

EL CONFLICTO DE LAS UNIVERSIDADES ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

I. Introducción

Agradezco al Rector Carlos Peña la invitación que me ha hecho para compartir con ustedes esta mañana algunas ideas sobre el libro EL CONFLICTO DE LAS UNIVERSIDADES: ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, que publica Ediciones Universidad Diego Portales bajo la dirección del propio rector Peña y del académico de la Universidad, José Joaquín Brunner.

Ciertamente se trata de un valioso aporte al debate sobre educación superior que se ha abierto en el país con mucha fuerza en el último tiempo. Hemos sido testigos y protagonistas, junto a estudiantes y profesores, de la discusión viva que se ha desarrollado en el transcurso de este año sobre las distintas deficiencias y carencias del sistema educacional en Chile.

El libro contribuye de manera importante a la actual discusión sobre educación superior, pues presenta antecedentes históricos sobre la evolución de las universidades sin tomar posturas a priori sobre lo público y lo privado, sino mostrando bastante material acerca de su coexistencia y, en ocasiones, sobre la cooperación de instituciones de diferente origen y propiedad.

Recientemente se han propuesto una serie de medidas para enfrentar temas tan gravitantes como la calidad, la cobertura, el financiamiento y la regulación de la educación en todos sus niveles. Y entre ellos, por supuesto, ha cobrado preponderancia el tema que plantea el libro respecto de la distinción entre lo público y lo privado en la educación superior. El libro recoge la experiencia de prestigiosos académicos e investigadores, que en un esfuerzo colectivo aportan nuevas luces para aclarar estas interrogantes, todo lo cual ayuda al análisis y la reflexión sobre esta materia que hoy es de la mayor relevancia en el debate nacional.

II. Descripción

El análisis del conflicto de las universidades entre lo público y lo privado se inicia con una reflexión a la luz de la historia para dilucidar cuál de los dos factores predominó en sus orígenes y avanza en el tiempo con el fin de aclarar cuándo surgieron las identificaciones de lo público con lo estatal y de lo extra estatal con lo privado. Por último, hace un llamado a no confundir hoy día lo público con lo estatal, aunque exista en nuestro país una preocupación preferente del Estado por un grupo de sus universidades.

El libro consta de tres partes que cubren un amplio campo de ideas sobre este tema, desde la perspectiva conceptual, sociológica y de política pública. La primera parte trata el sentido y alcance de la distinción entre lo público y lo privado a través de la mirada de importantes académicos. Se profundiza sobre el significado que se le atribuye a la distinción entre lo privado y lo público en el ámbito de la cultura social y política, además de intentar esclarecer cómo se ha instalado esta distinción en el debate nacional. La segunda parte expone la distinción entre lo público y lo privado en los sistemas de educación superior a partir de la fisonomía de las instituciones denominadas privadas

y aquellas identificadas como públicas. Y, por último, la tercera parte bajo el título “Consecuencias de política pública”, analiza las consecuencias que esta distinción ha tenido en esferas relevantes como el rol del Estado, las políticas de acceso, el control de calidad de las instituciones o su grado de autonomía.

III. Historia en el mundo

Desde el Medioevo, el saber que cultivan las universidades ha sido entendido como un bien público, por lo cual las universidades, tanto públicas como privadas, han reivindicado para sí mismas la autonomía necesaria frente a todo tipo de poderes, tanto eclesiales, estatales, como también sociales -de clases y estamentos-. En este sentido, el bien público por excelencia es el cultivo del espíritu y del saber, a través de su transmisión y de alcanzar un nuevo conocimiento que nos acerque a la verdad. Sin embargo, el concepto de “público” -que se asocia a “publicaciones”- se habría ido formando paulatinamente desde la aparición de la imprenta y la generalización de la escritura.

Los editores Peña y Brunner, a la luz de valiosos documentos, nos introducen en las tres etapas claves por las cuales han transitado las universidades a lo largo de la historia, entre el medioevo y la globalización, y nos orientan sobre cuál ha sido la dialéctica público-privado en todo este tiempo.

Los dos modelos modernos de universidad que se asociaron al Estado, fueron el Napoleónico (Francia) y el Humboldtiano (Prusia), los que están fuertemente ligados a la constitución de los Estados modernos que reivindican el monopolio de la fuerza legítima y la recaudación de impuestos para el bien de la nación y de sus ciudadanos. En ese contexto, el Estado fue visto también como un “letrado ilustrado” que debía velar por el buen gobierno y la formación ilustrada de los ciudadanos. La reivindicación del Estado no se funda en criterios de propiedad, sino en su función de dar gobierno e integración social a la población de su jurisdicción. En este sentido, la función pública está más vinculada a la “inclusión social” y a garantizar el derecho a la educación antes que a cualquiera otra consideración.

Los autores señalan que las primeras universidades en el imperio Carolingio y en la sociedad feudal surgen de escuelas preexistentes, la mayor parte de ellas, de carácter eclesiástico. Luego de diversas experiencias, surgen espontáneamente - en medio de las ciudades- las instituciones que llegarían a ser conocidas como universidades, como es el caso de Salerno, Bolonia, París, Oxford, y Padua. Todas ellas fueron previas al Estado, lo cual no significa que fueran privadas. Tenían un marcado sentido comunitario y estaban orientadas a los intereses generales. Lo que les confería su carácter público era el estilo de relación entre sus integrantes y la índole universalista de sus preocupaciones. Se integraban a una cultura pública que promovían desde sus aulas. Servían al bien público desde lo privado. Estas universidades consolidaron su autonomía y durante la Edad Media fueron gravitantes en lo cultural y político.

Como se sugiere en la introducción del libro, la asociación público-estatal nace más adelante asociada al Estado nacional. Se parte de la base que existiría una identificación plena de intereses entre el Estado y la nación y entre ésta y la ciudadanía democrática.

En la época moderna, la Iglesia pierde fuerza y muchas universidades se vuelven laicas. Sus paradigmas pasan a ser las universidades prusianas y la universidad napoleónica. Su financiamiento proviene de autoridades centrales, regionales o locales. En el Siglo XIX son pocas las universidades con autonomía financiera, con lo que la mayoría se estatiza o nacionaliza y se transforman en un componente central del Estado-Nación.

Al llegar a nuestros tiempos, los autores nos muestran cómo las universidades se han ido transformando según sus propietarios, por acción del Estado y también por iniciativas de la sociedad civil, ya sea de iglesias, núcleos regionales o locales, grupos ideológico-culturales, empresarios y otros.

Es así como las universidades han transitado por tres etapas claramente diferenciadas:

- En un comienzo, la universidad medieval tuvo un carácter público que derivaba de su arraigo en la sociedad civil y de su orientación hacia los intereses generales del saber. Es considerada pública porque se dirige al gran público y aspira a la independencia del poder eclesial y temporal.

- Luego, la universidad moderna reclama un carácter público a partir de su vinculación con el Estado, al que en ese momento se le asignan funciones emancipadoras e ilustradas.

- Y, por último, la universidad contemporánea, que ya no se puede definir exclusivamente por su relación de pertenencia o relación con el Estado. La diversidad en la educación mejora los estándares de calidad, reafirma los valores democráticos y permite que la libertad de enseñanza sea elegida por los ciudadanos de la nación.

Las razones a favor de una preocupación preferente por las universidades estatales –dicen los editores del libro- no provienen del hecho de que ellas posean un vínculo privilegiado con lo público, sino que derivan de la necesidad político-cultural y de ideal democrático de no transformar a la educación superior en un mecanismo expresivo solo de intereses particulares. Esta afirmación es correcta, y requiere la presencia de adecuados mecanismos de aseguramiento de que la gestión y la calidad del proyecto universitario se realicen con estándares internacionales.

IV. Historia en Chile

En el caso específico de Chile, la discusión sobre la libertad de enseñanza y el Estado docente en el siglo XIX más que orientada por reivindicaciones monopólicas del rol público-privado –ya que siempre convivieron y colaboraron ambos tipos de instituciones-, se produjo por la prioridad de la educación

moral frente a la ilustrada –en el caso de los católicos-, o de la ilustrada sobre la moral, que se quería ver privatizada -los liberales-, en el contexto de un Estado que se definía legalmente como católico.

La separación de Iglesia y Estado en 1925 zanjó el problema, así como lo hizo el reconocimiento por parte de la Iglesia de la libertad religiosa en un mundo plural, donde existen personas que tienen derecho a creer en el catolicismo u en otra religión, o a no tener ninguna religión.

En el siglo XIX se veía la moral como directamente fundada en la religión y el Concilio Vaticano I había declarado la infalibilidad del Papa, de modo que se confundía a los no católicos con “estar en el error”. En suma, fue una discusión histórico-cultural que perdió su vigencia o ha sido redefinida en otros términos.

La profesora Ana María Stiven señala que a pesar de que en los primeros años de la República el énfasis principal estaba puesto en lograr la paz interna y una institucionalidad estable, ya en el proyecto constitucional de 1811 se consignó que los gobiernos deben cuidar de la educación, bajo la idea de que los ciudadanos se hacen libres por el saber. Se fomenta entonces la educación pública, nacen los primeros liceos y escuelas de educación primaria. Incluso, a los monasterios de religiosos y los conventos de monjas se les pide que abran escuelas públicas regidas por un programa común establecido por el gobierno. Luego viene la preocupación por la educación secundaria y superior.

Se crea, entre otros, el Instituto Nacional y la Universidad de Chile y se enfatiza, como lo dice Faustino Sarmiento, que la educación no es una caridad, sino una obligación para el Estado, un derecho y un deber a la vez para los ciudadanos.

En el siglo XIX el tema de la educación y la cultura cobra gran relevancia y es motivo de polémicas, como es la discusión que se abre sobre la libertad de enseñanza o el control de la educación por parte del Estado con la colaboración de los particulares, incluida la Iglesia. La clase dirigente no se plantea para nada la necesidad de diferenciar un espacio de educación pública de una privada. Con el tiempo, la Iglesia comienza a criticar al Estado docente y alega por la libertad de enseñanza. El conflicto entre la Iglesia y el Estado se radicaliza a partir de mediados del siglo XIX.

En su trabajo, la profesora Stiven ofrece una serie de antecedentes que dan cuenta de este conflicto y de otros que surgen del debate nacional sobre la definición del rol público y privado en la educación. Con el fin de ayudar a una mejor comprensión de la evolución de esta controversia, cita el caso de dos importantes fundaciones en la década de 1880: la Universidad Católica y el Instituto Pedagógico.

La autora señala que una educación religiosa, por la cual se enfrentaron católicos y laicos durante el siglo XIX y que establece la pauta para comprender la evolución de la separación de un espacio educativo público de uno privado, era incompatible no solo con un liberalismo crecientemente doctrinario, sino que también con la consolidación de una república moderna. Sin embargo, la educación entregada por las instituciones de derecho público, no estatales, continuaron hasta el día de hoy participando de manera destacada de la instrucción superior en el país.

Si me detengo en la naturaleza propia de la Universidad Católica es porque ayuda a comprender mejor su rol público, aunque se trate de una institución que por el hecho de no pertenecer al estado se podría considerar privada. A partir del consenso de que la educación es un bien público al cual todos los ciudadanos tienen el derecho a acceder, una universidad inspirada por el mensaje de la Iglesia Católica, cumple un rol público, como muchas otras que se han preparado para entregar este bien a la comunidad.

V. Lo público y lo privado

En el tema de la educación y la cultura como un bien público, resulta muy iluminador el primer capítulo del libro a cargo del profesor Pedro Morandé.

Se establece que la cultura es, por su propia naturaleza, un bien público, en el sentido de que es un bien compartido, aunque desigualmente distribuido. Y, a continuación, se sostiene que para las culturas es más relevante la distinción entre lo particular y lo universal que la distinción entre lo público y lo privado. La institución universitaria busca integrar siempre la universalidad del conocimiento racional con la particularidad del punto de vista disciplinario.

Que la cultura y la actividad universitaria sean bienes públicos, señala, no significa que no está abierta la posibilidad para cada uno de sus integrantes de apropiárselos en forma individual o personal. A diferencia de los bienes materiales, los bienes espirituales pueden hacerlos suyos cada cual y no por ello arrancarlos del ámbito público. Todos los estudiantes, por ejemplo, hacen suyo el saber del profesor que les enseña y producen sus propios apuntes, con los cuales podrán elaborar después el pensamiento propio.

Todos coinciden en que no se puede identificar lo público y lo estatal, menos todavía con “propiedad estatal”. Pero a su vez, todos reconocen que el Estado encuentra su legitimidad en la defensa y responsabilidad por el interés público, aunque no lo monopolice ni deba pretender hacerlo. Ello no es argumento, sin embargo, para que las universidades de propiedad del Estado pierdan a manos de éste la autonomía académica propia del cultivo de la ciencia y de las humanidades. Y es muy importante destacar que si se pone esta exigencia para las propias universidades del Estado con la misma razón debería extenderse el argumento respecto de las universidades no estatales.

En cuanto a la ciencia y la investigación, el profesor Morandé sostiene que sus proyectos asocian el saber a la expectativa de un resultado socialmente útil o económicamente relevante que pueda dar origen a patentes industriales que permitan reeditar la inversión realizada. En este sentido, lo que se privatiza no es el saber como tal sino los resultados asociados a las expectativas comerciales que origina un saber considerado como información. Alguien tiene información de valor cuando otro no la tiene y puede competir ventajosamente con ella.

Hay una tendencia mundial -dice el autor- de que la tradición de la cultura y de la educación como bienes públicos comienza a privatizarse con la emergencia de las llamadas universidades de investigación, que tienen la capacidad de transformar el saber en información y no hacerlo transparente para asociarle la expectativa de un valor comercial agregado. También se las llama en Chile universidades complejas y, mayoritariamente, pertenecen al sector tradicional, derivadas de las ocho universidades originales, -dos estatales y seis de orientación pública no estatales.

Las universidades llamadas privadas, en cambio, que permanecen en su mayoría como universidades esencialmente docentes, están más cerca de las antiguas comunidades de maestros y discípulos de la tradición medieval, que consideraban el saber como un bien público compartido. Es justamente de lo anterior que surge la inconveniencia de definir a una universidad como pública o privada según su propietario, sea éste el Estado, una iglesia u otras sociedades privadas.

El análisis que va desarrollando el profesor Morandé en esta sección del libro da pie para muchas reflexiones e intercambio de ideas y que es, justamente, lo que pretende todo el documento.

VI. Investigación

Quisiera referirme al capítulo del profesor Miguel Krauskopf. En su trabajo, el autor señala que la ciencia como conocimiento es un bien público, aunque en los tiempos que vivimos se fomenta su apropiación y protección intelectual. Sin embargo, especifica que la ciencia es mucho más que conocimiento aplicable a emprendimientos rentables. Es cultura indisoluble con la condición humana y un bien social -por lo tanto, público y global- que nutre la construcción de nuestras sociedades. A raíz de ello, el Estado no solo debe ocuparse de la investigación, sino también de diseñar y potenciar políticas claras para su fomento y desarrollo.

Se debe recalcar que no se trata de proclamar la investigación como una actividad consustancial a toda universidad, porque existen universidades docentes cuya ocupación no es disciplinar sino que están comprometidas en forma prioritaria con la formación profesional. Hay que destacar eso si que las profesiones se enriquecen si evolucionan en ambientes académicos donde se vivencia la creación

de nuevo conocimiento, y por otra parte el contacto de los jóvenes con investigadores que puedan enseñar lo que investigan produce un gran impacto en la formación de las nuevas generaciones.

La ciencia generada por las universidades determina más de la mitad del nuevo conocimiento sobre el cual se sustenta el desarrollo de la industria de avanzada. En Chile prevalece con especial énfasis el sentido esencial de la ciencia que desarrollan las universidades, donde lo público domina un interés por apropiarse utilitariamente del conocimiento que se genera en su seno. Esto a pesar de que en el país existe un desarrollo incipiente en lo que se refiere al registro de patentes de propiedad intelectual, asunto que recién empieza a preocupar a las universidades.

Si ciencia pública -dice- es aquella financiada con recursos públicos y desarrollada en centros cuya misión incluye la generación de conocimiento, ella acontece en al menos dos categorías de instituciones de investigación, independientemente de la naturaleza estatal o privada de su propiedad: aquellas cuyo cometido esencial es la educación superior, por un lado, y los centros de investigación comprometidos unívocamente con la indagación científica, por otro. Los indicadores de esta actividad deben ser establecidos con claridad; proyectos concursables, publicaciones en todas las áreas del saber, formación de estudiantes de doctorado, innovación, emprendimiento y generación de valor, -cultural y económico-, al servicio del desarrollo del país.

En resumen, en lo que concierne a la comunidad científica en Chile, cuando se trabaja por hacer progresar la ciencia en nuestro país, no debiera existir la división entre lo público y lo privado.

VII. Calidad del sistema

La exigencia de calidad en la educación y en la investigación es el parámetro común que debe orientar al sistema universitario, cualquiera sea la condición legal de las instituciones y la relación con sus propietarios. La discusión sobre la calidad en nuestro medio sigue siendo superficial y todavía incipiente. Ésta prácticamente, se ha reducido a los rendimientos del aprendizaje y a la acreditación de las instituciones, lo cual no garantiza necesariamente la calidad educativa.

Es necesario rescatar el valor que tienen las universidades en la sociedad, ya que han pasado a ser uno de los pocos espacios culturales donde se ofrece al país un pensamiento crítico, libertad interior, profundidad de juicio y educación continua. Estas instituciones han tenido siempre la misión de cultivar el saber como bien público, crear nuevo conocimiento en todas las áreas del saber y transmitírselo a las nuevas generaciones para el desarrollo y la sustentabilidad de la sociedad.

Entre otros aspectos, en su capítulo, el profesor Atria habla de una “crisis de calidad” y también de equidad cuando señala los ejes críticos de las fases transicionales de la modernización en los sistemas de educación terciaria en el mundo desde el ángulo de su rápida masificación. Él establece cuatro fases en esta transición: la primera habla del sistema elitista, donde se observa un rezago frente al cambio social y una insuficiencia para el desarrollo; la segunda fase la llama “primera ola de masificación”, donde los ejes críticos son el populismo en la oferta académica y el inicio de la crisis de calidad. La tercera fase transicional se refiere a la segunda ola de masificación y en ella se refleja un desorden regulatorio, crisis de financiamiento, crisis de calidad agudizada y se inicia la nueva crisis de equidad. Por último, en la transición avanzada destaca una crisis de equidad agudizada y una pugna corporativa por financiamiento. Todos estos elementos se encuentran muy presentes hoy en el debate de educación superior.

VII. Palabras finales

Antes de finalizar, quisiera referirme brevemente al último capítulo del libro, en el que los profesores Peña y Brunner exploran la posibilidad de reformar el sistema universitario chileno cambiando la fisonomía de sus instituciones, transitando hacia la formación de fundaciones. Las razones a favor de un cambio, dicen sus autores, provienen del hecho de que las universidades están hoy sometidas a demandas que es preciso conciliar: por una parte, la alta autonomía y, por la otra, la necesidad de alinearse con objetivos públicos.

Aquí surge la necesidad de reflexionar sobre cómo alcanzar estos dos objetivos. ¿Qué autonomía debieran tener las fundaciones universitarias?, ¿Qué autonomía reclaman las instituciones estatales?, ¿Cómo es la generación de sus autoridades?, ¿Cuáles son los niveles internos de participación?, ¿Con qué criterios se define el interés público? ¿Cuál es el incentivo para transitar de lo que existe hoy hacia una nueva fisonomía institucional?, ¿Cuál es la mejor forma de financiamiento?

Todas estas preguntas encuentran aproximaciones y respuestas de los autores a lo largo de este capítulo. Sin embargo, es indudable que abren un interesante debate frente a otros puntos de vista que puedan aportarse a la discusión, como sucede con cada uno de los capítulos del libro que se presenta en esta oportunidad.

El libro que ha editado la Universidad Diego Portales ofrece enfoques muy valiosos sobre este tema de lo público y lo privado en la educación universitaria. No he revisado todos sus capítulos, aunque no por ello dejan de presentar un alto interés aquellos a los que no me he referido. Me he centrado en el sentido de lo público y lo privado y en el tema de la calidad como criterio decisivo al momento de distinguir una universidad de otra, más allá de si ella es de propiedad pública o privada.

Nuestra meta debe ser la calidad en la educación superior, calidad que signifique que los estudiantes reciban una preparación adecuada y pertinente para los desafíos que deberán enfrentar en la carrera que han elegido. Para ello es fundamental mejorar los procesos de acreditación y fiscalización de todas las instituciones educacionales. Además, es necesario perfeccionar los mecanismos para transparentar la información de cada institución de manera adecuada no sólo ante los jóvenes sino también ante sus padres y ante la sociedad en general.

Debemos ser capaces de dar respuesta a las demandas de la sociedad y encuadrar nuestra labor en un apego irrestricto a la ética y a las leyes vigentes. En educación superior no sacamos nada con aumentar las becas si los alumnos reciben una preparación deficiente que no responde a las necesidades del país y que no les permite desarrollarse como persona. Calidad en la educación en todos sus niveles es la demanda urgente y lo que verdaderamente hará de Chile un país con igualdad de oportunidades.

Chile, como pocos países en el mundo, ha construido históricamente una cultura de gran colaboración entre lo público y lo privado en educación, lo que sería lamentable poner en riesgo o desahuciar. Aunque algunos autores no lo destacan como un hecho cultural, lo aceptan sin embargo como una realidad empírica imposible de desconocer. No cabe duda de que, junto al contundente y valioso material que ofrece esta publicación, lo interesante de la misma es la invitación que ésta hace al diálogo y al debate en los distintos niveles de la sociedad involucrados en el tema de la educación superior en el país.

Aprovecho la oportunidad que me han brindado esta tarde para felicitar a los editores del libro, a quienes participaron con sus trabajos, a la Universidad Diego Portales por la excelente edición del documento y a todos ustedes que nos acompañan en esta ocasión en que nos reunimos por un tema de interés común: cómo mejorar la educación superior y cómo fomentar el desarrollo del conocimiento para hacer de Chile un mejor país para todos sus habitantes.

Muchas gracias.

Ignacio Sánchez D.
Rector UC

Santiago, 12 de Agosto 2011.