiones: globalmente competitivas, localmente comprometidas*. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2009a). *Educación superior en el desarrollo regional y de ciudades*. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2009b). *Estudios Territoriales de la OCDE: Chile 2009*. OECD Publishing / Ministerio del Interior.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2014). *Education at a glance. 2014*. OECD indicators. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2015). *Education at a glance 2015*. OECD indicators. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] & Banco Mundial [BM] (2009). *La educación superior en Chile*. OCDE / BM / Ministerio de Educación de Chile.

Olsen, J. & Maassen, P. (2007). *European Debates on the Knowledge Institution: The Modernisation of the University at the European Level*. In: P. Maassen & J. Olsen (eds.), *University Dynamics and European Integration* (3-22). Springer Science. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1_1)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2010). *Las Transformaciones de la educación superior de América Latina: identidades en construcción*. *Revista Educación Superior y Sociedad: Nueva Época* 15(1), 1 -217. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265533>

Organización Mundial de Comercio [OMC] (2017). *Global value chain development report 2017: measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development*. World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/200681521003568933/Global-value-chain-development-report-2017-measuring-and-analyzing-the-impact-of-GVCs-on-economic-development>

Ortiz E. (2018). *Universidades regionales en Chile; tensiones entre lo global y lo local*. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación* 17(34), 149-156. <https://doi.org/10.21703/rexe.20181734eortiz3>



Ortiz, M., & Morales, M. (2011). La educación universitaria en América Latina: concepciones y tendencias. *Educación y Educadores* 14(2), 349-366. <https://doi.org/10.5294/edu.2011.14.2.6>

Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes: La evolución de las Instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Ouedraogo, H. (2003). Decentralization and local governance: experiences from francophone West Africa. *Public Administration and Development*.23, 97-103. <https://doi.org/10.1002/pad.263>

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(1), 100-116. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2015.38363>

Pinheiro, R., Benneworth, P. & Jones, G. (2012). 'Understanding Regions and the Institutionalization of Universities'. In: R. Pinheiro, P. Benneworth & G. Jones (eds.). *Universities and Regional Development. A Critical Assessment of Tensions and Contradictions* (11-32). Routledge.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1998). *Las paradojas de la modernización*. Publicación de las Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2001): *Política corporativa del PNUD para los informes de Desarrollo Humano (NHDRs) [Documento de trabajo]*. Publicación de las Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2014). *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Publicación de las Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2015). *Los tiempos de la politización*. Publicación de las Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2018a). *Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. Resumen ejecutivo*. Publicación de las Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2018b). *Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*. Publicación de las Naciones Unidas.

Polanyi, K. (2017). *La gran transformación. Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo*. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Portales, F. (2010). *Chile: una democracia tutelada*. Editorial Sudamericana.

Potter, J. & Wetherell, M. (1987). *Discourse and Social Psychology*. Sage.

Potter, J. (1998). La representación de la realidad. Discurso, retórica y construcción social. Paidós.

Prebisch, R. (1950). Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico. En: Cepal (ed.). Estudio económico de América Latina, 1949. Publicación de Naciones Unidas.

Prieto, J. & M. Noel (2008). Universidades regionales: algunos desafíos para las instituciones y las políticas públicas. En: J. J. Brunner & C. Peña (eds.). Reforma de la Educación Superior (445-467). Ediciones Universidad Diego Portales.

Pusser, B. (2012). Power and authority in the creation of a public sphere through higher education. In: B. Pusser, K. Kemper, S. Marginson, & I. Ordorika (Eds.). Universities and the public sphere: Knowledge creation and state building in the era of globalization (27-46). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203847848>

Quintana A. (2006). Metodología de Investigación Científica Cualitativa. En: A. Quintana & W. Montgomery (eds.). Psicología: Tópicos de actualidad (47-84). UNMSM.

Raffestin, C. (2011). Por una geografía del poder. Ediciones El Colegio de Michoacán.

Raghuram, R. & Zingales, L. (2003). Saving Capitalism from the Capitalists: How Open Financial Markets Challenge the Establishment and Spread Prosperity to Rich and Poor Alike. Currency: New York, USA.

Ratzel, F. (1975). Antología geopolítica. Editorial Pleamar.

Reynoso, C. (1991). Prólogo. En: C. Reynoso (comp.). El surgimiento de la antropología posmoderna (11-60). Gedisa.

Rifkin, J. (2019). El Green New Deal global: Por qué la civilización de los combustibles fósiles colapsará en torno a 2028 y el audaz plan económico para salvar la vida en la tierra. Editorial Planeta.

Rivera, F., Rivera-Vargas, P. & Alonso, C. (2016). Universidad de Aysén: Nuevos desafíos y oportunidades regionales para la educación chilena. Revista Perspectivas 27, 165-186. <https://doi.org/10.29344/07171714.27.415>

Rivera, F., Rivera-Vargas, P. & Alonso, C. (2018). Una mirada territorial al sistema universitario chileno. El caso de la Universidad regional de Aysén (UAY). Estudios pedagógicos 1(44), 427-443. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052018000100427>

Rivera, F. & Alonso, C. (2018). Educación y territorio. Las universidades regionales en Chile. En: P. Rivera-Vargas, J. Muñoz, R. Morales & S. Butendieck (eds.). Políticas Públicas para la Equidad Social (65-81). Colección Políticas Públicas – Universidad de Santiago de Chile.

Rivera, F., Rivera-Vargas, P. & Alonso, C. (2020). Ni nacional, ni empresarial: legitimidad territorial universitaria. El caso de la Universidad de Aysén en Chile. Revista Izquierdas 49, 2321-2350. [http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art111\\_2321\\_2350.pdf](http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art111_2321_2350.pdf)

Robertson, R. (2003). *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad*.

*Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Trotta.

Rodríguez, E. & Pedraja, L. (2015). El rol de las universidades regionales en el proceso descentralizador de Chile: una perspectiva desde la economía del conocimiento. *Ingeniare, Revista chilena de ingeniería* 23(4), 493-495. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33052015000400001>

Rojas, A. (2013). *Expansión centralista y exclusión regional. Chile (1854-1952)*. Universidad Autónoma de Chile / Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM).

Romero, H. (2014). Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. *Revista de geografía Norte Grande* 57, 161-175. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022014000100011>

Romero, H. (2009). Comodificación, exclusión y falta de justicia ambiental. Globalización y territorio en América Latina. En: O. Delgado & H. Cristancho (eds.). *Globalización y territorio en América Latina* (410-453). Biblioteca Abierta, Universidad Nacional de Colombia.

Roper, C. & Hirth, M. (2005). A History of Change in the Third Mission of Higher Education: The Evolution of One-way service to Interactive Engagement. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement* 10(3), 3-21. <https://openjournals.libs.uga.edu/jheoe/article/view/526/526>

Sheldon R. (1997). *The modern university and its discontents*. Cambridge University Press.

Ruiz, C. (2016). Crisis política en Chile: neoliberalismo, cambios sociales y democracia. En: M. A. Garretón (Coord.), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (83-108). LOM Editores.

Sáenz, J. A. (2015). *Territorio rural y sus transformaciones ante procesos de globalización en la subregión transandina de la Provincia de Palena, Patagonia chilena* [tesis de pregrado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCH. [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/143802/saenz\\_UCH.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/143802/saenz_UCH.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Said, E. (2016). *Orientalismo*. Editorial Debolsillo.

Salazar, G. (2005). *Construcción de Estado en Chile (1760-1860): democracia de “los pueblos”, militarismo ciudadano, golpismo oligárquico*. Editorial Sudamericana.

Salazar, J. M. y P. S. Leihy (2013). El manual invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 21(34), 1-35. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v21n34.2013>

Sam, C. & van der Sijde, P. (2014). Understanding the concept of the entrepreneurial university from the perspective of higher education models. *Higher Education* 68(6), 891-908. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9750-0>

Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economic and Statistic* 36(4), 387-389. <https://doi.org/10.2307/1925895>

Sandmann, L. & Kliever, B. (2012). Theoretical and applied perspectives on power: Recognizing processes that undermine effective community-university partnerships.

*Journal of Community Engagement and Scholarship* 5(2), 20-28. <https://digitalcommons.northgeorgia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=jces>

Santiago, P.; Tremblay, K.; Basri, E. & Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society (Volume 1)*. OECD Publishing.

Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres y Tokio*. Eudeba.

Saskia Sassen (2007). *Una sociología de la globalización*. Katz Editores.

Schmitt, C. (2009). *El concepto de lo político*. Alianza Editorial.

Schmitt, C. (1985). *Political Theology. Four chapters on the concept of sovereignty*. MIT Press.

Schneider, F., Kallis, G & Martínez, J. (2010). Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability. Introduction to this special issue”, *Journal of Cleaner Production* 18, 511-518. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2010.01.014>

Schwartzmann, S. (1993). Conferencia: Políticas de Educación Superior en América Latina. En: P. MacLauchlan (ed.), *Educación Superior en América Latina: Políticas Comparadas (28-40)*. GRADE.

Schwartz, H. & Hacobs, J. (1984). *Sociología cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad*. Editorial Trillas

Scott, J. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

260

Scott, J. (2010, 8 september). The problem with the view from above. *Cato Unbound A Journal of Debate*. <https://www.cato-unbound.org/2010/09/08/james-c-scott/trouble-view-above>

Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests*. Sage.

Serna, G (2007). Misión social y modelos de extensión universitaria: del entusiasmo al desdén. *Revista Iberoamericana de Educación* 43(3), 2-7. <https://doi.org/10.35362/rie4332324>

Subsecretaría de Educación Superior [SIES] (2020, 23 de junio de 2020). Base oferta académica 2017 [base de datos]. SIES. [https://www.mifuturo.cl/wp-content/uploads/2018/12/OA2017\\_ultima\\_consolidada\\_en-abril\\_2017.csv-1.zip?x78460](https://www.mifuturo.cl/wp-content/uploads/2018/12/OA2017_ultima_consolidada_en-abril_2017.csv-1.zip?x78460)

Smith, A. (1991). *The ethnic origins of nations*. Basil Blackwell.

Smith, A. (1983). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Editorial Orbis S. A.

Somma, N. y Bargsted, M. (2015). La autonomización de la protesta en Chile. En: J. C. Castillo & C. Cox (eds). *Socialización política y experiencia escolar: aportes para la formación ciudadana en Chile* (207-240). Editorial Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (PUC).

Somma, N. y Medel, R. (2017). Shifting Relationships between Social Movements and Institutional Politics. In: S. Donoso & M. von Bülow (eds). *Social Movements in Chile: Organization, Trajectories, and Political Consequences* (29–61). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-60013-4>

Soza-Amigo, S. (2012). Determinación del impacto de la Universidad de Magallanes en la comuna de Punta Arenas. *Magallania* 40(2), 89-100. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22442012000200005>

Spivak, G. C. (1998). ¿Puede hablar el sujeto subalterno? *Orbis Tertius* 3(6), 175-235. [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.2732/p.r.2732.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2732/p.r.2732.pdf)

Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.

Standing, G. (2011). *The precariat. The new dangerous class*. Bloomsbury Academic.

Stensaker, B.; Enders, J. & de Boer, H. (2007). *Comparative Analysis, Final report of the project: The Extent and Impact of Governance Reform across Europe*. European Commission.

Stiglitz, J. (2000). Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo. *Instituciones y Desarrollo* 7, 95-121.

Stiles, D. (2002). Higher Education Funding Council (HEFC). *Methods in the 1990s: national and regional developments and policy implications*. *Public Administration* 80(4), 711-731. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00325>

Stöhr, W. B. (1981). Development from below: the bottom-up and periphery inward development paradigm. In: W. B. Stöhr & D. R. Taylor (eds.). *Development from Above or Below?* (1-56). J. Wiley and Sons. Consultado el 07 de enero de 2017. [https://epub.wu.ac.at/6210/1/IIR\\_Disc\\_10.PDF](https://epub.wu.ac.at/6210/1/IIR_Disc_10.PDF)

Subsecretaría de Desarrollo Regional [SUBDERE] & Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER) (2012). *Más talentos para el desarrollo regional. Propuestas para la construcción de una Política de Estado de Capital Humano Calificado para el Desarrollo Equilibrado de Chile*. SUBDERE – IDER (Universidad de La Frontera).

Subsecretaría de Desarrollo Regional [SUBDERE] (2014). *Programa gobiernos regionales y universidades una institucionalidad para el desarrollo regional*. SUBDERE (Mimeo).

Subsecretaría de Desarrollo Regional [SUBDERE] (2011). Estudio identificación de territorios aislados. División de Políticas y Estudios Departamento de Estudios y Evaluación Unidad de Análisis Territorial / SUBDERE.

Sunkel, O. (2002, 6 de diciembre). Trascender el dilema Estado–mercado: un enfoque sociocéntrico. *Agenda pública* año 1, N° 1. Consultado el 31 de mayo de 2015. <http://www.agendapublica.uchile.cl/n1/editorial.html>

Sutz, J. (2010). La integralidad de las funciones universitarias como espacio de preguntas recíprocas [Cuadernos de Extensión - N° 1]. En: Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM) (eds.). *Integralidad: tensiones y perspectivas* (43-60). CSEAM

Taleb, N. N. (2012). *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. Paidós.

Tandon, R., Hall, B., Lepore, W. & Singh, W. (2016). Conclusion. En: R. Tandon, B. Hall, W. Lepore & W. Singh (eds.). *Knowledge and engagement: building capacity for the next generation of community-based researchers* (288-298). UNESCO, University of Victoria & PRIA.

Taylor, C. (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.

Thayer, W. (1996). *La crisis no moderna de la universidad moderna. (Epílogo del conflicto de las facultades)*. Editorial Cuarto Propio.

Tiffin, S. & Kunc, M. (2011). Measuring the roles universities play in regional innovation systems: a comparative study between Chilean and Canadian natural resource-based regions. *Science and Public Policy* 38(1), 55–66. <https://doi.org/10.3152/016502611X12849792159317>

Tight, M. (2003). Naming academic knowledge: What is included within the university??. In: Tight, M. (Ed.). *Access and Exclusion (International Perspectives on Higher Education Research, Vol. 2)* (247-268). Emerald Group Publishing Limited.

Tironi, E. (1999). *La irrupción de las masas y el malestar de las élites: Chile en el cambio de siglo*. Grijalbo.

Toscano, F. (2000). *Desarrollo Local y Economía Social*. En: B. Pérez Ramírez & E. Carrillo Benito (eds.). *Desarrollo Local: Manual de Uso* (445-470). ESIC Editorial.

Toulmin, S. (2001). *Cosmópolis: el trasfondo de la modernidad*. Península.

Tünnermann, C. (1998). *La Reforma Universitaria de Córdoba (Colección Temas de Hoy en la Educación Superior, n 24)*. ANUIES.



- Universidad de Aysén [UAY] (2018). Cuenta pública Universidad de Aysén. UAY.
- Universidad de Aysen (UAY) (2017). Estatutos de la Universidad de Aysen. UAY.
- Universidad de Aysen (UAY) (2016). Proyecto de estatutos de la Universidad de Aysen. UAY.
- Unión de Universidades de América Latina [UDUAL] (2011). La autonomía universitaria hoy: experiencias y desafíos en América Latina (Conclusiones Foro). Consultado el 12 de abril de 2018. <http://www.redalyc.org/pdf/373/37319139008.pdf>
- Vaccarezza, L. (2006). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. En: V. Hebe (ed.) Universidad e investigación científica (33-50). CLACSO.
- Valdivieso, P.; Antivilo, A. & Barrios, R. (2006). Caracterización educacional y sociodemográfica de los estudiantes que rinden la PSU, postulan y se matriculan en las universidades reunidas en el consejo de rectores. *Calidad en la Educación* 24, 319-361. <https://doi.org/10.31619/caledu.n24.281>
- Valenzuela, E., Penaglia, F. & Basaure, L. (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE* 42(125), 225-250. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100010>
- Valenzuela, E. (2015). Territorios rebeldes por la autonomía en el ciclo de protestas y transformaciones políticas en Chile. En: Valenzuela E. (ed.), *Territorios rebeldes. Autonomías versus presicracia centralista* (13-20). Universidad Alberto Hurtado Ediciones.
- Valles, M. (1997). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Síntesis.
- Vázquez-Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales* 11, 183-210. <https://www.redalyc.org/pdf/289/28901109.pdf>
- Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE* 26(79), 47-65. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007900003>
- Verger, A., BonaL, X., & Zancajo, A. (2016). What are the role and impact of public-private partnerships in education? A realist evaluation of the Chilean education quasi-market. *Comparative Education Review* 60(2), 223-248. <https://doi.org/10.1086/685557>
- Vidal de La Blache, P. (1955). *Principes de géographie humaine*. Armand Colin.
- Villa, M. & Rivera, F. (2007, 10 de abril). Una visión histórica de los esfuerzos de medición de la migración interna. Aproximación preliminar (documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas). CEPAL / BID (MIMEO).
- Villalobos, C. (2015). El campo educativo en el Chile post-dictadura (1990-2013). Continuidad y ruptura en la implementación del neoliberalismo en educación. En: A. Pinol (ed.). *Democracia versus neoliberalismo. 25 años de neoliberalismo en Chile* (159-178).



CLACSO, Fundación Rosa Luxemburgo & ICAL.

Virno, P. (2003). *Virtuosismo y revolución. La acción política en la era del desencanto. Traficantes de Sueños.*

Vogeli, B. (1979). *El sistema universitario de los estados unidos y su posible aplicación en Chile.* Universidad Técnica del Estado.

Von Baer, H. y F. Torralbo (2012). *Chile descentralizado y desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial en Chile.* Instituto de Desarrollo Local y Regional (Universidad de La Frontera).

Von Baer, H. (2006). *Descentralización y desarrollo local/regional. La tarea pendiente del modelo "chilensis" de desarrollo.* Agenda Pública 5(10), 2-16. <http://www.agendapublica.uchile.cl/n10/baer.pdf>

Von Baer, H. (2007). *Descentralización: imperativo para el desarrollo humano y territorial equilibrado con gobernabilidad, en un contexto de globalización. Una mirada desde Chile.* Cuadernos de Administración 36-37, 12-40. <https://www.redalyc.org/pdf/2250/225020349001.pdf>

Walker, R. (1981). *On the uses of fiction in educational research -(and I don't mean Cyril Burt).* In: D. Smetherham (ed.). *Practising evaluation* (147-165). Nafferton Books.

Wallerstein, I. (1991). *Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World-System.* Cambridge University Press.

Walzer, M. (2010). *Pensar políticamente.* Paidós.

Ward, P. (2009). *The Medea Hypothesis: Is Life on Earth Ultimately SelfDestructive?* Princetown University Press.

Watson, D. (2012). *The engaged university: international perspectives on civic engagement.* Routledge.

Weber, Max (2003). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo.* Fondo de Cultura Económico (FCE).

Weber, Max (1984). *El político y el científico.* Alianza.

Weyland, K. (2010). *The performance of leftist government in Latin America: Conceptual and teoretical Issues.* In: K. Weyland, R. Madrid, & W. Hunter (eds). *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings* (1-27). Cambridge University Press.

Willke, H. (2007). *Smart governance: Governing the global knowledge society.* Campus Verlag.

Wit, H. (2011). Globalización e internacionalización de la educación superior. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento* 8, 77–84.

Woodfield, S. & Kennie, T. (2007). Top Team Structures in UK Higher Education Institutions: Composition, Challenges, and Changes. *Tertiary Education and Management* 13(4), 331-348.

Work, R. (2001). Decentralization, governance and sustainable regional development. W. Stohr, J. Edralin & D. Mani (eds.). *Decentralization, governance and the new planning for local-level development*. Greenwood Publishers: New Regional Development Paradigms.

Zapata, G. (Coord.), Tejada, I., & Rojas, A. (2011). Educación Superior en Chile-Informe Nacional. En: CINDA (ed.). *Educación Superior en Ibero América: Informe 2011*. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).

Zapata, P., Lagos, F, Fleet, N & Briceño, B. (2003). *Sedes de instituciones de educación superior*. Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP).



