Universiteit
Leiden
The Netherlands

Derecho y política de la educación Superior Chilena: evolución, Crisis y reforma

Leon Reyes, J.J.

Citation
Leon Reyes, J. J. (2018, October 11). *Derecho y política de la educación Superior Chilena: evolución, Crisis y reforma*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/66123

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/66123

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/66123 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Leon, Reyes J.J.
Title: Derecho y política de la educación Superior Chilena: evolución, Crisis y reforma
Issue Date: 2018-10-11

Derecho y Política de la Educación Superior Chilena
Evolución, Crisis y Reforma

José Julio León Reyes

Derecho y Política de la Educación Superior Chilena
Evolución, Crisis y Reforma

Proefschrift

Ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 11 oktober 2018
klokke 10.00 uur

door

José Julio León Reyes
geboren te Rengo (Chili)
in 1967

Promotores:	Prof. dr. Patricio Silva Prof. dr. J.J. Brunner (Universidad Diego Portales, Chili)
Co-promotor:	Dr. A. Bernasconi (Pontificia Universidad Católica de Chile)
Promotiecommissie:	Prof. dr. C. Peña (Universidad Diego Portales, Chili) Prof. dr. C. Kay (Erasmus Universiteit /ISS) Prof. dr. E. Amann Mw. dr. D. Vicherat Mattar (Leiden University College) Dr. P. Isla Monsalve

ÍNDICE

Agradecimientos I
Glosario de Abreviaturas II

Introducción 1

I Relevancia Teórica y Empírica del Presente Estudio 2
II Objetivos del Estudio y Estrategia Metodológica 4
III Algunas Aclaraciones Previas acerca del Marco Conceptual 10
a) Del bajo poder explicativo de la categoría "neoliberal" para caracterizar a los sistemas de educación superior 10
b) Discusiones sobre el Estado –modelos ideales– y las políticas educativas 12
c) Libertad de enseñanza, autonomía y la Constitución del sistema de educación superior 12
IV Estructura de la Tesis 21

Capítulo 1
El Derecho como instrumento o límite de la política gubernamental 28

1.1 El accidentado camino de la "gran" reforma de la educación superior chilena 30
1.1.1 La política de gratuidad en la educación superior 31
1.1.2 Fallo del Tribunal Constitucional y "ley corta" de gratuidad 36
1.2 Política educativa y Estado Constitucional 40
1.2.1 La reforma y el mercado: el peligro de la "circularidad" 44
1.2.2 Lo público en educación y la autonomía de las instituciones de educación superior 48
1.3 La Educación como derecho social fundamental 55
1.3.1 La concepción liberal conservadora 58
1.3.2 La concepción igualitarista 60
1.3.3 La gratuidad y el derecho social 64
1.4 Derecho y Política: la lectura democrática de la Constitución 68
1.4.1 Conexión "conceptual" entre el Derecho y la Moral (política) 73
1.4.2 La Constitución "viviente" 76
1.4.3 Argumentación jurídica y constitucionalismo democrático 79

Capítulo 2
Génesis del Sistema de Educación Superior Chileno:
bajo la Égida del Estado 86

2.1 La Colonia: el Génesis 87
2.2 La educación durante la Independencia y la formación de la República 89
2.3 La educación en la República Conservadora (Constitución de 1833) 91
2.4 La universidad pública: ¿"Estado docente"? 94
2.5 Sarmiento y la Escuela Normal de Preceptores 102
2.6 La Escuela de Artes y Oficios 103
2.7 La República Liberal, crisis del consenso de 1833 105
2.8 La Ley de Enseñanza Secundaria y Superior de 1879 109
2.9 Valentín Letelier y el Instituto Pedagógico 112

2.10 Fundación de la Universidad Católica de Chile 114
2.11 La República Parlamentaria y la irrupción de la clase media 118
2.12 La Ley de Educación Primaria Obligatoria 120
2.13 Síntesis del período 123

Capítulo 3
Configuración del Sistema Mixto y Plena Autonomía Universitaria: Bajo el Estado de Compromiso 127

3.1 La Universidad de Concepción y los primeros aportes fiscales a universidades privadas 129
3.2 La Constitución de 1925 132
3.3 La reforma educacional de Ibáñez 134
3.4 Reconocimiento oficial de las universidades privadas y sistema mixto 137
3.5 El "Estado de compromiso" 140
3.6 Expansión de la autonomía: liberación de los exámenes 142
3.7 La Universidad Técnica del Estado 145
3.8 El Consejo de Rectores y las leyes de financiamiento universitario 146
3.9 La "revolución en libertad": el gobierno de la Democracia Cristiana 153
3.10 La reforma universitaria de 1967 156
3.11 La reforma constitucional de 1971 y el gobierno de la Unidad Popular 163
3.12 Síntesis del período 172

Capítulo 4
Contrarreforma y Constitución Neoliberal: Intervención Autoritaria e Instauración del Modelo de Mercado en Educación 174
4.1 La Universidad intervenida: política educacional de la primera etapa de la dictadura militar (1973-1980) 175
4.2 La influencia de Jaime Guzmán 185
4.3 La Constitución de 1980 192
4.4 Instauración del modelo de mercado en educación superior: la reforma de 1981 203
4.5 El comienzo de la transición: plebiscito y ejercicio (parcial) del poder constituyente 211
4.6 Leyes orgánicas de marzo de 1990: el "amarre del modelo" 217
4.7 Balance del período 227

Capítulo 5
La Transición inconclusa: De la Constitución Pactada a ¿Otro Modelo? 231

5.1 Patricio Aylwin: reformas "en la medida de lo posible" 234
5.2 Eduardo Frei Ruiz-Tagle: política "universitaria" y "modernización" del país 243
5.3 Ricardo Lagos: Constitución "democrática" y educación superior de mercado 253
5.4 Michelle Bachelet (2006-2010): la ciudadanía como actor político relevante 264
5.5 Agenda legislativa del (primer) gobierno de Sebastián Piñera 271
5.6 Bachelet II. El nuevo paradigma: la educación como derecho social 276
5.7 La ley, ¿podrá erradicar el mercado de la educación superior chilena? 287

Conclusiones 293
I El mercado tiene una historia (larga) en el sistema de educación superior chileno 296
II El retorno de la política (democrática) y la resistencia del mercado 299

III El "marco" jurídico y los desafíos que la reforma no termina de resolver 302
IV Realismo (sin renuncia) 305

Bibliografía 307
Samenvatting 330
Summary 340
Curriculum Vitae 348

Agradecimientos

Son muchas las personas a las que debo agradecer y, seguramente, no podré hacerles justicia a todas.

Tuve la ocasión de conversar de teoría del Derecho con verdaderos maestros en el área, como Manuel Atienza y José Juan Moreso, junto con otras profesoras y profesores que nos visitaron en el marco del Magíster de Argumentación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, lo cual ha sido verdaderamente un privilegio y una constante oportunidad de aprendizaje. De ellos en especial adquirí la pasión por la perspectiva argumentativa del Derecho.

En el área de los estudios de la educación superior, he tenido la guía de expertos como José Joaquín Brunner, Andrés Bernasconi y las demás profesoras y profesores que componen el claustro del Doctorado de la misma Universidad.

Esta universidad fue para mí un espacio de permanente crecimiento personal, profesional y académico. Agradezco por tanto a todas y todos quienes componen ese foro en que podemos ejercer el uso público de la razón, y la vocación por la docencia, en la persona de su rector fundador, Manuel Montt –que me invitó a formar parte de ella– y a su actual rector, Carlos Peña. A mi promotor, Patricio Silva, le agradezco especialmente por incentivarme a incorporar la perspectiva histórica y social en el estudio de las instituciones de Derecho y su aplicación al análisis de políticas públicas en Educación.

Los consejos e influencias de todos quienes han sido aludidos han mejorado mi comprensión del fenómeno jurídico aunque temo que aún no las he aplicado en su máximo potencial. Haber contado con tan inestimable apoyo durante el desarrollo de esta tesis no me exonera de los errores en que haya podido incurrir, que son de mi exclusiva responsabilidad.

Tengo una deuda especial con mis padres, José y Mirella: la educación, me enseñaron, es el mejor legado que podemos dejar a los hijos. Otro tanto con Claudia – mi cómplice–, Isabel, Bernardita y José Joaquín, que toleraron mis silencios y ausencias y me alentaron en mis momentos de duda, con amor y paciencia. Este y todo mi trabajo está dedicado a mi familia, sin saber si será suficiente compensación por la felicidad que me han dado.

Glosario de Abreviaturas

AFD: Aporte Fiscal Indirecto.
AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones.
AUGE: Acceso Universal con Garantías Explícitas. Plan de salud pública.
CAE: Crédito con Aval del Estado.
CDE: Consejo de Defensa del Estado.
CEMA CHILE: Centros de Madres de Chile. Fundación.
CENC: Comisión de Estudios para la Nueva Constitución.
CFT: Centro de Formación Técnica.
CNA: Consejo Nacional de Acreditación.
CNAP: Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado.
CNEd: Consejo Nacional de Educación.
CNI: Central Nacional de Informaciones.
CONAP: Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado.
CONICYT: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.
CORFO: Corporación de Fomento de la Producción.
CPEIP: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.
CRUCh: Consejo de Rectores de Chile. Incluye al CUECH y el G9.
CSE: Consejo Superior de Educación.
CUECH: Consorcio de Universidades del Estado de Chile. Son 18 instituciones.
CUT: Central Unitaria de Trabajadores.
DC: Democracia Cristiana. Partido político.
DFL: Decreto con Fuerza de Ley. Legislación emanada del Presidente de la República previa delegación formal del Legislativo.
DL: Decreto Ley. Normas dictadas por el Poder Ejecutivo sobre materias propias del Legislativo, en periodos de anomalía constitucional.
DS: Decreto Supremo. Norma emanada del Presidente de la República en materias de su competencia.
DINA: Dirección de Inteligencia Nacional.
DUOC: Departamento Universitario Obrero-Campesino.
ENU: Escuela Nacional Unificada.
ES: Educación superior.
EUNACOM: Examen Unico Nacional de Conocimientos de Medicina.
FDI: Fondo de Desarrollo Institucional.

FECH: Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile.

FESES: Federación de Estudiantes Secundarios.

FEUC: Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

FSCU: Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

G9: Red de nueve universidades públicas no estatales. Creadas antes de 1980.

HL: Historia de la ley.

IES: Instituciones de Educación Superior.

IP: Instituto Profesional.

ISAPRE: Instituciones de Salud Previsional.

JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

LGE: Ley General de Educación. Posterior a la LOCE.

LOCE: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza o Ley 18.962.

MECESUP: Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior.

MINEDUC: Ministerio de Educación de Chile.

MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

NEM: Notas de Enseñanza Media.

ODEPLAN: Oficina de Planificación Nacional.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PAA: Prueba de Aptitud Académica.

PPD: Partido por la Democracia.

PSU: Prueba de Selección Universitaria. Reemplazó a la PAA a partir de 2002.

PUC: Pontificia Universidad Católica de Chile. También denominada "UC".

RN: Renovación Nacional. Partido político.

SCA: Sentencia de una Corte de Apelaciones de Chile.

SCS: Sentencia de la Corte Suprema de Chile.

SEP: Subvención Escolar Preferencial.

SES: Sistemas de educación superior.

SINAC-ES: Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad de Educación Superior.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile.

SUA: Sistema Único de Admisión (universitario).

TRICEL: Tribunal Calificador de Elecciones.

UCV: Universidad Católica de Valparaíso.

UCN: Universidad Católica del Norte.

UDI: Unión Demócrata Independiente. Partido político.

UTE: Universidad Técnica del Estado.

UTFSM: Universidad Técnica Federico Santa María.

INTRODUCCIÓN

"La educación no es un bien de consumo sino un derecho social". Desde las protestas estudiantiles de 2011 el debate sobre la política pública educacional en Chile quedó fijado en estos términos.[1] El programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) puso en el centro de la agenda los objetivos de gratuidad e inclusión educativa, fin del lucro y fortalecimiento de la educación pública, con miras a desmercantilizar el sistema educativo.[2] El 62% de votación que Bachelet obtuvo en la segunda vuelta y el triunfo de la Nueva Mayoría –la coalición de partidos de centro e izquierda que respaldó su candidatura– en las elecciones parlamentarias, elevó las expectativas de que impulsaría las "reformas estructurales" que había prometido.[3] Nada hacía presagiar, cuando asumió en marzo de 2014, las severas dificultades que luego enfrentaría para concretar sus propuestas.

¿Qué significa, en el lenguaje jurídico y político de Chile, que la educación sea un derecho y qué connota específicamente el calificativo de "social"?; ¿Qué consecuencias prácticas para la política pública y las decisiones de los órganos del Estado con incidencia en la materia se siguen de esta concepción acerca del derecho a la educación?; y, con respecto a la educación superior (ES) chilena, ¿qué nuevos elementos deben agregarse y qué rasgos del actual estado de cosas deberían ser suprimidos o modificados para que pueda afirmarse, consistentemente, que nuestro sistema de ES ha abandonado la lógica del mercado (ha dejado de ser un bien de consumo accesible sólo para quienes pueden pagarlo) y ha quedado garantizado como un derecho, en el marco de un regimen público?

Para muchos políticos, académicos y estudiantes se trataba de recuperar el ideal del "Estado docente", que habría inspirado las políticas educativas de la República antes de Pinochet, y erradicar el "modelo de mercado", que sería una herencia de la dictadura que gobernó el país durante casi 17 años, entre el 11 de

---

[1] En Colombia, en 2011 hubo análogamente una serie de protestas estudiantiles que reivindicaban la educación como derecho y se oponían a la reforma de la ley Nº 30 de 1992, de Educación Superior, proyecto del gobierno que apuntaba a atraer inversión privada, permitir la creación de instituciones de educación superior (IES) con fines de lucro y aumentar la cobertura (Cruz, 2013). El movimiento estudiantil chileno tuvo más influencia en el programa del gobierno que triunfó en la siguiente elección presidencial, aunque no consiguió mantener esa influencia en la formulación de las políticas de éste.

[2] La oposición entre bien de consumo y derecho social ya era usada por los voceros del comando de la entonces candidata opositora, Michelle Bachelet, en junio de 2013. Véase: http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/06/09/602882/elizalde-responde-a-allamand-la-educacion-no-es-un-bien-de-consumo-sino-un-derecho-social.html

[3] Las tres "reformas estructurales" del programa de Gobierno de Bachelet eran: la reforma tributaria, para financiar programas sociales; la reforma educativa, para garantizar la educación como un derecho social (el nuevo paradigma de las políticas públicas) y una nueva Constitución, democrática, para Chile. Corresponden a tres demandas ciudadanas que surgieron del movimiento estudiantil de 2011.

septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Después de todo, la ley que todavía rige la educación superior chilena fue una de las denominadas "leyes de amarre" del régimen militar y lleva precisamente la fecha del último día en que la Junta Militar ejerció el poder legislativo. Sin embargo, han transcurrido 28 años desde el retorno de la democracia y esa supuesta herencia sigue vigente. Más aún, tras 4 años de un gobierno que se propuso operar una "retroexcavadora" para demoler "los cimientos anquilosados del modelo neoliberal de la dictadura",[4] nuestro sistema de educación superior sigue tan privatizado como antes. ¿Es esto a causa de los "cerrojos" constitucionales diseñados en 1980 que resguardan el "modelo neoliberal"? Esta hipótesis, la más extendida en nuestro medio,[5] no parece plausible y confrontarla será uno de los objetivos de esta tesis.

I Relevancia Teórica y Empírica del Presente Estudio

Uno de los mejores estudios comparados acerca de la relación entre el Estado y los sistemas de educación superior (SES) que pone especial énfasis en la dicotomía público/privada es el de Levy (1995). Dicho estudio resulta de especial interés, no sólo porque analiza el caso chileno sino –en especial– porque incluye, de manera muy pertinente, la perspectiva histórica de largo plazo. Levy (1995: 151-155) formula dos tesis respecto del SES chileno que vale la pena revisar: una, en perspectiva histórica (diacrónica), plantea que "lo público" orientó la política por más de un siglo, en tanto que el proceso de privatización se ubicó en el centro de la escena por solo una década, la de 1980 (aunque se proyectó a las siguientes). Y dos, en perspectiva comparada (sincrónica), él señala que Chile es un caso notable de homogeneidad de los sectores público y privado, por sus similitudes y por la falta de una clara división institucional entre ambos. Estas tesis se combinan, en el sentido que la homogeneidad primero fue impulsada por una "tradición estatista profundamente arraigada en Chile" y, después, los dos sectores "han sido empujados bruscamente" hacia lo privado, en términos de gobierno, financiamiento y función del sistema. ¿Es este análisis una fiel descripción de la evolución del SES chileno? Si no lo fuera, considerando que Levy conoce bien la literatura chilena sobre el tema y sus fuentes documentales, ¿qué pudo haber causado su error en la interpretación de las mismas?

Conviene recordar que el propósito del estudio de Levy es explicar los orígenes y crecimiento de los dos sectores, el público y el privado, en términos de gobierno (quién manda), financiamiento (quién paga) y función (qué intereses sirve). Parte de una primera etapa monopolizada por las universidades públicas

[4] La frase es del senador Quintana, presidente del partido por la democracia (PPD) y entonces vocero de la Nueva Mayoría (NM), en marzo de 2014. Véase: http://www.24horas.cl/politica/quintana-no-sera-aplanadora-sera-retroexcavadora-1145468

[5] Entre otros, así lo sostienen: Atria *et al.* (2014: 19-24); Atria (2014a: 44-54); Garretón (2013: 171-177); Mayol (2014: 39-46). Sobre los rasgos autoritarios y neoliberales que persisten en la Constitución vigente, véase Ruiz Tagle (2016: 251-253).

para pasar, en épocas recientes, a un crecimiento desproporcionado de las IES privadas. Un gran acierto de Levy (1995: 43-44, 49) es entender la importancia de los estudios sobre ES para el debate político y plantear que los argumentos sobre la ES privada se sitúan en el contexto de debates más amplios sobre "lo público y lo privado", esto es, acerca del rol del Estado y el de las organizaciones privadas. Por eso, Levy (1995: 44-46) organiza los argumentos alrededor de cuatro conceptos (o valores): libertad, que incluye autonomía institucional y libertad académica, así como fórmulas más o menos participativas de gobierno de las IES; (libertad de) elección de los estudiantes y sus familias, pero también de otros actores, como los académicos, administradores, donantes, etc.; equidad o igualdad de oportunidades y efectividad en relación con los objetivos y metas (lo cual conlleva la pregunta por los mecanismos de coordinación, centralizados o descentralizados). En otras palabras, la manera de configurar los SES dice mucho acerca de la constitución política, social y económica de un Estado y las decisiones sobre el gobierno, financiamiento y función de la ES tienen repercusiones en distintos ámbitos. Por eso su estudio debe integrar las perspectivas histórica, legal y política.

Aunque hemos comenzado hablando del presente de la ES en Chile, nuestro propósito es escudriñar su historia larga, la evolución institucional de este sector desde sus orígenes, integrando el análisis de "fuentes" historiográficas y legales así como los estudios sociales y políticos, a fin de alcanzar una mejor comprensión de los problemas que presenta. Y, si bien la presente investigación se centra en la evolución del sistema de educación superior chileno, este caso puede ser también de interés para el observador externo, por tres razones.

La primera es que si se traza un eje imaginario entre los dos modelos ideales en materia de enseñanza superior, que analizaremos en el Capítulo 1, Chile es hoy el país de la región que más se acerca al modelo de mercado:[6] posee una alta diversificación y heterogeneidad institucional; elevados índices en la proporción de matrícula en IES privadas (84,88%) así como en la proporción del gasto privado (2/3 sobre el gasto total en ES); baja regulación, fiscalización y rendición de cuentas (la acreditación, por ejemplo, es voluntaria y lo será hasta mayo de 2019); se cobran aranceles relativamente altos, incluso en entidades públicas (OECD, 2017) y el principal mecanismo de financiamiento de la ES es el crédito estudiantil, lo que redunda a su vez en altos niveles de endeudamiento de los estudiantes.

En segundo lugar, los indicadores que Chile exhibe, en términos comparados en la región (y relativos al tamaño e ingresos del país), son en general positivos: alta cobertura, equidad en el acceso de los sectores de menores ingresos, buenas tasas de graduación y empleabilidad; productividad científica; ubicación de universidades chilenas en *rankings* internacionales, etc. Pero mientras muchos países quieren introducir mecanismos de mercado en ES, Chile en los últimos años ha estado transitando en el sentido opuesto. ¿Cómo se ha generalizado la

[6] Cuba, en tanto, responde al modelo estatal (Santos y López, 2008; Noda Hernández, 2016).

percepción de que nuestro sistema está en crisis y requiere de una reforma estructural, para aumentar el control y la ingerencia estatal en el sistema?

Por último, el reciente debate sobre la reforma de la educación superior en Chile nos ofrece también un buen caso de estudio acerca de la relación entre Derecho y Política. Si la educación se concibe como un derecho fundamental, ¿cuál es el límite de la decisión legislativa?, ¿qué rol cabe a los jueces en la garantía de este Derecho? ¿Cuánto espacio asegura la Constitución para la libre decisión de las personas y la autonomía de las IES? Si la educación es un derecho social, ¿aplica en educación superior el principio de "no regresividad" que consagra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)?[7]

Existen, entonces, sobradas razones para emprender un estudio acerca de la evolución del sistema chileno de ES, no sólo –como dice Levy- porque la ES es un sector relativamente poco investigado, sino también porque afecta a una parte importante de la población e involucra grandes costos anuales. Levy (1995: 50-51) atribuye esta relativa escasez de estudios políticos sobre ES a que los politólogos norteamericanos tienden a ver la universidad como un tema "privado" y no como un tema de "gobierno"; mientras que los latinoamericanos tienden a enfocarse en sus aspectos legales y normativos, prescribiendo acerca del rol de la universidad, la autonomía o la reforma, antes que intentar describir los fenómenos sociales que configuran la educación superior de un país. Este apropiado diagnóstico acerca de la literatura del área, nos permite a continuación exponer los objetivos de nuestro estudio.

II Objetivos del Estudio y Estrategia Metodológica

En cada época o ciclo constitucional –por hipótesis– se conforma cierta fisonomía del sistema jurídico y un determinado diseño institucional de la ES que resulta de la articulación de los principios (valores) en competencia, del contexto social, del consenso que se logra en torno a unos objetivos sociales, etc. El cambio de la norma suprema (la Constitución) origina un cambio en la estructura, lo cual redunda a su vez en un cambio de trayectoria de la práctica. Ya instaurado, el diseño institucional se aplica, moldea el desarrollo del sistema, presenta –tarde o temprano– problemas en su ejecución y genera un conjunto de interpretaciones que intentan orientar su aplicación, en línea o no con los propósitos originales. Agentes públicos y privados producen tales discursos.

[7] El PIDESC fue ratificado por Chile en 1972, pero sólo entró en vigencia al publicarse en el Diario Oficial el 27 de mayo de 1989 (Decreto N° 326 del Ministerio de Relaciones Exteriores). Según su Art., 2.1, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, incluyendo las legislativas y "hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente" la plena efectividad de los derechos que reconoce. Su art. 13 reconoce el derecho a la educación y el N° 2 Letra c) señala que la ES debe hacerse accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno y mediante "la implantación progresiva de la enseñanza gratuita".

La pregunta principal que esta tesis busca responder es la siguiente: ¿Responde la fisonomía actual del sistema de educación superior chileno a un "diseño institucional" elaborado conscientemente, o sea, es fruto de la voluntad del legislador de facto de 1980? ¿O bien es resultado de una evolución institucional –de una práctica social– que tiene una trayectoria histórica de largo tiempo? La mayoría de los autores que han abordado el tema de la (supuesta) crisis de nuestro SES y de la necesidad de la reforma sostienen o asumen la primera de esas proposiciones[8].

Al analizar pormenorizadamente la evolución jurídica y política del sistema de enseñanza superior en Chile, esta tesis intenta demostrar que la conclusión a la que debe llegarse es la segunda; esto es, que los principios de iniciativa y participación privada, de autonomía y de libre elección en educación, tienen una larga historia en Chile. Tales principios no resultan de una específica "agenda neoliberal"[9] iniciada en 1980, sino que son parte de la tradición republicana del país.

Ahora bien, si no hay una intención subjetiva de un cierto legislador que explique la organización actual de nuestro sistema educativo, ¿cómo se definen los propósitos y valores de esa práctica social a los efectos de determinar el marco jurídico que servirá tanto para evaluar la corrección de la reforma –su constitucionalidad– como para interpretarla e implementarla? El problema de los autores que han promovido el cambio de paradigma es que no logran sustentar sus propuestas normativas ni en diagnósticos basados sobre datos ni en una teoría de la constitución educativa –una concepción del derecho a la educación y la

---

[8] Como vimos, el propio Levy (1995) plantea que "lo público" orientó la política de ES chilena por más de un siglo, en tanto que el proceso de privatización se ubicó en el centro de la escena desde la década de 1980. En nuestro medio, Bellei (2015: 108) plantea que el sistema educacional chileno es fruto de un "gran experimento" y constituye "una versión extrema de políticas de privatización con una lógica de mercado", impulsadas por la dictadura militar. Según Ruiz (2010), frente a un sistema educacional que, en los siglos XIX y XX, se sustentaba en la idea de república, con el Estado jugando un papel central, el modelo que impone el régimen de Pinochet se funda en la libertad de mercado. Con todo, para Ruiz (2010: 124) Chile solo obedeció a la norma: "con más fuerza aún en los años 1980, las políticas neoliberales de ajuste estructural se expanden por todo el mundo, impulsados por los gobiernos de Thatcher y Reagan, siendo objeto de recomendaciones especiales por organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a la mayoría de las economías del Tercer Mundo". Riesco (2007: 37-38), plantea: "El 11 de Septiembre de 1924, en un marco de movilizaciones sociales, una junta militar de corte progresista toma el poder y promulga la primera legislación social, creando las instituciones económicas y políticas básicas del Estado chileno moderno, incluyendo una nueva constitución política. Adoptó un nuevo tipo de estrategia de desarrollo guiado por el Estado, cuyo norte era el progreso tanto económico como social. Esta se desenvolvería de manera ascendente a lo largo de medio siglo, impulsada por gobiernos democráticos de variadas denominaciones ideológicas (…). Un golpe militar de extrema derecha, encabezado por Pinochet, le puso término violentamente, el 11 de septiembre de 1973". Con el Golpe se habría iniciado el período neoliberal en Chile.

[9] La agenda de políticas se refiere a las prioridades que fija la autoridad política en un cierto período para enfrentar determinados problemas o necesidades públicas (Zapata, 2013: 33-35).

libertad de enseñanza– que refleje la mejor interpretación posible de nuestras instituciones y prácticas vigentes en educación superior. A diferencia de esos autores, en esta tesis voy a examinar nuestras tradiciones constitucional y universitaria, así como la evolución de nuestras prácticas educativas, desde el origen mismo de la República, con miras a establecer el contenido de dicho marco.

El objetivo general de esta tesis, por tanto, es analizar el surgimiento y desarrollo del sistema de educación superior chileno en una perspectiva diacrónica, identificando los hitos y características sobresalientes de cada ciclo constitucional. Por otra parte, nos proponemos revisar la evolución de la concepción del derecho a la educación superior y libertad de enseñanza, y su relación de prioridad, procurando establecer un "argumento de superación" –de avance sostenido de ambos derechos–, así como la necesidad de realizar una "síntesis intergeneracional" en la interpretación del marco constitucional vigente.[10] Analizaremos críticamente, en consecuencia, las interpretaciones que sostienen que en Chile hubo, primero, una larga tradición republicana (prácticamente desde la independencia hasta 1973) con predominio del carácter público del sistema de ES y del derecho a la educación por sobre la libertad de enseñanza y, luego, un período en que prima la libertad de enseñanza entendida al modo de libre-comercio, abriendo paso a un sistema de mercado ("neoliberal") y privatizado, que parte con la dictadura militar y se mantiene hasta el presente.[11]

Hacer la distinción (entre la agenda de un gobierno –o de una serie de gobiernos de una misma coalición– y los rasgos característicos de un sistema en un determinado ciclo constitucional) e introducir cierta claridad conceptual (acerca de la relación entre lo público y lo privado, así como el contenido de significado de los derechos relevantes) es importante, no solo para fines analíticos sino también prácticos (de diseño institucional). Después de todo, un sistema eminentemente público puede perfectamente utilizar mecanismos de liberalización y comercialización; así como un sistema privado puede estar tan regulado que se reduzca al máximo la elección y la competencia. Como apunta Tedesco (2012: 94) la visión más extendida dice que el modelo neoliberal en educación se materializó en casi toda América Latina a partir de la década de los noventa; pero un "análisis desagregado" de los procesos muestra "una realidad mucho más compleja y diversificada".[12]

---

[10] El "argumento de la superación" –un tipo de "argumento por etapas"– subraya la posibilidad de ir siempre en un sentido determinado sin que se entrevea un límite en esta dirección, con un crecimiento continuo de valor (Perelman y Olbrecht-Tyteca, 1994: 443). La idea de "diálogo" y de "síntesis" entre generaciones en la interpretación constitucional proviene de Ackerman (1991: 86-99; 2006: 197-202; 2011).

[11] En esa línea, con distintos matices, se sitúan los trabajos de Atria *et al.* (2014); Atria (2014b); Bellei (2015); Ruiz (2010) y Riesco (2007); entre otros.

[12] La reforma educativa en Uruguay, según cierta literatura "progresista", sería neoliberal, a pesar de que no descentralizó, no impulsó la privatización del sistema ni introdujo el financiamiento a la demanda; las reformas en Argentina y Chile, implementadas post dictaduras, fueron neoliberales para la izquierda y estatistas para la derecha (Tedesco, 2012).

De otro lado, conviene recordar a quienes defienden el modelo estatal por oposición al neoliberal (privatizado) que no hay tal cosa como la voluntad "del Estado", "del legislador" o "del pueblo"; sólo hay agentes individuales y grupos de hablantes, con distintos intereses, que desde posiciones diversas procuran movilizar el discurso del Derecho en un sentido o en otro. La maquinaria del Estado –dice Olivecrona (1959: 23, 26)– es conducida por una multitud cambiante de personas: cada una de ellas encuentra al asumir su función un conjunto de normas vigentes y –si bien puede interpretarlas– sólo podrá aportar un mínimo cambio al conjunto que seguirá rigiendo cuando él no influya más.[13]

Cabe destacar que no se ha escrito una historia de la ES chilena desde el punto de vista institucional. Ninguna obra de las conocidas muestra las rupturas y continuidades de la regulación y la política estatal para el sistema de ES, incluyendo la relación entre el sector público y el privado, a lo largo de los ciclos de la historia constitucional chilena hasta el presente.[14] Esta tesis pretende llenar ese vacío.

Cuán importante es realizar este tipo de trabajo puede ilustrarse recordando la distinción trazada por Bentham (2010: 10) entre el "expositor" –que explica lo que el Derecho es, o ha sido, a través de las decisiones del legislador y de los jueces– y el "censor", que pretende instruirnos sobre el Derecho que debería ser. Levy, según vimos, observa que la literatura latinoamericana sobre nuestros sistemas de educación superior tiende a ser normativa (prescriptiva) antes que descriptiva. Pero ese es un pantano del que Levy no logra escapar del todo, al menos cuando analiza el caso chileno: su error, como se busca demostrar en este trabajo, consiste en mirar los SES desde el prisma de lo público, en vez de contrastar los datos recogidos según los criterios de distinción que él mismo propone. Antes de enseñar (y debatir) sobre la reforma de un sistema de ES, conviene estudiarlo y describirlo detenidamente, desde su origen (el momento fundacional) hasta el tiempo actual, de modo de diagnosticar precisamente sus características relevantes, así como sus defectos y virtudes, con sus causas y consecuencias.

Tampoco se han escrito –cabe señalarlo– muchos trabajos que aborden, para un sector específico del ordenamiento jurídico, las relaciones entre el debate político, el contenido del Derecho y la evolución de la sociedad en ese ámbito.[15]

---

[13] Nótese la similitud de esta idea con la metáfora de "la novela (escrita) en cadena" que utiliza Dworkin (2005: 166 ss.) para explicar el Derecho como integridad y en su relación con la historia.

[14] Los trabajos más relevantes no incluyen la historia reciente y, o bien están centrados en la historia de una institución o sector específico. Véase el de Serrano (1994), enfocado en la Universidad de Chile (UCh) y el de Krebs *et al.* (1994), en la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC); o están limitados, por la época en que fueron escritos, a ciertos períodos históricos, como el de Labarca (1939) o Campos Harriet (1960).

[15] El trabajo de Faúndez (2011) es un referente en este sentido. Tomando como base el concepto de "democratización", Faúndez analiza la historia institucional chilena, entre 1831 y 1973,

No será esta, conviene subrayarlo, una investigación de "dogmática jurídica"[16] ni de historia del Derecho en sentido tradicional,[17] sino de evolución institucional de la ES chilena.[18] El objeto de estudio es el Derecho (conjunto de normas) de la ES chilena en perspectiva histórica y social. Por ello, el método incluye pero no se limita al análisis de textos legales. Se hará más bien un ejercicio de interpretación jurídico-política, en cuanto se abordará el tópico del derecho a la educación superior (y la libertad de enseñanza) en el contexto constitucional chileno, incorporando el análisis histórico (de periodos largos), con miras a: i) desentrañar los contenidos de significado del derecho a la educación y la libertad de enseñanza según cómo dichas expresiones han sido usadas en distintas etapas constitucionales; ii) revisar si existe alguna tendencia (evolución) en el uso de estos conceptos; iii) identificar los elementos de continuidad y cambio y, finalmente, iv) relacionar el debate político y sus circunstancias con la configuración del discurso jurídico constitucional. Se trata, en tal sentido, de vincular el estudio de las fuentes formales (las que el propio orden jurídico reconoce como métodos de producción de normas) con el de las fuentes materiales (los factores extrajurídicos–sociales, políticos, económicos y culturales– que explican el surgimiento y contenido de las normas jurídicas) del derecho educacional chileno.

Esto contribuirá a subsanar la escasez de estudios políticos sobre ES –con base empírica– detectada por Levy. Los hechos a examinar, aquí, son de dos tipos: 1º hechos institucionales o decisiones adoptadas en ejercicio de una competencia por autoridades políticas, con consecuencias normativas (regulativas) para los

---

desde la perspectiva de la interdependencia entre el debate y contexto político y el contenido y función de las instituciones legales.

[16] Por "dogmática jurídica" se entiende para estos efectos una cierta modalidad de análisis del Derecho centrada en el estudio de normas positivas vigentes en un tiempo y lugar, que se distingue por el tipo de fuentes a que recurre y la tradición o técnicas interpretativas que privilegia. Otras expresiones tampoco se relacionan con el tipo de investigación que aquí se realiza. Como señala Nino (1993: 11), la expresión "ciencia jurídica" prejuzga acerca del carácter científico de la actividad, con implicancias respecto a los rasgos que debe presentar; la de "teoría jurídica" parece aludir a ciertas elaboraciones conceptuales de alcance limitado, más que a la descripción de una práctica en su conjunto, y el término "jurisprudencia", en nuestra lengua (española) está más bien asociado a las prácticas judiciales.

[17] En su clásico estudio sobre *Historia del Derecho Privado*, Wieacker (1957: 4) sostiene que una exposición de conjunto ha de contar "con sus propios recursos". Si se construyera como historia de las instituciones, "tendría que renunciar a la historia de las concepciones jurídicas"; como historia externa del Derecho, se limitaría a "la historia de las fuentes" y como historia de los juristas, se tornaría "una historia de la literatura jurídica". Pero, por esas vías, "no parece que se haya captado aún el curso histórico y medular del Derecho, ni preparado apenas una "comprensión" real en el moderno sentido de la Historia".

[18] Es el método, guardando las proporciones, que paradigmáticamente utiliza Aristóteles (2005) para estudiar y exponer la *Constitución de los Atenienses*. Frente a la construcción ideal –*a priori*– de Platón, el filósofo estagirita se centra en el surgimiento y evolución de las instituciones políticas, analiza sus causas y efectos, pros y contras, y su relación con el contexto histórico e ideológico que las anima.

componentes del SES chileno (fuentes formales), y 2º la evolución real del sistema, con datos "duros" de número de IES, matrícula, financiamiento, el grado de ingerencia de la política gubernamental en la fisonomía del sistema y los discursos acerca de esa política. De esta forma se eludiría la crítica que el realismo jurídico suele formular al positivismo jurídico: ver el Derecho como un conjunto de textos emanados de una autoridad y olvidarse del "Derecho en acción", es decir, las normas en tanto fenómenos sociales vividos y experimentados por una comunidad de personas.[19]

El análisis de los hechos institucionales y los debates políticos nos mostrará, sorprendentemente, que lo que a veces se presenta como novedad o cambio no es sino la reedición de una antigua y no superada polémica. El tema de la reforma, con el que comenzábamos esta introducción (y el desarrollo de la tesis) es un tema de interés actual; pero un análisis con perspectiva de largo plazo, como el que ahora emprendemos, que estudia la configuración del sistema de educación superior en el cruce entre Derecho y Política, nos muestra claramente que los componentes que hoy parecen novedosos en el discurso jurídico y en el debate político (derecho social, gratuidad, lucro, superintendencia educativa, etc.) han estado presentes desde el inicio mismo de nuestro sistema educativo. La tensión entre derecho a la educación (y el rol del Estado) y libertad de enseñanza (la autonomía de las IES), al ser elementos constituyentes de la comunidad política, se manifiesta una y otra vez, con rótulos distintos. Una metáfora de Levy (1996) sugiere que la regulación oficial suele incurrir en el error de no considerar la "sustancia" académica, es decir, pretende "moldear las botellas, en lugar de fermentar el vino". Pues bien, ocurre que las soluciones en boga (acreditación, financiamiento y rendición de cuentas), como indica Levy, versan siempre sobre el mismo tema: cómo mejorar la sustancia académica. Este trabajo nos ayudará a discernir cuándo se nos ofrece un "vino viejo, en botellas nuevas".

Uno de los problemas usuales de la historiografía jurídico-política (Tarello 1995: 273-275) es el de la "periodización". Adoptando una terminología bastante extendida en Teoría del Derecho, se puede entender que un "orden jurídico estatal" –por ejemplo, el Derecho chileno– es la secuencia de órdenes jurídicos eficaces en un mismo territorio (Vilajosana, 1997: 19-24), donde "orden jurídico" equivale a un conjunto de normas que fundan su validez en una misma norma suprema (Kelsen, 2004). El orden jurídico cambia cada vez que cambia su norma suprema, por vía de "instauración constitucional", como algo distinto de la mera reforma (Guastini 2016: 157-162).

Por eso, distingo en esta tesis cuatro grandes ciclos constitucionales, cada uno con consecuencias importantes para la política, estructura y fisonomía del SES chileno. El primero corresponde al momento fundacional, el único en que prima el sector público de ES, bajo la vigencia de la Constitución chilena de 1833. El segundo lo sucede a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1925,

[19] La distinción entre "*law in books*" y "*law in action*" pertenece a Pound (1910).

cuando se configura en Chile un sistema "mixto" (con presencia de instituciones públicas y privadas) de ES.

El tercer ciclo ocurre durante el período de dictadura militar (1973-1990), cuando se efectúa una reforma global y "desde arriba" del SES chileno, favoreciendo la "tercera ola" de privatización, en la fórmula de Levy. Finalmente, desde el 10 de marzo de 1990 hasta hoy, al compás de la agenda de los distintos gobiernos del nuevo período democrático, el sistema ha evolucionado otra vez a un esquema mixto, aunque sin alterar todavía las bases establecidas durante la dictadura (una transición inconclusa, ya que formalmente aún nos rige la Constitución de 1980).[20]

Una división histórica, por último, presenta la ventaja de (permitir una mayor) objetividad, al menos para los tres órdenes jurídicos (tres primeros ciclos) que ya no son "Derecho vigente". El problema teórico acerca de lo que el Derecho "es" y la concepción que del Derecho tiene quien lo estudia, en tanto participante de los discursos sobre el contenido del derecho constitucional chileno referido al derecho a la educación y la libertad de enseñanza, se restringe al período en curso y se encuentra limitado por el denominado principio de "integridad" (Dworkin 2005: 165 y ss.). Será más difícil –si bien no imposible– para el intérprete que ha venido describiendo una práctica desde sus orígenes y en su trayectoria histórica, inventarse de pronto una nueva práctica acorde a sus preferencias.

III Algunas Aclaraciones Previas acerca del Marco Conceptual

a) Del bajo poder explicativo de la categoría "neoliberal" para caracterizar a los sistemas de educación superior

Las expresiones "agenda" o "modelo neoliberal" se usan, en los contextos que nos interesan, para referirse a procesos o políticas públicas impulsados por agentes políticos, que tienden hacia la hegemonía del mercado en la producción y distribución del "bien Educación". Tales políticas se basan, según Tedesco (2012: 92-93), en la creencia de que mejorar la equidad y calidad educativas no depende de la actividad del Estado, sino de su retiro del sector, dado que el mercado asigna y distribuye mejor los recursos que la regulación estatal. Sus mecanismos típicos son la privatización y descentralización, el financiamiento de la demanda y la competencia entre establecimientos. Es decir, ciertas acciones políticas y sus propósitos son las que pueden calificarse de neoliberales; los rasgos generales de

[20] Se podría discutir que el período actual comienza con la aprobación de la Constitución de 1980. Sin embargo, sucesos como el plebiscito de octubre de 1988 (derrota electoral de Pinochet), el plebiscito para aprobar un conjunto de reformas a la Constitución en 1989, y las elecciones de nuevas autoridades democráticas a fines de ese año, marcan claramente a mi juicio un nuevo"momento constitucional" en el sentido desarrollado por Ackerman (1999, 2001, 2011). Cristi y Ruiz-Tagle (2006) y Ruiz Tagle (2016) así lo entienden al periodizar los ciclos constitucionales de la historia republicana chilena.

un sistema educativo, con todo, no suelen ser efecto de una ley o política pública determinada, sino de un complejo de factores que operan en tiempos largos.[21]

En un trabajo referido a la ES en contextos comparados, Verger (2013) sostiene que la "mercantilización de la educación es una tendencia de alcance global".[22] Un déficit en la literatura sobre el fenómeno, dice Verger, es que los análisis suelen abordar el fenómeno de manera parcial, "sin contemplar su multidimensionalidad": la "mercantilización educativa" –que transforma la educación en un servicio que se compra y se vende en un entorno competitivo y que tiende a regirse por las leyes del mercado, como la de oferta y demanda– se trata según Verger de un fenómeno no lineal, que se desarrolla de manera gradual y que "convive e interactúa" con la esfera del Estado. El Estado es, en efecto, uno de los principales agentes creadores de mercados educativos, sea por convicción política, por necesidad (hacer frente a la creciente demanda por ES en un contexto de escasez de recursos) o por influencias externas (*e.g.*, el proceso de globalización económica o las políticas impulsadas por organismos internacionales, como el Banco Mundial o la OCDE). Reid (2005), a su turno, considera sorprendente que la perspectiva histórica rara vez sea usada para analizar este fenómeno, considerando que la educación de mercado no es algo reciente, sino que "tiene un pasado".

¿Hemos llegado en Chile a la configuración actual del sistema de ES sólo por una decisión política de la dictadura (inspirada por la ideología neoliberal), o existen también otros factores, históricos, institucionales y culturales, que lo explican? Al igual que en el caso australiano descrito por Reid, las políticas mercantilizadoras de la ES chilena pueden rastrearse hasta el siglo XIX, algo poco estudiado por la academia nacional. Más aún, como vamos a demostrar, el sistema chileno de educación superior actual presenta muchos rasgos que "tienen un pasado", que surgieron en anteriores "momentos constitucionales" y que se han ido configurando en ciclos históricos sucesivos.

---

[21] Así, Iriarte *et al.* (2008) se equivocan al analizar "las secuelas del neoliberalismo" en las leyes de Educación Superior de Argentina (Ley Nº 24521 de 1995); Chile (Ley Nº 18.962 de 1990) y España (Ley Nº 6 de 2001, Orgánica de Universidades), sin tener en cuenta las diferencias contextuales. Las semejanzas que observan son: i) la transferencia de competencias, desde el Gobierno y universidades, a Consejos o agencias que incluyen representantes del sector empresarial y, al interior de las IES, desde órganos colegiados a autoridades unipersonales; ii) el paso al "Estado evaluador", con énfasis en la acreditación de la calidad; iii) la diversificación institucional, y iv) la diversificación de fuentes de financiamiento, con mecanismos competitivos y rendición de cuentas. El caso es que en España la dictadura de Franco impulsó un "contra-modelo" respecto de los avances de la Segunda República, de modo que la educación pública "volvió a ser subsidiaria y residual"; en contraste, la nueva democracia –en especial el gobierno del PSOE, socialdemócrata– logró importantes resultados en cobertura e inversión pública (De Puelles, 2014). Asimismo, como ha ocurrido en ciertos períodos en Chile y Argentina, el proceso de diversificación institucional en ES –que suele verse como expresión del neoliberalismo– puede incluir la creación de nuevas IES públicas.

[22] En igual sentido, Brunner y Uribe (2007: 84 ss).

b) Discusiones sobre el Estado –modelos ideales– y las políticas educativas

Como se expone en el Capítulo 1, toda política educativa y norma jurídica en el mundo moderno (sea liberal o conservadora, neoliberal o intervencionista, etc.), se da en el contexto de, o en referencia a un Estado. Raz (2011: 153) explica que uno de los rasgos que caracterizan a los sistemas jurídicos respecto de otros sistemas institucionalizados es que "pretenden autoridad para regular cualquier tipo de comportamiento", de modo que el Derecho normalmente instituye y gobierna la actividad de otras organizaciones que siguen diversos propósitos. Existe una amplia gama de asociaciones voluntarias (universidades, iglesias, empresas, partidos políticos, clubes deportivos, etc.) que son "sistemas institucionalizados". Es especialmente interesante observar el caso de las universidades, ya que son instituciones anteriores al Estado moderno que han logrado convivir y adaptarse a distintas formas de organización política y económica.[23] Pues bien, sigue Raz, el carácter "comprehensivo" de los sistemas jurídicos significa que pretenden autoridad para regular toda clase de comportamiento, en alguna forma, "pero no necesariamente en todas las formas". Así, hay sistemas jurídicos que contienen libertades otorgadas por disposiciones constitucionales, las que "no pueden ser cambiadas por ningún medio jurídico" (*ibíd.*).

Guttman (2001) distingue tres modelos o tipos ideales de Estado en relación con la política educativa: el "Estado-familia", el "Estado de las familias" y el "Estado de los individuos". El Estado-familia "reclama para sí la autoridad educativa exclusiva" con miras a establecer "armonía" entre el bien social y el individual (Guttman, 2001: 41). Corresponde al ideal formulado por Platón en la *República*, cuyo principio fundamental es la unidad de la polis. El primero en refutar la teoría platónica de la política educacional, considerando el derecho –y la tendencia natural– de los padres a cuidar la educación de sus hijos, fue Aristóteles, en la *Política*. Con todo, Aristóteles promueve un "justo medio" entre los dos principios, pues también cree que la unidad de la sociedad se logra mediante la política y en la Constitución del Estado. Aristóteles critica el comunismo de Platón, ya que la ciudad es por naturaleza una cierta pluralidad: "la casa y la ciudad deben ser unitarias en cierto sentido, pero no totalmente". Con la unidad total, la *polis* deja de existir como tal, como si se intentase hacer un acorde con un solo sonido; ahora bien, siendo una "multiplicidad", dice Aristóteles (2000: 45 y ss.), "hay que hacerla una y común mediante la educación". El "Estado de las familias", en cambio, pone la autoridad educativa exclusivamente en manos de los padres, a quienes se les reconoce el "derecho" a transmitir su visión de la vida a sus

[23] Las corporaciones y fundaciones universitarias, en la medida que son reconocidas por el Estado, se les dota de personalidad jurídica y se les garantiza un margen de autonomía, pasan a ser también "agencias institucionales" (MacCormick, 2011: 57).

hijos (como han sostenido desde Tomás de Aquino hasta Friedman) o son considerados, naturalmente, los mejores custodios del interés del niño (Locke). Un modelo intermedio es el que Guttman denomina el "Estado de los individuos", que defiende a la vez la *elección* y la *neutralidad* entre concepciones de la buena vida (Guttman 2001: 53-54) y coincide con las propuestas de J.S. Mill (1984: 158-159). La elección se asegura permitiendo las escuelas privadas –el Estado establece controles indirectos, vía exámenes, y se centra en la educación de los más pobres– y la neutralidad se logra depositando la autoridad educativa en educadores profesionales, quienes deben maximizar la futura libertad de elección de los niños.[24]

La cuestión quedaría reducida a dos modelos ideales opuestos: el "Estado activo" o interventor (que dirige, regula, provee y financia la educación) y el "Estado pasivo" o "mínimo" (en el cual la coordinación del sistema educativo queda entregada las familias y las IES, lo que algunos denominan "el Mercado"). Entre esos dos polos existe una gama de versiones intermedias, que compatibilizan la coordinación política con la autonomía de las organizaciones educativas privadas y la libre elección de las familias. En la práctica, vale la pena subrayarlo, no hay sistemas educativos que respondan a un modelo ideal "puro";[25] todos se ubican en algún punto entre los extremos del sistema estatal y de mercado, con diferencias de grado en función del *nomos* que caracteriza a cada comunidad. Cuánta regulación y cuánta libertad es dable introducir o tolerar con respecto al funcionamiento de un sistema educativo será siempre una decisión de quienes detentan el poder político.

El debate sobre política educativa en Chile se ha dado en términos binarios, como si se tratara de elegir entre los dos modelos abstractos antes referidos. El (falso) dilema se plantea como la disyuntiva entre un sistema de educación pública, regimentado por el Estado, versus un conjunto de iniciativas privadas autorreguladas en las que al Estado solo le cabe un rol subsidiario. El primer modelo permitiría garantizar la educación superior como "derecho social", en tanto que el segundo implicaría tratarlo como un bien de consumo, que se transa en el mercado y que se segmenta en función de la capacidad de pago de las familias.[26] Esa fue la base del discurso de la Presidenta Bachelet[27] (todavía no plasmado en cambios concretos que verifiquen el tránsito de un modelo a otro).

---

[24] Este –y no el Estado-familia– es el modelo que presenta más semejanzas con el "Estado docente" que predominó en el Chile del siglo XIX, según veremos en el Capítulo 2.

[25] Los modelos "ideales" no intentan describir una realidad sino proveer herramientas conceptuales para facilitar su análisis. Tampoco constituyen necesariamente un ideal regulativo.

[26] Así, Atria (2013, 33-34) opone dos modelos de Estado de Bienestar: el Estado "neoliberal", que se caracteriza por el predominio de asistencia focalizada (*means-tested)*, y el "socialdemócrata", que busca promover "una igualdad de los más altos estándares" (no de necesidades mínimas).

[27] En marzo de 2017, Bachelet dijo que la educación de calidad en Chile "ha estado disponible mayormente para quienes pueden pagarla o están dispuestos a endeudarse por altos montos", sin que el mérito y el esfuerzo garanticen el acceso a ella; es decir, "la educación era vista como

Las políticas educativas han generado siempre un amplio debate, que suele trascender a los órganos político-institucionales (el gobierno, el Parlamento y, en caso de controversia, a los jueces), incluyendo también a una serie de actores y grupos de interés: autoridades universitarias y de otras IES, entidades gremiales, académicos y profesores, organizaciones estudiantiles, las iglesias –en particular, en nuestro medio, la católica–, expertos y los medios de comunicación. La organización del sistema educativo, la definición del rol del Estado y los particulares, las formas de financiamiento y la regulación de los derechos y libertades vinculados con la educación, son temáticas que van más allá de la mera elección de fines o medios, y que remiten, incluso, al tipo de sociedad que se aspira a construir.

En este trabajo académico no se pretende redefenir los términos del debate político ni formular propuestas para la reforma del sistema educativo chileno. Su propósito es más modesto: arrojar algo de luz al debate en el que, al igual que en otras etapas de nuestra historia republicana, se ve envuelta la Educación Superior en Chile hoy, para contextualizar adecuadamente el problema, contribuir a una mejor comprensión de la situación actual y, por esa vía, a la búsqueda de soluciones.

Tangencialmente, servirá para denunciar el paralogismo o error de "falsa oposición" (Vaz Ferreira, 1979; Atienza, 2013: 164-165). Ni la categoría "neoliberalismo" –como hemos dicho– ni la de "derecho social" resultan útiles, en efecto, para entender la evolución de nuestro sistema de educación superior o para resolver los desafíos que enfrenta. De hecho, no son lógicamente incompatibles: ¿Acaso no existen o no se aseguran derechos sociales en contextos de economía neoliberal?; ¿todos los derechos sociales deben asegurarse al máximo nivel de aprovechamiento o algunos de ellos admiten, aseguradas las necesidades básicas, un avance gradual acorde al contexto político y económico?, ¿o es que acaso los derechos sociales no admiten ponderación con otros derechos?

Este estudio, como reflexión teórica sobre el área del Derecho estatal que regula la ES, reconstruye, para cada ciclo histórico, los procesos políticos que buscaban resolver un problema clave de la política educativa, a través de un cierto diseño institucional: cómo organizar y financiar el sistema de ES, cómo garantizar los derechos de educación y la libertad de enseñanza, cómo asegurar que el sistema se oriente a la formación de técnicos y profesionales así como a la producción de conocimientos y cultura que la sociedad necesita, etc. El foco del

---

un bien de consumo y no como un derecho social". Por ello, "un objetivo central" de su Gobierno fue consagrar la gratuidad de la educación, sustituyendo el aporte de las familias por recursos públicos, "en un marco de derechos universales y no como políticas asistenciales aleatorias". Dicha reforma, agregó, fue resistida ásperamente por quienes prefieren la provisión privada en educación antes que la pública.
Véase: http://www2.latercera.com/noticia/bachelet-reforma-educacional-una-tarea-ardua-titanica-ratos-la-direccion-correcta/

análisis está puesto en la institucionalidad del sistema de ES, integrando la dimensión constitutiva (las reglas que definen la práctica, las agencias e instituciones y sus ámbitos de competencia) con la regulativa y valorativa del Derecho. Y, al momento de formular soluciones a los problemas actuales, situados entre la experiencia acumulada y el horizonte de expectativas, habrá que plantearse la cuestión relativa al grado en que los derechos de los estudiantes –y otros sujetos normativos– son efectivamente protegidos por el marco constitucional y legal vigente, y qué garantías son todavía requeridas para ello.

Así, este estudio identifica, para cada época, las normas básicas que definen, autorizan, delimitan y hacen posible la práctica institucional que es objeto de nuestro estudio. En seguida, analiza e intenta describir sistemáticamente el conjunto de normas e instituciones creadas para impulsar, orientar y ordenar el desarrollo de esa práctica en función de determinados objetivos políticos. Además, describe el contexto y la forma en que las autoridades, otros actores políticos relevantes, los juristas y "expertos" concibieron e interpretaron ese conjunto de normas.

En lo que toca al Derecho vigente no se limita meramente a describir, pues para explicar una práctica social compleja hay que preguntarse cuál es su propósito o función, las razones (principios) que la justifican y si funciona o no acorde con ellos (Atienza y Ruiz Manero, 2007: 22). Tampoco se puede hacer referencia a fines y medios sin evaluar la idoneidad y proporcionalidad de los medios para alcanzar los fines (en eso consiste la técnica de ponderación: Alexy, 2007a y 2007b).

La investigación acerca del fenómeno jurídico –de un sector del mismo– se vuelve "intelectualmente sofisticada y socialmente relevante" (Nino 1993) cuando intenta evaluar críticamente las distintas interpretaciones y seleccionar, para reconstruir la práctica, aquella que presenta el objeto "en su mejor luz" (Dworkin 2005). En este sentido, adhiero a una ideología "dinámica" de la interpretación jurídica,[28] que procura armonizar e integrar, de la manera más coherente posible, principios, directrices y reglas, de manera que sirvan para explicar, orientar o controlar (criticar) la labor de los órganos creadores o aplicadores del Derecho, derivando –si fuera necesario– nuevos principios o e*stándares* para justificar las normas promulgadas y para orientar la solución de los casos no resueltos por ellas.

[28] Por oposición a la estática, que mira a la voluntad del legislador (Wróblewski 2003: 166 y ss.).

c) Libertad de enseñanza, autonomía y la Constitución del sistema de educación superior

Para asegurar su "objetividad" o neutralidad política, una empresa teórica procura describir un objeto, lo que en el caso del Derecho se traduciría en describir el "contenido de significado de los términos normativos" o la "interpretación vigente"; pero también es cierto que la "doctrina" suele tratar de "modelar el derecho" proponiendo un contenido de significado y "construyendo" normas nuevas (Guastini, 2016: 365-371). Esto es especialmente frecuente en materia constitucional, en que parte de la tarea consiste en determinar el "contenido esencial" de los derechos y libertades fundamentales y solucionar los conflictos que surgen entre ellos. Por ende, resulta natural que tratemos de responder la pregunta: ¿Qué significa tener un derecho o una libertad fundamental?

En un trabajo clásico que sigue siendo útil para explicar el concepto de "derechos", Hohfeld (1913; 1917) estableció un conjunto de posiciones básicas y sus correlacionadas, con las cuales puede expresarse toda relación jurídica entre dos (o más) sujetos. Distingue: la "pretensión" (derecho en sentido estricto), cuyo correlativo es el "deber" de otro(s) de realizar una cierta conducta o abstenerse de ella; la libertad "privilegio", cuyo objeto es un acto propio, por lo que es lo opuesto a un deber y su correlativo es un "no-derecho" de otro(s); la "potestad", que expresa la facultad de quien puede operar un cambio en la relación jurídica y tiene como correlativo la "sujeción" de otro(s) a dicha potestad; y, finalmente, la "inmunidad", correlativa a "incompetencia" y negación de una sujeción.

Algunas lecturas de Hohfeld han sugerido que un acto es libre cuando se encuentra fuera de las normas jurídicas o es "jurídicamente indiferente"; la esfera de la libertad –igual que la de la inmunidad– estaría definida negativamente como "todo aquello que no es objeto de relación jurídica" (Ross 2006: 203-204). La libertad y la inmunidad serían, según esta lectura, conceptos no dependientes de normas jurídicas.[29] Las libertades mencionadas en la Constitución (libertad religiosa, libertad de prensa, etc.) servirían para establecer excepciones a un deber o delimitar la competencia (potestad) del legislador.

Frente al poder estatal una libertad, o marca el límite de lo jurídico –de la autoridad en el sentido de Raz– o bien se refiere a actos irrelevantes cuya inclusión en textos jurídicos no tendría ningún efecto jurídico concreto. Estaríamos frente a normas meramente declarativas (una promesa que el legislador se hace a sí mismo y que puede cumplir o no, a su antojo), salvo que exista un órgano autorizado para declarar la nulidad del acto que la vulnere. Ahora bien, el reconocimiento explícito de la libertad como un valor produce normalmente efectos institucionales relevantes, más allá de marcar un límite a la competencia del legislador cuya

[29] Hohfeld, no obstante, ilustra la libertad con el ejemplo del comerciante que puede autorregular su conducta, según su criterio y elección, en todo "lo que no sea contrario a la ley". El mejor sinónimo de "inmunidad" para este autor es "exención" y ella puede ser el resultado de leyes que la otorgan.

transgresión podría ser "sancionada" con nulidad.[30] Así, la libertad de enseñanza fue reconocida constitucionalmente en Chile en 1874, mucho antes de que comenzara a operar en nuestro país la revisión judicial de las leyes. Hasta ese momento, como se estudiará en el Capítulo 2, la doctrina estima que la Constitución de 1833 consagraba el "Estado docente" (Serrano 1994; Labarca 1939); no obstante, como resultado de ese cambio constitucional el sistema educativo chileno giró hacia un sistema mixto, con predominio estatal pero con presencia creciente del sector privado, el que pudo acceder, incluso, al financiamiento público (Peña, 2016: 10-17). La tesis de la irrelevancia de las declaraciones constitucionales de "libertad" resulta ser, en este caso al menos, falsa.

El esquema de Hohfeld sirve asimismo para apreciar el error de la postura que niega a los derechos sociales –como el de educación– el carácter de "derechos subjetivos". Tales derechos –lejos de ser meras normas declarativas o programáticas– incluyen facultades para exigir una prestación (como la educación básica y media gratuita); libertades (como la de impartir enseñanza y la de los padres para escoger el establecimiento para sus hijos); potestades (para crear y organizar establecimientos) e inmunidades (como la libertad de cátedra). Solo malinterpretando a Hohfeld algunos partidarios de la "concepción liberal-conservadora" (*vid. supra*, Capítulo 1) pueden entender que cuando se tiene una libertad (como la de enseñanza) otros carecen de título (derecho) para limitarla, o que cierto daño, perjuicio o interferencia en el derecho de los otros está permitido. Lo segundo nos remite al debate sobre los conflictos entre derechos, al que nos referimos en el Capítulo 1. Lo primero es un error, ya que el no-derecho de otros es para exigir (o impedir) que se trabe una relación de enseñanza-aprendizaje, o a que se cree o mantenga un establecimiento (excepto cuando se infrinjan los deberes legales); pero una vez creada la relación entre el establecimiento y otros sujetos –los estudiantes (y sus padres)– ellos quedan provistos de derechos-pretensión y amparados especialmente por el derecho fundamental a la educación.

Si bien la enseñanza en sentido amplio puede darse en un contexto de ausencia de regulación estatal, cuando hablamos de enseñanza con "reconocimiento oficial" inmediatamente se hace necesaria una configuración jurídica para que ella pueda ser practicable en la vida social. Esa configuración se lleva a cabo a través de un conjunto de normas que definen la institución jurídica: el sistema educativo, los niveles que lo componen, los requisitos de acceso y egreso para cada nivel, el rol del Estado y de los establecimientos, los derechos y deberes de profesores y alumnos, así como la autonomía de las instituciones educativas. Y no se trata de dos libertades diferentes. Por eso, mientras que la doctrina tradicional entendía que sólo existe un derecho (subjetivo) cuando existe el deber

[30] Uso "sanción" por analogía, pues, como sabemos, es algo distinto a la nulidad (Hart 2004: 42-44).

correlativo; hoy tiene pleno sentido decir que alguien –incluso el Estado– tiene un deber porque otro (una clase de sujetos) tiene un derecho (Aguiló 2008: 19).

Entonces, cuando la Constitución o los tratados internacionales aseguran el derecho a la educación surgen obligaciones positivas para el Estado, como las de crear, mantener o financiar establecimientos, o reconocer establecimientos privados y dar becas a los alumnos, regular las relaciones entre unos y otros, favorecer la igualdad de oportunidades y la libertad de elección de los alumnos (o sus padres), controlar la calidad y entregar información relevante; lo mismo que obligaciones negativas, tales como no estropear la calidad del servicio que se ofrece, no discriminar en el acceso o impedir la elección de los alumnos o sus padres, no expulsar ni amparar expulsiones arbitrarias de los alumnos, no cobrar (ni permitir el cobro de) cuotas cuando la educación debe ser gratuita, etc.

La disposición constitucional que asegura la libertad de enseñanza en Chile (Art. 19 Nº 11) expresa, al menos, cinco normas distintas: i) una definitoria, que incluye en el concepto de libertad de enseñanza las facultades de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales; ii) la que confiere libertad para participar en procesos de enseñanza y aprendizaje, sin otras limitaciones que las que impongan la moral, las buenas costumbres, el orden público o la seguridad nacional; iii) la que faculta a los padres para escoger el establecimiento de enseñanza de sus hijos; iv) la que obliga al Estado a no interferir con las actividades (lícitas) de los particulares, y v) la que autoriza al legislador a regular, por medio de una "ley orgánica constitucional,"[31] los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos de todo nivel, así como los medios para velar por su cumplimiento.

Es aquí donde surgen los problemas interpretativos. La formulación normativa parte expresando lo que los particulares pueden hacer/no hacer (la libertad), es decir, la esfera de lo que el Estado "no puede decidir" (Ferrajoli 2010). Pero al asegurar el derecho a la educación (Art. 19 Nº 10) y las materias que comprende la ley orgánica de enseñanza se señala lo que "debe ser decidido" por el Estado, ordenando su intervención. A su turno, la regla definitoria usa la voz "incluye" y es claro –aunque el tema de las normas implícitas genera aún algún debate–[32] que de allí se sigue que hay elementos adicionales (no expresos) que integran el concepto. Pues bien, mientras más amplio sea el contenido de la libertad de enseñanza menor será el ámbito de competencia del legislador, y viceversa.

Cuando el ámbito propio de algunas instituciones viene definido por reglas y prácticas que son anteriores al Estado (o son independientes de él, ya que se comparten más allá de los límites del Estado), surge lo que podríamos llamar –parafraseando a Hart– el "noble sueño" de la autonomía. En el lenguaje del

---

[31] La explicación del marco constitucional vigente y del concepto de ley orgánica se tratan en el Capítulo 4.

[32] Me parece que Aguiló (2000: 125-154) y Guastini (2016: 355-362) dan debida cuenta de su existencia.

Derecho se busca asegurar a esas instituciones una esfera de libertad e inmunidad, que el Estado estaría obligado a respetar.[33]

La Universidad –la asociación de maestros y estudiantes– tendría un "derecho" a la no interferencia estatal en su quehacer, una libertad para definir el contenido de los actos propios (de docencia e investigación, de administración y organización), una potestad para dictar normas que rijan su funcionamiento (que vincularían a sus miembros) y una inmunidad cuyo correlato es la incompetencia de los poderes del Estado para dictar normas que afecten esa libertad. La doctrina de la "autonomía" es un antídoto frente a la "pesadilla" de la intervención estatal.

Lo cierto es que la autonomía de las universidades es siempre una cuestión de grado: nunca es absoluta. En nuestro Derecho, ella es definida por la ley (no por la Constitución, como ocurre con los derechos fundamentales), lo mismo que los procedimientos y mecanismos que permiten su adecuado ejercicio, tanto en su dimensión académica como en la administrativa y financiera. En seguida, para la propia existencia jurídica de las universidades se requiere la intervención de los poderes públicos (el reconocimiento oficial) y queda entregada a esa voluntad política la decisión sobre su cierre. En el caso especial de las universidades estatales, sus estatutos se aprueban por ley y el Ejecutivo nombra a los rectores y también representantes en los órganos directivos. Los aportes públicos a las IES están sujetos al control de la Contraloría General de la República (CGR). Pero, también es cierto que la labor de las universidades no podría quedar reducida a la de un departamento del ministerio de Educación, en que un conjunto de funcionarios públicos ejecutan políticas oficiales que incluyen la selección de alumnos, la apertura de nuevas carreras, el marco curricular de la enseñanza superior, el valor de los aranceles, los criterios y estándares de calidad, etc. (algo así se pretendía configurar en el primitivo proyecto de ley de Reforma a la Educación Superior que se presentó al Congreso en 2016).

He argumentado antes, en contra de la opinión mayoritaria en la doctrina, que en nuestro sistema jurídico la autonomía no es un derecho fundamental, ni parte del contenido esencial de la libertad de enseñanza, y que no es idéntica para entidades estatales y privadas. Sostuve, en cambio, que la autonomía de las IES es una "garantía institucional" (Schmitt, 2011: 231 ss.), cuyo contenido específico se obtiene de la ponderación y delimitación recíproca entre el derecho fundamental a la educación y la libertad de enseñanza (León 2011). La teoría correcta sobre la autonomía universitaria debe situarse entre ese "noble sueño" de la libertad-inmunidad y la "pesadilla" de la intervención-dependencia estatal. Para construir un concepto operativo de la autonomía en ES, habría que partir de la noción general en la que ella se "anida" para complementarla con los rasgos elementales que a ella se le atribuyen en los textos legales, la práctica jurídica, la tradición universitaria y la literatura académica. Summers (2006) lleva razón cuando sugiere

[33] Nos ocupamos acá de las universidades, pero otro tanto podría decirse de las iglesias, los clubes de fútbol o cualquier otra asociación cultural o deportiva.

que el Derecho es una actividad tendiente a un fin, en la que "forma" y "función" van de la mano. De este modo, quienes se dispongan a crear (reconocer o reformar) una institución dada no pueden siquiera comenzar a redactar reglas sin antes haber comprendido los propósitos de tal institución, su forma global, su historia, sus características formales y componentes complementarios. Lo mismo vale, me parece, para el análisis conceptual.[34]

El sistema de enseñanza es un contexto normativo complejo, estructurado en varios niveles, que "se produce y autorreproduce de acuerdo a su propia lógica interna", que se origina en prácticas sociales y se articula en torno a normas implícitas en esas prácticas y normas dictadas por autoridades. Dada la primacía constitucional de la libertad, cualquier intento de formulación de normas explícitas en este ámbito "descansa en la interpretación de la práctica y su sentido" (MacCormick 2011: 41-42). Es un proceso de ajuste bidireccional constante y dinámico, en cuanto la práctica y sus convenciones condicionan la formulación, la interpretación y aplicación de las reglas y éstas, a su turno, moldean y orientan el devenir de la práctica. Las instituciones de Derecho generan el marco que permite el libre desarrollo de la actividad universitaria y, asimismo, promueven y controlan que se desempeñe con calidad y equidad. Sin ese marco el sistema de educación superior deviene en un sistema de puro mercado, desnaturalizándose.[35]

Por ende, el acertado diagnóstico acerca de la trayectoria y el funcionamiento de los sistemas educativos es relevante, tanto para realizar interpretaciones acerca de los derechos fundamentales a la educación y la libertad de enseñanza, como para el análisis de políticas públicas (sea que indaguen el origen, el diseño, su implementación o las causas de su eventual éxito o fracaso). Olvidarse de la historia o intentar reescribirla para que los conceptos adquieran de golpe un nuevo significado, de modo que la política educativa venga impuesta por una suerte de necesidad lógica, puede ser una vía hacia el fracaso de la reforma.[36] En este sentido, espero que esta tesis pueda ser útil para juristas, historiadores, estudiosos de los sistemas de educación superior y, también, para *policy-makers*.

---

[34] Ross (2006) y Olivecrona (1991) sugieren que los derechos subjetivos son "palabras huecas" o conceptos "puente", que sirven para enlazar –y designar– un conjunto de hechos condicionantes con un conjunto de consecuencias jurídicas. Palabras como "universidad", "autonomía", "libertad de enseñanza" y "derecho a la educación", sin embargo, son de otra índole. Son "conceptos interpretativos", como se verá en el Capítulo 1.

[35] Lleva razón Sandel (2013) cuando dice que hay cosas que "el dinero no puede comprar"; así, la admisión a las universidades es un asunto de mérito y esfuerzo y no debería quedar librada al mejor postor. Ello no es incompatible con reconocer las funciones del mercado en las sociedades modernas (Peña, 2017a).

[36] Ignacio Sánchez, rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile (UC), con motivo de la reforma propuesta por el Gobierno, dijo que el "desconocimiento de la historia y presente" de nuestro sistema de educación superior "constituye una injusticia y discriminación imposible de aceptar". Agregó que la diversidad del sistema debe ser valorada, "conscientes de que el foco prioritario ha de estar en la calidad". En: *El Mercurio*, 31 de marzo de 2017, p. A2

Tal como se verá en los capítulos que siguen, el contenido de significado de las cláusulas constitucionales relativas a la educación ha ido cambiando en Chile, incluso sin que se modifique el texto de la Carta Fundamental. Las normas de la Constitución evolucionan por medio de la interpretación que efectúan el legislador y los jueces constitucionales, al margen de un procedimiento de reforma constitucional.

En ocasiones ese proceso sigue el patrón expuesto por Ackerman (2011): una fuerte movilización social y deliberación pública generan propuestas de reforma que una coalición política recoge en su programa de gobierno; esa coalición triunfa en las elecciones presidencial y parlamentaria y logra aprobar leyes "estandarte", que importan un cambio sustantivo en las reglas del juego y sortean la valla del control constitucional. ¿Sería la reforma educacional de la Nueva Mayoría un caso que verifica la tesis de la "Constitución viviente" del profesor de Yale? Así me parece, y esa fue otra de mis motivaciones para emprender este trabajo.

IV Estructura de la Tesis

Los objetivos de los gobiernos, los programas de los partidos en pugna y las pretensiones o expectativas de las personas que componen "el pueblo", son materia de la política. Cada vez que se resuelve una elección –o que se alcanza el poder por otras vías– la facción vencedora intenta impulsar y reforzar sus objetivos programáticos, fundándolos en el lenguaje del Derecho; sea para acelerar procesos de cambio, para contenerlo o canalizarlo.[37]

El Derecho es un producto de la autoridad –de la Política– pero también es un discurso que configura el espacio de lo público y, por ende, condiciona a la Política. En esta tesis, centrada en el caso del Derecho chileno de la ES, nos interesa analizar esa relación en dos sentidos: cómo el Derecho –en cuanto lenguaje técnico– condiciona y delimita el discurso político y cómo puede servir, en determinados momentos que denominamos por este motivo "constitucionales", también para estimularlo y expandirlo.

En Chile la opinión pública (la clase política, los medios, las audiencias, etc.) valora en alto grado el Derecho, al punto que se suele pensar que la ley es un remedio para todo tipo de problemas.[38] Desde los inicios de la república se exaltó la posibilidad de "ir formando un derecho propio", con fuerte primacía de la ley,

---

[37] En Chile, los momentos más relevantes de reforma del sistema de ES se dan en la fase fundacional (como vemos en el Capítulo 2), en los años sesenta (Capítulo 3), en la segunda parte de la dictadura (Capítulo 4) y en el período de la Nueva Mayoría (Capítulo 5). El cambio fue canalizado en la etapa del "Estado de Compromiso" (Capítulo 3) y durante los gobiernos democráticos post-dictadura (Capítulo 5) y contenido en el primer momento de la intervención militar (el período de la "contra-reforma", según se observa en el Capítulo 4).

[38] El legalismo y la expansión regulativa son rasgos característicos de nuestra cultura jurídica (Barros, 1992).

apoyada en la regulación administrativa (Bravo Lira, 1998; Guzmán Brito, 2005) y con el abogado como principal actor político (Baraona, 2010; Montt, 2015: 134; Serrano, 1994: 168-178).[39]

La coherencia con la razón jurídica –el discurso dominante sobre los derechos– es condición necesaria para implementar una política pública eficaz, dado que el proceso legislativo y el control de constitucionalidad de la ley son instancias de encuentro entre Política y Derecho.[40] Pero la política pública no se reduce al discurso jurídico, porque requiere también datos, estudios, diagnósticos y proyecciones. A su vez, el debate sobre fines y valores –la Política– da origen al Derecho; el discurso político que persuade a la mayoría parlamentaria –cuando es conforme con las normas constitucionales– se convierte en "declaración de la voluntad soberana" (ley) y ordena las conductas. La "razón profesional" jurídica, por eso, no puede monopolizar ni establecer por sí sola el discurso constitucional; algún grado de constitucionalismo democrático o popular es requerido para dotar de legitimidad –y de eficacia– a las decisiones legislativas o judiciales (Post y Siegel: 2013).

El Capítulo 1 busca arrojar algo de claridad respecto a estos puntos de partida o presupuestos conceptuales de la investigación, no tanto para proponer una definición original o neutral de los conceptos que aquí se utilizan sino para dejar claro cuál es la perspectiva desde la que habla el autor. Ese capítulo narra la génesis y la accidentada tramitación de la reforma a la educación superior propuesta por la Presidenta Bachelet, para ilustrar la ambivalente relación entre Derecho y Política. En ocasiones, el Derecho pone frenos, actúa como un "dique" frente a la reforma; en otras, va cambiando, tanto por vías formales como por vías informales en virtud de la presión de fenómenos sociales y de su misma naturaleza argumentativa. El capítulo incluye, además, algunas referencias al constitucionalismo, en cuanto concepción del Derecho que supera la tradicional separación entre Derecho y Política (o la subordinación del Derecho a la Política en el caso de las teorías escépticas del Derecho); señala las principales conexiones o puntos de unión entre Derecho y Política que esta concepción reconoce –especialmente la "conexión argumentativa"–; expone los dos principales esquemas de interpretación de los derechos sociales como derechos fundamentales: la lectura "liberal-conservadora" y la "progresista-igualitaria", y profundiza la relación entre el Derecho y la política pública educacional, que aquí

[39] La codificación, por ejemplo, busca la ruptura con el pasado y el afianzamiento del ideal nacional. Un primer promotor de la tecnocracia legal en Chile fue Diego Portales, un impulsor de la codificación (Guzmán Brito, 1988: 73-107). Bello, amigo de Portales, fue el especialista con mayor influencia en la cultura jurídica de la fase fundacional. Sobre la "tecnocracia" y su rol en la política chilena, véase: Silva (2010).

[40] También se produce ese encuentro cuando una (deficiente) política pública provoca una demanda desmesurada sobre la adjudicación judicial de los conflictos. Sobre judicialización y ES, véase León (2014).

hemos esbozado a partir de los dos "modelos" ideales, el estatal y el de mercado. Se establece un marco teórico general que va más a allá del caso chileno.

Los siguientes capítulos están divididos según los ciclos constitucionales que ha experimentado Chile.

El Capítulo 2, de interés principalmente histórico, indaga en los orígenes del sistema de educación superior chileno, los cuales pueden rastrearse hasta la etapa colonial. Se observa que, con la formación del Estado, la educación pasó a jugar un rol clave para el progreso del país –inicialmente, más en el discurso que en la *praxis* política– en cuanto matriz de formación de buenos ciudadanos y de funcionarios que nutrieron la burocracia estatal así como de emprendedores y profesionales que desarrollaron la industria. Se formaron –como en casi toda América Latina– las primeras universidades nacionales, con el rol explícito de supervigilar el sistema educativo en su conjunto (Levy, 1995: 89). Pero, en Chile, bajo la primera Constitución que fue eficaz en el tiempo –la de 1833– el Estado siguió siendo oficialmente católico y era controlado por los conservadores; por lo tanto, la Universidad de Chile –creada en 1842 como continuadora de la Universidad Real– también lo era. En la segunda mitad del siglo XIX comenzaron los conflictos entre la Iglesia y el Estado, entre conservadores y liberales, debido a los avances del Estado laico (una de cuyas expresiones era el llamado "Estado docente"). El resultado de la pugna fue el reconocimiento constitucional de la libertad de enseñanza, lo que abrió paso –hacia finales del siglo– a la fundación de la Universidad Católica, una de las primeras universidades privadas del continente.

El Capítulo 3 examina la conformación del sistema mixto, que coincide con la instauración y vigencia de una nueva Constitución, la de 1925. La "segunda ola" de creación de universidades privadas (Levy, 1995) tuvo que ver, en el caso chileno, con las demandas y emprendimientos regionales. Comenzó a partir de 1920 y ya se advierte en la legislación de la época la voluntad de crear un sistema universitario. Pronto se pudo notar un predominio, al menos en número de instituciones, del sector privado.

Las universidades comenzaron a abrirse socialmente, sirviendo de impulso a las clases medias. Masones y cristianos, liberales y conservadores, estatistas e individualistas, se pusieron de acuerdo y establecieron un sistema de financiamiento estatal para todas esas entidades, sin hacer distingos en cuanto a su naturaleza jurídica. Este es uno de los rasgos particulares del caso chileno que despierta mayor interés en los estudios comparados. Es la época del auge de la intervención estatal en la economía, de la lógica política del "compromiso" y del surgimiento de los denominados "derechos sociales".

Los "locos" años sesenta[41] trajeron consigo la "reforma universitaria"; un cambio gestado desde el interior, desde la base, por los propios estudiantes, para

[41] Según Jocelyn-Holt (2014a: 123-136) el "desenfreno eufórico" de los años sesenta, en que se desata "la pasión por el cambio", marca el fin irreversible del "Antiguo Régimen" en Chile. En

poner a las universidades a tono con las expectativas de desarrollo cultural, económico y social. Luego vendrían las fallidas "Revolución en libertad" y la "vía chilena al socialismo", que se clausuran con el golpe de Estado de 1973. Siguiendo a Brunner (2009), esta es la etapa de formación de un sistema universitario "moderno". La razón técnica y las "planificaciones globales" dieron como resultado un primer gran impulso a la educación superior, de tipo "descentralizado", consolidando el sistema mixto. La ley Nº 11.575, la "reforma universitaria" y la reforma Constitucional de 1970 sirvieron para afirmar el principio de "autonomía universitaria" y el modelo de "Estado benefactor" que financia por igual a universidades públicas y privadas. El análisis de este período también nos muestra que desde antes del golpe militar comienza a gestarse en Chile –lo mismo que en el resto de Latinoamérica (Tedesco, 2012)– un giro en materia de política educativa: desde el foco en la política hacia la economía, y desde la noción de ciudadano a la de capital humano.

La política de educación superior de la dictadura se describe en el Capítulo 4. Claramente, se distinguen dos períodos, que coinciden con el antes y después de la dictación de la Constitución de 1980. El primero se caracteriza por la "contrarreforma" y la intervención autoritaria de las universidades (1973-1980), en tanto que el segundo, por la imposición del mecanismo de mercado por vía de una legislación de facto luego complementada por leyes aprobadas por la junta militar al amparo de disposiciones transitorias de la Constitución (1981-1990). Culmina con la dictación de la ley orgánica de enseñanza (LOCE), el último de los "cerrojos institucionales" del régimen militar.

El Capítulo 5 estudia el desarrollo del sistema desde la restauración democrática hasta el presente. La primera fase arroja apenas algunos ajustes al modelo impuesto en dictadura; los dos primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (la alianza conformada para derrotar electoralmente a Pinochet), de los Presidentes Aylwin y Frei, pusieron el foco en la recuperación democrática de las universidades estatales y el financiamiento de las universidades del Consejo de Rectores, privilegiando en ayudas estudiantiles el mecanismo de las becas. Los dos últimos gobiernos de la Concertación, de los Presidentes Lagos y Bachelet, introdujeron políticas de corte más neo-liberal, incluyendo las leyes 20.027 (de Crédito con Aval del Estado) y 20.129 (Ley de Aseguramiento de la Calidad, en 2006), que impulsaron la expansión de la matrícula en IES privadas, hasta superar el umbral de "universalización".[42] El foco en programas sociales y el descuido del crecimiento económico llevó, paradojalmente, a que se eligiera después un gobierno de derecha, que puso énfasis en la gestión antes que en las reformas. Es llamativo, en todo caso, que en ES el gobierno de Piñera impulsara proyectos de ley de corte más estatista que las formuladas previamente por los

esa etapa se incurrió, según este autor, en el error político de olvidar que, con frecuencia, "la realidad se está moldeando sola" y, en particular el gobierno de la Democracia Cristiana, con Eduardo Frei, "desató dinámicas que luego no supo controlar".

[42] Esto es, más de 50% de cobertura del grupo etario respectivo (Brunner 2015).

gobiernos de la Concertación, como lo son las propuestas para establecer una superintendencia de educación superior, una agencia acreditadora fortalecida institucionalmente y un crédito estudiantil administrado por el Estado (con regulación indirecta de aranceles). Paradójicamente otra vez, la Concertación y el Partido Comunista se negaron a aprobar esos proyectos de ley, esperanzados en que el movimiento social empujaría los cambios –bajo el gobierno de la coalición que conformaron, con el nombre de "Nueva Mayoría"– todavía más a la izquierda. Bachelet propuso entonces el "cambio de paradigma", lo que en ES se tradujo en la implementación gradual de la gratuidad, vía ley de presupuesto, la creación de nuevas IES estatales y la aprobación, al concluir su mandato, de la ley de reforma a la ES. La nueva ley debe aún ser interpretada, ahora por un segundo gobierno de Derecha, en el marco de la Constitución y junto con parte de las bases legales del modelo de mercado –las leyes de 1981 y 1990– que aún se mantienen vigentes. Dado que una ley no es suficiente para cambiar la fisonomía de un sistema de ES, es probable que el sistema chileno siga evolucionado, en direcciones que escapen a lo que fue la previsión y designio de los gobiernos y legisladores.

Lo que esta tesis pone de manifiesto es que no se puede interpretar "internamente" el Derecho, sin una mirada a los factores "externos",[43] los movimientos sociales y la dinámica de los acontecimientos históricos que explican el surgimiento y el cambio de una determinada realidad normativa. El Derecho va cambiando, es cierto, por vías formales, pero también por vías informales (cambios en la concepción de los derechos) en virtud de esos fenómenos sociales. Hay acuerdos tácitos, hay compromisos, transacciones y actos de poder. Eso ha ocurrido igualmente en el ámbito de la educación superior chilena. De otro lado, el sistema de ES ha jugado siempre un rol relevante en la configuración del Derecho y las políticas educativas. Tal como las élites formadas en las instituciones coloniales debieron asumir la tarea de la independencia y la formación del Estado, los profesionales –de la élite y especialmente de clases medias– formados en las primeras universidades privadas accedieron a posiciones de poder y, así, la universidad nacional fue perdiendo influencia. La idea de "Estado docente", si existió alguna vez como discurso político, rápidamente se esfumó. El modelo de mercado en la educación, aunque impuesto legalmente por una dictadura, no habría sido posible sin un sector privado ya consolidado en la sociedad chilena.

La relación de precedencia entre los derechos a la educación y libertad de enseñanza es otro de los aspectos que ha ido cambiando. En los inicios de la República la educación era vista como un deber central del Estado y una condición del pacto social. Luego, lenta y gradualmente, la libertad de enseñanza entra al ruedo y va ganando primacía, desde fines del siglo XIX. Con la Constitución de 1980 y hasta los tres primeros gobiernos de la Concertación, se asumió derechamente que la Constitución asignaba mayor importancia a la

[43] Sigo aquí la distinción entre "historia interna" y "externa" del Derecho, en el sentido propuesto por Campos Harriet (1963:10), quien la toma de Leibnitz.

dimensión de libertad (de creación y organización de centros educacionales) que al derecho a la educación en su carácter prestacional; que otorgaba preeminencia a la autonomía de las IES por sobre el derecho de los estudiantes (o de sus padres) para escoger el establecimiento de enseñanza, limitando incluso las posibilidades del legislador, para regular la actividad. Esa relación de precedencia de los valores que ordenan la organización del sistema educativo cambió bajo el gobierno de la Nueva Mayoría –un acotado cambio de paradigma– dado que una serie de políticas gubernamentales, leyes y fallos del Tribunal Constitucional parten ahora de la concepción de la educación como derecho social y subordinan la libertad de enseñanza al cumplimiento de condiciones que aseguren el igual disfrute de ese derecho.

Ese cambio en el lenguaje constitucional tiene antecedentes ya en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet.

Si dos discursos pudieron operar bajo la vigencia de un mismo texto constitucional, o una de tales interpretaciones está equivocada o se debe aceptar que la Constitución –el significado de su texto– evoluciona junto con el cuerpo social, se transforma si ocurre un cambio relevante en las circunstancias sociales y políticas, esto es, el contexto en el cual y sobre el cual la Constitución se aplica. Que esta es la mejor manera de entender el cambio constitucional lo corrobora la amplia reforma educacional de la Presidenta Bachelet, durante su segundo período de gobierno, que ha logrado sortear en lo sustantivo la valla del control constitucional. Ahora el discurso jurídico –la concepción del derecho a la educación prevaleciente en la cultura jurídica– no operó como límite a las posibilidades del discurso político, sino que las expandió, permitiendo al legislador lo que ayer estaba prohibido.

El acápite de Conclusiones tiene como propósito establecer, sumariamente, la evolución y "el estado de la cuestión" de ese balance entre derecho a la educación y libertad de enseñanza, de modo que pueda servir de guía a quienes estudian, analizan y formulan políticas públicas en este ámbito. En breve, se sostiene que existe un derecho fundamental a la educación superior, que implica deberes positivos y no de mera abstención para el Estado, que se ha ido configurando sucesiva e incrementalmente a través de una serie de "hitos" institucionales –que esta tesis ha estudiado en detalle– en que las autoridades políticas y jurisdiccionales han resuelto conflictos diversos, y que ha requerido permanentemente de ajustes recíprocos y ponderación con la libertad de enseñanza. Las libertades académicas, de elección de los estudiantes y de iniciativa privada, han sido parte de nuestra tradición republicana.

El Derecho presente es producto de la política del ayer –es herencia del pasado– y es una herramienta de cambio social, de cara al futuro. A esa tensión permanente se suman, en ES, la de los dos principios rectores del sistema (derecho y libertad) y las dos estructuras o diseños ideales (Estado y mercado). De allí surge la necesidad de la ponderación entre la dimensión de libertad (que permite la participación de privados en la enseñanza con una razonable esfera de autonomía)

y la potestad de las autoridades públicas, en orden a orientar el desarrollo del sistema de ES, fomentar y asegurar la calidad de enseñanza y lograr la igualdad de acceso a las oportunidades educativas.

En este trabajo, y a partir del análisis de la evolución institucional de la ES chilena, se trata de aplicar un método para el análisis de las políticas públicas y del Derecho como herramienta de solución a (ciertos) problemas sociales, desde la concepción interpretativa o argumentativa del Derecho (Dworkin, Alexy, Atienza). Aunque, como dicen Calabresi y Melamed (1996) este –como cualquier otro– tipo de análisis está destinado a ser solo una de las pinturas de la catedral de Rouen que hizo Monet. Para entender la catedral habría que verlas todas.

CAPÍTULO 1

El Derecho como instrumento o límite de la política gubernamental

El 4 de julio de 2016 la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, presentó un proyecto de ley con el objeto, según indicaba el Mensaje (Nº 110-364), de "reformar completamente el régimen jurídico" de la educación superior chilena. Se inició un intenso debate que no ha concluido pese a la aprobación de la ley por el Congreso Nacional chileno. En las discusiones se contraponen no solo dos modelos de organización y financiamiento de la ES, sino también dos concepciones del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza e, incluso, dos ideologías acerca de la relación entre el Derecho, el Estado y la Sociedad. Esa ley, aprobada a comienzos de 2018, será interpretada e implementada por un gobierno de signo distinto (opuesto) a aquél que inicialmente la redactó. El resultado de la reforma, en términos de efectos en la práctica, aún es incierto.

De algún modo fue ese proyecto de ley lo que motivó esta tesis. Las movilizaciones estudiantiles de 2011 y 2012 pusieron en la agenda pública la demanda por sustituir el "modelo de mercado" de la ES chilena, que habría sido impuesto por la dictadura militar a partir del año 1980 y profundizado en los posteriores gobiernos democráticos, desde 1990 a 2014. Ese movimiento social exigió un sistema educativo público, laico, gratuito, sin lucro y de calidad.[1] Quizás su principal logro, como apunta Bernasconi (2012), haya sido el que los estudiantes tomaran conciencia de sus necesidades y de su capacidad de demandarlas como un derecho. Atria (2013: 5) va más lejos y señala que la elección de un gobierno de derecha significó una oportunidad para el movimiento social, pues al atacar "el modelo" teniendo al frente a sus declarados defensores, el conflicto se centró en las características fundamentales de ese modelo: "Solo de este modo fue posible tematizar la hegemonía neoliberal por primera vez en casi 40 años".

Ocurre que después de la reforma "de mercado" impulsada el año 1980 por la dictadura militar, nuestro sistema de ES pasó gradualmente de ser un sistema gratuito, de élite, institucionalmente homogéneo (Brunner, 2009: 156-157) y predominantemente

[1] El movimiento de 2011 fue la tercera movilización masiva de estudiantes desde el retorno a la democracia; en 2001 tuvo lugar el llamado "mochilazo" y en 2006 la marcha de los "pingüinos", ambas manifestaciones protagonizadas principalmente por estudiantes secundarios. La de 2011, con todo, adquirió dimensiones mayores. A partir de junio de ese año se sucedieron marchas multitudinarias en diversas ciudades, tomas de establecimientos educacionales y varias otras formas de protesta, tanto de estudiantes secundarios como universitarios; además, logró sumar a padres y apoderados, el Colegio de Profesores, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), etc., alcanzando niveles inéditos de apoyo ciudadano. Sus reivindicaciones rebasaron las meras categorías gremiales, demandando cambios estructurales en tres grandes temas, amén de la reforma educacional: nueva Constitución; fortalecimiento del Estado e incremento de recursos para asegurar derechos sociales, vía reforma tributaria y re-nacionalización del cobre (Arrué, 2013; Bellei y Cabalin, 2013 y Waissbluth, 2011).

público, en matrícula y fuentes de financiamiento (Levy: 1995), a ser uno altamente privatizado en la matrícula, financiado mayormente por los aranceles pagados por las familias, cada vez más costoso para éstas, y diversificado (heterogéneo en tipos institucionales, niveles de calidad, etc.). El sistema chileno se transformó en 1985 en uno de masas (con más de 15% de tasa bruta de escolarización superior) e ingresó, en 2007, a la fase de acceso "universal", al superar 50% de cobertura (Brunner 2013; 2015).[2] Los cambios de la ES chilena han ido más allá de la "intención original" del legislador del '80 y no han sido acompañados por un ajuste en el marco legal; la institucionalidad del sistema quedó así rezagada y hoy se revela insuficiente frente a la dinámica de su desarrollo. Esta sería la causa por la que este sistema de ES enfrenta hoy tantos y tan fuertes cuestionamientos desde casi todos los sectores.

Cuando anunció su programa de gobierno el 27 de octubre de 2013, Michelle Bachelet, puso en el centro del mismo lo que denominó una "reforma estructural" de la educación chilena: "Una reforma que asegure una educación pública, de calidad, gratuita, sin lucro e integradora, en el convencimiento que la educación es un derecho social y no un bien de consumo".[3] Para financiar sus "políticas sociales prioritarias" anunció una reforma tributaria y, seguidamente, propuso llevar adelante un proceso para elaborar "una nueva Constitución", una "que nos interprete a todos" y "consagre la idea de un Estado social de derechos".[4] La conexión de estas tres políticas –las "reformas de fondo" según el programa– con las demandas del movimiento estudiantil de 2011 es, amén de evidente, sintomática de la orientación que adoptaría ese gobierno. El chileno es, entonces, un caso claro de política pública surgida "desde abajo hacia arriba", uno en que "el conflicto empuja el asunto y lo pone en la agenda del gobierno" (en un lugar prioritario); a la vez, es un ejemplo de las políticas que, además de asignar beneficios, "arbitran valores" y "forman parte de constelaciones discursivas más amplias o ideologías" (Brunner y Villalobos, 2014: 43-48).

En este capítulo se examina el recorrido de esta reforma y se reflexiona sobre tres dimensiones de la relación entre Derecho y Política que esta pone de manifiesto: la orientación de las políticas con respecto a los modelos ideales de Estado; el choque entre

---

[2] Es decir, la tendencia no se revirtió sino que se profundizó desde 1990 en adelante. Actualmente, 84,9% de la matrícula de ES chilena corresponde a instituciones de educación superior (IES) privadas (Mineduc, 2017). Además, apenas 30% de los ingresos operacionales de las IES del año 2012 tuvo su origen en el Estado, mientras que el 70% restante era aporte privado (León y Peñafiel, 2014). Por último, según los datos comparados de la OCDE, Chile no solo es el país con menor proporción de gasto público y con mayor gasto privado, sobre el total del gasto en ES; sino que también se ubica entre los países con aranceles más altos (en relación al PIB per cápita) pero con un sistema de ayudas estudiantiles menos desarrollado. Véase: "*Education at a Glance 2014 OECD Indicators*"; pp. 232, 236, 241-2, 260, 263-4

[3] La presentación del proyecto de ley para una "Gran Reforma Educacional" fue, simbólicamente, el primero de los "50 Compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos. 100 primeros días de Gobierno" de Michelle Bachelet. En: http://michellebachelet.cl/pdf/50medidasMB.pdf

[4] Véase: https://www.publimetro.cl/cl/politica/2013/10/27/michelle-bachelet-presento-programa-gobierno.html

las concepciones liberales e igualitaristas de los derechos fundamentales, en especial de los derechos sociales, y el desafío de alcanzar una "lectura democrática" de la Constitución.

1.1 El accidentado camino de la "gran" reforma de la educación superior chilena

El 11 de marzo de 2014 la Presidenta Bachelet inició su segundo mandato, ahora liderando una coalición más amplia que la Concertación, llamada Nueva Mayoría. En lo relativo a ES, el programa de gobierno señaló que se requería desarrollar una nueva institucionalidad y asegurar la educación en este nivel como un "derecho social efectivo". La nueva legislación debía ofrecer "garantías explícitas" en materia de acceso, calidad y financiamiento de la ES, dando "un trato preferente a los estudiantes de menores ingresos" y configurando "un Estado activo", tanto en la provisión del servicio educativo como en la fiscalización de los oferentes. La institucionalidad pública se fortalecería con la creación de una subsecretaría y una superintendencia de ES (para "la fiscalización del uso de recursos públicos" y "velar que se cumpla la prohibición de lucro"), de una Agencia de Calidad de la ES, responsable de un nuevo sistema de acreditación obligatorio para todas las IES, y se dotaría de mayores facultades al Ministerio de Educación (Mineduc) en caso de "inviabilidad y cierre" de IES, para asegurar los derechos de los estudiantes (en especial la continuidad de estudios). Se anunció el avance gradual hacia "la gratuidad universal y efectiva" en ES, estableciendo la meta de beneficiar, al cabo de los cuatro años de gobierno, a 70% de la población de menores ingresos, para llegar a 100% en 6 años, en IES sin fines de lucro, acreditadas, que se rijan por las normas sobre "acceso de equidad" y por los aranceles fijados por el Mineduc. Además, se comprometió la creación de dos nuevas universidades estatales, en regiones que no contaban con una, y de quince centros de formación técnica (CFT) estatales, uno por cada región del país, vinculados a universidades públicas. La ley, finalmente, contemplaría un "trato preferente" para las IES del Estado, incluyendo un "fondo de aporte basal permanente, exclusivo para las universidades estatales". Según este programa, la "gratuidad universal" planteaba "un cambio de paradigma", que implicaba pasar de la educación como un bien que se transa en el mercado –y de "la competencia como mecanismo regulador de la calidad"–, a "un sistema educacional coordinado" que ofrecería a los niños y jóvenes de Chile "un derecho social".[5]

La "gran reforma" a la ES sufrió sucesivas postergaciones, sea para facilitar el avance de otras reformas emblemáticas del Gobierno,[6] sea por problemas de diseño, planificación y gestión de la misma reforma educativa, evidenciados en la difícil aprobación de la reforma de la educación básica y media[7] así como en la ausencia, hasta

[5] *Cfr*. "Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018", pp. 17 y 20-21, en http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/programa-de-gobierno-michelle-bachelet-2014-2018-2

[6] La primera en aprobarse fue la reforma tributaria: Ley Nº 20.780, de 29 de septiembre de 2014. (Las leyes se individualizan por su número y fecha de publicación en el Diario Oficial).

[7] Ley "de Inclusión Educativa", Nº 20.845, de 8 de junio de 2015.

la fecha de su presentación, de un proyecto que pudiese ser analizado y consensuado –al menos en sus ideas matrices– con los actores relevantes de la ES (Consejos que integran la institucionalidad del sistema, IES, organizaciones estudiantiles, etc.) y los partidos políticos de la coalición gobernante, con miras a facilitar su tramitación en el Congreso. Otro factor relevante fue, sin duda, el deterioro de las expectativas económicas, causadas tanto por factores externos como internos[8] (incluyendo la envergadura de las mismas reformas emprendidas por el gobierno).

1.1.1 La política de gratuidad en la educación superior

En el Mensaje de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2016, la Presidenta Bachelet reconoció expresamente que era necesario aplicar "criterios de priorización y gradualidad", a fin de adecuarse al entorno de restricciones económicas y "mantener las cuentas fiscales sanas". Así, el crecimiento del presupuesto (de un 4,4%) debía concentrarse "en las prioridades programáticas, especialmente en educación y en otras áreas sociales".[9] Al comunicar este programa de gastos a la ciudadanía, la Presidenta anunció que en 2016 se comenzaría a implementar la gratuidad en ES favoreciendo a más de 200.000 estudiantes del 50% más vulnerable del país, que estudien en entidades sin fines de lucro y que cumplan con criterios de acreditación y participación.[10] De inmediato se abrió la discusión acerca de si esta reforma estructural podría implementarse –así fuera en una primera etapa– por vía de Ley de Presupuestos (de duración anual), en vez de una ley permanente.[11] Así, esta iniciativa –y el debate que suscitó– permite ilustrar uno de los objetivos centrales de esta tesis: mostrar cómo la Política se aproxima instrumentalmente al Derecho e intenta moldearlo como un medio para realizar sus fines; y cómo a veces el Derecho fija los límites –traza las condiciones de posibilidad– de la acción política.

En el medio chileno nadie ha planteado reparos severos al objetivo de asegurar el acceso gratuito a la educación superior de los estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles (ordenados por nivel de ingreso familiar). Esa política, que responde a un principio de focalización del gasto público y a las necesidades de corregir un sistema con altos niveles de "privatismo" (tanto en la matrícula como en la composición del gasto), contribuiría a garantizar –o avanzar en la protección de– la educación como derecho social. En lo que concierne al medio elegido para establecer la gratuidad, por su

---

[8] La economía chilena –después de una década de mayor crecimiento– registró una desaceleración desde 2014, cuando creció 1,9% afectada por un retroceso en el sector minero, la caída del precio del cobre y la caída del consumo privado. El balance fiscal del gobierno central pasó de un superávit de 0,5% del PIB en 2013 a un déficit de 2,8% en 2016, a pesar de la reforma tributaria introducida en 2015 Fuente: http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview. El promedio de crecimiento del gobierno de la Nueva Mayoría fue, finalmente, de 1,7%, el más bajo desde el retorno a la democracia.

[9] Historia de la ley (HL) Nº 20.882, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), pp. 3 y 4.

[10] Véase: http://www.contraloria.cl/prensa_cgr/litoral/2015/10/02_Noticias.pdf

[11] Aunque una minuta previa del ministerio de Hacienda había dicho que el debate sobre el instrumento de la gratuidad era "secundario". *Cfr.* http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/10/674-649483-9-minuta-de-gobierno-establece-que-debate-sobre-instrumento-por-gratuidad-es.shtml

parte, el Presupuesto ha sido tradicionalmente utilizado como un instrumento de política que permite establecer objetivos y metas, estimar los gastos públicos, asignar recursos, establecer su forma de ejecución y, en fin, ordenar la acción de los organismos del Estado.[12] Nada había de extraño, en principio, en establecer un programa que sirve para asignar recursos, en esa ley.

El problema surgió porque el Mineduc no había fijado una política de educación superior que justificara las nuevas regulaciones supuestas por este programa. No se conocían –hasta entonces– definiciones oficiales acerca del tipo de sistema que se quería configurar (aparte de la retórica a favor del "derecho social" y contraria al "modelo de mercado"), ni diagnósticos acerca de los principales problemas a resolver, el análisis de sistemas comparados para determinar los mejores instrumentos, ni un plan de acción que incluyera programas de financiamiento, de coordinación entre las IES y de fortalecimiento institucional de las agencias estatales. La "glosa"[13] de la Ley Anual de Presupuestos era la primera definición oficial respecto a los criterios de elegibilidad (de las IES y estudiantes) para acceder al beneficio, sus características (naturaleza, duración y condiciones), el tipo de aporte, los mecanismos de cálculo y de transferencia, y los procedimientos de control.

El Gobierno intentó eludir el debate sobre el instrumento para mantener la ambigüedad acerca del tipo de aporte que estaba creando. En el discurso se descartó que se tratara de una nueva beca, pues ampliar los programas de becas sin introducir un cambio en el marco regulatorio habría sido demasiado poco: una gratuidad sin reforma, que dejaba las cosas tal como estaban. Pero también se evitó la retórica maximalista, la gratuidad como un subsidio a la oferta, que requeriría un conjunto de nuevas regulaciones y exigencias introducidas vía Ley de Presupuestos. Esto habría sido excesivo, arriesgando entrampar la tramitación de la ley de presupuesto con una muy probable discusión acerca de la constitucionalidad de la glosa, amén de las dificultades técnicas que esto planteaba.[14] Cierto es que la gratuidad y su regulación anexa, al estar incorporada en el Mensaje presidencial, guardaría relación, desde su origen, con "las

---

[12] Así, la sentencia del Tribunal Constitucional (STC) Rol N° 254, de 26 de abril de 1997, señala que: "el Presupuesto es un instrumento de política fiscal que baraja la variable de ingreso y gasto público", por lo que tiene elementos de periodicidad, discrecionalidad y condicionalidad que lo distinguen de las leyes tradicionales"; y es "la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas" (considerandos 16º, 22º y 26º).

[13] La misma STC Rol N° 254 había dicho que el Presupuesto es una "ley marco", definiendo a las glosas como "el nivel de máximo detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos", a través de explicaciones o comentarios sobre el sentido y alcance del egreso aprobado (c.1º).

[14] Por ejemplo: ¿cómo calcular el aporte sin considerar entre los factores relevantes la cantidad de alumnos beneficiados y el valor del arancel de referencia?; y ¿cómo asegurar gratuidad mediante aportes basales, sin tener que regular el sistema de admisión, los estándares de calidad y los aranceles que cobran las IES a los demás estudiantes, excluidos por ahora de la gratuidad; y sin limitar las vacantes que se ofrecen? De otro lado, Feliú y Letelier (2009) ya habían sugerido delimitar la naturaleza de la Ley de Presupuestos, dada su tramitación especial: se disminuyen las atribuciones del Congreso, no se estudia por las comisiones especializadas en cada cámara, se fija fecha para el ingreso del proyecto y plazo para su aprobación, y su vigencia está limitada en el tiempo.

ideas matrices del proyecto", por lo que esa posible objeción de constitucionalidad estaría salvada.[15] De otro lado, si bien las normas de financiamiento son materia de ley común, las que regulan el reconocimiento oficial, el licenciamiento y la acreditación de las IES en Chile son de rango orgánico constitucional;[16] por eso, resultaba dudoso que una ley especial y transitoria como la de Presupuestos, que disminuye las atribuciones deliberativas del Congreso, pudiera introducir modificaciones al marco regulatorio establecido en la LOCE.

En definitiva, el ministerio de Hacienda, que, como se hizo evidente, había tomado el control de la reforma bajo el lema del "realismo sin renuncia",[17] ideó un mecanismo intermedio, acudiendo a la glosa que regulaba la transferencia de recursos para la gratuidad; un *mix* entre aporte basal y beca. Esto tenía la ventaja de replicar la experiencia de otros programas (becas, fondos concursables y convenios de desempeño) que, desde 1991, habían sido incorporados mediante la Ley de Presupuestos y habían hecho posible modelar –limitadamente– el desarrollo del sistema de educación superior chileno e impulsar políticas públicas desde el retorno a la democracia.[18] Con todo, la lógica del compromiso, ya no era bien vista por todos los sectores y la fórmula recibió múltiples críticas: se comentó–no sin razón– que no apuntaba al objetivo de fortalecer la educación pública; que no indicaba con claridad el horizonte –el "régimen de lo público"– hacia el cual nos estaríamos moviendo;[19] que no favorecía el desarrollo de universidades "de" investigación; que discriminaba a los estudiantes vulnerables que, no obstante estar matriculados en IES privadas acreditadas, quedaban excluidos del beneficio; que afectaba la autonomía de las IES y, en fin, que no garantizaba el avance hacia la gratuidad universal. Esta última crítica, sobre todo, era liderada por los estudiantes.

---

[15] El art. 69 de la Constitución previene, respecto de las modificaciones que se aprueban durante la tramitación: "en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto". La STC Rol Nº 1.005, de 27 de noviembre de 2007, ya había acogido un requerimiento relativo a una glosa de la Ley de Presupuestos para el año 2008, introducida vía indicación, por estimar que infringía ese precepto y el principio de legalidad de los gastos públicos (las leyes que aprueban gastos son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo y el Congreso solo tiene facultades para "aprobarlos, rechazarlos o disminuirlos", de conformidad con el art. 67 de la Constitución).

[16] Según el art. 66 de la Constitución las leyes orgánicas constitucionales requieren, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Es uno de los "amarres" del diseño institucional impuesto en dictadura, tendente a dificultar su modificación posterior por parte de los gobiernos democráticos. Atria (2014a: 46) las califica como una de las "trampas constitucionales", uno de los "cerrojos… que continúan neutralizando la agencia política del pueblo".

[17] Brunner (2016a: 208-213) analiza el contexto en que surge este eslogan –el reemplazo de los ministros de Interior y Hacienda– y hace una crítica del mismo.

[18] Véase León y Peñafiel (2014). Según Hernández (2013: 115-6, 127), de 35 glosas referidas a ES, solo 11 corresponden a aportes regulados en ley permanente. Así, los aportes regulados solo por Ley de Presupuestos y sus reglamentos aumentaron desde 31% de los aportes totales a ES en 2003, a 57% de los mismos en 2013 (en un contexto de crecimiento de estos aportes de 15% anual para el período).

[19] Esta crítica fue planteada por Fernando Atria, quien ya había esbozado el concepto de "régimen público" que caracterizaría a una política de derechos sociales, no neoliberal, en Atria (2014b) y Atria *et al.* (2014).

Al anunciar el voto favorable de la bancada demócrata cristiana (DC), el diputado Matías Walker reconoció que hubieran querido discutir la gratuidad en el marco de un proyecto de ley de financiamiento de la ES; "pero más importantes que los medios son los fines" y de alguna manera, dijo, se pudo construir una propuesta de gratuidad en la ES que no resulta discriminatoria.[20] El senador Ignacio Walker (DC) anunció su abstención en la votación de la glosa de gratuidad por considerar que el beneficio era discriminatorio y que su diseño había sido improvisado y desprolijo.[21] Parlamentarios de derecha hicieron, por su parte, reserva de constitucionalidad[22] y –luego de la aprobación de la glosa– recurrieron al Tribunal Constitucional (TC). El debate se desplazó, entonces, desde los argumentos "de política" (propios de la discusión sobre gastos) a los argumentos "de principios"; es decir, se centró en la eventual incoherencia de la glosa con las normas constitucionales, tanto en relación con los derechos fundamentales como en materia de procedimiento legislativo.[23]

Se cuestionó, siguiendo a Feliú y Letelier (2009: 26-29), la "práctica reiterada" de incluir normas "ajenas a la naturaleza propia del presupuesto" en esta ley con "grave deformación" del Derecho, al permitir que la definición de la política pública sea resuelta por el Poder Ejecutivo, impidiendo –en el hecho– el debido examen y aprobación parlamentaria.

---

[20] Historia de la Ley Nº 20.882, pp. 1219-20. El diputado Walker aclaró que, en la interpretación de su bancada, la gratuidad operaría "en función de la vulnerabilidad y la acreditación", sin discriminación.

[21] Este senador y los diputados Espejo, Lorenzini, Rincón y Walker, habían presentado una indicación a la glosa para permitir la transformación de institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT) a entidades sin fines de lucro, en el año 2016, sin solución de continuidad legal y académica. La indicación fue declarada inadmisible por el presidente de la Comisión (HL Nº 20.882, p. 957). La indicación fue repuesta en la Cámara de Diputados, pero fue suprimida en el Senado, por iniciativa del Ejecutivo, tras un debate que el senador Coloma calificó de "kafkiano". El senador Zaldívar arguyó que el compromiso del Ejecutivo, refrendado en la sala por el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, era patrocinar y poner "suma urgencia" a un proyecto de ley de su autoría, junto con los senadores Lagos y Montes (HL Nº 20.882, pp. 1334-1340). Luego, Ignacio Walker se abstuvo en la votación de la glosa 05, de gratuidad, "porque discrimina arbitrariamente entre alumnos igualmente vulnerables" y "porque es contraria al espíritu y a la letra del programa de la Nueva Mayoría" (HL Nº 20.882, p. 1341).

[22] El senador Larraín mencionó la improvisación acusada por I. Walker y recordó las once propuestas distintas del Gobierno en no más de tres meses: "ello refleja que no existen estudios, ni antecedentes ni evaluación". Agregó: "Aquí hay una triple discriminación: por alumnos vulnerables, por instituciones y por regiones". A los alumnos se les castiga por elegir IES no estatales; a los IP y CFT se les establecen requisitos distintos respecto a las universidades, lo que genera a su vez que varias regiones no tendrán IES de ese sector en que se pueda acceder a la gratuidad (HL Nº 20.882, p. 1341). El senador Coloma contó 15 propuestas distintas desde la última cuenta presidencial, el 21 de mayo, y señaló que el "pecado original" era que un tema tan relevante "venga (regulado) en una glosa" (HL Nº 20.882, p. 1342-3).

[23] La conocida distinción entre argumentos de principios(los que se refieren a un derecho fundamental) y argumentos políticos (los que intentan favorecer objetivos de carácter colectivo) se encuentra en Dworkin (2002: 148 y 154; 2012: 27). Antes, he sostenido que para justificar una decisión de inconstitucionalidad de una ley aprobada por el Congreso, el TC debe partir de una premisa que exprese un principio fundamental, sea el principio democrático o la defensa de los derechos fundamentales (León, 2007).

Un viejo precedente no era relevante, dado que había cambiado la Carta Fundamental.[24] La "práctica reiterada" y vigente del TC admite que la Ley de Presupuestos es uno de los principales instrumentos de política pública de que dispone el Gobierno.[25] Muchos programas vigentes solo tienen sustento en la Ley de Presupuestos, incluidas las becas de ES (las que, contradictoriamente, se proponían por la Oposición como alternativa para llevar adelante la política de gratuidad). El núcleo de la cuestión constitucional sería entonces el carácter discriminatorio del beneficio, en cuanto excluía estudiantes vulnerables de IES acreditadas, estableciendo requisitos arbitrarios.[26] Una de las funciones que cumple la interpretación del Derecho –la que realiza el jurista práctico– consiste en predecir el comportamiento de los tribunales.[27] Ross (2006: 143-4), hablando de la "ideología del método", señala que la doctrina realiza aserciones acerca de la "interpretación vigente"; esto es, "predicciones que nos dicen cómo será aplicada la regla por los tribunales". Si, en cambio, la aserción del dogmático no se basa en principios de interpretación "vigentes", ella es política jurídica –un acto de habla que pretende influir en la decisión del tribunal– pero no ciencia del Derecho. En tal sentido, anticipar las decisiones del TC no depende únicamente de examinar la composición política del mismo;[28] también –y en buena parte– esa tarea tiene que ver con el método y la teoría de la argumentación jurídica. Y, de esta forma, nos vamos adentrando en las conexiones entre Derecho y Política, que es una de las preguntas que motivan esta investigación.

---

[24] Feliú y Letelier (2009: 27) citan como apoyo el primer fallo del TC (de 19 de enero de 1972), que señaló que la Ley de Presupuestos "no es en sentido técnico, ni sustancial, ni formalmente una ley".

[25] La STC Rol Nº 1.867, de 30 de octubre de 2010, c. 26º, precisó que el presupuesto es una ley "especial"; pero también "uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno", que revela un programa de acción. El gasto público implica materializar obras (hospitales, caminos, viviendas sociales); realizar prestaciones en salud, educación; pagar subsidios, subvenciones, etc. En cuanto "ley marco", requiere de una interpretación flexible, racional, a fin de que su operatividad no se vea "congelada". Ello, sin perjuicio de que las glosas pueden ser objeto de requerimiento de inconstitucionalidad (STC 1.867, c. 1º).

[26] Sostuve este argumento en una columna periodística el 3 de diciembre de 2015. Véase: http://www2.latercera.com/voces/que-debemos-esperar-del-tribunal-constitucional/

[27] El juez O. W. Holmes, precursor del realismo jurídico estadounidense, explicaba que a quien acude a consultar un abogado "le importan un comino los axiomas o deducciones"; "lo que él quiere saber es qué es lo que probablemente harán de hecho los tribunales". De ahí que Holmes (1975: 20-21) dijera: "Las profecías acerca de lo que los tribunales harán de hecho, y nada más pretencioso, es lo que yo entiendo por Derecho".

[28] Fue, por ejemplo, la postura de Atria frente al fallo del TC que declaró la inconstitucionalidad de la glosa de gratuidad. Véase: "Otra vez sobre la peor Tercera Cámara", diario el Mostrador, 10 de diciembre de 2015, enhttp://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/12/10/otra-vez-sobre-la-peor-tercera-camara/

1.1.2 Fallo del Tribunal Constitucional y "ley corta" de gratuidad

El fallo del TC Rol 2935-15, de 21 de diciembre de 2015, contiene dos partes. Primero, en empate de votos y con el voto dirimente de su presidente, el Tribunal rechazó la petición principal del requerimiento –y todas las impugnaciones que conllevaba– por estimar que "la materia de que se trata pudo ser regulada en la Ley de Presupuestos".[29] Seguidamente, el TC –por seis votos contra cuatro– acogió la petición subsidiaria del requerimiento, solo en cuanto a los requisitos que deben reunir las IES elegibles para acceder al financiamiento gratuito, exigidos en el párrafo tercero de la glosa 05, "por cuanto dichas condiciones establecen diferencias arbitrarias y vulneran el derecho de igualdad ante la ley".

En la parte que acoge el requerimiento (Capítulo IV de la STC) la clave, según indica el fallo, es identificar: (1) la finalidad declarada por el legislador al crear el beneficio; (2) la diferencia concreta de trato que se establece, y (3) el criterio de diferenciación, vale decir "por qué el Estado les va a financiar la gratuidad a unos y a otros no" (c. 36). Así, el TC reconoce que la glosa 05 tiene una finalidad doble: alcanzar tanto la "gratuidad para los alumnos vulnerables" como la "calidad" de la enseñanza que recibirán gratuitamente tales alumnos (c. 37). La diferencia de trato establecida por la ley consiste en que algunos estudiantes vulnerables obtendrán el beneficio de gratuidad, en circunstancias que otros no tendrán acceso a tal beneficio (c. 38), dado que existe un determinado monto a distribuir. En cuanto al criterio de diferenciación, el TC estima "inentendible" que, "si la finalidad declarada de la ley es otorgar gratuidad a los alumnos vulnerables, se escoja para ello un medio o factor de distinción que tiene por efecto excluir aproximadamente a la mitad de los sujetos que se pretende beneficiar" (el criterio de pertenencia al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas o CRUCh).[30] Dicha elección –que tampoco es idónea para asegurar calidad– no satisface la exigencia de racionalidad mínima y hace que la diferencia sea arbitraria (c. 40).[31]

---

[29] Capítulo III del fallo. El voto de mayoría concluyó que las glosas impugnadas "resultan concordantes con la idea matriz de la Ley de Presupuestos", esto es, concentrarse en las "prioridades programáticas" (c. 21º), y solo regulan la forma de ejecución del gasto ya autorizado en el ítem correspondiente (c. 23º). De otro lado, siendo las glosas parte integrante de la Ley de Presupuestos, aunque ella presente características especiales, como su anualidad, "no han estado exentas del procedimiento de tramitación o formación de la ley" y, consecuentemente, "de la deliberación en ambas cámaras" (c. 26º).

[30] Según la glosa eran elegibles: i) las universidades con aporte directo del Estado (pertenecientes al CRUCh); ii) las universidades privadas acreditadas (por 4 años o más), que no cuenten con personas jurídicas con fines de lucro entre sus miembros, asociados o beneficiarios y que reconozcan "el derecho a la participación" en sus estatutos; iii) los CFT o IP acreditados que sean personas jurídicas sin fines de lucro. El CRUCh es una entidad autónoma de derecho público, presidida por el ministro de Educación e integrada en la actualidad por 24 universidades (además hay 3 universidades católicas derivadas de la UC que lo integran en calidad de "invitadas"). Está regulado por el DFL Nº 2 (Ed.) de 21 de enero de 1986.

[31] La exigencia de 4 años de acreditación, según ese razonamiento, sería una diferencia razonable, si se aplica por igual a todas las IES, en tanto contribuye a la finalidad de asegurar la calidad de la enseñanza. La glosa discriminaba al no exigir el requisito a las universidades del CRUCh (c. 41). Sin

Hubo molestia en las filas de la Nueva Mayoría. Para Isabel Allende, senadora del Partido Socialista (PS), el TC contravenía la resolución democrática del Congreso; pero, señaló, los partidarios del lucro y del modelo de inequidad "no lograrán detener la gratuidad de la educación, porque es la voluntad del pueblo de Chile".[32] Es decir, la ley es la voluntad del pueblo y no cabe recurrir a procedimientos e instancias judiciales no representativas para frenarla. "Algunos quieren impedir que cumpla con mi palabra, no me conocen", dijo, por su parte, la Presidenta Bachelet y afirmó: "la gratuidad va a partir del próximo año".[33]

Para que la gratuidad pudiera implementarse en 2016, dando cumplimiento al fallo del TC, el Gobierno propuso y concordó con el Congreso una "ley corta" que modificó la ley N° 20.882, de Presupuestos del año 2016. La glosa 05, que regula la gratuidad, fue modificada por la Ley Nº 20.890, de 26 de diciembre de 2015, restringiendo el beneficio a los estudiantes matriculados en universidades del Estado o en universidades no estatales que "sean elegibles".[34] El discurso de la Presidenta del 21 de mayo de 2016 –en lo relativo a ES– destacó que más de 125 mil jóvenes hubiesen podido acceder ese año al beneficio[35] y anunció que, a partir de 2017 se incluiría en la gratuidad a estudiantes del 50% de menores ingresos que se matriculen en institutos

---

embargo, el TC también sostuvo que la glosa, al señalar ciertas IES como elegibles, discrimina a los estudiantes vulnerables en cuanto les impone requisitos adicionales a su condición personal, cuyo cumplimiento no depende de ellos y que no guardan relación con el fin de "garantizar el derecho social a la educación" (c. 49). O bien es cierto que la gratuidad no admite otro requisito adicional a la vulnerabilidad o el financiamiento (con equidad) apunta también al objetivo de asegurar calidad. Pero no se puede sostener ambas conclusiones a la vez. Qué interpretación prevalecerá, depende del significado que se asigne a la noción de *derecho social,* de lo que nos ocuparemos en el acápite 3 de este capítulo. La interpretación vigente, como se observa, mantiene zonas de incerteza acerca de la relación entre el derecho social a la educación y las opciones de política pública. Estimo que la segunda tesis es la que probablemente prevalecerá en la implementación de la ley de reforma a la ES chilena recién aprobada.

[32] Véase: http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/12/11/763386/PS-critica-con-fuerza-decision-del-TC-y-asegura-que-gratuidad-no-se-detendra.html

[33] Véase: http://m.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/proyectos/presidenta-bachelet-tras-fallo-del-tc-la-gratuidad-va-el-proximo-ano/2015-12-10/213008.html

[34] Son elegibles las universidades no estatales que eximan de cualquier pago de arancel y matrícula a los estudiantes que cumplan los requisitos para acceder a gratuidad; que estén acreditadas por cuatro o más años, y cuyos miembros o controladores sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro. Se incluyó un fondo para apoyar –vía Convenios con el Mineduc– a las universidades del Estado que no tengan los cuatro años de acreditación institucional, para alcanzar ese nivel. Se creó además una beca Nuevo Milenio especial, cuyo monto supera en un 50% el de la beca normal, para estudiantes de IP y CFT que cuenten con cuatro o más años de acreditación institucional, y que estén organizados como personas jurídicas sin fines de lucro, o hubieren manifestado, antes del 27 de diciembre de 2015, su voluntad de transformarse en tales de conformidad con la ley. El art. 2º transitorio señala que el financiamiento público para los estudiantes de los 5 deciles de menores ingresos que se matriculen en CFT o IP que cumplan estos requisitos, tenderá a que, en un máximo de tres años, accedan a un régimen de gratuidad en las condiciones que fije la ley.

[35] En definitiva, la cifra fue de 137.724 alumnos, con un gasto asociado en 2016 de M$394 millones. La proyección, antes del fallo del TC, era de 250.000 beneficiarios con un gasto estimado de M$536.620.149.

profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT) que cumplan los requisitos. Para 2018 –agregó– se ampliaría la gratuidad para los estudiantes pertenecientes al 6º decil de ingreso familiar y luego –en la ley publicada en mayo de 2018– se fijarían los mecanismos para "avanzar" hacia la gratuidad universal.

Así llegó el proyecto de ley de reforma de la educación superior. Se formuló, según el Mensaje, desde tres ejes conceptuales: i) la búsqueda permanente de calidad; ii) la equidad e inclusión, eliminando las "barreras financieras" (avanzando gradualmente hacia la gratuidad) y otras, como los sistemas de acceso, que reproducían las desigualdades socioeconómicas, y iii) la pertinencia del quehacer de la ES. La educación –se declara– "es un derecho fundamental, tiene un valor público innegable y está en la base de una sociedad más justa, democrática y participativa". Las "ideas matrices" del proyecto son: 1) consolidar un sistema de Educación Superior, creando una subsecretaría de ES, para definir y desarrollar políticas públicas para el sector; 2) dar garantías de calidad y resguardo de la fe pública;[36] 3) promover la equidad e inclusión (mediante el dispositivo de la gratuidad y el desarrollo de un sistema único de acceso); 4) fortalecer la educación superior estatal, y 5) fortalecer la formación técnico-profesional, con políticas específicas para ambos subsectores. El Gobierno esperaba culminar, así, el ciclo de una reforma educacional que calificó de "histórica".

De este modo, el Gobierno quiso generar un cambio de paradigma en la política educativa, tal que la educación –también la de nivel superior– fuese asegurada como "derecho social" mediante la implementación de la gratuidad universal en instituciones estatales y privadas adscritas a un régimen público.[37] En términos simples, se trataba de pasar de una situación considerada problemática a un estado de cosas futuro, mejor valorado, mediante un cambio del marco legal y del sistema de financiamiento, fortaleciendo la institucionalidad pública. Determinar qué es un modelo público en educación (superior) por oposición a uno privado fue una primera cuestión fundamental para la reforma; qué significa que la educación (superior) sea un derecho social, se transformó en la segunda cuestión conceptual clave. Ambas se abordarán en los acápites siguientes. Pero, al plantear una reforma estructural del sistema de ES, esto es, un cambio de paradigma del derecho a la educación, primero por vía de Ley anual de Presupuestos y luego mediante una reforma legal, el esfuerzo del Ejecutivo suponía también una tesis del cambio constitucional. Aparentemente el Gobierno confió en la

[36] Mediante la acreditación obligatoria e integral para todas las IES, a cargo de un Consejo para la Calidad y sobre la base de criterios de calidad y estándares (fijados por decreto del Mineduc); así como la prohibición efectiva del lucro, con fiscalización por medio de una superintendencia de ES.

[37] Atria *et al.* (2014: 15-16) pretendían "interpretar las movilizaciones sociales de 2011 adjudicándoles significados, intereses y un proyecto", esto es, poner sus demandas "en condiciones para el debate público y la acción política". Su comprensión de lo público descansa en la idea de derechos sociales y una explicación de éstos "como el contenido de la ciudadanía", que es incompatible con una relación proveedor/cliente de un servicio; aclarando que esa noción "se opone al mercado como criterio de distribución pero no como espacio de libertad" (Atria *et al.*, 2014: 199-200 y 211-212). El antecedente para el régimen de "lo público en educación", es aquel al que estaban sujetas las universidades no estatales creadas "antes de la hegemonía neoliberal" (antes de 1980). Nótese que entonces la educación universitaria era entendida como "pública", independiente de la naturaleza estatal o privada de las IES.

idea –que suscribe el autor de esta tesis– que la transformación del Derecho, incluido el de nivel constitucional, se produce por medio de ciclos en los que la confrontación entre movimientos políticos –resuelta por el pueblo en las elecciones– determina los significados jurídicos clave en la esfera pública.[38] En este caso la Nueva Mayoría acogió una demanda del movimiento estudiantil y logró aprobar la gratuidad en ES, primero por vía de Ley de Presupuestos y una "ley corta" complementaria, salvando las objeciones del Tribunal Constitucional. Luego consiguió la aprobación de la gran reforma. No obstante, el cambio constitucional por la vía material (la que depende del contenido de significado que la interpretación vigente asigne a sus normas) depende de ciertas condiciones políticas y jurídicas, que analizo en la última parte de este capítulo.

El Derecho es, ciertamente, producto de la política y, en tanto práctica interpretativa, está constantemente evolucionando; pero en su funcionalidad, la forma es importante.[39] Es decir, no basta con enunciar una teoría política coherente, que justifique un cambio del modelo vigente, sino que se requiere, además, que la nueva legislación implemente adecuadamente –de manera consistente con la Constitución "vigente"– ese cambio de paradigma. La interpretación constitucional es una actividad que parte de, y tiene por objeto, un conjunto de textos dotados de autoridad.[40]

Un gran movimiento social, seguido de un amplio proceso de deliberación pública y acción política, apoyado por la retórica gubernamental, puede producir cambios en la interpretación constitucional y modificar las concepciones acerca del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Sin embargo, parece poco probable que una ley sea condición suficiente para producir un cambio de paradigma en la

---

[38] Ackerman (2011: 44-46) plantea un patrón tripartito de soberanía popular que sustenta el cambio constitucional: movimiento social, partido y presidencia. La agenda del movimiento se institucionaliza en un programa de gobierno que, mediante el apoyo electoral y tras un debate público intenso, logra promover y aprobar "leyes estandarte" en el Congreso, y obtiene la aprobación de la Corte Constitucional.

[39] Atria (2016: 19) trata de reivindicar la importancia de la forma en el Derecho, en un "ambiente intelectual especialmente hostil al formalismo". Atria (2016: 147 ss.; 155 ss.) intenta retomar los propósitos fundacionales del positivismo y la centralidad de la idea de la ley –y el Derecho– como "expresión de la voluntad del pueblo". Eso sí, para evitar los riesgos del "ritualismo", Atria releva la relación entre estructura (forma) y función (*ibíd.* 124 ss.). Más atingente aún a lo que se pretende explicar en esta parte, Summers (2006) propone una aproximación al Derecho orientada hacia la forma (*form-oriented approach*) para superar la tradicional concepción orientada hacia las reglas (*rule-oriented approach).* Define "forma" como "ordenación sistemática y tendiente a un fin" y distingue varias "unidades jurídicas funcionales" que contribuyen a realizar los fines sociales del Derecho: instituciones; reglas y principios; actos y contratos; metodologías y sanciones. Para una síntesis de la teoría de Summers (2006), véase Arjona (2008).

[40] Dworkin (un igualitarista, que postula el carácter interpretativo del Derecho) dice que sería una mala tesis jurídica sostener que la Constitución (de Estados Unidos) obliga a establecer un sistema de salud o educacional único, obligatorio; aunque, moralmente, uno esté convencido que ese es el sistema justo. Lo que distingue al Derecho del resto de la moral política es su "institucionalización" (Dworkin 2014, 491). La interpretación, para Dworkin, se sitúa al interior de la práctica jurídica y comienza –en la "etapa preinterpretativa"– identificando "las reglas y normas que proporcionan el contenido provisorio de la práctica" y en la que se requiere, para que sea fructífera, "un alto grado de consenso" (Dworkin 2005, 58).

política educativa y en la fisonomía del sistema de educación superior. Es función de la ley, sin duda, garantizar los derechos sociales, cumpliendo los mandatos y directrices que surgen del texto constitucional y los tratados internacionales; pero es cuestionable que la sola aprobación de un texto normativo logre, efectivamente, erradicar el modelo de mercado y la competencia entre las IES, instaurando un régimen público, como anunciaba de modo optimista el Gobierno de Bachelet. Antes bien, una ley podría acabar reforzando las estructuras y relaciones existentes. La ley es solo una de las "formas" del Derecho y, para que sea eficaz, debe configurar un diseño institucional adecuado, que debe ser coherente con los propósitos (funciones) y atributos del sistema –la praxis– que regula. Poner esto de manifiesto es, como se dijo en la Introducción, uno de los objetivos de esta tesis.

Existe una fuerte corriente en la literatura académica que alerta sobre las amenazas de las políticas neoliberales en ES y que busca revertir los procesos de mercantilización, privatización y desregulación de la misma (Readings, 1994; Slaughter y Leslie, 1997; Marginson, 1997 y 2004; Pusser, 2014; Ordorika y Lloyd, 2014, entre otros). Esos estudios críticos advierten, sin embargo, que la adecuada comprensión de los problemas de la ES, aun en contextos de mercado, requiere de un análisis desde el Estado.[41] A continuación se analizará por lo tanto cómo la política educativa, máxime si aspira a convertirse en ley, depende de una determinada teoría del Estado, de los derechos fundamentales y de la interpretación constitucional. En los capítulos posteriores se estudiará cómo la fisonomía y evolución del sistema de ES dependen de su trayectoria y de los valores que, en un cierto contexto histórico, político y cultural se le atribuyen. Entonces se comprenderá por qué los procesos de reforma han de ser sensibles a los fines, intereses y fuerzas en disputa.

1.2 Política educativa y Estado Constitucional

Como dice Amy Guttman (2001: 20-21) la cuestión central de la política educativa es: ¿En manos de quién han de dejarse las decisiones básicas en materia educacional? Esta, a su vez se divide en: ¿Qué propósitos debe perseguir, cómo se distribuye y quién debe tener la autoridad para definir la educación de los futuros ciudadanos? Para identificar una buena política, construir consensos en torno a ella y hacer seguimiento a su impacto en la sociedad, Guttman sugiere que debemos contar con una teoría política sobre el papel del gobierno en educación, a fin de evaluar sus principios o las consecuencias que surgen de ella. Ese método es análogo al que Ronald Dworkin propone para

[41] El enfoque desde la función estatal es empleado en Marginson (1997; 2004), como una vía para resistir la hegemonía global del modelo norteamericano; y en Pusser (2014) en cuanto el rol de la ES en el proyecto de Estado determina las formas institucionales, la regulación, el financiamiento y el acceso. Para Ordorika (2006) las IES han de considerarse "del Estado", puesto que se trata de espacios de disputa política por la hegemonía cultural y económica. Así, este enfoque permite "explicar la dinámica de las transformaciones en las IES como resultado de demandas enfrentadas por la producción de la ideología y la capacitación, por un lado, y las luchas por la transformación social y la igualdad, por el otro" (Ordorika y Lloyd 2014).

la interpretación constitucional: la interpretación constructiva asigna un propósito y un valor al objeto (la práctica), para hacer del mismo "el mejor ejemplo posible" de la forma o género a la que pertenece. Así, luego de identificar los materiales pertinentes (en la etapa preinterpretativa*)* se derivan los principios que dotan de unidad y sentido a esa práctica, guiados por la idea de integridad (etapa interpretativa*).* Las interpretaciones pueden seleccionarse por el criterio de adecuación*,* pues solo se deben tener en cuenta aquellas que sean *coherentes* con la historia legislativa e institucional. Es en la etapa post-interpretativa que debemos elegir aquella reconstrucción de la práctica que aparece justificada por la mejor teoría político-moral del orden constitucional vigente (Dworkin, 2005: 57-59).[42]

Frente a las teorías conservadoras (que despolitizan la educación, entregándosela a los padres); las utilitaristas (que pueden fundar una teoría de los derechos, pero sin ofrecer criterios para distinguir entre calidad y cantidad); las liberales, con énfasis en la autonomía individual o en el juicio de expertos (que tienden a olvidar el problema de la autoridad política) y las funcionalistas (basadas en la reproducción social y que, con su determinismo, niegan valor a las políticas educativas); Guttman propone una teoría democrática que promueve el debate público de la problemática educativa e intenta conciliar el desacuerdo. A su juicio, "la imposición de cualquier ideal moral de educación, sea liberal o conservadora, sin el consentimiento de los ciudadanos, subvierte la democracia" (Guttman, 2001: 29).

Cuando se plantea una reforma global y un cambio de paradigma, ¿cómo se realiza? El gobierno de la Nueva Mayoría partió de un análisis análogo al que hace Marginson (1997) para el caso australiano: hasta la década de los setenta el sistema chileno de ES estaba basado en universidades no orientadas al mercado. Dos décadas más tarde, el sistema se había expandido, desplazándose hacia la provisión privada, y el financiamiento público disminuía en proporción inversa al crecimiento de la matrícula. El pago de aranceles se estableció en IES públicas y privadas, situándose entre los más altos de la OCDE. Estas políticas habrían implicado un cambio de paradigma, pues la ES dejó de verse como un servicio público y se transformó en un mercado dirigido a distancia por el gobierno. Ahora bien, ¿cómo se pueden revertir esas transformaciones, cuando forman parte de un fenómeno mucho más amplio, como lo es la globalización?[43]

---

[42] Para esta lectura de Dworkin, véase también: Lifante (1999); Moreso y Queralt (2014).

[43] La mayoría de los autores coincide en que esta fase de la historia se caracteriza por el hecho de que, gracias al avance tecnológico, se constituyen redes sociales que comunican instantáneamente a personas e instituciones diversas en distintos puntos del planeta; aumenta el flujo intra e internacional de personas, conocimiento y capital, de modo que los procesos económicos y las interacciones sociales, políticas y culturales, trascienden las fronteras nacionales (Marginson, 2004; Brunner 1998; Muñoz, 2011; Ordorika y Lloyd 2014). Con ella surge un nuevo orden económico, con el conocimiento como fuente de riqueza, y un nuevo discurso y filosofía pública (Castells, 1998; Ordorika y Lloyd, 2014; Wolin, 1981). La universidad de la era de la globalización está "en ruinas", según Readings (1994), porque ha perdido su razón de ser. El Estado-nación, que sustenta la idea de universidad pública, ha dejado de ser el centro regulador y generador de riqueza; la universidad, a su turno, ha perdido su rol simbólico y cultural que legitimaba la función del Estado. El capitalismo global hace que la antigua –y sólida– relación entre Estado y universidad "se disuelva en el aire".

La globalización ha impulsado la "mercantilización" de la educación superior, reemplazando el compromiso social de las IES por la noción de "excelencia" (Readings 1994) y el control directo del Estado por la competencia (Pusser, 2014). También ha impactado en la reducción del financiamiento público; el énfasis en la flexibilización, rendición de cuentas y fomento de la calidad; el surgimiento del "capitalismo académico" y los incentivos a la investigación aplicada y la innovación, profundizando los vínculos de los académicos con el sector empresarial, entre otras políticas (Slaughter y Leslie, 1997; Ordorika y Lloyd, 2014; Brunner y Uribe, 2007: 84 ss.; Brunner, 2009: 79 ss.). Si bien se pueden observar patrones de comportamiento comunes, las configuraciones institucionales y el contenido de las políticas públicas son dependientes del contexto espacial e histórico, de la tradición y las prácticas del respectivo sistema de ES, de la cultura legal, entre otros factores. El cambio en la educación superior es resultado de relaciones de poder y de la política; Estado y ES son escenarios de conflicto en los que diversos grupos intentan obtener la hegemonía ideológica y, al mismo tiempo, son también instrumentos para el logro de los propósitos políticos de esos grupos (Ordorika y Lloyd, 2014). Por eso, Pusser entiende la universidad como "una institución con valor político, tanto simbólico como instrumental, en disputas más amplias por el poder y la autoridad del Estado" (2004: 3).

Los proyectos de reforma a la ES tienen entonces ese componente ideológico inevitable. Si la propuesta se plantea en términos binarios –todo o nada– y la mayoría busca imponer sus ideales morales mediante los votos, es previsible que la minoría usará todos los medios de defensa a su alcance, incluyendo los "cerrojos" institucionales disponibles, como el quórum de ley orgánica o el requerimiento de inconstitucionalidad ante el TC. Pasados ciertos límites el Derecho puede servir como freno (un dique) a la acción política. El estudio de la estructura y evolución de los sistemas de ES debe ser sensible al conflicto político e integrar el análisis del marco institucional, que incluye los principios que justifican esas prácticas y los propósitos (funciones) que se le asignan. Para eludir el debate confrontacional y facilitar acuerdos es necesario diagnosticar adecuadamente y tematizar los problemas que la política trata de resolver. Ello se hace mucho más difícil cuando se quiere absolutizar un principio o concepto y "demonizar" los que juegan en sentido distinto.

La literatura suele reconocer tres principios de coordinación y, por ende, tres modelos ideales de política educativa. Siguiendo a Guttman (2001: 41), el "Estado familia" reclama para sí la autoridad educativa exclusiva, pues el propósito de la educación es la unidad política y la igualdad; por ello, en este modelo son los órganos políticos los que deciden qué se debe enseñar. El "Estado de las familias", en cambio, pone la autoridad educativa exclusivamente en manos de los padres, quienes tienen un "derecho" a decidir lo que se enseña a sus hijos, aunque esto a veces no coincida con el interés social (Guttman: 2001, 48). La disputa entre la autoridad del Estado y la de los padres se remonta al ideal de la *República* de Platón y la respuesta pragmática de Aristóteles en la *Política.*Aristóteles, en rigor, busca un "balance" o "justo medio" entre los dos principios, pues también cree que la unidad de la sociedad se logra mediante la política, en la Constitución del Estado, y la educación. El "Estado de los individuos",

por su parte, defiende "los objetivos duales de *oportunidad* de elección y *neutralidad* entre concepciones de buena vida" (Guttman 2001: 53-54). Luego se ocupa de asegurar la educación de los niños más pobres y permite la existencia de escuelas privadas, estableciendo controles indirectos mediante exámenes públicos centrados en los hechos y la ciencia positiva. La neutralidad –que no pueden garantizar los padres ni los políticos– se consigue mejor, según este modelo, depositando la autoridad educativa en "expertos" o educadores profesionales, quienes deben maximizar el desarrollo y la futura libertad de elección de los niños.

Análogamente, Clark (1991: 199), en referencia a los sistemas de ES, identifica tres tipos ideales: "el sistema estatal, el sistema de mercado y el sistema profesional", los cuales pueden combinarse –tomando dos y tres dimensiones– para comparar sistemas nacionales. En primer lugar, los sistemas de ES varían "en cuanto a su dependencia respecto de la autoridad y del intercambio: a mayor debilidad de integración, mayor dependencia de intercambio". El continuo va desde la administración estatal unitaria y unificada y se mueve hacia una decreciente globalización estatal y una creciente fragmentación e interacción de mercado, pasando por las combinaciones intermedias de la "federación", la "confederación" y la "coalición". Así, en este sentido amplio, "el mercado es sinónimo de lo no gubernamental, lo no regulado" (Clark, 1991: 201-202). Desde otro punto de vista, los sistemas nacionales pueden (y suelen) estar coordinados, para bien y para mal, por "oligarcas académicos", aunque en especial los sistemas no estrictamente organizados por el Estado se diversificarán según "las múltiples maneras en que la oligarquía académica puede vincular a las personas, los grupos y las instituciones" (Clark: 1991 204-205). Dado que la oligarquía académica está "omnipresente o al acecho entre bastidores", nuestro autor sugiere "reformular el continuo autoridad estatal/mercado como un modelo triangular para representar las formas de coordinación estatal, de mercado y oligárquicas. Cada vértice del triángulo constituye el extremo de una forma y una cuota mínima de las otras dos, mientras que los puntos interiores representan combinaciones diversas de los tres elementos" (*ibíd.*, 208). Clark advierte que "la mayor parte de la acción, explícita" en la mayoría de los sistemas de ES, se inclina hacia el lado Estado/oligarquías debido a las contiendas abiertas que se dan entre funcionarios y profesores. El mercado, en cambio, "no es percibido como una forma de coordinación o bien se le concibe como una forma que produce resultados poco confiables o indeseables" (Clark 1991: 210-211).[44]

Es fundamental para modelar la estructura y funcionamiento de un sistema nacional de ES comprender muy bien las interacciones de estos tres elementos así como las características particulares y "dinámicas propias" de ese sistema. No es llegar y tomar

[44] Entre los directivos académicos, políticos y administradores gubernamentales –dice Clark– prevalece la idea de que debe existir una autoridad. Los funcionarios "tienden a establecer su dominio de múltiples maneras", ya sea el control ministerial sobre la expansión de las IES, el financiamiento selectivo, la designación de los integrantes de cuerpos directivos y la evaluación de funciones o programas. Pero "los académicos ejercen un fuerte contrapeso que se basa en la creciente demanda de expertos para asesorar la toma de decisiones", incluida la evaluación de pares en ciertas áreas y la asesoría de grupos de expertos en el diseño de políticas.

uno de los modelos ideales (el estatal) e intentar replicarlo como siguiendo un manual. Las IES adoptan distintas estructuras internas; algunas se orientan al Estado (son públicas por la forma de designación de sus autoridades, su régimen legal y/o de financiamiento), otras compiten en mercados que escapan a su control y otras, todavía, responden a la "sociedad civil" (Pusser 2014), la que no puede ser lisa y llanamente confundida con el mercado. El Estado –en sociedades democráticas y pluralistas– es un complejo de entidades, órganos e instituciones –administradas por personas- y, por lo demás, no puede hacerlo todo. Y, a diferencia de los modelos, los sistemas "reales" suelen ser una mixtura de potestades públicas y privadas.

1.2.1 La reforma y el mercado: el peligro de la "circularidad"

Es claro que la ley de reforma a la ES chilena buscó establecer diversas formas de coordinación burocrática y mecanismos para que los funcionarios puedan imponer su dominio a los demás actores del sistema. La estratificación se verifica con la creación de la subsecretaría de ES; la expansión competencial de las dependencias administrativas en las nuevas atribuciones para dicha subsecretaría y para la superintendencia de ES; también se prevé una expansión del personal funcionario; una mayor especialización administrativa (por ejemplo, se crea una comisión de expertos para la fijación de aranceles) y la expansión normativa (amén de las nuevas regulaciones legales, una docena de reglamentos son requeridos para modular su implementación).[45] Inicialmente, el Consejo encargado de la acreditación era calificado como "servicio público", disminuyendo su autonomía respecto del Gobierno; todos sus integrantes serían nombrados por el Ejecutivo, mientras que los criterios y estándares de evaluación pasarían a ser aprobados por decreto del Mineduc.[46] La acreditación institucional se hizo obligatoria, de modo que las IES no acreditadas quedan sujetas a la supervisión del CNEd y no podrán impartir nuevas carreras o programas de estudio, ni abrir nuevas sedes, ni aumentar el número de sus vacantes, ni recibir financiamiento público; peor aún, no podrán matricular nuevos alumnos sin autorización. Las IES con gratuidad deberán regirse por vacantes y aranceles regulados por la subsecretaría, incluso para los alumnos que –durante la transición– no accedan al beneficio. Todos estos instrumentos son inéditos en la historia de la ES chilena.

---

[45] Sobre estos mecanismos, Clark (1991: 217) indica: "La estratificación amplía la superestructura verticalmente, la expansión jurisdiccional la ensancha horizontalmente, el crecimiento del personal la llena de personas, la especialización administrativa la llena de expertos y la expansión de los reglamentos garantiza que la estructura ampliada contará con un cuerpo jurídico masivo".

[46] Estos rasgos más centralistas del sistema de acreditación fueron subsanados durante la tramitación, mediante indicación sustitutiva del Ejecutivo, Mensaje Nº 027/365. de 7 de abril de 2017. En definitiva se mantuvo la CNA con su carácter de organismo técnico y autónomo, cambiando su composición (cinco académicos universitarios y cinco docentes o profesionales destacados vinculados al sector técnico profesional o al área de innovación, y dos representantes estudiantiles). Seis comisionados serán nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Los criterios y estándares serán aprobados por CNA, previa consulta al comité de coordinación, integrado por esta y, además, por el subsecretario de ES, el superintendente de ES y el presidente del CNEd.

Poco dice el texto de la ley, en cambio, respecto de las "modalidades políticas de integración" que, de acuerdo con Clark (1991: 218) contribuyen a fortalecer y formalizar la representación de los diversos intereses y facciones, "desde las que ejercen un control largamente legitimado hasta las de reciente creación que aspiran a tener influencia". Así, el CRUCh es apenas aludido como organismo asesor del Mineduc y se establecen requisitos para la incorporación de nuevas universidades (el CRUCH existe por ley desde 1954 y hasta la actualidad administra el sistema de admisión universitaria). Los académicos no son mencionados, ni se prevén mecanismos de coordinación profesional.

La reforma tiene una notoria orientación anti-mercado e intentaba rescatar una supuesta tradición, interrumpida por la dictadura, según la cual "la educación era una función del Estado" y la educación privada era su colaboradora.[47] A partir de 1981, según el Mensaje, "la dictadura militar impulsó una contrarreforma que cambió nuevamente el rumbo del sistema de educación superior, reemplazando el rol central del Estado en la dirección y supervisión del sistema por los mecanismos de mercado, impulsando un proceso gradual y sostenido de aumento de la participación privada en la educación superior".[48] Parte de la academia chilena adhiere a esta visión y apoya la necesidad de "desmercantilizar" la ES chilena.[49]

Es cierto que en Chile –en especial durante los últimos 27 años– la política educacional se ha desarrollado en un marco regulatorio bastante laxo y con bajo nivel de intervención o control por parte de las autoridades públicas. En ese lapso, el eje de la política pública ha sido conformado por una multitud de decisiones individuales adoptadas y pactadas por las personas e IES. Algunos –los defensores de la economía de "mercado"– aplauden este modelo de Estado subsidiario, pues confían en que los

---

47 En esa línea, Luis Cordero sostuvo que, desde la Constitución de 1822, "la educación pública formó parte de un proyecto político colectivo". La Constitución de 1833 lo habría reforzado con una superintendencia y la de 1925 lo habría institucionalizado como un derecho de todas las personas. La Constitución de 1980, en cambio, habría desconocido esa tradición constitucional, subordinando "la libertad de enseñanza al emprendimiento", transformándola en "sinónimo de autonomía absoluta", y "en un espacio para especuladores".
Véase: http://www.contraloria.cl/prensa_cgr/lasegunda/2016/06/20_interes.pdf p. 13.
Esa lectura de nuestra historia institucional en educación quedó plasmada en la tesis de Javiera Toro (2015), guiada por Cordero. Los Capítulos 2 y 3 están dedicados a revisar críticamente la idea de que nuestro sistema educativo históricamente fue coordinado desde el Estado.

48 En el Capítulo 4 se analiza la "contrarreforma" de la dictadura en ES y su Constitución neoliberal.

49 Atria (2014b: 150), por ejemplo, sostiene que el sentido de la demanda por gratuidad "no es permitir el acceso a quien no puede pagar sino descomodificar la educación, transformándola en un derecho social". Agrega (*ibíd.*: 288) que la introducción de indicadores cuantitativos, para evaluar el desempeño de la labor universitaria, ha transformado a la ES en "mercancía" puesto que su proceso de producción ha devenido menos relevante que su producto (la certificación profesional). Para Atria *et al.* (2014: 232): "Gratuidad" en educación "no significa un mínimo de educación financiado por el Estado, sino *descomodificación:* distribución de la educación conforme a la lógica universalista de los derechos sociales y no conforme a la lógica privada del mercado" (cursivas en el original). Mayol (2014: 31-37) incluso quiere ver en el "No al lucro" del movimiento estudiantil de 2011 un signo del "derrumbe del modelo" (neoliberal).

incentivos, la diferenciación y la competencia producirán más y mejores bienes educativos (Jofré, 1988; Beyer, 2000). Esta situación, con todo, no es opuesta al modelo de "Estado benefactor", que da o patrocina educación gratuita pero no conduce ni coordina, y que existió en Chile antes de la dictadura (Brunner, 2009: 171). El mercado de la ES, como dice Reid (2005) "tiene un pasado". Muchos críticos del sistema chileno actual suelen olvidar que, en nuestro país, la libertad de enseñanza como garantía constitucional data de 1874, que el modelo mixto con financiamiento estatal a universidades privadas surge en la década de 1920 y se consolida en la de 1950, y que la autonomía de las universidades llegó a instalarse en la Constitución en 1971. La causa del malestar con nuestro sistema de educación superior es, en rigor, la comprensión de que el Derecho sirvió, en la etapa autoritaria, para imprimirle una fisonomía de mercado así como para delimitar el debate político, haciendo muy improbable su reforma posterior.

El Estado suele ser, por convicción, necesidad u omisión, el factor que más incidencia tiene en los procesos de privatización, comercialización y desregulación de la ES (Verger, 2013). O bien puede serlo por un mal diseño institucional. Al respecto, conviene tener presente que un alto grado de privatismo como rasgo del sistema no necesariamente es lo mismo que mercantilización, en tanto predominio del mercado como principio de coordinación del sistema (Brunner y Uribe, 2007: 183-194). Chile se ubica en el cuadrante más intenso de privatismo en ES por la conjunción de dos factores: una alta proporción de matrícula en IES privadas y la alta incidencia de fuentes privadas en el gasto total en ES. Y ciertamente ha vivido décadas de profunda mercantilización. Pero bien podría existir un sistema mayoritariamente público en cuanto a matrícula y financiamiento, en el que (todas) las IES compitan por alumnos, recursos y prestigio, y las políticas públicas regulen *a distancia* ese "mercado" o introduzcan fórmulas de financiamiento descentralizada o de tipo mercado (Brunner y Uribe, 2007: 207-214). También puede darse –como en Holanda o el Reino Unido–el caso de una alta proporción de alumnos en IES privadas con preponderancia del financiamiento público. Es lo que está ocurriendo en Chile con la gratuidad en ES.

Entre 2006 y 2016, la matrícula total de pregrado casi se duplicó: aumentó de 668.532 a 1.178.480 estudiantes. En 2017, sorpresivamente, disminuyó a 1.176.727 estudiantes. El mayor crecimiento por tipo de IES (entre 2005 y 2015) se venía dando en los IP, a una tasa promedio de 12%, el doble del sistema (Salas y Gómez 2015). Entre 2015 y 2017 (después que se puso en marcha la gratuidad), los CFT disminuyeron su matrícula total de 146.540 a 136.777 alumnos, y los IP la aumentaron, apenas, de 373.171 a 374.710 estudiantes, disminuyendo su tasa de crecimiento. Las IES que más incrementaron su matrícula los últimos dos años fueron las universidades: las privadas pertenecientes al CRUCh (G9) aumentaron de 133.564 a 141.035 alumnos; las privadas no CRUCh, de 341.247 a 346.274 alumnos, y las estatales de 171.384 a 177.931 estudiantes. Entre 2015 y 2017, la matrícula de primer año en las universidades del CRUCh aumentó de 72.602 a 74.446, en tanto que en las privadas no CRUCh aumentó de 77.434 a 81.079 alumnos. En 2017 las IES adscritas a gratuidad que más aumentaron su matrícula total fueron los IP (3,3%) y las universidades privadas no

CRUCh (4,7%).[50] El efecto inicial de la gratuidad ha sido, pues, contrario a los objetivos buscados por esa política pública.

Es que la "coordinación de mercado" no se reduce solo a las decisiones de quienes controlan las IES, impulsadas por intereses egoístas (el afán de lucro) y apremiadas por la competencia, como suponen los críticos del "modelo". También incluye dos elementos importantes, que el proyecto de "reforma global" no considera: la libre elección de los estudiantes y la vinculación con los mercados ocupacionales, públicos y privados (la "empleabilidad"). A eso hay que agregar un conjunto de decisiones que son impulsadas por demandas de los académicos, del medio local o regional, así como la respuesta de los administradores de las IES a las señales o incentivos de la política pública.[51]

Cuando argumenta a favor de la intervención estatal para proteger la libertad de expresión, Owen Fiss (2007a: 113) señala que "el propósito del Estado no es suplantar al mercado (como lo haría en el contexto de una teoría socialista), ni perfeccionar el mercado (como lo haría en el contexto de una teoría de los fallos de mercado) sino más bien complementarlo". Como el Estado no garantiza la virtud, los críticos de Izquierda del Estado activista advierten sobre el "peligro de circularidad", esto es, el riesgo de que –por un mal diseño institucional– el Estado refuerce, en vez de corregir, las distorsiones del mercado. Para prevenir este riesgo, Fiss (2007a: 116-117) sugiere reconocer que hay organismos del Estado más independientes que otros ante las fuerzas del mercado (y las fluctuaciones de la política), como los jueces, e insta a diseñar las instituciones de modo que se haga más probable la generación de "fuerzas de contrapeso" y el aumento del poder de los elementos más débiles en la sociedad. El argumento de Fiss a favor de la libertad de expresión (y del rol de los jueces) presenta importantes analogías con la autonomía de las universidades (y su función social). A primera vista, ambos principios operan como límites a la intervención estatal. Serían, en términos de Hohfeld (1913, 1917), una esfera de libertad e inmunidad. Sin perjuicio de lo anterior, la fuerza de la comparación –para justificar, digamos, la libertad de cátedra del profesor– se funda en que ambos principios sirven a un mismo fin: fortalecer el debate público y vigorizar el Estado democrático de Derecho.[52]

---

[50] En 2016, 30 universidades se adscribieron a la gratuidad: las dieciséis universidades estatales; las nueve privadas que reciben aporte fiscal directo (AFD) y pertenecen al CRUCh (G9); tres universidades privadas adscritas al sistema único de admisión (SUA); y dos no adscritas al SUA. Estas dos últimas aumentaron su matrícula en torno a 32%. El 2017 se sumaron dos universidades estatales nuevas, seis IP y seis CFT privados.

[51] En el caso de la Universidad Diego Portales, privada adscrita a la gratuidad, los académicos –al ser consultado por la dirección superior– favorecieron el ingreso a esta política, a pesar del ajuste financiero que implicaba. Clark (1991: 246) advierte sobre la influencia que pueden ejercer diversos grupos de interés en el sistema de ES: "hemos dejado atrás la idea de que los políticos formulan las políticas, los burócratas administran y los profesores realizan el trabajo académico, un mito que nunca ha correspondido a la realidad". Así, aún en sistemas de control burocrático pueden darse lo que Clark (1991: 252) denomina "mercados de poder", *i.e.*, unidades que luchan entre sí por influir sobre la autoridad estatal.

[52] Ello, no solo a través de la investigación sino también de la "formación de ciudadanos".

La globalización ha provocado que el conocimiento sea un factor cada vez más relevante en la (desigual) distribución de la riqueza y el poder entre y al interior de los Estados. Como resultado, se incrementan las presiones contrarias a la autonomía de las organizaciones que producen el saber (Bernasconi 2014a). Los gobiernos –que ejercen el poder estatal– como las iglesias, los empresarios, así como grupos y organizaciones de la sociedad civil, sus propios académicos y estudiantes, tejen mecanismos para influir en la gestión de las IES, especialmente de las universidades. A su turno, al aumentar el valor estratégico y simbólico de los bienes que produce la universidad, se multiplican también sus áreas de influencia, con respecto a su relación con el Estado y en términos de mercado.[53] La competencia por el control de las universidades no responde solo a intereses económicos sino también políticos. Por ello, tiene sentido plantear la necesidad de un diseño institucional que preserve la autonomía de las IES en términos de asegurar el cumplimiento de su función social. Pero, ¿la autonomía de quién(es) ha de resguardarse? Y ¿cómo se compatibiliza dicha autonomía con la garantía de los derechos fundamentales y del interés público comprometido en la ES?

1.2.2 Lo público en educación y la autonomía de las instituciones de educación superior

Es normal que cada generación quiera cambiar lo que le legaron sus antecesores (Arendt, 2004). En Chile, en particular, es fácil hacer una crítica global y proponer leyes refundacionales para todo un sector de la vida nacional, por el "pecado de origen" de la Constitución y por la influencia que tuvo el modelo económico de la dictadura en la estructuración del área social; un sello privatista que los gobiernos democráticos posteriores no pudieron transformar.[54] La Nueva Mayoría quiso transitar hacia otro modelo y, por eso, empleó un discurso revolucionario en el sentido del inicio de un nuevo "ciclo histórico".[55] El revolucionario suele oponer el interés individual al colectivo, asocia este con la "voluntad general" y se erige, además, en intérprete de esa voluntad (Arendt, 2004: 104-105). No obstante, ese Gobierno quedó atrapado en el (falso) dilema entre concebir la educación como un derecho (regulado desde una lógica igualitaria) o como un bien de consumo sujeto a las leyes de oferta y demanda.[56]

---

[53] Al mercado de estudiantes y docentes se suman los de investigación y desarrollo, de asistencia técnica, de asesoría en políticas públicas, de capacitación y desarrollo profesional, entre otros (Bernasconi 2014a).

[54] Varios analistas coinciden en la tesis de la continuidad estructural entre las políticas de los gobiernos de la Concertación y las de la dictadura militar: Silva 2010: 175-176; Ruiz y Boccardo, 2015: 29-30; Larraín y Vergara, 2001: 9; Ffrench-Davis, 2001: 36; Gárate, 2012: 371-374, entre otros.

[55] La Presidenta Bachelet, aún en el último año de su gobierno y con una aprobación muy baja en las encuestas, insistía en el carácter refundacional y en el sentido histórico de las transformaciones emprendidas en su Gobierno. Lo hizo, por ejemplo, el 1 de junio 2017, en su última cuenta pública anual.

[56] La oposición de los conceptos "derecho social" y "bien de consumo" no resiste mayor análisis. El primero es un concepto jurídico y el segundo de la ciencia económica. Además, "bien de consumo privado" se opone a "bien de consumo público", y la ES no satisface las propiedades que delimitan el

Al plantear el debate educativo en términos binarios, como si se tratara de elegir entre el modelo estatal y el de mercado, incurrió en una falacia de falsa oposición. Tampoco se cuidó de establecer los objetivos y el diagnóstico de problemas que deberían haber orientado el diseño de la política pública.[57] Dada la popularidad inicial de Bachelet, no hubo discusión del programa con los partidos;[58] menos hubo después un diálogo reflexivo con las IES ni con los estudiantes.[59] El Gobierno no consideró los límites jurídicos de la reforma legal o quiso dar un salto para salir de ese marco jurídico. Olvidó que el cambio legal es condición necesaria pero no suficiente en el tránsito desde un sistema educacional eminentemente privado a uno con predominio público.[60] Todavía más, no aclaró: ¿qué cabe entender por "público" en educación?

Una opción para definir lo "público" sería adoptar un criterio formal: definir lo público como sinónimo de estatal. Pero en Chile transitar hacia un modelo estatal puro no sería ni jurídica ni fácticamente posible. El Derecho no tiene solo una dimensión constitutiva, de forma o diseño institucional. Tiene también, especialmente la

---

uso de este último, que son la no rivalidad y la no exclusión (Samuelson, 1954). La ES es un bien mixto, que produce bienes públicos en tanto sistema o conjunto de IES (el conocimiento), pero también admite apropiación individual (el título profesional). El ingreso de un estudiante a una carrera, especialmente en IES selectivas, excluye a otros. En Chile, además, el premio o "brecha salarial" entre quienes tienen estudios superiores y quienes no logran acceder a ellos sigue siendo alto (237%), el segundo entre los países de la OCDE tras Brasil (Centro de Estudios Mineduc, Serie Evidencias Nº 35, 2017: pp. 17-18). La investigadora Sylvia Eyzaguirre ha observado que la verdadera oposición, en cuanto mecanismo de asignación de recursos, se da entre mercado (que puede ser libre o regulado) y economía centralmente planificada.

Véase: https://www.cepchile.cl/educacion-y-mercado/cep/2016-08-02/172643.html

57 En el diario *El Mercurio* del 10 de enero de 2016, Brunner cuestionó que se sostuviese –contra toda evidencia– que el sistema chileno de ES se hallaba en crisis y presentaba fallas estructurales insalvables. Al contrario, razona, este sistema funciona con razonable efectividad, tiene una alta tasa de inversión anual, como porcentaje del PIB, y ostenta un nivel superior al promedio en equidad dentro de la región.

Véase: http://www.brunner.cl/?p=13619

58 Carlos Peña y Roberto Ampuero coincidieron en este punto en el diario *El Mercurio* del 14 de agosto de 2016 (pág. D 12). Según Ampuero: "La alta popularidad de Michelle Bachelet en 2013 le ahorró a la Nueva Mayoría la labor de tener que articular un programa compartido, coherente y viable". Carlos Peña, por su parte, señaló: "La verdad es que no hubo discusión del programa. Los partidos, (…) simplemente adhirieron a un programa confeccionado por los equipos que rodearon (…) a la Presidenta Bachelet, quien, con la coacción de su carisma, lo impuso".

59 El rector Zolezzi, de la Universidad de Santiago (estatal), criticó al ministro Eyzaguirre, coordinador de la agenda legislativa e "ideólogo del proyecto" –por su paso previo en el Mineduc–, debido a la urgencia que puso al proyecto de reforma (plazo breve para su votación), señalando que ella tenía por objeto "marginar del debate a actores y organizaciones", para que el proyecto fuera aprobado sin cambios sustantivos.

Véase: http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2016/08/895-692777-9-la-preocupante-urgencia-del-gobierno.shtml

60 En su discurso ante el congreso de formación del PC alemán, Rosa Luxemburgo (2008: 427) criticó a los que imaginaban que bastaría derribar al viejo gobierno, poner un gobierno socialista y proclamar el socialismo por decreto: "El socialismo –dijo– no puede ser ni será creado por decreto".

Constitución, una dimensión regulativa de principios y valores[61] que fundamentan el entramado institucional. Los derechos fundamentales son parte de la tradición republicana de Chile, del derecho internacional de los derechos humanos y tienen una raíz profundamente democrática. No pueden concebirse como un lastre de la dictadura. El conjunto de derechos de libertad que consagra la Constitución imponen al Estado neutralidad frente a los contenidos que se pueden enseñar en las IES, y garantizan el pluralismo y la diversidad institucional. En tal sentido, los roles que el Estado debe cumplir para asegurar derechos sociales como la educación han de modelarse a la luz de la idea de "coherencia" (Dworkin 2005; MacCormick 1995) y teniendo siempre presente, a la hora de restringir otros derechos, la necesidad de "ponderación" (Alexy 2007a). Dada la índole de los Estados constitucionales de Derecho, los sistemas educativos deben ser mixtos, integrando elementos públicos y privados, en función del *nomos* que caracteriza a cada comunidad.[62]

La educación –ese complejo derecho-libertad-deber de participar en procesos de enseñanza y aprendizaje– está estrechamente unida a la idea misma de comunidad política, en especial, la de una que se gobierna democráticamente, pues incide en la formación para la ciudadanía así como en la posibilidad de hacer efectivo el derecho de todos a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Permite a la vez el desarrollo de la autonomía individual y la pública, pues entrega las competencias necesarias para el diseño y ejecución de un plan de vida propio, y sirve a la conformación y difusión de las normas, instituciones, valores y cultura comunes. Así lo intuyeron nuestros "padres fundadores" al calificar la educación, en un reglamento constitucional de 1813, como uno de los "derechos sociales", que constituye "una de las primeras condiciones del pacto social".[63]

Todas las IES con reconocimiento oficial contribuyen a cumplir esa función pública general; e interactúan con órganos estatales, la sociedad civil y el mercado. Al mismo tiempo, participan en el "espacio público" habermasiano que se constituye mediante la acción comunicativa, "esa trama de discursos formadores de opinión y preparadores de la decisión, en que está inserto el poder democrático ejercido en forma de derecho" (Habermas 2005: 67). Las instituciones de Derecho no sirven simplemente para regular el ejercicio del poder (la dominación política), sino que deben cumplir su específica función social: asegurar la integridad social (solidaridad), mediante valores, normas y procesos de entendimiento, incluyendo progresivamente a todos los miembros de la sociedad.[64] Citando a Parsons, Habermas (2005: 141) advierte la

---

[61] Para esas dos dimensiones de la Constitución, la relevancia de su dimensión regulativa y la necesidad de reconocer el fenómeno del Constitucionalismo, véase: Aguiló, J., Atienza, M. y Ruiz, J. (2007).

[62] Recojo la idea de *nomos*, como "mundo de significado" que expresa una "identidad nacional" –que puede ser, sin embargo, polémico en su comprensión– de Post y Siegel (2013: 33).

[63] La idea de educación de los "fundadores de la república" de esa época, en especial en Estados Unidos, era que la educación de todos los ciudadanos aseguraba el bienestar común y el funcionamiento de las instituciones políticas. Pero no era igualitaria sino que según la condición social (Arendt, 2004: 95-96).

[64] La relación entre facticidad y validez se aprecia claramente, según Habermas (2005: 66-68 y 83-84) al concebir el Derecho, al mismo tiempo, como un "orden estabilizado mediante violencia" y como un "orden racionalmente legitimado" por la fuerza del mejor argumento.

conexión que existe entre la formación de una sociedad civil, "como base para los procesos inclusivos y públicos de formación de la opinión pública y de la voluntad común de una comunidad jurídica", y "la igualitarización de las oportunidades educativas y de formación y en general de la desconexión del saber cultural respecto de las estructuras de clase". El foco de la "revolución educativa", dice Habermas, ha de ser "la igualdad de oportunidades e igualdad de ciudadanía".

De ese modo, si la ES se concibe ella misma como un bien público y la educación es un derecho social, el Estado debería asegurar el acceso a ella, en cualquier IES reconocida y a cualquiera que quiera ejercer ese derecho, incluso tendiendo a la gratuidad. Pero, ¿acaso no se puede justificar un trato distinto, en materia de financiamiento, a las IES estatales?; ¿es dable distinguir, en términos de política pública, entre IES no estatales con carácter público de otras que persiguen fines y sirven intereses eminentemente privados?; ¿o éstas, acaso, no podrían existir? No hay (buenas) razones para pensar que todas las instituciones deben cumplir en la misma medida o intensidad una función social ni esperar que todas deban aportar exactamente lo mismo al bien público.

Cuando se incluyen elementos sustantivos para definir lo público en educación, este se vuelve un concepto extremadamente vago.[65] Al contrario de lo que concluye Levy (1995: 556-562) no hay características definitorias de cada sector que se vinculen necesariamente con el carácter estatal-no estatal; al menos no es así en el caso chileno. En materia de financiamiento, si el carácter público o privado dependiese de la participación del aporte estatal en los ingresos totales de las IES, el sector estatal chileno sería hoy verdaderamente privado y nada obstaría a que instituciones privadas fueran públicas. Si en materia de gobierno lo público o privado dependiese de la influencia o del control político ejercidos de hecho por el Estado en el nombramiento de académicos o administrativos, en decisiones de los administradores y contenidos de las políticas académicas, todo el sistema chileno sería privado antes de la reforma y podría pasar a ser público después de ella (gratuidad universal mediante), con independencia de la naturaleza estatal o no estatal de la institución. Y en cuanto a la función, el propio Levy reconoce que no permite trazar una distinción clara.

En la "historia larga" de las universidades, como muestra Brunner (2016b), el enfoque estatal apela a dos modelos básicos: el napoleónico, de la universidad nacional que es a la vez superintendencia de un sistema educativo concebido como servicio público (ideal que inspiró en su origen a la Universidad de Chile); y el humboldtiano, de universidad docente y sobre todo de investigación, que busca la verdad en "soledad y libertad", gozando a la vez de autonomía institucional y financiamiento estatal. Esos modelos también tienen variantes, como en el caso de las *land grant universities* en Estados Unidos, que junto con la docencia e investigación, incluyen en su función de servicio público el apoyo al desarrollo agrícola e industrial de las regiones en que se insertan. El sistema de ES chileno, sin embargo, no ha respondido a ninguno de estos patrones y sus IES estatales no presentan hoy esos rasgos distintivos. Las universidades

[65] Sobre la dialéctica público/privado, véase Brunner y Peña (2011a).

de mayor reputación no son distinguibles por su "propiedad" y todas ellas comparten una misma "orientación pública" (Brunner, 2016b).

En la búsqueda de un concepto que se oponga al mercado en educación todo indica que conviene recurrir a instituciones que, por su naturaleza y tradición, pueden resistir mejor los influjos de los poderes políticos y económicos, ser independientes ante estos, obrando a favor del interés general y de los sectores más débiles de la sociedad. La misma universidad puede entenderse como una esfera pública (Pusser, 2014). Para tal efecto, se suele sostener, precisa contar con autonomía institucional. La autonomía es uno de esos conceptos "esencialmente controvertidos" [66] que cada tanto, reclaman una revisión de su significado.

Atria sugiere que para abordar el tema de la autonomía universitaria hay que preguntarse de quién es la autonomía: "Si la respuesta es "(de) la universidad", estamos hablando de autonomía universitaria (especial); si la respuesta es "(de) el dueño o controlador", estamos hablando, no de autonomía universitaria sino del poder que (en general) la propiedad sobre las cosas da al dueño". Según este planteamiento, la pregunta por la autonomía, lleva a la pregunta por la propiedad; y ésta lleva a su turno a la consideración de la universidad pública, "porque lo público es lo que carece de dueño".[67] Que algo carezca de dueño quiere decir, para Atria, que no está sujeto a las condiciones de la propiedad privada, porque está sometido al régimen público, cuyas reglas son dictadas por la autoridad competente, en interés de todos y no en interés del dueño.

La solución de Atria no es satisfactoria. Al igual que ocurre con otros conceptos interpretativos la autonomía puede ser difícil de definir. Pero la existencia de al menos alguna propiedad es condición de uso de la palabra, a lo que puede agregarse alguna condición adicional cuando ella sea referida a la universidad. En eso consiste la *especialidad* de la autonomía universitaria; no se trata de un concepto estructuralmente distinto de las demás autonomías en el Derecho, las de los "cuerpos intermedios" (la universidad es uno de ellos) sino de una diferencia específica.[68] Por otro lado, las

---

[66] Es decir, conceptos que generan desacuerdos continuos acerca de su significado. Moreso (2009:133) arguye que el uso de enunciados genéricos (conceptos y no concepciones, aplicando la distinción de Dworkin (2005: 60-61), para establecer derechos (o principios) jurídicos nos permite compartir esos estándares a pesar de nuestros desacuerdos, así como tener una deliberación franca y abierta sobre sus implicaciones. Iglesias (2000) caracteriza estos conceptos como evaluativos (expresan un valor); complejos (lo que exige elaborar teorías para priorizar sus elementos); argumentativos y funcionales (tienen una dimensión dialéctica).

[67] Véase: http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/11/01/autonomia-universitaria-y-universidad-publica/

[68] Atria cita el caso de un profesor de Teología al que se le retiró la autorización canónica para enseñar en una universidad católica, como una clara "interferencia exógena" que vulnera la autonomía. El caso recuerda el del profesor Lombardi Vallauri, a quien se le suspendió la licencia para enseñar Derecho en la Università Cattolica del Sacro Cuore, comentado por Moreso (2015). La solución de Atria no toma en cuenta que la autonomía de las universidades estatales también puede verse afectada por una decisión oficial. De hecho, las IES estatales suelen estar más expuestas a la intervención de la autoridad, como ocurrió con la remoción de la rectora de la Universidad de Aysén, creada por ley en 2016 (en que el Mineduc adujo que ella no estaba suficientemente alineada con las políticas oficiales).

corporaciones y fundaciones, según la dogmática civil, carecen de dueños.[69] La autonomía –tal como la igualdad o la libertad– es un concepto relacional, se tiene en referencia a otros (*i.e.*, poderes externos). Su operatividad dependerá en cada caso de los valores y propósitos de la respectiva institución o de la práctica social. Las entidades privadas en general tienen –en términos de Hohfeld (1913, 1917)– una esfera de libertad-inmunidad en cuya virtud, otros (incluido el legislador) no disponen del derecho de exigir ciertas conductas, ni de la potestad para alterar la situación jurídica de esa entidad o la de sus miembros. El concepto de autonomía universitaria se construye, por su parte, sobre la idea de esa libertad que, según Kant (2003: 76-77), es propia de la facultad filosófica "tan solo para descubrir la verdad en provecho de cada ciencia".[70]

La ley chilena define la universidad sobre la base de su función de otorgar grados académicos y de formar profesionales y técnicos. Esta función desprovista de autonomía no daría cuenta cabal de los rasgos característicos de la institución universitaria, no solo porque ella puede desempeñarse mejor en ausencia de interdicción de poderes externos, sino también porque la idea misma de universidad reposa en la concepción de Kant (2003: 76) de la Facultad filosófica como "sujeta tan solo a la legislación de la razón y no a la del gobierno". La idea de universidad se construye desde el concepto de autonomía, y viceversa.[71] Es por ello que la universidad estatal también debe ser autónoma. No habría universidad, dice Herrera (2016: 32), si no se garantiza un espacio "para el uso público de la razón y de algún grado de realización de él", así como un espacio para el "pensamiento excepcional" y algún grado de realización de él.

Las funciones comunes o aquellas que se cumplen contingentemente por algunas IES, con independencia de su régimen jurídico, no sirven para caracterizar "lo público educacional". Es por tanto inevitable adoptar un criterio mixto (formal y material) si se le quiere imputar consecuencias normativas (por ejemplo, el acceso a la gratuidad): el régimen público será aquél que defina la ley, sobre bases objetivas, no discriminatorias y proporcionales (compatibles con la autonomía). Las IES estatales deben obviamente ser consideradas públicas, por "la necesidad político-cultural (…) de no transformar a la educación superior en un mecanismo puramente endogámico y expresivo de intereses

---

Una sentencia de la Corte Suprema (SCS) de 19 de junio de 2017 acogió un recurso de protección de la rectora, declarando ilegal su destitución, pero no la restituyó en el cargo aduciendo que, una vez publicado el estatuto de la Universidad, ésta goza de autonomía y se rige por sus propios procedimientos.

69 "Lo que pertenece a una corporación no pertenece ni en todo ni en parte a ninguno de los individuos que la componen", dice el art. 549 del Código Civil chileno. Atria tampoco considera esta premisa.

70 Bernasconi (2014a) sostiene que "en una universidad en que no hay investigación, cultivo del saber y transmisión de conocimiento no hay uso para la libertad académica y, por lo tanto, tampoco base para la autonomía, salvo la genérica de los cuerpos intermedios cuando se trata de organizaciones privadas". La diferencia específica, relativa a la producción y difusión del conocimiento, en esta línea de razonamiento solo justificaría una autonomía privilegiada para las universidades complejas o de investigación.

71 Una característica de los conceptos interpretativos, amén de ser normativos (se explican en términos del valor que expresan) es que suelen ser interdependientes, *i.e.*, para explicarlos deben integrarse con otros conceptos del mismo tipo, ajustándolos recíprocamente y armonizándolos (Dworkin 2014: 22).

particulares" (Brunner y Peña, 2011b: 57); pero nada obsta a que IES privadas, autónomas en sentido material y formal, que carecen de dueño (y no persiguen fines de lucro) y que se orientan efectivamente a la producción de bienes públicos (incluida la equidad en el acceso), lo que debería ser verificado mediante una evaluación externa imparcial, sean también consideradas públicas de acuerdo con la ley.

El Derecho estatal que reclama supremacía en el orden territorial, reconocerá éstas y otras instituciones que existen en su interior, fijándoles requisitos, funciones y formas de control. El legislador debe garantizar la autonomía (León 2011), a partir del núcleo de significado de este concepto, el que en el ámbito de la ES se complementa con la idea de universidad y el valor de la libertad académica (Bernasconi 2015 y 2016). Si el Derecho se concibe como instrumento de una adecuada política pública –*v.gr.*, para mejorar el pluralismo, el debate público racional y la igualdad– se debe evitar caer en el "utopismo" y hacer los arreglos necesarios para que esos objetivos se hagan realidad (Fiss, 2007a: 264). La autonomía universitaria es el diseño institucional adecuado para cumplir con los valores y propósitos de la enseñanza superior: la libre investigación científica, la docencia y difusión del saber, la conformación y desarrollo de comunidades académicas, etc. Para el logro de los valores y propósitos de la ES algún grado de autonomía administrativa y financiera es requerida, pero la dimensión académica es la esencial.[72] En ese sentido, la participación de los académicos en el gobierno de las instituciones es condición necesaria aunque no suficiente de la autonomía universitaria.

El límite de la autonomía es la competencia regulativa del Estado, pero el límite de la competencia estatal es la autonomía requerida por la libertad de enseñanza. Gozan de autonomía también las universidades estatales, aunque aquí se admiten más restricciones por su condición de servicio público. En seguida, la ley puede delimitar y asegurar la adecuada autonomía que corresponde a universidades privadas que tienen una orientación pública, libremente adoptada, y que acceden a financiamiento público. Este régimen es más exigente, a su vez, que el que rige para las demás universidades, que pueden perseguir fines particulares en el marco que fije la ley, sin financiamiento estatal. La autonomía universitaria implica las "condiciones de la libertad política y económica, y condiciones de la libertad del espíritu" (Herrera, 2006: 33). La ley, en fin, define los ámbitos de autonomía que corresponden, *mutatis mutandi*, acorde a su función, a los IP y CFT.

---

[72] La LOCE vigente, en su art. 3° letra d), reconoce el principio general de respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educacionales. Su art. 104º entiende por autonomía "el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades". Comprende la autonomía académica, económica y administrativa. Pero, mientras que la autonomía académica se define de modo amplio, como "la potestad" de dichas entidades "para decidir por sí mismas la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio", tanto la autonomía económica como la administrativa quedan referidas a sus estatutos "y las leyes".

1.3 La Educación como derecho social fundamental

Como se vio, la Nueva Mayoría se propuso transitar desde un sistema que trataba a la educación como "bien de consumo",[73] a otro que se funda en la idea de "derecho social". La noción de derecho social que se ha instalado en la esfera pública es opuesta a "la idea individualista de derechos", pues aquella se funda en las nociones de cooperación y deberes recíprocos, a las que el derecho liberal sería indiferente. Por eso Atria (2014b: 45, 47) dice que se equivocan los defensores de los derechos sociales "que alegan estentóreamente que no hay diferencias entre derechos sociales y derechos individuales". Los derechos sociales, según esta concepción, no deben ser entendidos como "derechos a un mínimo" (una protección contra la pobreza) sino que deben dar lugar a servicios públicos universales. En tal sentido, esta nueva teoría del derecho social se basa en el "principio de universalidad" (como criterio de distribución opuesto al mercado) y se opone al principio de subsidiariedad (o de "focalización" de las políticas sociales). Un derecho social es algo a lo que se accede por la mera condición de "ciudadano" (miembro de la comunidad política), en relación asimétrica con el Estado y sin que medie una "negociación" entre las dos partes (Atria, 2007). Un derecho social de educación debería otorgar garantías explícitas a los ciudadanos tanto en el acceso a los distintos niveles de enseñanza, como en la calidad del servicio que se recibe, asegurando, en materia de financiamiento, la gratuidad "en el punto de servicio", incluida la educación superior (Atria y Sanhueza, 2013).[74] La educación pública –la estatal– debería fijar los estándares de calidad y tener presencia relevante en la matrícula del sistema en todo el territorio nacional.[75]

La realización de un derecho social implica, es cierto, un fortalecimiento del rol del Estado, en la provisión directa del servicio educativo, vía financiamiento y una más estricta fiscalización del sistema, o en ambas formas. Solo una adecuada presencia estatal en el sistema educativo permitiría realizar el principio de igualdad y promover la integración e inclusión social en todos sus niveles. Pero, ¿qué significado(s) ha tenido en la práctica jurídica la educación (superior) como derecho fundamental y cómo se relaciona(n) tales significados con la libertad de enseñanza? Cuando se concibe a la educación como un "derecho social", ¿qué (nuevos) deberes implica para el Estado y en las relaciones entre las personas? De otro lado, ¿es la gratuidad un elemento nuclear de este concepto, una condición necesaria para que se realice el derecho a educarse o, por el

---

[73] Sebastián Piñera, en un artículo académico publicado en 1980, se refirió a la educación como "bien de consumo" y bien de inversión, en tanto genera beneficios directos e indirectos (Piñera 1980). Cuando usó la frase "bien de consumo" en un discurso presidencial de julio de 2011, generó una serie de críticas y movilizaciones de estudiantes que, a poco andar, le obligaron a reformular sus políticas sectoriales.

[74] También se defiende que la gratuidad universal de la ES no sería una política "regresiva" (Atria, 2012).

[75] Estos elementos y su conexión con el concepto de "derecho social" son destacados en el mensaje (Nº 58-365 de 2-7-2017) de la Presidenta Bachelet que inició el proyecto de ley sobre universidades del Estado.

contrario, las normas constitucionales admiten el desarrollo de concepciones alternativas o mixtas del mismo?

Para responder estas preguntas habrá de acudirse al texto constitucional (y al de los tratados internacionales vigentes), pero esto solo proporciona el punto de partida y el marco para la interpretación. La perspectiva histórica y social, como se quiere mostrar en este trabajo, es relevante para conocer cómo los distintos actores del sistema educativo han entendido en cada época este conjunto de deberes, libertades y facultades, cómo han percibido el rol del Estado en Educación y cuál ha sido, si cabe, la evolución o tendencia al respecto.

Para interpretar una práctica –*i.e.*, asignarle un sentido– hay que situarse al interior de la misma (Dworkin, 2005). La concepción del Derecho como argumentación (Atienza: 2006) –a la que adscribo– busca dar cuenta del fenómeno jurídico en los Estados constitucionales de Derecho,[76] como un sistema de normas y como una práctica social compleja dirigida a cumplir ciertas funciones en la sociedad utilizando –entre otros– un discurso y "medios argumentativos" (Atienza 2013: 180). El Derecho en todas sus instancias –legislativa, administrativa, judicial y doctrinal– es concebido "como un entramado muy complejo de decisiones –vinculadas con la resolución de ciertos problemas prácticos– y de argumentos, esto es, de razones a favor o en contra de esas (o de otras) decisiones" (Atienza 2013: 20). Esta teoría nos compromete con el diseño y mejora continua de "la ciudad" que habitamos. El trabajo, en cuanto involucra conceptos interpretativos, es al mismo tiempo descriptivo y prescriptivo (Dworkin, 2005, 2007 y 2014). El análisis jurídico requiere una teoría política (en el sentido de Dworkin)[77] que provea la mejor justificación de los derechos fundamentales y la práctica que se desarrolla en torno a ellos; que sirva de base al jurista, al político y a los *policy-makers* para identificar lagunas y contradicciones normativas, y proponer nuevas técnicas de garantía, así como soluciones eficaces y coherentes.

La estructura básica de una sociedad justa, según Rawls (1985), debe ser compatible con el pluralismo y posibilitar la convivencia y la cooperación entre los ciudadanos, de forma que cada uno de ellos sea libre de ejecutar su plan de vida libremente elegido bajo condiciones iguales para todos. De consecuencia, sostiene Rawls, se deben prevenir las acumulaciones excesivas de propiedades y riquezas, y mantener la igualdad de oportunidades educativas para todos: el sistema escolar –público o privado– debe ser diseñado para destruir las barreras de clase.[78] Esto implica que las desigualdades inmerecidas, como las derivadas del nacimiento y de dotes

[76] La concepción argumentativa del Derecho está estrechamente asociada al constitucionalismo como fenómeno histórico y como teoría del Derecho (*Cfr*. Atienza 2007 y Aguiló 2008).

[77] La teoría de Dworkin se centra en el valor del Estado de Derecho. Dice Dworkin (2002: 179) que el juez (Hércules) "debe organizar una teoría de la constitución, configurada como un conjunto complejo de principios y directrices políticas que justifique ese esquema de gobierno".

[78] Dice Rawls (1985: 101): "El que la diferencia entre las clases sea aún mayor, viola tanto el principio de mutua ventaja como la igualdad democrática".

naturales, habrán de ser compensadas de algún modo (Rawls 1985: 123).[79] Y no puede ser de otro modo pues, como sugiere Häberle (2003: 188-189), la Constitución opera como deber y como límite de la educación; en tanto que los fines de la educación "constituyen condiciones de base para la Constitución de la libertad", y esas "condiciones de base" para el pluralismo deben ser transmitidas a cada nueva generación.

Habermas (2005: 188-189) dice que hay derechos fundamentales (1) relativos al mayor grado posible de "iguales libertades subjetivas de acción"; (2) los referidos al *status* de miembro de la comunidad jurídica, y (3) a la *accionabilidad* y *protección* de los derechos. Luego, los sujetos se transforman en autores de su orden jurídico, mediante (4) derechos a participar con igualdad de oportunidades en los procesos de formación de la opinión y voluntad comunes (principio democrático); los que implican (5) derechos a que se garanticen condiciones de vida –sociales, culturales y ecológicas– para un disfrute en términos de igualdad de oportunidades de los derechos mencionados de (1) a (4).

El derecho a la educación corresponde a esta última clase, la de los derechos que hacen posible acceder con igualdad de oportunidades al goce y ejercicio de los demás derechos fundamentales. Por eso es un "derecho social": sin una educación equivalente (de calidad) para todos, es imposible construir una teoría de la Constitución que respete la igual dignidad de las personas.[80] El derecho a la educación, lo mismo que las libertades básicas de que hablaba Rawls, puede asegurarse igualitariamente a todos los individuos (De Lora, Pablo, 1998: 69). El derecho a la educación está estrechamente relacionado con las condiciones de bien común –que deben permitir a todas las personas su mayor realización espiritual y material posible– y con el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (Art. 1º de la Constitución chilena). Por lo tanto, hay razones fundamentales "fuertes" a favor de garantizar legalmente una distribución equitativa de las oportunidades educativas, aunque esto importe imponer ciertas restricciones a la libertad de enseñanza.

¿Puede sostenerse que en Chile la educación superior sea un "derecho social"? De ser tal, ¿cómo pueden compatibilizarse el derecho social a la ES con la libertad de enseñanza y la autonomía de las IES? Cualquier teoría que pretenda justificar estas prácticas educativas (o su reforma), antes que partir de conceptos estipulados *a priori,* debe tener en cuenta los propósitos y valores de la práctica, tal como se expresan en el debate público, aunque no se trate de conciliar el desacuerdo. En ese sentido, conviene tener presente que las partes en disputa interpretan los discursos desde un cierto

---

[79] Aún sin involucrarse en discusiones sustantivas sobre la justicia, siguiendo a Sen (2013), una teoría de la justicia puede construirse sobre la base del mejoramiento de la justicia y la superación de la injusticia.

[80] Es así como Sen (2013: 124 y 141) enfatiza que para Nicolas de Condorcet la educación pública, la información disponible para alimentar la discusión pública y el avance en justicia social están estrechamente unidas. Así, la educación de las mujeres está ligada al reconocimiento de la "la necesidad de oír las voces de las mujeres en los asuntos públicos tanto como en la vida familiar y social".

"marco" (Lakoff, 2017) y promueven el uso de palabras que evocan ("nos arrastran" hacia) su visión del mundo. Así, podemos distinguir dos concepciones opuestas sobre el derecho a la educación, que corresponden a los dos modelos ideales de la política educativa, una que pone énfasis en la decisión individual o familiar y la otra en el rol del Estado.

1.3.1 La concepción liberal conservadora

"Una es la concepción liberal-conservadora",[81] para la cual –en ES– la garantía constitucional del derecho a la educación opera simplemente como una norma programática o de eficacia diferida, que a lo sumo orienta al legislador para una realización o configuración gradual del derecho, mediante programas de política pública o normas ejecutables de acuerdo al nivel de desarrollo del país y en la medida de los recursos previstos en la ley de presupuestos. En Chile, esta postura suele ir acompañada de una férrea defensa de la libertad de enseñanza como verdadero derecho subjetivo de "primera generación". Este impone al Estado un deber de no interferencia y, por ende, de un esquema de provisión mixta o con predominio del mercado (es decir, de prestadores privados, con y sin fines de lucro), en que las personas pueden libremente contratar el servicio (en la medida que cuenten con los recursos para ello).[82] La Constitución marcaría la primacía de la libertad de enseñanza sobre el derecho a la educación, según esta mirada, dado que la primera cuenta con una garantía jurisdiccional mediante el recurso de protección, en tanto que el segundo no. Las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (C.E.N.C.) abonarían esta tesis, al servir como prueba de la "intención original" del constituyente.[83]

Esta es una concepción de la enseñanza y la autonomía de las IES de cuño liberal, basada en la cooperación meramente voluntaria de los miembros de la sociedad y en los mecanismos de mercado (el contrato). Se configura una esfera privada de oferta, elección e influencia familiar que queda inmunizada contra la intervención del Estado, al más puro estilo de Nozick (1991), Hayek (2008) y Spencer (1999). Sin embargo, no niega todo efecto práctico al reconocimiento constitucional del derecho a la ES (una versión tan burda de la concepción liberal sería fácil de refutar). Aunque su efecto principal sea establecer una obligación genérica de hacer para el Estado, no formalizable

---

[81] Nino la denomina así y adopto esa denominación para enfatizar que no es exclusivamente neo-liberal. De hecho, según Nino (2000: 137-143), es más conservadora que liberal. Lakoff (2017: 18) sostiene que las posturas "conservadoras" (en Estados Unidos) provienen de una misma visión de la nación y la familia, la del "padre estricto"; mientras que el pensamiento demócrata se basa en la idea del "padre protector".

[82] Como se mencionará en el Capítulo 4, esta fue la opinión dominante en la primera etapa de vigencia de la Constitución de 1980. Así, para Evans (1986, II: 175-176), el derecho a la educación es una prestación que queda condicionada a la disponibilidad financiera. Barros (1987: 17) y Aldunate (2008: 58-59) sostienen que los derechos sociales son programáticos. Kaiser (2015) va más lejos y dice que son expropiatorios.

[83] Véase el documento elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional (2011): "Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile. Artículo 19 Nº 11. Libertad de enseñanza".

(ni universalizable), esta concepción admite que este derecho (y los derechos sociales, en general) puede tener alguna "fuerza vinculante" e, incluso, puede ser materia de protección, en la medida en que, operando de forma análoga a los derechos civiles, establece una prohibición de hacer –de lesionar derechos– para el Estado. Así, para quienes han logrado tener acceso a la enseñanza superior, o para los padres que quieren asegurar una determinada educación a sus hijos y, por ende, elegir libremente el establecimiento educacional que mejor encarne sus aspiraciones, el derecho a la educación funcionaría como derecho de defensa frente a la intervención estatal y podría ser protegido sea por la vía de la libertad de enseñanza, del derecho de propiedad, del debido proceso o de la cláusula de no discriminación arbitraria.[84]

El principal problema de la concepción liberal-conservadora es que pone como nota esencial del derecho a la educación la autonomía, cual garantía del individuo y de las IES. Esto es, lo radica en la esfera privada, al igual que la libertad de enseñanza. El derecho a la educación –e incluso la noción misma de autonomía referida a la enseñanza– se erige, en cambio, desde lo público, ámbito en el cual las libertades cobran sentido en la medida que se articulan con derechos y deberes en un orden social "decente" (que trata a todos con igual consideración y respeto). Por eso, para los liberal-conservadores la universalidad del derecho a la educación superior o la igualdad sustantiva en las condiciones de acceso a ella no pasa de ser una promesa utópica y su incumplimiento no configura ninguna infracción de normas constitucionales. Nada más se podría infringir –por omisión– el deber de fomentar este nivel de enseñanza; pero, se comprende, bastaría un esfuerzo mínimo por parte del Estado para cumplirlo.

El que la concepción liberal-conservadora se aleje tanto del núcleo de significado del concepto (lo que la mayoría de las personas entiende connotar cuando expresa: "la educación es un derecho" y lo que la jurisprudencia ha establecido en materia de derecho a la educación)[85] es una buena razón para desconfiar de la utilidad de la misma. La concepción liberal-conservadora, por otro lado, parte de la premisa de que todo lo que haga el Estado podría ser contrario a la libertad, mientras que lo que hagan los individuos o entes privados será un acto eficiente y sinónimo de libertad. Prieto (1990: 50-51) advierte, en cambio, que la alternativa real no se plantea entre la sumisión al Estado versus la plena libertad de decisión económica y social (como pretende la concepción liberal). La disyuntiva es entre la sujeción de la mayoría al poder

---

[84] Esto, en términos de Atria (2004a), importaría el "fracaso" de la tesis de los derechos sociales, al ser totalmente asimilada por la doctrina liberal. La crítica de Atria a los intentos "progresistas" de asimilar los derechos sociales a los derechos civiles y políticos fue respondida por Cruz Parcero (2004) y Bernal Pulido (2004). Arriagada (2014), haciendo un balance sobre esa discusión, sostiene que Atria ha confundido el problema del fundamento con el del concepto de los derechos sociales.

[85] Por ejemplo, en el caso "Efraín" (SCS Rol Nº 28.251-2014), la Corte Suprema de Chile ordenó reincorporar a un alumno a la Escuela Pública, de la que había sido expulsado siguiendo todos los procedimientos y cautelas previstos en la normativa. Sostuvo la Corte: "sobre todo cuanto se trata de educación pública, el colegio debe aceptar a todos los alumnos, incluso a aquellos que presentan problemas de comportamiento y rendimiento, siendo su labor integrarlos también a ellos en el proceso educativo". Sobre el incipiente reconocimiento judicial del derecho a la educación superior, por diferentes vías, véase: León (2014).

formalmente privado de quienes controlan el proceso económico versus la posibilidad de someter al control público el "azar y la imprevisibilidad natural" (o sea, la "destrucción creativa" de los agentes de mercado). El defecto de esta concepción como tesis jurídica (que, como se observa, no comparto), es que torna superfluo el reconocimiento constitucional del derecho a la educación. Los mismos efectos podrían lograrse sin que el derecho estuviese consagrado en la Constitución. Se viola por ende una regla básica de hermenéutica constitucional, a saber, que debe excluirse cualquier interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a algún precepto de la constitución. No es propio de la tarea dogmática aceptar una parte del texto (aquella que se avenga a nuestro marco) e ignorar, rechazar o minimizar la otra. El derecho a la educación superior, pues, ha de significar algo más que lo que la teoría liberal-conservadora sugiere.

1.3.2 La concepción igualitarista

Para la concepción igualitarista *(*o "progresista"*)* de los derechos sociales, en cambio, la educación superior tiene un contenido normativo "fuerte", por oposición al sentido "débil" que le atribuye la otra teoría, e implica el deber del Estado de asegurar a todos los estudiantes el acceso o, al menos, las mismas oportunidades de ingreso a la ES.

Si la concepción liberal-conservadora aplica de modo restrictivo la teoría de Kelsen de los derechos subjetivos,[86] la concepción igualitarista del derecho social –a la que adscribo- es propia del constitucionalismo como teoría del Derecho y como fenómeno que requiere una nueva forma de interpretar las normas jurídicas (y de argumentar con ellas). Así, Ferrajoli (2010) concibe el Derecho como un sistema de garantías para los derechos fundamentales reconocidos positivamente. El derecho surge con la norma que lo consagra, en tanto que las garantías pueden estar en el plano del "deber ser" positivo. Si faltan las garantías, el legislador tiene el deber jurídico –y de coherencia– de dictar normas e instrumentos para la satisfacción del derecho. El juez debe sujetarse a la ley si es válida (cuando su significado resulta coherente con las normas constitucionales), reinterpretar las leyes conforme a la Constitución o denunciar la inconstitucionalidad.[87] La ciencia jurídica debe jugar también un rol proyectivo e innovador, proponiendo correcciones a las técnicas garantistas, o sugiriendo nuevas garantías. Los derechos fundamentales son universales e indisponibles: se sustraen del mercado y de la decisión política. Son lo que "no debe decidirse" o lo que "debe ser decidido" por la mayoría, es decir, generan para el Estado vínculos negativos (derechos de libertad) y positivos (derechos sociales que no deben quedar sin satisfacción).

---

[86] En especial en la noción de "derecho subjetivo en sentido técnico" de Kelsen (2004). Atria (2004a) criticaba el intento de los autores progresistas de fundamentar los derechos sociales en el lenguaje del derecho subjetivo, señalando que de ese modo la expresión "derecho social" sería "una contradicción en los términos".

[87] Hay diferencias entre las concepciones del Derecho de Ferrajoli y las de Dworkin o Atienza que no es del caso abordar aquí. Véase: Aguiló (2009) y Atienza (2016).

La tesis central de esta segunda concepción es que, si los derechos sociales (como el derecho a la educación superior) son verdaderos derechos, el Estado no podría justificar su incumplimiento de las obligaciones fundamentales amparándose en la falta de recursos. En ocasiones existen obligaciones *ex lege*, explícitas en el mismo texto constitucional (como la de establecer un sistema universal, gratuito y obligatorio de enseñanza básica y media); y en otros, hay obligaciones genéricas, como las relativas al derecho a la educación superior, que requerirían nuevas técnicas de garantía y justiciabilidad (como prestaciones gratuitas, protección jurisdiccional, cuotas para alumnos vulnerables, mínimos de presupuesto, etc.). Para la concepción igualitarista los derechos sociales son "derechos en serio" (Dworkin). Reclaman la intervención legislativa (el legislador no puede desconocerlos o restringirlos) y tienen toda la fuerza normativa que el constitucionalismo reconoce a los principios.

Los principales argumentos a favor de este modelo han sido desarrollados, entre otros, por Abramovich y Courtis (2004: 19-64). Tales son, básicamente, la relación de semejanza con los derechos civiles y políticos, la refutación del supuesto carácter indeterminado o no formalizable de la prestación, y la posibilidad cierta de exigir judicialmente algunas de las obligaciones que conllevan.[88]

Es tarea del derecho constitucional identificar ciertas obligaciones mínimas de los estados, ya que esto es condición para la "justiciabilidad" de los derechos sociales; la eventual insuficiencia de acciones idóneas sería –dice Ferrajoli– simplemente una laguna susceptible de ser superada. Desde luego, en casos de violación del derecho social o de la cláusula que prohíbe la discriminación arbitraria, procederían muchas de las acciones judiciales tradicionales: acciones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y la subsecuente de inconstitucionalidad (nulidad) de un precepto legal contrario a la Constitución (Art. 93, Nº 6 y 7); de ilegalidad o nulidad de actos reglamentarios; declarativas de certeza; de protección; de indemnización de daños y perjuicios e, incluso, acciones ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de conformidad con el Pacto de San José de Costa Rica. Esas posibilidades son más claras cuando el Estado presta directamente un servicio en forma parcial, discriminando a ciertos sectores de la población (Abramovich y Courtis: 2004, 43). Sin embargo, podrían ejercerse igualmente cuando el Estado debe dictar regulaciones dirigidas a los particulares, autorizar el funcionamiento o reconocer oficialmente a las instituciones, o fiscalizar el cumplimiento de las normas y, eventualmente, aplicar sanciones. Incluso, podría impugnarse –y controlarse– la discrecionalidad del Estado en materia de disposición presupuestaria cuando se trata de asegurar derechos fundamentales. El incumplimiento del Estado podría presentarse, como una violación individualizada o genérica, al establecer condiciones discriminatorias en el acceso a la educación o bien a ciertos

[88] En nuestro medio, Bustos (2014) defiende las mismas dos tesis básicas, esto es: i) no hay diferencia de estatus jurídico entre derechos sociales y derechos liberales, y ii) los primeros pueden ser exigidos ante los órganos jurisdiccionales de manera directa e indirecta. En similar sentido, la mayoría de los autores incluidos en el volumen editado por Arriagada y Squella (2015). Arriagada (2012) sostiene que, siguiendo el método de análisis kelseniano, los derechos sociales son los "verdaderos" derechos fundamentales.

beneficios (fue el caso de la glosa de gratuidad), o por la aplicación de sanciones desproporcionadas. La jurisprudencia ha acogido, asimismo, acciones por incumplimiento de obligaciones genéricas de hacer por parte de órganos estatales.[89]

Se suele criticar a la posición igualitarista por promover el activismo judicial y porque, dada la índole de los reclamos, el éxito de algunas acciones individuales podría producir un resultado inequitativo, al mantenerse el incumplimiento general. Ahora bien, tal como reconoce Gargarella (2006), no solo existe un espacio para la revisión judicial de los derechos sociales, sino que dicha intervención de los jueces podría en ciertos casos enriquecer los procesos de deliberación pública. De este modo, cuando la violación del derecho afecta a un grupo amplio de personas en situaciones análogas, una serie de decisiones judiciales particulares, aunque no logren generar un cambio coherente del sistema jurídico vía jurisprudencia, al menos pueden servir como señal de alerta hacia los poderes políticos e influir eficazmente en la definición de las políticas públicas.[90]

La clasificación entre derechos civiles, políticos y sociales responde a razones históricas pero no justifica diferencias estructurales en la índole y defensa de los derechos.[91] Las diferencias son solo de grado, pues en todos los casos se incluyen obligaciones negativas y positivas de parte del Estado. Tanto respecto de los derechos sociales como de los civiles y políticos existe prohibición de lesionar los bienes que constituyen su objeto y en ambos casos se requiere un "hacer" concreto: "proveer las condiciones institucionales para permitir su ejercicio y asegurar su tutela". Tampoco hay derechos gratuitos: todos tienen un costo con cargo a Rentas Generales (Holmes y

---

[89] En el caso "Copeva", la Corte Suprema, por SCS Rol Nº 1504-2008, de 26 de noviembre de 2009, condenó al Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano (SERVIU) al pago de indemnización de perjuicios por "daño moral" a los propietarios de casas adquiridas mediante un Programa Especial de Viviendas sociales para Trabajadores, las que, con ocasión de lluvias ocurridas en junio de 1997, resultaron gravemente afectadas por defectos y vicios de construcción (de la que estaba a cargo una empresa privada, Copeva Ltda.). La Corte estimó que era exigible jurídicamente al SERVIU Metropolitano elaborar bases técnicas apropiadas para la construcción de las viviendas sociales, entendiendo que el Estado debe responder cuando el servicio no funciona, debiendo hacerlo, y cuando funciona de manera irregular o tardíamente (*i.e.*, por "falta de servicio").

[90] Es lo que ha ocurrido en Chile ante alzas unilaterales de los precios de los planes de seguro de salud de las instituciones privadas de salud previsional (Isapre): mientras que en 2010 se presentaron 7.344 recursos de protección contra las Isapre, en 2015 fueron 133.714, no obstante que la disposición legal que las autorizaba ya fue declarada inconstitucional. Coddou (2010), a propósito de la STC Rol Nº 976, de 26 de junio de 2008, sobre "Isapres", advierte que el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley se puede transformar en un "cuasi-amparo" de derechos fundamentales (complementario al recurso de protección) y –citando a Gargarella– justifica el rol innovador de las Cortes ante la ineficacia legislativa.

[91] La distinción fue introducida en 1949 por Marshall (2007), cuyo conocido ensayo "Ciudadanía y clase social", buscaba mostrar la tendencia moderna hacia la igualdad social, como evolución de la ciudadanía. Aldunate (2014) hace un intento fallido por justificar esa separación. Su hipótesis es tan extrema (el riesgo que los derechos sociales se enuncien en la Constitución y se encargue, sin más, su garantía a los jueces) que, aplicada a los derechos civiles, también conduciría a un gobierno "aristocrático" de los jueces.

Sunstein, 2011) y eventualmente algunos pueden tener costo para las personas destinatarias (tasas, aranceles, impuestos cedularios).

El derecho internacional de los derechos humanos sirve para discernir cuatro niveles de obligaciones del Estado: de respetar (de no interferencia); de proteger (de impedir que terceros interfieran); de garantizar el acceso al bien (cuando el titular no puede hacerlo por sí), y de promover (desarrollar condiciones para el acceso equitativo). Por consiguiente, el deber de respeto obligaría al Estado a no cerrar establecimientos cuando no exista alternativa equivalente, y a no empeorar o perjudicar la calidad de la educación que se imparte. El deber de protección se observa, por ejemplo, en los casos en que se pide auxilio de la fuerza pública o una orden judicial para desalojar establecimientos "en toma" (ocupados por estudiantes a modo de protesta).[92] La obligación de promover forma parte del contenido esencial del derecho a la educación superior (está en el texto de la Constitución), y la de garantizar el acceso al bien educacional se vincula fuertemente con la igualdad de oportunidades. Además, los acuerdos internacionales (Art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y Art. 2.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o PIDESC) imponen a los estados el deber de tender progresivamente a la plena realización del Derecho y la prohibición de adoptar medidas de carácter regresivo.[93]

En cuanto a las garantías, siguiendo a Abramovich y Courtis (2004: 33-36), cabe distinguir entre mecanismos directos e indirectos: las obligaciones de proveer servicios pueden realizarse por el Estado o sus instituciones, pero también el Estado puede asegurar el goce de un derecho por otros medios, en los que pueden tomar parte activa otros sujetos (que resultan así obligados).[94] Entonces surge: a) la obligación del Estado de "establecer algún tipo de regulación", sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido; b) en ciertos supuestos, la regulación establecida por el Estado puede limitar o restringir las facultades de las personas privadas, o imponerles obligaciones de algún tipo;[95] y c) cuando el Estado provee servicios a la población, en sistemas de cobertura mixta, debe regular los mecanismos de aporte estatal, incluyendo limitaciones u

---

[92] La sentencia de la Corte de Apelaciones (SCA) de Santiago Roles acumulados N° 39022-2014 y N° 39048-14, de 18 de agosto de 2014, acogió un recurso de protección de apoderados del Instituto Nacional, un tradicional liceo público municipalizado, ordenando a los estudiantes recurridos abstenerse de organizar nuevas tomas y paralizaciones, y a la Municipalidad adoptar todas las medidas para asegurar "la continuidad del servicio educativo durante el año escolar". El fallo era bastante formalista; estimó, por ejemplo, que los estudiantes no tienen facultad para convocar movilizaciones porque ninguna norma se las confiere. Fue revocado por la Corte Suprema mediante SCS Rol Nº 23540 de 4 de noviembre de 2014.

[93] Este principio ha tenido amplia acogida en las cortes constitucionales latinoamericanas así como en la Corte Interamericana (Nash, 2011; Silva y Rosales, 2009; Rossi y Abramovic, 2007).

[94] Por efecto de la libertad de enseñanza, existe el deber del Estado de no impedir la creación de escuelas o universidades privadas (incluso en el sistema escolar, a pesar de que existe el sistema gratuito y obligatorio).

[95] Como la normativa de defensa del consumidor o los mecanismos tendentes a limitar las fallas en la libre asignación de factores económicos por parte del mercado, *v.gr.*, la regulación estatal de las tasas de interés de los créditos universitarios (véase en el Capítulo 5 la referencia a las leyes Nº 20.027 y Nº 20.634).

obligaciones de los entes privados y alguna forma de fiscalización (como es el caso de las subvenciones escolares, becas y créditos fiscales para la educación superior, y la función de superintendencia).

Cada tipo de obligación ofrece un abanico de acciones posibles. Por eso, se puede concluir que la fuerza vinculante del derecho a la educación superior no queda siempre sujeta a la "condicionante económica".[96] Asimismo, se justifican las distintas soluciones que la práctica judicial ha ido dando a los casos en que se ven envueltas situaciones relativas al acceso, permanencia o egreso de las instituciones de enseñanza terciaria; desde el tema de las cláusulas abusivas en los contratos de matrícula (o la negativa de entregar certificados por deuda), hasta el deber de respetar los derechos fundamentales de los alumnos cuando se ejerce la potestad disciplinaria o la de eliminación académica (León, 2014). Así, los derechos sociales en tanto derechos fundamentales tienen una "fuerza de irradiación" que se despliega hacia todos los ámbitos del Derecho y un efecto horizontal, es decir, poseen eficacia no solo frente al Estado sino también entre privados (Bernal Pulido, 2012).[97]

1.3.3 La gratuidad y el derecho social

La concepción igualitarista comienza a imponerse, dado que el TC chileno ha reconocido los derechos sociales como genuinos derechos fundamentales.[98] Pero Atria (2004a) plantea un desafío: no se debe adoptar el marco –es decir, la cosmovisión– de la derecha. Los derechos sociales deben justificarse, según Atria, en clave socialista.

En un trabajo referido a la educación básica y media, Atria (2007: 41-64) sostiene que la mejor interpretación posible de los derechos constitucionales relacionados con la educación es una de corte igualitario, que niega la existencia de una libertad para que los padres transfieran privilegios a sus hijos. Frente a la posición liberal –que identifica el núcleo esencial del derecho a la educación con su contenido prestacional (el derecho de todos a acceder a la educación y el deber del Estado de establecer un sistema gratuito de enseñanza básica y media para asegurarlo)–, plantea una socialista, que identifica el núcleo del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza con la "libertad protegida" (un derecho en sentido estricto) de los padres a elegir la que ellos consideren la mejor educación para sus hijos. Una libertad protegida implica un deber correlativo general de no interferencia y el deber del Estado de asegurar el ejercicio de la misma. Luego, el igual goce del derecho a la educación y su ejercicio efectivo prohíbe a los establecimientos educacionales formular exigencias tales que los hagan inelegibles para

---

[96] La condicionante económica no sería fundamento suficiente para restringir los derechos sociales más básicos, aquellos que son "precondiciones materiales para la participación política" (Morales 2015) o que aseguran el "nivel mínimo esencial de provisión" para asegurar la supervivencia (Bilchitz 2017).

[97] Bernal Pulido (2012) analiza la Sentencia T-740 de 2011, de la Corte Constitucional colombiana, sobre el derecho fundamental al agua y los deberes que impone sobre los prestadores privados del servicio público.

[98] Primero, genéricamente, la STC Rol Nº 976, de 26 de junio de 2008 c. 26°. Luego, la STC Rol Nº 2731-14, sobre "administrador provisional" específicamente para educación, incluida la superior.

ciertas familias, por ejemplo, la selección de estudiantes (requisitos de acceso) y el cobro de una suma de dinero. Dicho de otro modo: ni la libertad de enseñanza –que permite crear establecimientos educacionales– ni la libertad de los padres de elegir el establecimiento de enseñanza para sus hijos, incluyen la libertad de crear o de elegir establecimientos excluyentes.

Atria (2009) define luego la educación pública como aquella que asegura al estudiante su ingreso a esta sin discriminación de ningún tipo. Quien quiera ser admitido en un establecimiento público tiene "derecho" a ello (es una relación asimétrica, basada en el principio de ciudadanía, en la cual el Estado no tiene la facultad de excluir al ciudadano).[99] Eso no se da en la relación entre postulante y sostenedor del establecimiento privado, aunque este reciba financiamiento público, pues esta relación es simétrica (contractual, basada en el principio de mercado). Aquí el proyecto educativo del establecimiento puede servir para establecer criterios de selección o permanencia e, incluso, estaría permitido el cobro de cuotas (si hay ley de financiamiento compartido). Por consiguiente, es legítimo que el Estado establezca un sistema de educación "pública" (*i.e.*, regimentado por el Estado, a través del Mineduc) no discriminatoria y gratuita. En ese contexto, Atria (2012) niega que financiar una educación superior gratuita sea una medida regresiva y critica la idea de focalizar el gasto fiscal en los más pobres. Que los que pueden pagar por educarse deban hacerlo, en vez de favorecer la equidad, permite segregar por capacidad de pago de los padres, consagrando, de facto, un sistema altamente desigual. Atria argumenta que una política es regresiva cuando redistribuye el ingreso hacia los más ricos, aumentando la brecha entre ricos y pobres; en cambio, una política es "progresiva" si logra disminuir esa brecha. La clave es que el Estado cobre (por la vía de impuestos) a cada uno de acuerdo a sus capacidades y provea (educación) a cada uno de acuerdo a sus necesidades.[100]

El argumento –conceptualmente– parece impecable, pero la conclusión no se sigue de las premisas: que no se deba excluir en abstracto del ejercicio de un derecho, no implica que no se pueda cobrar el valor de producir el bien (por algo existen los aranceles y tasas), sin perjuicio del deber del Estado de establecer subsidios –o de ofrecerlo gratis– a quienes no puedan pagar. Tómese la situación de otros derechos fundamentales y hagamos el ejercicio de *reducción al absurdo*: la libertad de acceder a la información no se suprime (o segrega) por el mero hecho de que los diarios tengan un precio, ni de la vigencia del derecho a defensa se sigue que los abogados no puedan cobrar por su trabajo.[101] Por otro lado, al devolverle al rico parte de lo que pagó en

---

[99] Por cierto, aún en la educación pública el derecho a ser admitido cede cuando es físicamente imposible aceptar a todos los postulantes y, entonces, habría que seleccionar. Atria, que en educación básica y media es partidario del sorteo, en educación superior acepta la selección por mérito académico (Atria 2014b: 209).

[100] Pues bien, concluye Atria (2012, 47): si por vía de impuestos, el rico paga 100 y el pobre paga 10, será progresiva una política que dé 50 a cada uno, pues ha acortado la brecha entre ambos (si los ricos quieren gastar más deberán presionar para que aumente el gasto público, lo que beneficiará a todos).

[101] Véase la STC Rol 755-2007, de 31 de marzo de 2008, que declaró inaplicable la exigencia del turno gratuito impuesto a los abogados chilenos por el Art. 595 del Código Orgánico de Tribunales (COT). En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dictada en el caso

impuestos, vía educación gratis, si este aprovecha el servicio más que los pobres, la brecha no solo se mantiene, sino que aumenta.[102]

Es innegable que puede haber apropiación individual del beneficio de estudiar una carrera profesional, que permite acceder a mejores empleos y generar ingresos asociados al ejercicio profesional; beneficio que es diferenciado por carreras (Mizala y Romaguera, 2004; Informe OCDE-Banco Mundial, 2009: 131 ss.; Meller, 2010).[103] El sorteo o la admisión universal no serían alternativas convenientes, considerando el perfil de ciertas carreras y el imperativo de aplicar eficientemente los recursos (obsérvense las bajas tasas de graduación en universidades públicas de ingreso masivo).[104]

El argumento de Atria también falla porque se basa en una falsa analogía: una razón válida para la educación básica y media (escolar), no necesariamente lo es para la educación superior, pues entre ambas hay diferencias muy relevantes. De partida, en la educación escolar el texto constitucional expresamente consagra la gratuidad, lo que no ocurre en la educación superior (lo que obliga al intérprete a distinguir). Además, en la educación escolar existe un mismo marco curricular común para todos los establecimientos, no así en el nivel superior y, aún más, las IES, por limitación de recursos y diversidad de carreras y programas, a menudo seleccionan a sus estudiantes, lo cual, empíricamente, favorece a las clases privilegiadas.[105]

Comisión versus España C-36/05, determinó que una concepción de los derechos "socialmente orientada" no justificaría el préstamo "gratuito" de libros en las bibliotecas públicas, sin compensar a los autores, sino que impone el pago de una remuneración (de lo contrario se suprimiría el incentivo para la creación). Véase: Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal, de fecha 26 de octubre de 2006, publicado en el Diario Oficial de la Comunidad, el 30 de diciembre del 2006.

[102] Beyer y Cox (2011) han calculado que, con la gratuidad de la educación superior el Gini mejoraría solo marginalmente (de 0,536 a 0,533); mientras que si la gratuidad se asegura a los estudiantes del 60% más pobre de la población, el Gini disminuiría más (a 0,527) y a un costo menor.

[103] Según el art. 19 N° 16 de la Constitución (libertad de trabajo), la ley puede establecer que ciertas profesiones requieran el título profesional para su ejercicio, lo que acentúa los dos efectos señalados.

[104] El ingreso irrestricto a las universidades nacionales argentinas parece ir aparejado con bajas tasas de graduación: solo 11% de los pertenecientes a la cohorte 1990 habían egresado en el año 2000 (Fernández, 2002: 112). A su turno García de Fanelli (2011), más recientemente, estima la tasa de graduados en ese país en 22%.

[105] En un informe editado por Brunner y Ferrada (2011), se observa que la participación del quintil más pobre en educación superior es mayor en Chile (19,8%) que en Brasil (2,7%) y Uruguay (2,2%), que tienen ES pública gratuita. En el grado de desigualdad en las oportunidades de participación (Índice 20/20), Brasil y Uruguay están entre los países con menor inclusión del quintil más pobre, ya que una persona del quintil más rico tiene 20 veces más posibilidades de asistir a la educación superior que una del quintil más pobre (en Chile la razón es de 4 veces). En igual sentido, Post (2011) analiza los efectos de la consagración de la gratuidad en la educación superior pública en la Constitución de Ecuador en 2008 (art. 356) y concluye que, desde la suspensión de los aranceles de matrícula en las universidades estatales de ese país, ha aumentado la brecha de participación entre los grupos más privilegiados y los menos favorecidos. Si bien la tasa de los estudiantes pertenecientes a familias de lengua indígena creció de 4% a 5% entre 2007 y 2009, la de los de habla hispana subió de 13% a 17%; y mientras la participación de los hijos de madres que reciben un "bono" de pobreza aumentó de 4% a 7%, la de aquellos cuyas madres no reciben ese subsidio aumentó de 16 a 24%.

Al centrar el concepto de derecho social en la gratuidad se pone el énfasis, inevitablemente, en la dimensión prestacional del derecho. Que se tenga un "derecho a algo" frente al Estado no significa que se pueda exigir la plena disponibilidad de recursos, dado que siempre hay otras necesidades importantes que atender (como el derecho a la salud, que también es un derecho social). No todos los derechos sociales reclaman la misma "urgencia" o tienen el mismo peso moral.[106] A la educación superior aplica lo que señala Alexy (2007a, 443), en cuanto los derechos prestacionales en sentido estricto son derechos a algo que el individuo –de poseer los medios y encontrar en el mercado oferta suficiente– podría obtener también de los particulares (en tal sentido son subsidiarios). Por lo que toca a su contenido, se distingue un "programa minimalista" que asegura derechos mínimos y un "programa maximalista", de realización plena.[107]

Por último, la gratuidad universal conlleva la necesidad de establecer un arancel regulado por el Estado(que atiende a la estructura de costos de las carreras); intervenir el sistema de admisión y regular la oferta de vacantes; limitar la forma de organizar la docencia en relación con otras funciones (ya que el arancel regulado no permitirá financiar investigación), así como diseñar incentivos adecuados para disminuir la duración de las carreras, reducir la deserción, aumentar la titulación y empleabilidad, etc. Todo ello obliga a introducir regulaciones que inevitablemente afectarán el "núcleo" de la libertad de enseñanza.

Con todo, el trabajo de Fernando Atria tiene el mérito de haber resituado el debate acerca de la posibilidad de equiparar los derechos sociales con los derechos civiles y políticos, relevando –en palabras de Arriagada (2014)– la "tensión" entre el concepto y el fundamento de los derechos fundamentales. En el ámbito de la educación, especialmente, contribuyó a poner en el centro de la agenda pública la cuestión relativa a los deberes del Estado y la configuración del sistema educativo de forma coherente con su carácter de derecho social. Como dice Gargarella (2004), Atria apela a dos tradiciones de pensamiento, la socialista y la republicana, más propensas "a discutir sobre los problemas jurídico-políticos sin perder de vista la conexión de los mismos con el marco social y económico" en que se dan. Es decir, en esas tradiciones no se piensa el Derecho, la Historia, la Política y la Economía como áreas escindidas y autónomas unas de otras. Concuerdo con el enfoque que propone Gargarella (2004), frente a "la estrategia del desacople": muchas reformas jurídicas fracasan –terminan siendo "letra muerta"– porque tendemos a olvidar que la realidad no reproduce "nuestras aproximaciones de laboratorio"; que las decisiones en un área suelen tener impacto sobre otras áreas y

[106] Morales, 2015 y Bilchitz, 2017 coinciden en establecer dos niveles de derechos sociales: uno que reclama atención urgente del Estado y asegura niveles mínimos de prestación y otro que deja espacio para la deliberación política y admite (exige) un cumplimiento gradual.

[107] Según Alexy (2007a, 454-455) qué derechos sociales fundamentales se tiene en definitiva "es un asunto relativo a la ponderación de principios". Por un lado juega el principio de "libertad fáctica" (que exige al menos ciertas prestaciones garantizadas para que pueda ejercerse la libertad) y, por otro, el de división de poderes y la competencia de decisión del legislador democrático y, en fin, otros principios materiales de libertad, derechos prestacionales y bienes colectivos.

viceversa; que las acciones generan resistencia y que las decisiones políticas previas limitan o condicionan las actuales. Eso nos remite, de vuelta, a la conexión entre Derecho y Política, tal como a la necesidad de considerar, en la interpretación constitucional, las posibilidades fácticas y jurídicas de realizar un derecho social. Y a precavernos contra el uso exagerado "de la retórica de los derechos como del abuso de los medios judiciales para exigirlos" (Cruz Parcero 2004).

1.4 Derecho y Política: la lectura democrática de la Constitución

La relación entre Derecho y Política suele asociarse a la cuestión acerca de si los jueces toman decisiones políticas y si es conveniente que lo hagan. Un enfoque para estudiar este fenómeno es, por tanto, empírico y desde este punto de vista no hay dos opiniones: se trata**,** ciertamente, de una tendencia bastante generalizada (Guarnieri y Pederzoli: 1999; Epp: 2013; en Chile, Couso 2004). En ese contexto, se habla de "activismo judicial", cuando la jurisprudencia de los tribunales por vía de interpretación de la Constitución crea nuevos derechos fundamentales o expande el sentido de los contenidos en ella (Epp 2013) o va más allá de la mera aplicación del Derecho existente, invadiendo la esfera de la formulación de políticas públicas. Esto es especialmente problemático en materia de derechos sociales.[108]

Este fenómeno empalma con el auge del constitucionalismo y la consiguiente ampliación de las funciones jurisdiccionales, en especial la que cumplen los tribunales constitucionales, en el contexto del tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado Social, cuyo efecto es la importancia decisiva del discurso relativo a los derechos fundamentales en la argumentación jurídica y la jurisprudencia. En especial, significa que el sistema de derechos ya no se fundamenta en una sociedad centrada en la economía, que se reproduce espontáneamente por medio de decisiones individuales autónomas, sino que se garantiza mediante operaciones del Estado que controla en términos reflexivos, que previene riesgos, que regula, posibilita y compensa (Habermas; 2005: 312, 320). En otras palabras, los derechos ya no son ni pueden ser definidos meramente en términos negativos, como defensa frente a intervenciones indebidas del poder. Son y deben ser entendidos como principios sobre los cuales se fundan pretensiones de contar con prestaciones y garantías positivas y que cumplen, también, una función redistributiva (de justicia social).[109]

Las críticas a esta visión de los derechos y del Estado Social provienen, obviamente, desde la derecha política, porque establecerían restricciones injustificadas a la autonomía individual, fomentarían una cultura de la dependencia y serían ineficientes

[108] Obviamente, resulta discutible que un tribunal (en Brasil) haya decidido que un niño enfermo tiene un derecho social a la salud en cuya virtud el Estado debe costearle un tratamiento disponible en los Estados Unidos con un costo aproximado de USD163.000 (Michelon, 2004).

[109] Esta evolución se vincula con la idea de Marshall (2007) de la "ciudadanía" como condición de miembro igual de una comunidad política fundada en la titularidad de ciertos derechos, primero civiles (en el siglo XVIII), luego políticos (siglo XIX) y, finalmente, también sociales (a partir del siglo XX).

económicamente; pero también desde la izquierda, en cuanto induce en los ciudadanos una actitud no participativa, sino clientelística hacia el Estado, y traduce sus demandas en derechos, acentuando la juridificación –y despolitización– de la vida, o sea, la "colonización de la política por el Derecho" (Peña 2008: 86). A los críticos les preocupa la creciente influencia política de los jueces, que pasan a ser "árbitros finales" no solo en la satisfacción de necesidades sino también, en el caso de las cortes constitucionales, de lo que dice la Constitución; en desmedro del órgano representativo y "democrático", el Congreso (Habermas, 2005; Waldrom, 2005; Gargarella, 2012).[110]

La menor "legitimidad democrática" de los jueces frente al poder legislativo puede operar como límite al "activismo judicial" en cuanto deriva en la doctrina de la "deferencia".[111] Otro límite viene dado por el procedimiento y el método jurídico: los tribunales no poseen iniciativa, las peticiones y alegaciones de las partes delimitan su competencia y sus decisiones deben justificarse (en pautas preestablecidas). Además, los jueces suelen ser "reactivos" a lo decidido por las ramas políticas para evitar que se produzca la "politización de la justicia", mediante la intervención de los otros poderes en el nombramiento y función de los jueces, con su consiguiente pérdida de independencia (Couso, 2004).

Atria (2005; 2016) critica la concepción igualitarista de los derechos sociales (que denomina "progresista") y el (neo)constitucionalismo en general, en cuanto favorece el activismo judicial y termina sujetando la política al Derecho. En el Derecho, sostiene, los conflictos son resueltos por un juez que aplica a las partes sus propias reglas, que son comunes y públicas. La decisión refleja las reglas, no el desacuerdo; para ello el juez maneja un canon de argumentación jurídica que es distinto de resolver "en justicia". En el conflicto político, en cambio, las reglas comunes –los derechos fundamentales– son constituyentes (un acuerdo político básico) y no expresan concepciones sino conceptos (son enunciados muy abstractos para evitar que puedan ser controvertidos). El conflicto se da entre concepciones de los derechos y, por tanto, el estándar no sirve para dirimir, sino que reproduce el conflicto político (el juez que aplica la Constitución,

[110] Ante lo inevitable del fenómeno, se proponen fórmulas de interpretación legal como el "textualismo" y el "originalismo", orientadas al pasado; contra la "interpretación libre" o "consecuencialista" (orientada hacia el futuro). También se propone la vía "procedimental" según la cual la corte constitucional debe limitarse a garantizar el "proceso" democrático (Ely, 1997). Gargarella (2012) sugiere un control enfocado a asegurar las condiciones del debate democrático y una esfera de autonomía de las personas respecto de propio plan de vida. En una serie de artículos compilados por Gargarella (2014) se exploran las posibilidades de la "justicia constitucional dialógica", un mecanismo de revisión judicial atenuado que mantiene la decisión final en el Congreso.

[111] Alexy (2007a) sostiene un constitucionalismo "moderado" que deja un amplio "margen de apreciación al legislador". Desde un punto de vista explicativo, los jueces recurren a la doctrina de la deferencia para mantener y consolidar la legitimidad del poder que ejercen; desde el punto de vista argumentativo, los jueces están aplicando una "razón institucional" (Summers, 1978: 722-724) basada en el principio de división de poderes.

según Atria, es siempre "activista")[112]. En estos casos, el razonamiento jurídico no se distingue del político.[113]

El problema es que, conforme a estas ideas, la Constitución no sería Derecho, sino parte de la Política y a su respecto no aplicaría el razonamiento jurídico. La argumentación jurídica, sin embargo, aunque se la conciba como parte del razonamiento práctico, opera con argumentos especiales y límites institucionales que son aplicables a la interpretación constitucional (Alexy, 2007b; MacCormick, 1995). De otro lado, cabe considerar tesis como la de la democracia "dualista" (Ackerman, 1999) o la del "constitucionalismo democrático" (Post y Siegel: 2013), que intentan conciliar la labor de los jueces constitucionales y la soberanía popular. El problema de adjudicación que describe Atria, en fin, no ocurre solo en los grandes casos constitucionales. Existen casos difíciles de moral política, en la aplicación del Derecho de contratos y de responsabilidad, o en los casos de derechos de los consumidores en materia educacional.[114]

Si un punto de vista mira la judicialización de la política como no deseable, Hart cree que es inevitable que los jueces actúen a veces como legisladores y que deben hacerlo, operando (solo) en los "intersticios" de las leyes aprobadas por el Congreso.[115] Dworkin (2012, 27), en cambio, sostiene que "el vocabulario que se utiliza en el debate sobre política judicial es muy rudimentario" y que las dos perspectivas anteriores están

---

[112] Dice Atria, (2005: 29) que el juez constitucional "ahora es un aliado de una de la partes. Es un activista (liberal, conservador o socialista, etc.) disfrazado de juez". Véase también Atria, 2016: 238ss.

[113] Las soluciones a la objeción democrática, para Atria, son insuficientes, sea la del tribunal constitucional como legislador negativo, la de reducir los derechos sociales o excluirlos del catálogo, o la de reconocer al legislador un margen de acción. La solución para Atria (2005: 37) es que la política es contingencia y el Derecho, la supresión (autoritativa) de la contingencia. Por eso no se deben mezclar, so riesgo de perder ambos: "el derecho porque se hace contingente, vulgarizándose; la política porque se hace no-contingente, en el sentido que se transforma en una actividad puramente gerencial, reducida a simple racionalidad de medios", pues los fines a los que se orienta ya están determinados por la constitución y sus intérpretes autorizados.

[114] El art. 16 de la Ley de Protección de Derechos del Consumidor(Nº19.496) establece en Chile normas de equidad para corregir los efectos de las cláusulas que vulneran la buena fe y que, atendiendo a parámetros objetivos, causen en perjuicio del consumidor, un desequilibrio en los derechos y obligaciones de las partes (de un contrato de adhesión). Esta disposición se aplica, entre otros, a contratos educacionales y la jurisprudencia ha resuelto, por ejemplo, que son nulas (abusivas) las cláusulas que permiten el cobro o retención completa de los aranceles en caso de retiro del estudiante antes de iniciarse las clases (SCA de Santiago, Rol N°2.335-2008); así como las que permiten el cambio unilateral de las condiciones en que se ofrece el servicio por "razones académicas" que no se especifican (SCA de Santiago, Rol N°10.802-2009). Véase: León (2014).

[115] Hart (2004) dice que en algunos casos la solución está en las reglas (sin una "nueva valoración") y en otros no (y entonces el juez es llamado a crearla). Pero, como sabemos, en ocasiones los jueces dejan de aplicar reglas aunque su significado sea claro y el caso se subsuma en sus supuestos de hecho. Hart (2004: 160) fue consciente de esto y señaló, ahora, una razón de conveniencia: dado que "somos hombres y no dioses", estamos limitados por "nuestra relativa ignorancia de los hechos" y "nuestra relativa indeterminación de propósitos"; en nuestro mundo, no todo puede estar resuelto de antemano (por la ley). Ahora bien, decidir que un caso requiere de una "nueva evaluación" es una cuestión "política", que exige una adecuada justificación.

equivocadas. Este es el enfoque que se adopta en este trabajo. La teoría debería dar cuenta de lo que "en realidad" hacen los jueces y los demás operadores jurídicos, cuando deciden casos de derechos fundamentales.[116] Dados los defectos del lenguaje del Derecho –por descuido del legislador o por la "textura abierta" de los enunciados sobre derechos– y la tendencia hacia la constitucionalización y expansión del sistema de derechos fundamentales (incluido el derecho internacional de los derechos humanos), lo relevante es examinar cómo razonan los tribunales en esta materia y en qué medida sus decisiones –sin perjuicio de su carácter político y contenido moral– pueden continuar reclamando el estatus de discurso jurídico.[117]

El estudio de los derechos fundamentales involucra cuestiones teóricas (*e.g.*, ¿qué son los derechos sociales?, ¿qué técnicas de garantía son características de éstos?) y una tarea dogmática (¿qué derechos asegura nuestra Constitución?, ¿qué consecuencias se siguen de ese reconocimiento?). Esta última es dependiente del contexto. El contenido de significado de un derecho está condicionado por la práctica constitucional vigente (aunque el texto siempre "se abre" a nuevos desarrollos de interpretación de acuerdo con las circunstancias del entorno). Resulta útil, por eso, incorporar el análisis histórico para desentrañar los significados que han predominado en los distintos "momentos" constitucionales en que el pueblo ejercita su "soberanía popular" (Ackerman 1999: 150); identificar los elementos que entran en tensión cuando se pasa de un ciclo a otro; revisar si existe alguna tendencia (evolución) en el uso del respectivo concepto y, finalmente, relacionar el debate político y sus circunstancias con la configuración del discurso jurídico constitucional. En suma, como anunciamos en la Introducción, se trata de vincular el estudio de las fuentes "formales" con las fuentes "materiales" del Derecho.[118]

El método histórico que aquí se sugiere es, como se observa, distinto al "originalismo" (la búsqueda y el apego a la voluntad de los redactores del texto); más aún, se opone a él. Es constructivista, en cuanto favorece una interpretación "progresiva" que toma en cuenta el significado objetivo de los términos empleados en la Constitución al momento de su aplicación (Nino, 1997: 32).[119] El jurista interesado en

---

[116] La tarea del juez no se reduce a identificar una "fuente" como jurídica para aplicarla mecánicamente o, sin más, ejercer su discreción; el juez debe determinar (o reformular) el sentido justificado de una norma en el contexto de un sistema normativo que se asume coherente, con miras a resolver un cierto problema social.

[117] Cuestión que se emparenta con (la predictibilidad de) la práctica judicial, el discurso de las fuentes y la "ideología del método", componentes destacados de la teoría de Alf Ross (2006).

[118] Son fuentes "materiales" los factores extrajurídicos (sociales, políticos, económicos y culturales) que explican el surgimiento y el contenido de las normas jurídicas; en tanto que son "formales" los factores jurídicos (internos al ordenamiento) de los que depende la creación (y validez) de las normas jurídicas (Squella 2000: 208-217, Guibourg, 2000). Según Guastini (1999) los juristas usan una noción mixta de fuente, aunque entiende por fuente material aquellas que de hecho producen normas jurídicas. Aguiló (2000: 39-41) discute la posibilidad de mantener esa distinción, desde la concepción argumentativa del Derecho. La dogmática se centra en el estudio de las fuentes formales y prescinde, en general, de los factores externos. Sin embargo no todas las normas creadas por autoridades son consideradas "Derecho válido" (o vigente) y no todo el Derecho válido (o vigente) es producto de una decisión autoritativa.

[119] También es progresista en cuanto procura construir un "argumento de la superación" –en el sentido de

la relación entre Derecho y Sociedad, así como todo aquel que quiera participar en el proceso de asignar significado a los valores constitucionales debe intentar, como sugiere Fiss (2007a: 36) "imitar el proceso judicial"; esto es, dar sentido a los valores constitucionales, mediante la interpretación del texto, la historia y los ideales sociales. La tarea emprendida en este libro es distinta de la dogmática tradicional (aunque no se le contrapone), lo que queda bien ilustrado por Núñez (2017: 37): mientras que el estudio histórico del Derecho "pretende enmarcar ciertos discursos sobre el Derecho en una explicación de carácter más general" (acerca de una sociedad), la ciencia jurídica analiza el lenguaje de las fuentes para esclarecer el contenido del derecho en cierto lugar y en un tiempo cercano al presente.[120] El derecho constitucional está "históricamente condicionado y políticamente configurado" (Post y Siegel, 2013: 33, 56), por lo que el gran reto para quienes se interesan en su estudio, como dice Ackerman (2011: 22), es desarrollar categorías históricamente sensibles para comprender las mutaciones de la Constitución.

El estudio de Epp (2013) muestra las ventajas de este tipo de análisis para observar las condiciones (contingentes) que favorecen o impiden la expansión de los derechos, sea en perspectiva nacional o comparada. Los derechos se ganan, dice Epp (2013: 293-300), por medio de la acción colectiva concertada (desde la sociedad civil más una estructura de sostén, que incluye la subvención pública para la litigación); y son, o no, democráticos *bajo ciertas condiciones* y meros pergaminos ineficaces *si se dan otras*. Las condiciones políticas y sociales en que se promulgan, modulan legislativamente y se interpretan judicialmente los derechos son de vital importancia para su desarrollo y vigencia efectiva. El liderazgo judicial y la conciencia de los derechos suelen ser consecuencias de la presión ejercida "desde abajo" y, en todo caso, pueden ser condiciones necesarias pero no suficientes para la "revolución de los derechos". Una limitación a la democratización del acceso a la justicia es la falta de sostén para que los más pobres puedan litigar.

Este método, entonces, asigna la importancia que merece a la argumentación legislativa, la que, como observa Atienza (2013: 712-3) ha quedado, en general, fuera del campo de estudio de la teoría del Derecho e, incluso, de la argumentación jurídica. Entender que la Política –y el resultado legislativo– en buena medida es un compromiso, una negociación entre partes ideológicamente enfrentadas y que busca una adaptación constante de las reglas a las necesidades y el contexto social, es clave a la hora de asignar (proponer) un contenido de significado a los textos que contienen tales reglas.

---

avance continuo, como lo describen Perelman y Olbrechts-Tyteca (1994: 443)– aplicado a los derechos fundamentales.

[120] Núñez (2017) revisa los distintos sentidos asignados en la literatura a la expresión "ciencia jurídica". Una distinción útil para entender el enfoque de este trabajo, es la de estrategias divisionistas y no divisionistas, según se niegue o acepte que existe un único método para conocer el contenido del Derecho (Núñez, 2017: 52-53). Pound (2004) es un exponente del primer tipo y revisa la interpretación del Derecho desde la historia, la moral, la política, la etnología y la biología, la doctrina y la ingeniería social.

El lenguaje jurídico (el de las "fuentes", el de los estudiosos y el de los jueces) expresa una forma de racionalidad que "ordena" el discurso, los intereses y las expectativas de los diferentes actores sociales. El Derecho es producto de las autoridades (de la Política), pero es también un discurso que configura el espacio de lo público y, por ende, condiciona a la política. Nos interesa, en esta tesis sobre la ES chilena, analizar esa relación en dos sentidos: cómo el derecho –en cuanto lenguaje técnico– delimita el discurso político y cómo puede servir, en ciertos momentos (que por eso se denominan "constitucionales"), también para estimularlo y expandirlo. Nuestro predicamento es, siguiendo a Nino (2014: 15), que se debe considerar el Derecho como un "fenómeno esencialmente político", reconociendo que guarda importantes conexiones con la Moral y la Política. El Derecho de nuestros tiempos –en especial el constitucional– requiere "una lectura moral" (Dworkin 1996). Esa lectura moral es política y jurídica a la vez. Por tanto, una de las tesis centrales del positivismo, la separación conceptual entre Derecho y Moral, debe ser "superada".[121]

1.4.1 Conexión "conceptual" entre el Derecho y la Moral (política)

En un estudio clásico sobre el positivismo, Bobbio (1965: 39 ss.) distingue tres sentidos independientes de esa teoría: 1) como ideología, sostiene la obligación moral de obedecer las leyes válidas, independientemente de su contenido. Es el sometimiento a la razón "artificial" del gobierno (Hobbes) y a la voluntad general expresada en la ley (Rousseau). 2) como teoría general del Derecho, reduce el Derecho válido al Derecho estatal, cuya fuente principal es la ley. Lo que caracteriza al Derecho es su "forma", los procedimientos de producción normativa y el recurso a la sanción coactiva. 3) como "modo de acercarse al estudio del Derecho" considera el Derecho tal como es y no como debe ser. El Derecho es un fenómeno histórico y la validez de sus normas no depende de criterios valorativos.[122] Atria (2004b: 128-131; 2016: 79 ss.) argumenta que esos sentidos no son independientes sino que se presuponen: el objetivo (ideológico) de afirmar la artificialidad y autonomía del Derecho, implica una teoría del Derecho con la ley como su forma paradigmática y una comprensión del mismo que lo conecta con el Estado, que es el agente de la soberanía.[123]

---

[121] En un sentido –si cabe– hegeliano, pues no se trata de abandonar los postulados centrales del positivismo sino de intentar una nueva síntesis; una especie de "transición dialéctica" –como la explica Cohen (2001: 95)– que "transforma y completa, eleva a una forma superior".

[122] Comanducci (2009) critica al "neo-constitucionalismo" usando estas categorías. En tanto teoría, postula la necesidad de una ciencia jurídica *normativa*; como ideología valora positivamente la constitucionalización y busca aumentar la garantía de los derechos fundamentales, y en tanto metodología sostiene la conexión entre Derecho y Moral. Véase las respostes de Ahumada (2009) y Moreso (2009: 223 ss.).

[123] Atria –siguiendo a Bentham– las emprende contra "*Judge & Co*" y señala que si el derecho legislativo solo puede ser entendido a través de las categorías y conceptos de la "razón artificial" del Derecho, el discurso legal mantiene un déficit democrático y concede a jueces, juristas y abogados una influencia desmedida en la reforma legal (Atria, 2004b: 109-110; 2016: 63 ss.).

Desde que la Asamblea Nacional francesa –reunida "por la voluntad del pueblo"– asume el "poder constituyente" –el más alto poder imaginable, no sujeto a límites y capaz de configurar un nuevo orden político y social– se produjo una ruptura, un vuelco total: toda la representación del mundo social "cambió súbitamente" y apareció la imagen de una sociedad ideal, fundada en la libertad e igualdad de los ciudadanos, fluida y abierta (García de Enterría, 1995: 19-20, 26-7). El artículo 6º de la Declaración de 1789 dice que "la ley es la expresión de la voluntad general" y, por eso, la ley es el fundamento de toda autoridad. La ley, general e igualitaria, determina el contenido de derechos y deberes, garantiza la libertad y proporciona certeza y seguridad jurídica. La codificación es la técnica para establecer sistemas de reglas abstractas ordenadas racionalmente; al amparo de la legalidad, a su turno, se organiza y expande una nueva Administración que atiende las necesidades públicas según los fines, funciones y procedimientos que fija la ley.

Los jueces, finalmente, aplican la ley al caso concreto. Es el escenario perfecto para lo que Weber (2014) llamó "dominación legal con Administración burocrática". Su complemento es la doctrina de Montesquieu en cuanto que el poder de juzgar –"tan terrible para los hombres"– debe hacerse "invisible y nulo"; de manera que las sentencias "deben corresponder siempre al texto expreso de la ley".[124] Es, supuestamente, la sumisión total del Derecho a la Política. Las normas jurídicas son siempre el resultado de actos de autoridades, cuya fuente de legitimidad es la voluntad popular. Quienquiera que se niegue a obedecer dicha voluntad general debe ser obligado a ello, lo cual no significa sino "que se le obligará a ser libre" (Rousseau, 1995: 51-52).

Se desarrolló así una extendida tradición, tanto en la academia jurídica como en las ciencias sociales, en orden a separar el Derecho de la Política (baste mencionar a Kelsen y Weber, como dos de sus principales exponentes). Se argumenta que pertenecen a dominios distintos –el del conocimiento y el de la acción–, y que una disciplina se relaciona con el deber jurídico (es normativa) y la otra con la *praxis*. Por ello, la teoría "pura" del Derecho lo estudia con un método y objetivo distintos a los de otras disciplinas: la ciencia jurídica se ocupa de las normas desde un punto de vista formal, mientras que las ciencias sociales se ocupan del contenido de las normas eficaces en una sociedad determinada y de los procesos que explican su surgimiento (sus fuentes "materiales"). De otro lado, la filosofía moral o la política jurídica se ocupan de la justicia de las normas desde una cierta "teoría sustantiva". Esta tradición se forja bajo el paradigma de la ciencia "neutra", a-valorativa, distinguiendo las esferas de la eficacia empírica y la validez normativa (Bobbio, 1996: 118).

Observa Nino (2014: 16-17) que jueces y juristas desarrollaron mecanismos institucionales y concepciones teóricas para aislarel Derecho de la política, entre los que

[124] Montesquieu 1984: 145. Correa (2004, 12-13), rescatando este punto de vista, señalando que, entre otros factores, la ciencia del derecho contribuye a vincular el poder de juzgar y la ley democrática: al proveer al legislador representativo de la voluntad popular de conceptos técnicos para expresar las leyes y al atribuir un sentido al texto legal recurriendo a ese mismo marco de referencia conceptual. La vinculación del juez a la ley democrática debería ser mediada por "tradiciones argumentativas relativamente autónomas".

se cuentan el *Common Law* de los países anglosajones, el *judicial review* y la dogmática jurídica. Todos esos mecanismos, desarrollados por la "razón profesional", han servido para restar poder a los órganos políticos (legislativo y administrativo) y aumentar el poder de los jueces, como administradores de un "derecho no politizado" – y, por su intermedio, a los intelectuales académicos– (*ibíd*., 18). Ante los hechos ineludibles de la existencia de lagunas, problemas interpretativos y antinomias en el derecho legal, el positivismo complementó el legado "legalista" con "la tesis de la discreción". Cada vez que una norma constitucional haga depender la validez de una ley de razones morales el juez podrá decidir cómo quiera y las razones sustantivas que esgrima no formarán parte del Derecho.[125] Así, el positivista pretende ser consistente con la tesis de las "fuentes sociales": la autoridad del juez es el fundamento desnudo de la decisión (*auctoritas, non veritas facit legem)*.

El resquicio teórico de la discreción judicial está ahora bajo fuego cruzado. No solo recibe ataques de los no positivistas, como Alexy o Dworkin, sino también desde las propias filas del positivismo. Moreso (2009: 186) la restringe con la "tesis de los límites del derecho": en algunos casos –no todos– en que el Derecho apela a la moralidad, determina de esta manera la calificación normativa de las acciones. Atria (2004b: 92-93; 2016: 46 ss.) reconoce su implausibilidad y dice que "arroja" al positivista a una conclusión escéptica, propia de una tradición opuesta a los postulados del positivismo.

Dworkin (2005: 35 ss.), por su parte, criticó al positivismo como una "teoría semántica del Derecho", y demostró –con una serie de casos–que juristas y jueces invocan principios, a veces implícitos, no solo a falta de reglas, sino también en contra de ellas. Dice Dworkin (2002; 2005) que si las reglas pueden ser modificadas o derrotadas en virtud de los principios, o bien éstos son jurídicos –de lo cual se sigue que las normas solo obligan *prima facie*– o ninguna norma lo es. Dworkin (2007: 43) agrega que los principios "pueden tener autoridad aunque para determinar qué requieren sea necesario acudir a una interpretación apoyada en la convicción moral" (pues el Derecho es una actividad interpretativa). Con todo, para Dworkin la moral no es una fuente independiente del Derecho. Resalta que los principios *valen* por su contenido y fuerza

[125] En lo que toca a la argumentación jurídica existen dos extremos. Los "formalistas" conciben el Derecho como un sistema pleno y coherente, en que el juez aplica deductivamente la ley (la conclusión del juez no aporta nada a las premisas; *i.e.*, la argumentación –como observa Aguiló– es inútil). Los "escépticos", por otro lado, sostienen que la decisión es pura voluntad y, por ende, que la justificación es imposible (Aguiló 2000: 103). Tanto Kelsen (2004) como Hart (1994) buscaron situarse en un punto intermedio. Kelsen dijo que los tribunales crean normas particulares, aplicando normas generales creadas previamente por vía legislativa o consuetudinaria, aunque en ocasiones la decisión no viene dada por las reglas. Hart (1994: 348) cuestionó las dos "ilusiones": la "pesadilla" de quienes enfatizan la indeterminación del Derecho y la función creadora del juez, y el "noble sueño" de quienes, como Dworkin, creen que el derecho contiene una solución correcta para todos los casos, incluso los más difíciles. Ambos pensaron que los jueces aplican unas veces una argumentación subsuntiva y, otras, la discreción.

argumentativa. No hay principios jurídicos, cabe subrayarlo, que valgan *exclusivamente* por su peso moral.[126]

El Derecho Constitucional no puede definirse, identificarse y describirse en términos puramente empíricos (actos de autoridad más convenciones semánticas para interpretar sus textos), sin tomar en cuenta sus propiedades valorativas. Como sugieren, desde puntos de partida distintos, autores como Dworkin, Alexy o Ackerman, en la medida que la Constitución utiliza "conceptos interpretativos" (y ella misma es uno de ellos), positiviza valores y principios (generalmente sin jerarquizarlos), presupone otros (implícitos), reconocey garantiza derechos fundamentales, la conexión entre Derecho y Política resulta inevitable. Mientras el Derecho, en relación con los derechos fundamentales, se pregunta: "¿Qué prescribe la Constitución?", la misma pregunta en términos políticos reza así: "¿La razón de quién debe prevalecer?". Y, entonces, la pregunta por el derecho que "es" se conecta directamente con la cuestión del Derecho como "debe ser".[127]

1.4.2 La Constitución "viviente"

El Derecho moldea las instituciones y prácticas sociales. Pero también ocurre que factores sociales y políticos producen cambios en el Derecho, a veces sin que medie la adecuación formal de los textos normativos. Los movimientos ciudadanos y el cambio social influyen en el discurso jurídico y en el último tiempo eso quedó en evidencia en Chile, desde la irrupción de los movimientos estudiantiles (2006 y 2011).[128] Ackerman (1999: 150-151; 2001: 185-186) defiende una tesis dualista sobre la vida política: por un lado, la "política constitucional" apela al bien común y logra dominar la vida de la nación en los raros "períodos de exaltación de la conciencia política", movilizando las mayorías ciudadanas que expresan su consentimiento por medio de "formas institucionales extraordinarias". Por el otro, en las largas pausas que hay entre esos "momentos constitucionales" prevalece la "política normal", en la que las facciones intentan manipular las "formas constitucionales" para favorecer sus intereses. Según Ackerman el cambio constitucional (por vía interpretativa) es un proceso que incluye

---

[126] Para Dworkin el Derecho tiene un carácter "institucional", que va de la mano de las reglas que Hart denominó "secundarias" (Dworkin 2014: 491). Dworkin (2007: 16-18), ha sido explícito en esto: "Debemos rechazar la idea simplista de que todo derecho injusto es inválido"; "ambas partes argumentan basándose en aquello que dice el derecho, no en lo que este debería decir", etcétera.

[127] El derecho o deber jurídico implica la posibilidad de utilizar la fuerza socialmente organizada para tutelar ciertos intereses, excluyendo otros, lo cual requiere de una justificación que legitime su uso en cada caso.

[128] Un caso paradigmático es el cambio en la jurisprudencia en materia de "tomas" de establecimientos estudiantiles. Las Cortes han acogido diversos recursos de protección de estudiantes expulsados de sus establecimientos por haber participado en tomas o movilizaciones. Véase: SCA de San Miguel, Roles Nº 187-2011 y N° 219/2011; SCA de Punta Arenas, Rol N° 59-2011, y SCA de Valparaíso, Rol N° 508-2011. Esta serie de fallos cambió la doctrina dominante hasta antes de las movilizaciones estudiantiles, que daba primacía a la reglamentación interna del establecimiento y al principio de libertad de enseñanza, sin que operara un cambio en el nivel de las disposiciones constitucionales o legales.

un debate público intenso, respuestas institucionales, y culmina con una serie de leyes clave –aprobadas por la Corte Constitucional– que manifiestan la voluntad mayoritaria expresada antes en las urnas.

La jurisprudencia constitucional chilena en materia educacional sirve como ejemplo. Imbuido inicialmente de la lógica liberal-conservadora y haciendo una lectura originalista de la Constitución, el TC señaló en 2004 que, si bien el núcleo esencial de la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, esas facultades no agotan el contenido de dicha libertad.[129] Luego, sostuvo que la libertad de enseñanza asegura la libre asociación o afiliación a la entidad, la libertad para fijar sus objetivos, forma de organización y administración, y para decidir sus propios actos, sin injerencia de personas o autoridades externas a la misma (STC 523-2007). Agregó que la autonomía universitaria tiene fundamento constitucional, pues "constituye la garantía institucional de la libertad de enseñanza" (c. 27°). Consideró que dicha autonomía se explica por el "trascendental rol" que las universidades cumplen en la sociedad y por la "propia naturaleza de estas instituciones"; así, tal autonomía "difiere de cualquiera otra que sea reconocida por el ordenamiento jurídico", de modo que "sin llegar a ser ilimitada o absoluta, es una de las más amplias de todo nuestro sistema institucional, razón por la cual bien puede ser calificada como máxima o extensiva" (c. 12°).

Sin que hubiese cambiado el texto constitucional, la STC 1361-2009 (requerimiento sobre el proyecto de Ley General de Educación) estableció que la calidad de la educación es un deber para el Estado, pues, "cuando la Constitución asegura el derecho a la educación, exige que el Estado adopte las medidas para que la que reciban los alumnos sea de la mayor calidad posible". A su turno la STC 1363-2009 (sobre control preventivo del proyecto de Ley General de Educación), señaló que la libertad de enseñanza no puede separarse del derecho a la educación, del que es la contraparte. Para realizar este derecho, "pueden perfectamente establecerse regulaciones, pues la comunidad debe contribuir al desarrollo y al perfeccionamiento de la educación". Además, "mejorar la calidad de la educación es claramente una finalidad que

[129] STC 410/2004, c. 10°: "En las tres facultades nombradas se condensan (…) los elementos, definitorios e inafectables, que tal libertad abarca". Así, se reconoce el derecho de abrir, crear o formar establecimientos educacionales de acuerdo con el ideario del proyecto educativo de los fundadores respectivos. También queda asegurado el derecho de organizarlos o determinar las características del establecimiento en nexo con sus fines y los métodos para lograrlos: rasgos típicos de la docencia y de los profesionales que la lleven a cabo; régimen de dirección, administración y responsabilidad; reglas pertinentes al orden y disciplina en la convivencia interna; sistema financiero o vínculos con otras instituciones. Por último, la "facultad de mantener" significa "conservar o sostener el establecimiento en el tiempo, modificando su organización o, en última instancia, cerrarlo o transferirlo a terceros". Algunas de estas consideraciones ya perdieron vigencia: así, la facultad de transferir los establecimientos o de modificar su organización no forman más parte del núcleo esencial de la libertad de enseñanza desde la dictación de la Ley General de Educación (LEGE) y de la Ley de Inclusión Educativa (a las que haremos referencia en el Capítulo V). Según la misma STC, c. 11°, la libertad de enseñanza comprende otros elementos, como la autonomía de la cual goza el titular para cumplir sus objetivos, obtener el reconocimiento oficial de la docencia que imparte, de conformidad a la LOC respectiva, o impetrar la subvención estatal correspondiente.

legítimamente puede perseguir el legislador", pues está comprendida en el derecho a la educación; por lo tanto, "su persecución no solo es legítima sino que es una exigencia que el legislador y la autoridad deben requerir" (c. 19°).

Estas dos sentencias establecen lo mismo que alguna vez se propuso ordenar vía reforma constitucional: que la calidad de la educación queda comprendida en el derecho a la educación (existe un derecho a la calidad de la educación) y que el Estado puede y debe adoptar las medidas a su alcance para que la educación reconocida oficialmente sea de la mayor calidad posible. Una ley general que fija mecanismos idóneos y proporcionales para esos efectos no restringe sino que configura la libertad de enseñanza. Y no establece discriminación alguna en la medida que las normas legales nuevas se apliquen gradualmente y a todos los afectados que se encuentren en idéntica situación jurídica.

La STC Rol 2731-14, de 26 de noviembre de 2014, (requerimiento respecto del proyecto de ley de administrador provisional y de cierre), precisó tres criterios interpretativos: 1°, que el derecho de recibir educación y la libertad de enseñanza exigen que los establecimientos respectivos otorguen "una educación reconocida oficialmente y de calidad"; 2°, que las IES tienen la autonomía que les reconocen la Constitución, las leyes y sus estatutos; y 3°, que "el derecho de otorgar educación reconocida oficialmente y conducente a la obtención de un título universitario o técnico-superior importa la concurrencia de normas de organización y procedimientos que velen por los derechos de todos los integrantes de una comunidad educativa" (c. 15°). El fallo reconoce que la educación es un "derecho social" *(*c. 17°*)* y que constituye el "medio indispensable de realizar otros derechos humanos" (c. 20°). Asimismo, indica que "el derecho a la educación y la libertad de enseñanza exigen una ponderación específica de derechos que se dan al interior de un contexto más complejo", constatando que el reconocimiento oficial impone a los administradores, controladores y propietarios de las IES que satisfagan unos "criterios finalistas en cuanto a la calidad de tal educación" (c. 21°). En cuanto a la autonomía de las IES, concluye que esta "se ejerce según o en silencio de ley, y no contra la ley. La intervención legislativa, por definición, establece restricciones, limitaciones, obligaciones. Es decir, la ley puede afectar la autonomía (STC 2541/2013; 2487/2013), puesto que ésta tiene límites"*;* al punto que la autonomía de las IES "se extingue con la revocación del reconocimiento oficial" (c. 31°).

En este orden de ideas, siguiendo a Cruz Parcero (2007: 77-99), es posible conceptualizar la educación reconocida por el Estado como un conjunto o "haz de relaciones", un derecho amplio que se descompone a su vez en distintas relaciones (derechos a prestaciones, libertades e inmunidades, potestades públicas y privadas) que, de acuerdo a la legislación o a criterios normativos (como la idea de coherencia), están implicados por él.[130]

[130] Para la idea de "coherencia" en el Derecho, véase Dworkin (2002; 2005) y MacCormick (1995; 2016).

1.4.3 Argumentación jurídica y constitucionalismo democrático

Una interpretación cognitiva se limitaría a identificar los distintos significados posibles de los textos jurídicos, sobre la base de las reglas del lenguaje, técnicas interpretativas, tesis dogmáticas, etc.[131] Esta actividad podría considerarse científica, aunque no tendría efectos prácticos. Elegir uno de los significados posibles, apunta Guastini, es interpretación "decisoria"; en tanto que atribuir a un texto un nuevo significado (y/o derivar normas "implícitas") es interpretación "creativa". Estas dos últimas son operaciones "políticas" en la que los juristas suelen involucrarse, aunque únicamente la realizada por los órganos de aplicación está provista –formalmente– de consecuencias jurídicas (Guastini: 2008, 35-6). Por ello, lleva (solo) parte de razón Guastini (2008: 66) cuando afirma que la literatura sobre la interpretación constitucional más que teoría es doctrina o ideología de la interpretación constitucional. Ahora bien, el método jurídico incluye todo el conjunto de criterios y operaciones que permiten, primero, pasar de los textos a las normas (interpretación) y, luego, pasar de las normas generales (que limitan el campo de lo discursivamente posible) a las decisiones particulares de los jueces (que seleccionan y dotan de autoridad uno de los discursos posibles).[132] Dado que ningún sistema jurídico puede determinar completamente la decisión jurídica, porque la vaguedad es una propiedad inherente al lenguaje, resulta justificado, dice Alexy (2007b: 273-274), introducir "formas y reglas especiales de la argumentación jurídica, su institucionalización como ciencia jurídica, y su inclusión en el contexto de los precedentes".

Las constituciones suelen expresar complejos compromisos políticos y establecen a nivel de principios una serie de valores, fines y derechos fundamentales (que pueden entrar en conflicto entre sí). Implementar los derechos sociales –según Carbonell (2008: 9-16)– "exige que la interpretación constitucional se 'materialice' en distintas políticas públicas sustantivas", incluida la distribución del gasto público; por su parte, proteger a las minorías, grupos vulnerables o históricamente discriminados, implica discutir la función del Derecho en nuestras sociedades para decidir cuándo se debe aplicar un trato igual estricto o están justificadas, por ejemplo, las políticas de discriminación positiva; la interpretación constitucional debe lidiar, en fin, con la tensión entre el principio democrático y de deferencia al legislador con los principios de supremacía y control constitucional (que resguardan el "coto vedado" de los derechos fundamentales). Sin perjuicio de la dimensión "política" de la interpretación constitucional, la Constitución es la norma fundamental del sistema y los derechos que garantiza han de realizarse en la vida política y social, por lo que el discurso constitucional ha de conservar en todo caso el *status* de Derecho. Es en ese sentido que Ackerman (2011: 39) niega "que el derecho sea la política por otros medios y que la interpretación constitucional sea pura pose". El texto es el punto de partida de la interpretación y el

[131] Véase: Kelsen (2011-2012), así como el *Estudio introductorio* de Álvaro Núñez.

[132] Más que descubrir, dice Aguiló (2000: 127-129), se trata de un método para justificar decisiones, en el contexto de "la elaboración racional del Derecho".

discurso constitucional debe ofrecer el marco de referencia para el diálogo y el debate político tendiente a crear, modificar o derogar normas generales. La teoría constitucional debe mostrarnos las modalidades de la argumentación de los órganos aplicadores de la Constitución, sin olvidar que "la autoridad fluye hacia quienes pueden relacionar los compromisos fundamentales de la Constitución con las creencias e intereses que estimulan al pueblo" (Post y Siegel, 2013: 41).

Esta es la manera en que podemos eludir el riesgo de que el Derecho quede indeterminado y se vea totalmente absorbido por la moral (que ésta pase a ser el género rector de la Política). Advierte Nino (2014: 137) que si fueran genuinas las paradojas de irrelevancia e indeterminación radical del Derecho, "el derecho positivo sería una gran ficción de nuestra cultura. Sería simplemente una pantalla sobre la que los jueces y juristas proyectarían sus opiniones morales haciéndolas aparecer como prescritas por una autoridad política legítima". Por consiguiente, si bien el derecho constitucional y la política democrática están íntimamente vinculados, en lo que toca al derecho de origen judicial la regla de imparcialidad requiere que el juez sea "independiente de la política" (Fiss, 2007b: 34), esto es, independiente de la influencia y el control de quienes detentan poder político (o el económico). Ese es el principal alcance que debe darse a la tesis de la "separación": mantener y garantizar la independencia de los jueces.

Para que el Derecho pueda cumplir su función social de guiar las conductas, resolver conflictos y facilitar la cooperación, necesita apoyarse en el mecanismo de la autoridad, que reposa sobre el hecho de que la mayoría reconozca legitimidad a las prescripciones emanadas de los poderes públicos (Nino, 2014: 160-161). Es clave para ello reconocer que la acción de los constitucionalistas, legisladores, gobernantes y jueces "consiste, en general, en aportes a una obra colectiva cuyas contribuciones pasadas, contemporáneas y futuras no controlan y solo influyen parcialmente" (*ibíd*., 140-141). Sería irracional –sostiene Nino– pretender modelar la sociedad sobre la base de una Constitución ideal desconectada de la realidad y el contexto histórico en el que surge; que un legislador impulsare una ley que vulnere abiertamente derechos garantizados por la Constitución vigente, o que un juez quisiera resolver un caso como si estuviera refundando, con su decisión, todo el orden jurídico o toda una rama del mismo.[133]

Lo objetable entonces no es recurrir a consideraciones valorativas para interpretar el Derecho, sino, como dice Nino (2014: 107-108), hacerlo de forma encubierta, pues ello implicaría que tales valoraciones –con su apariencia de necesidad científica– no estarían sometidas al control de la discusión democrática. La interpretación constitucional es tarea de la "sociedad abierta de los intérpretes constitucionales"; por eso dice Häberle (2001: 149 ss., 286): "todos los ciudadanos" son "guardianes de la Constitución" ya que la defensa de los valores fundamentales no puede ser monopolio de un solo poder sino que es "asunto de todos". El Estado de Derecho

[133] Las autoridades, según Nino, deben tener en cuenta que se generan expectativas de lo que otros legisladores y jueces han decidido en el pasado; que su decisión se combinará con otras, y que una decisión lo mismo puede servir de precedente para el futuro, como ser ignorada o provocar reacciones opuestas por parte de otros legisladores y jueces (o de la opinión pública, movimientos sociales y grupos de presión organizados).

actual ofrece, de esta forma, una respuesta al reto de Hobbes: la democracia es, después de todo, "gobierno de personas" (Bellamy: 2010, 72 ss.). En ese contexto el Derecho es "gobierno de reglas y principios" emanados de decisiones populares o respaldadas por éstas, que permiten su mejora continua. De lo que se trata, en suma, es que el sistema constitucional logre un equilibrio adecuado entre ser democráticamente sensible y mantener autonomía profesional respecto del discurso meramente político para que pueda tener autoridad como Derecho (Post y Siegel: 2013, 113).

La práctica y las decisiones jurídicas carecen de sentido en tanto acciones aisladas; solo pueden contar como "contribuciones a una acción o práctica colectiva". Cuando esa práctica resulta justificada por principios autónomos de moralidad social, pasamos –como señala Nino (2014: 161)– a una segunda etapa del razonamiento justificatorio "que presenta una estructura escalonada", en que la acción y decisión debe justificarse "tanto a la luz de la preservación de la práctica como tomando en cuenta la posibilidad de mejorarla aproximándola a los principios de justicia". Son las circunstancias de la política (el hecho del desacuerdo) las que conllevan la exigencia de una dogmática jurídica "líquida" o "fluida", como dice Zagrebelsky (2011: 17-18), que "pueda contener los elementos del derecho constitucional" agrupándolos en una "construcción necesariamente no rígida", que dé cabida a combinaciones que deriven (también) "de la política constitucional".

La argumentación jurídica cumple, esencialmente, una función de justificación.[134] Justificar una decisión jurídica quiere decir, siguiendo a MacCormick (1995: 17), dar razones que muestren que la decisión en cuestión asegura "la justicia de acuerdo con el Derecho" (la imparcialidad del juez) con miras a mantener el propósito de "certeza derrotable" que el Derecho debe perseguir.[135] ¿Cómo se concilia nuestra noción de Estado de Derecho, cuyo propósito central es la certeza jurídica y la separación de poderes, con el carácter argumentativo (y retórico) del Derecho? MacCormick (1999, 2016) entiende el Estado de Derecho como un medio de protección contra la intervención arbitraria de agentes estatales en la vida y libertad de las personas. Por eso se basa sobre un sistema de reglas generales enunciadas con claridad, que operen de manera prospectiva, que exijan conductas posibles y que formen un conjunto

---

[134] La argumentación jurídica es un caso especial del razonamiento práctico al que se aplican las condiciones de racionalidad de este (MacCormick, 1995; Alexy, 2007b). El modelo del argumento de Toulmin (2006: 132-154) y, especialmente, su noción de *warrant* sirven para explicar la idea de justificación.

[135] Un caso difícil requiere que se argumente a favor de la selección de las premisas, de modo que la decisión haga sentido en el mundo y en el contexto del sistema jurídico (MacCormick 1995: 103). Como criterio general, una decisión está justificada si deriva de una premisa que sea una norma o proposición universal, en el sentido de la regla de justicia de Perelman (1964: 32), *i.e.*, que sea relevante para resolver otros casos similares de la misma forma (MacCormick 1995: 99). Luego entran en juego los argumentos "consecuencialistas", cuando se evalúan los efectos de las decisiones alternativas, en términos de "justicia", "política pública" y "conveniencia"; de "consistencia", si se basan sobre premisas normativas que no contradicen otras normas válidas, y de "coherencia", al basarse sobre la analogía, o en principios y valores que configuran un conjunto dotado de sentido (*Id.*: 105-108, 152).

coherente y no arbitrario (sigue en esto a Fuller, 1967). Al mismo tiempo, el *rule of law* asegura el derecho de defensa (en un procedimiento contradictorio) para cuestionar la relevancia de una demanda o acusación, así como las pruebas e interpretaciones en que ella se base. Los principios y tópicos aceptados en el Derecho sirven como punto de partida de la argumentación, pero son "desafiables" (en virtud del test de universalización y coherencia). Concluye MacCormick (1999: 21): "La certeza del Derecho es, por tanto, certeza derrotable" y "el carácter argumentable del Derecho no es la antítesis del Estado de Derecho, sino uno de sus componentes".

La argumentación jurídica (el discurso legal) es la continuación de la política, no por cualquier medio, sino por un medio especial (una "razón técnica") capaz de movilizar la fuerza socialmente organizada para un propósito dado. Cuando los derechos sociales se consagran en la Constitución se promueve una mayor igualdad y, en circunstancias favorables, sucede una "revolución de los derechos" (Epp 2013: 33 ss.). Desde la perspectiva argumentativa, esto no implica un activismo ideológico de parte de los jueces. Los jueces deben resolver casos difíciles; hay derechos implícitos y los principios pueden colisionar entre sí. Los principios constitucionales son utilizados por los jueces tanto para justificar un derecho –y los deberes correlativos– como para especificar (el alcance de) las normas establecidas. Los jueces pueden declarar inconstitucional una ley por infringir un derecho en su esencia o imponer limitaciones que no resultan proporcionales. Las reglas, cuando su aplicación resulta justificada, revelan por su parte un adecuado balance de los principios en juego. Todo ello es controlado mediante la doctrina del método jurídico.

La identificación y el peso de los principios al interior de una comunidad legal y política dependen de sus prácticas argumentativas y de su adecuación al esquema coherente de principios reconocidos. Argumentar a favor de un principio es tejer una trama con un conjunto de estándares interrelacionados, en constante evolución a la luz de prácticas institucionales, de criterios interpretativos y de una diversidad de fuentes que se articulan entre sí. La respuesta a la pregunta acerca de si tenemos o no un derecho será, entonces, siempre una cuestión de principios y no una cuestión de políticas públicas. Los derechos son inherentes a la comunidad política; son parte de su *nomos* (o acuerdo político fundamental). Son también creaturas de la historia y de la moral.

Para ilustrar esta perspectiva del método recordemos un análisis de Dworkin referido a la cláusula de igual protección: en 1945, un estudiante negro de apellido Sweatt no fue admitido en la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas; la Corte Suprema declaró que la ley que reservaba la admisión a los blancos violaba la igual protección de las leyes. En 1971 un alumno judío, DeFunis, fue rechazado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Washington, con calificaciones que estaban por sobre las de un filipino, chicano, negro o indígena norteamericano. Solicitó a la Corte Suprema que declarase que la práctica de cuotas, con estándares menos exigentes para grupos minoritarios, violaba su derecho a la igual protección de la ley. Dice Dworkin que existe un acuerdo general de que la segregación, una clasificación que perjudica a un grupo frente a otro que ya es favorecido o privilegiado, es un mal en sí;

que toda persona tiene derecho a iguales oportunidades educativas (las diferencias admitidas se basan sobre la capacidad y esfuerzo) y que un fin legítimo que puede perseguir la política estatal es remediar las graves desigualdades de la sociedad. También hay acuerdo en que no es función de los jueces "anular las decisiones de otros funcionarios porque están en desacuerdo respecto de la eficiencia de las prácticas sociales"; solo pueden hacerlo cuando la discriminación es incorrecta, injusta (Dworkin, 2002: 325-329). Nuestro autor agrega que se debe distinguir la igualdad como política de la igualdad como derecho; así como entre el derecho a "igual tratamiento" (distribución igual de oportunidades, recursos o cargas) y el "derecho a ser tratado como igual", con la misma consideración y respeto que otros, que es el derecho fundamental. DeFunis, aclara Dworkin (2002: 333), en cuanto quiere estudiar Derecho no tiene un derecho del primer tipo; y el segundo solo se vería violado en caso de infracción al principio de proporcionalidad.

En el estatuto constitucional de la educación superior confluyen, como se verá, diversos principios: derecho a la educación, libertad de enseñanza, libertad de asociación, derechos de propiedad y a la libre iniciativa económica, derecho a la igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley (prohibición de la arbitrariedad), derecho a la libertad de trabajo (y al ejercicio de una profesión), contenido esencial de los derechos, etc. Ello implica la necesidad de ponderación:[136] el derecho a la educación y la libertad de enseñanza componen un mismo valor (el primero se realiza mediante la otra) de modo que siempre habrá que ponderar el interés privado (el de la libertad) con el público (el derecho social), preservando un núcleo de contenido de cada derecho.[137] *Prima facie*, se puede aventurar la siguiente regla: la libertad es mayor en la enseñanza no formal y menor cuando se pide el reconocimiento oficial. Del mismo modo, es mayor cuando no se requiere el financiamiento estatal y menor cuando se accede a él. Finalmente, es mayor para entidades privadas (grupos intermedios) y menor para las entidades del Estado.

Los derechos constitucionales no están condenados a quedar desfasados a menos que medie una reforma constitucional formal. Es tarea de la teoría constitucional proponer un método para descubrir qué derechos tenemos y adecuarlos a la evolución política de la sociedad. Ese método supone (elaborar y) adoptar una teoría política particular.[138] Va más allá de la "retórica política" en cuanto busca precisar qué

---

[136] Sobre la ponderación y los derechos sociales, véase: Alexy, 2007c y Bernal Pulido, 2007 y 2015.

[137] La necesidad de la ponderación se observa, por ejemplo, respecto del problema de la autonomía. La no interferencia del poder estatal posee un núcleo de certeza: lo que se enseña (la "sustancia académica", que queda cubierta por la libertad de cátedra, que se deriva también del derecho a la libre expresión) y el manejo administrativo de la entidad (que se deriva de la libertad para crear, organizar y mantener establecimientos que protege la libertad de enseñanza). Pero, al mismo tiempo, existen zonas de penumbra, por ejemplo, el problema de la orientación ideológica del establecimiento: ¿Está cubierta por libertad de enseñanza?, ¿autoriza para discriminar estudiantes en la selección?; el del financiamiento (en virtud del cual el Estado puede establecer condiciones adicionales de funcionamiento) y, en fin, el tema de la forma de Gobierno de la entidad.

[138] Aún restaría por resolver si resulta más adecuada y coherente con la práctica la tesis de Sunstein (1994), en el sentido de que bastan "acuerdos incompletamente teorizados" (*low level principles*), o la

facultades, poderes, libertades e inmunidades implica un derecho en sentido jurídico; se apoya en el "discurso jurídico tradicional", pero va de las fuentes formales a las materiales, para analizar y reconstruir el discurso político que explica el surgimiento, el contenido y los objetivos de las normas jurídicas que tratan la materia. Finalmente, opera con los argumentos que permiten armonizar el principio constitucional y democrático, proponiendo una "conversación" y una síntesis intergeneracional de las lecturas históricas de la Constitución (Ackerman, 2011: 89 ss.). El argumento de base es que solo se puede justificar la imposición colectiva de un modelo de conducta cuando se basa sobre decisiones previas adoptadas por el pueblo soberano (por sí o por medio de las "instituciones" que representan esa voluntad); interpretadas adecuada y actualmente conforme a los criterios de integridad y coherencia, en el marco de una concepción del Estado de Derecho centrada en los derechos.[139]

Quienes proponen un cambio de modelo o paradigma en el sistema educativo deben aclarar si ello se justifica por la voluntad actual de la mayoría (lo cual no requeriría una razón conceptual sino un método que permita auscultar la voluntad popular respecto al mejor diseño institucional) o por una cierta concepción de la justicia (y entonces estarán obligados a justificar que se trata de la mejor interpretación posible de nuestra práctica y tradición constitucional). Los intentos de cambiar la fisonomía institucional en educación y rescatar el rol central de la ley en el diseño de las políticas públicas, enervando la eficacia normativa de la Constitución, procuran en realidad estipular nuevos significados para viejos conceptos con miras a producir una mutación constitucional, sin pasar por la reforma.

Desde otra perspectiva, los ataques contra la ponderación y argumentos de principios no nos ayudan a entender mejor ni a orientar la práctica "tal como ella es".[140] Nuestros jueces seguirán, mientras tanto, ponderando principios (de manera más o menos rigurosa), asignando carácter fundamental a los derechos sociales y, de ese modo, dando impulso (con más o menos eficacia) a la "cultura de los derechos". Son las propias características del derecho contemporáneo –la constitucionalización de los derechos sociales y la "textura abierta" de las disposiciones constitucionales– las que impiden que se pueda seguir operando bajo el paradigma de la "ciencia pura" del Derecho.

Cualquier intento de dar cuenta de la evolución político-institucional, para cualquier sector del ordenamiento jurídico, ignorando el peso de los principios y, peor

---

de Dworkin, de la mejor justificación posible (los principios en su mejor luz). Pero eso excede los objetivos de este trabajo.

[139] Por eso en la interpretación constitucional vuelve a tener relevancia el argumento histórico, ese que nos muestra la evolución de una institución y el contexto que nos permite interpretar adecuadamente la *ratio legis*. Cobra nueva vigencia aquella frase de Savigny (1978: 18-19): "El derecho progresa con el pueblo" y "se perfecciona con él". Es por ello que Savigny llama "elemento político" del Derecho a la dependencia en que está "respecto de la vida social del pueblo" y "elemento técnico" a su vida separada y científica en los juristas.

[140] Ese tipo de análisis del fenómeno jurídico deja de ser un ejercicio de "sociología descriptiva", como lo entendía Hart, para constituir una toma de posición respecto a la mejor manera de interpretar la Constitución.

aún, de organizar políticas públicas de forma deductiva desde "el cielo de los conceptos" (Ihering, 1974), sin considerar la trayectoria, tiene pocas probabilidades de éxito. Parafraseando a Marx, cabría decir que los rasgos característicos del Derecho contemporáneo así como la *path-dependence* de los sistemas educativos, se imponen como una "ley natural reguladora". Desconocerlos –tal como le ocurre a quien ignora la ley de gravedad– no evitará que se nos caiga la casa encima.

CAPÍTULO 2

Génesis del Sistema de Educación Superior Chileno: bajo la Égida del Estado

Las primeras universidades en América Latina fueron creadas por el rey y/o por la Iglesia. En algunos casos, como en Chile, la Real Universidad de San Felipe se asienta sobre otra, fundada por una orden religiosa, que ya estaba funcionando. Teología y Derecho eran las cátedras principales y, si bien estaban concebidas para nutrir a la Iglesia y a la Monarquía de buenos "funcionarios", no está de más destacar que, al mismo tiempo, formaron las élites que se harán cargo luego del proceso de Independencia (Donoso, 1946: 14).[1]

La Independencia fue un proceso difícil en la región, puesto que exigía reorganizar el Estado y la sociedad, redistribuir el poder político y reconocer los derechos del ciudadano. Para ello –porque por la herencia colonial Chile es decididamente legalista– se recurre al Derecho: se dictan constituciones, códigos, leyes, para establecer y mantener el nuevo orden. A la par, sin embargo, devienen también guerras civiles y fronterizas, alzamientos y períodos de anarquía, golpes de Estado y dictaduras.[2] Se suele decir que Chile es una excepción frente al resto de América Latina, en cuanto ha sido más estable y ha tenido más apego al orden y a la legalidad. Al revisar su historia, sin embargo, no lo es tanto.[3]

En esta etapa la educación se constituyó en un factor clave para el progreso del país en tanto matriz apta para formar buenos ciudadanos, fortalecer la burocracia estatal y fomentar la industria. En el paso del discurso a la *praxis* política, se crearon –casi en toda América Latina– las primeras universidades nacionales, con el encargo explícito de supervigilar el sistema educativo en su conjunto (Levy, 1995: 89). Pero, en Chile, el Estado siguió siendo oficialmente católico y era controlado por los conservadores; por tanto, la universidad nacional –continuadora de la Universidad de San Felipe– también lo era. Tras los conflictos de la segunda mitad del siglo XIX entre la Iglesia y el Estado (entre conservadores y liberales) debido a los avances del Estado laico (una de cuyas expresiones era el Estado docente) sobrevino el reconocimiento constitucional de la

[1] En Brasil no se crearon universidades ni se fomentaron los estudios jurídicos, precisamente, para mantener la estructura colonial (Pérez Perdomo 2004: 54).

[2] Para Pérez Perdomo (2004:103) la historia de "las constituciones y el (des)orden político" son procesos interrelacionados.

[3] Jocelyn-Holt (2014b: 189-216), en este sentido, acusa la precariedad de nuestro orden: "Hay un mundo no plenamente integrado y paralelo al 'orden en forma' "; "hay dos espacios de libertad que corren por cauces distintos y no logran amalgamarse", que chocan. Ese orden basado en la fuerza, en la inercia –el "peso de la noche"– y en una élite compacta, pragmática y flexible, sostiene Jocelyn-Holt, "ha sido incapaz de terminar con el desorden potencial, siempre latente y a punto de estallar".

libertad de enseñanza y, luego, hacia finales del siglo, la fundación de la Universidad Católica de Chile (UC), una de las primeras universidades "privadas" del continente.[4]

La historia del "mercado" en la ES chilena –si este se entiende como sinónimo de participación privada, autonomía (relativa) de las IES respecto del gobierno y libertad de elección– se remonta a esta etapa fundacional.

2.1 La Colonia: el Génesis

Durante el período colonial, la labor intelectual y educativa estuvo centrada principalmente en las órdenes religiosas, toda vez que el clero tenía el privilegio de la labor educativa. En Latinoamérica las universidades se crearon por bula papal o decreto real.[5] Así, la primera Universidad en Chile es la de Santo Tomás, creada en 1622, en virtud de una bula pontificia de 1619 y con base en las cátedras de Teología y Arte que ya se impartían en el Convento Dominico de Santiago.[6] La Compañía de Jesús también recibió por bula pontificia (*In supereminenti* de 8 de agosto de 1621) la facultad de impartir estudios superiores en Chile y fundó el Colegio Máximo de San Miguel y, luego, en 1625, el Convictorio San Francisco Javier.[7]

Pero las universidades de matriz religiosa no lograban satisfacer las aspiraciones de los súbditos locales ni las necesidades burocráticas de la Corona, que comenzaba a girar desde el tradicional "patronato" hacia el "regalismo borbónico" (Dougnac, 1994: 281- 299). La Corona buscaba fortalecer el poder estatal en todos los ámbitos, incluido el control de la educación; los locales querían acceder a los grados que a esa fecha solo se otorgaban en Lima, como el de Doctor en Leyes. Es así como, por Real Cédula de 28 de

---

[4] Colombia es un caso especial, pues las universidades mixtas coloniales sobrevivieron más allá de la Independencia, y en 1887 los liberales fundaron una universidad secular, el Externado, como reacción al predominio de aquellas (Levy, 1995: 94-95). Levy denomina universidades "mixtas" a las universidades coloniales de Hispanoamérica, en cuanto servían simultáneamente a la iglesia y al Estado.

[5] Según *las Siete Partidas* (2, 31, 1), solo podía crearse una universidad por mandato del papa, en toda la cristiandad, o del rey en su reino. Las universidades creadas por bula papal requerían el consentimiento del Consejo de Indias (*Exequatur*) para que sus graduados pudieran acceder a cargos civiles. Véase, en Dougnac (1994: 301-10), la regulación de las universidades en el Derecho indiano.

[6] "Concedimos que puedan conferirse los grados de bachiller, licenciatura, magisterio y doctorado a quienes hayan cursado cinco años en estudios formales… y que hayan obtenido del Rector y Maestro de estudios la correspondiente aprobación". Breve *Charissimi in Christo,* del papa Paulo V, de 11 de marzo de 1619 (citado en Bravo, 1992: 23). Según Bravo (1992: 11) fue la séptima universidad fundada fuera de Europa. La primera universidad en la región, de los dominicos, fue la Universidad de Santo Domingo (1538), aunque las más importantes fueron, sin duda, las reales de San Marcos de Lima y de México (ambas creadas en 1551). La Universidad de Santo Tomás –en tanto pontificia– siguió el modelo de Alcalá (Bravo, 1992: 35); las universidades reales seguían el modelo de Salamanca (Rama, 2006: 23; Levy, 1995: 84).

[7] Véase: Labarca, 1939: 14-15; Aedo, 2000: 15-17. Entre 1924 y 1927 funcionó también la Universidad Pencopolitana, sostenida por los jesuitas (Jobet 1970: 26). Los agustinos también solicitaron la aprobación papal para su Colegio, en 1663; pero esta no fue concedida por un informe adverso de la Audiencia de Santiago, al existir ya la Universidad de San Miguel desde 1621 (Campo del Pozo, 2004: 16-7).

julio de 1738, el rey Felipe V de España autorizó la fundación en Santiago de la Real Universidad de San Felipe,[8] en rigor, la primera universidad "estatal" en Chile.

Seguidamente, el monarca revocó a las instituciones conventuales la facultad de entregar títulos y grados académicos, lo que condujo a la clausura de la Universidad de Santo Tomás.[9] No obstante, el Convictorio de los jesuitas permaneció en actividad hasta que estos fueron expulsados de los dominios del rey de España, en 1767, y fue reemplazado posteriormente por el Convictorio Carolino.[10] La Universidad de San Felipe fue inaugurada en Santiago en marzo de 1747; su primer rector fue Tomás de Azúa, promotor del proyecto ante la Corte.[11] Inició sus actividades docentes en enero de 1758 y funcionó regularmente, otorgando grados principalmente en las áreas de Derecho, Teología y Filosofía, y en menor medida en Medicina y Matemáticas, hasta el período de la independencia.[12]

---

[8] En 1713, por solicitud del Cabildo, el obispo de Santiago, fray Juan Pérez de Espinosa, escribió al rey de España solicitando una universidad para Santiago de Chile, considerando la existencia de cinco conventos destacados; el beneficio para las provincias del Río de la Plata, Tucumán y Paraguay, y la distancia (y riesgo) que implicaba para los chilenos viajar a estudiar a la Universidad de San Marcos, en Lima. La solicitud en esa época, dada la pobreza del país, era claramente prematura (Medina, 1928: 2, 3). Un letrado, don Manuel Balcarce Velasco, escribió un memorial de apoyo a la petición de los vecinos, en que señala que debía darse "*todo género de facilidades a los habitantes de Chile para que lograsen la educación a que tenían derecho de aspirar…*" (*ibíd.*, 15). El rey, sin embargo, dilató la autorización señalando que la erección de la Universidad no debería ser costeada por la Real Hacienda; sólo la otorgó después de comprometer al aporte de los vecinos.

[9] Bravo (1992), siguiendo a Alamiro de Ávila, argumenta que la universidad "estatal" de Chile nace, en realidad, de la Universidad "pontificia" Santo Tomás, pasando –sin solución de continuidad– por la Universidad "real" de San Felipe. De este modo, aceptando el legado colonial, la Universidad de Chile estaría próxima a cumplir 400 años.

[10] Según Barrientos (1992: 37-38) le cupo especial participación en la erección del Convictorio al fiscal Ambrosio Zerdán, quien fue su primer ministro protector. Zerdán propuso al Gobernador del reino establecer allí una Práctica Forense, la que fue aprobada por auto acordado de 9 de julio de 1978 y confirmada por Real Cédula de 24 de octubre de 1779, de modo que los futuros abogados debían pasar 3 años por la Academia.

[11] En el último año de su rectorado, se produjo una interesante disputa, primer antecedente de la cuestión de los exámenes y los debates sobre libertad de enseñanza. Los jesuitas pretendían que se reconociera la validez de sus estudios para optar a los grados universitarios. De aceptarse esta doctrina, alegó el Claustro encabezado por el rector ante el monarca, "*el caudal que se gastaba en mantener a la Universidad no tendría otro fin que graduar a los que hubiesen estudiado en escuelas privadas, sin haber asistido a oír las lecciones de los catedráticos oficiales, que quedarían así sin ejercicio*"; amén de que en las aulas de la Compañía sólo se enseñaba su doctrina (Medina, 1928: 59). A la larga, primó la tesis del Claustro, acorde con las Leyes de Indias y las prácticas de Lima y México (Real Cédula del 4 de marzo de 1764).

[12] A diferencia de la universidad conventual, la universidad real era una corporación o gremio que debía "formar sus ordenanzas y someterlas a la Real aprobación"; pero en la práctica se rigió por las ordenanzas de la Universidad de San Marcos de Lima (Bravo, 1992: 52), con lo cual adoptó el modelo de Salamanca. En 1769 el Claustro aprobó, a propuesta del rector Manuel José de Salamanca, la admisión de los grados de la Universidad de San Marcos, a condición de que hubiere reciprocidad (Medina, 1928: 137-138).

En 1797, a instancias de Manuel de Salas, se creó la Real Academia de San Luis, primera institución orientada a la enseñanza técnico-vocacional.[13] Salas procuró imprimirle una orientación práctica, convencido de que las nuevas ciencias eran la base de una educación útil. Aunque se esmeró en incorporar al elemento laico para impartir la educación, tropezó con la atrasada situación del país, la estrechez de recursos económicos y la falta de personal docente idóneo (Jobet, 1970: 112-9; Encina, 1953, I: 452; Labarca, 1939: 54-8). La Academia logró subsistir hasta su incorporación al Instituto Nacional a mediados de 1813. Tenía, a esa fecha, 94 alumnos.

Para algunos, como Jobet, la educación hacia fines de la Colonia presenta un diagnóstico desolador. Limitada a una minoría social, excluyente, estaba "repleta de filosofía escolástica y teología, con mal latín y sin estudio del idioma patrio y de las ciencias" (Jobet, 1970: 121). Encina (1953, I: 453), en cambio, destaca que, desde su fundación en 1810, la Universidad de San Felipe alcanzó 1.837 matriculados y graduó a 299 doctores, incluyendo muchos argentinos, paraguayos y peruanos.[14] Labarca (1939: 66), que la califica de "enclenque" y "vana", en cuanto que "la ciencia que impartió fue garrulería retórica y discursera", reconoce que "no existió en vano" en la medida que formó una clase de letrados distinta a la de antaño (compuesta solo por sacerdotes) y que, llegada la hora de la revolución, supo esgrimir argumentos distintos a los de la mayoría del clero, en favor de la causa de la independencia. Como dice Campos Harriet (1963: 35), después de todo, "no era tan obscura ni espesa la sombra de la noche".

2.2 La educación durante la Independencia y la formación de la República

En octubre de 1812, José Miguel Carrera promulgó el "Reglamento Constitucional Provisorio", que afirmaba la soberanía e independencia nacional.[15] Además, Carrera exigió a los cabildos y a los conventos abrir escuelas primarias; ordenó que cada monasterio de religiosas destinara una sala para dar enseñanza a las niñas, y dispuso la gratuidad de la enseñanza así como de los textos y útiles escolares (Campos Harriet, 1960: 12-13).

---

[13] El 1° de diciembre de 1795, Manuel de Salas elevó una "Representación a los señores de la Junta de Gobierno del Consulado", abogando por la urgencia de introducir la enseñanza pública de la Aritmética, Geometría y Dibujo, si se quería fomentar la industria, el comercio y los oficios. Consiguió que el gobernador Gabriel Avilés aprobara su proyecto, por decreto del 6 de marzo de 1797.

[14] Entre los egresados destacados de la Universidad de San Felipe se cuentan José Gregorio Argomedo, Juan de Dios Vial del Río, Juan y Mariano Egaña, Francisco Ramón Vicuña, Fernando Errázuriz, Francisco Antonio Pinto, José Tomás Ovalle, José Victorino Lastarria y Bernardo Vera y Pintado (Bravo, 1992: 77-78).

[15] Establece en su Art. II que "El pueblo hará su Constitución por medio de sus representantes". Si bien reconoce al Rey, su Art. III dice que el monarca "aceptará nuestra Constitución" y que gobernará en su nombre "la Junta Superior Gubernativa establecida en la capital", agregando en su Art. V, que "Ningún decreto, providencia u orden, que emane de cualquiera autoridad o tribunales de fuera del territorio de Chile, tendrá efecto alguno; y los que intentaren darles valor, serán castigados como reos de Estado". García-Huidobro (2012) plantea que, no obstante la retórica revolucionaria y patriota, hay en este documento una síntesis con lo indiano-colonial, que es la base de nuestra identidad jurídica constitucional.

Antes de su disolución, el Congreso de 1811 encargó un proyecto de constitución; Juan Egaña elaboró uno, que la Junta de 1813 ordenó publicar. El Capítulo I trata de los derechos individuales; a su turno, el Capítulo II versa sobre "el orden i derechos sociales". Su Art. 36 señala que "Los gobiernos deben cuidar de la educación e instrucción pública, como una de las primeras condiciones del pacto social". El Título XI de las "Leyes Constitucionales" se refiere al Instituto Nacional, nombre acuñado por Camilo Henríquez;[16] su Art. 215 dice: "Se establecerá en la república un gran instituto nacional para las ciencias, artes, oficios, instrucción militar, religión (…). Este será el centro i modelo de la educación nacional".[17] El 10 de agosto de 1813 se celebró en Santiago la creación del Instituto Nacional, que daba enseñanza primaria, secundaria, universitaria y especializada (Campos Harriet, 1963: 345).

La Universidad de San Felipe, el Seminario Conciliar, el Convictorio Carolino y la Real Academia de San Luis fueron incorporados al Instituto. Ello significaba, como apunta Medina (1928: 343), "la muerte de la Universidad", pues pasó a ser desde entonces (descontado el breve período de la Reconquista) una academia que únicamente otorgaba grados a los estudios superiores que se impartían en el Instituto Nacional. En 1819, un acuerdo del Senado ordenó que los catedráticos pasaren a servir en el Instituto Nacional; más de la mitad de ellos se retiraron de la enseñanza. Desde entonces, de la Universidad quedaría solo el nombre (Medina, 1928: 370). En 1823 dejó de recibir exámenes, los que se radicaron en el Instituto. El 17 de abril de 1839 se la declaró extinguida por Decreto Supremo, aunque siguió otorgando grados de bachilleres y doctores hasta 1843.

A partir de la Independencia, la formación y organización del Estado de Chile se desarrolló con dificultad (una constante en la región).[18] Cristi y Ruiz Tagle (2006: 82-93) denominan esta etapa como "primera república: la República Independiente", aunque se sucedieron diversos esfuerzos que buscaban establecer un nuevo orden político, sobre la base de principios no siempre republicanos. Se trató más bien de un proceso de aprendizaje, de "ensayo y error", de gestación de la república.[19] Esos esfuerzos

---

[16] Camilo Henríquez había presentado en la Sesión del 7 de noviembre de 1811, del Congreso Nacional, un "Plan de organización del Instituto Nacional": "El gran fin del Instituto es dar a la patria ciudadanos que la defiendan, la dirijan, la hagan florecer i le den honor". Sesiones de los cuerpos lejislativos (SCL), Tomo I, LXVI, pp. 173-6 (Anexo A).

[17] Véase: SCL, Tomo I, XCIII, pp. 212-55.

[18] "América Latina se convierte en la gran productora de constituciones, un producto novedoso y escaso en la historia humana hasta ese momento" (Pérez Perdomo, 2004: 104).

[19] La Constitución de 1818 fue más bien autoritaria, pues radicaba la soberanía en el Director Supremo y un Senado de su designación; fue más republicana en su contenido la de 1822, pero generó rechazo porque la Convención preparatoria se autoasignó el rol de asamblea constituyente, prorrogaba el gobierno de Bernardo O'Higgins por seis años más y dejaba los cabildos a merced del Director Supremo (Salazar, 2005: 156-7 y 170-1, respectivamente). Ramón Freire lideró una revolución ciudadana que motivó la abdicación de O'Higgins en enero de 1823 e impulsó la formación de una asamblea popular constituyente con delegados de todas las provincias, cuyo resultado, la Constitución "moralista" de 1823, no estuvo a la altura de su proceso de formación (Salazar, 2005: 199-221). A ellos hay que agregar, todavía, las leyes federalistas, propuestas por José Manuel Infante, aprobadas entre julio de 1826 y febrero de 1827.

culminaron con la Constitución de 1828, de corte liberal y claramente republicana (establecía la soberanía popular, la separación de poderes, el predominio del legislativo y una concepción liberal de los derechos), cuyo redactor fue José Joaquín de Mora. La Constitución de 1833 fue una reforma de ésta, y la de 1925 una reforma de la de 1833. En tal sentido, la Constitución "liberal" forma parte, dice Villalobos (2005: 75), de nuestro "legado permanente".

En este contexto y dada la falta de medios para establecer un sistema educativo nacional acorde con los principios republicanos, en las primeras décadas de vida independiente se buscó, básicamente, mantener y desarrollar el sistema educacional existente, sin perjuicio de la creación del Instituto Nacional y otros liceos,[20] y la regulación del rol central del Estado en la educación en leyes Constituciones.[21] Existía la convicción de que la forma republicana de Gobierno se consolidaría por medio de la educación.

2.3 La educación en la República Conservadora (Constitución de 1833)

Este período ha sido calificado por Heise (1959: 58) como una "reacción colonial" y está dominado por la figura del ministro y político Diego Portales.[22] Como sostiene Jocelyn-Holt (2014b) el "peso de la noche" es el orden social tradicional.[23] De partida, se restablecieron los mayorazgos que habían sido abolidos por la Constitución de 1828 y se

[20] También se fundaron los liceos de Concepción y Talca, el Liceo de Chile dirigido por Mora, el Colegio de Santiago, por Andrés Bello, y los colegios para señoritas de Fanny Delauneux y los esposos Versin.

[21] El Reglamento Constitucional de 1818 (Art. 2° del Capítulo VI), asignaba al Senado el deber de fomentar la educación pública. La Constitución Política de 1822 contemplaba un título dedicado a la "educación pública", estableciendo que debía ser "uniforme" en todas las escuelas. La Constitución de 1823 (llamada con razón "moralista") introdujo la noción de mérito y señalaba en su Art. 254 que la Patria se encarga "de la educación graciosa de los hijos de los beneméritos" y, de la misma forma –según su Art. 255– "de la educación de los jóvenes en quienes se conozcan singulares talentos para las artes o ciencias"; declaró asimismo que la instrucción pública industrial y científica es uno de "los primeros deberes del Estado". La Constitución ("liberal") de 1828, en cambio, se limitaba a asignar competencias a las Asambleas Provinciales (Art. 114, 8ª) y Municipalidades (Art. 122, 5ª).

[22] Incluso sus críticos hacen de Portales la figura central del período (Villalobos, 2005; Salazar, 2005, etc.). Ministro del Interior de Prieto, fue un político pragmático, que logró controlar a la oligarquía e integrarla en un proyecto político exitoso, precisamente porque se fundaba en la eficacia (la obediencia de los ciudadanos a la autoridad). Esta, antes que la legalidad, era para Portales, el "principal resorte de la máquina".

[23] Portales había dicho que "el orden social se mantiene en Chile por 'el peso de la noche' (…): la tendencia general de la masa al reposo es la garantía de la tranquilidad pública" (Carta a Tocornal, de 16 de julio de 1832. *Epistolario* I, 287). Según Edwards (1928: 42-3) lo que hizo Portales fue restaurar moralmente la monarquía, no en su principio dinástico, sino como fuerza conservadora del orden y las instituciones (y pudo así sujetar a la "fronda"). Góngora (1986) señala que ese gobierno fuerte y centralizador renovó, bajo formas republicanas, la vieja monarquía. Villalobos (2005) enfatiza el rol preponderante que jugó la aristocracia tradicional, "con todo su viejo prestigio y poder" (restando mérito al personaje). Jocelyn-Holt (2014b), en cambio, piensa que Portales –en el fondo, un liberal– vio en la oligarquía un contrapeso al absolutismo y que, gracias a esta élite, compacta, se dio un equilibrio entre cambio y tradición, obteniéndose a la larga un orden liberal-institucional.

restituyeron al clero los bienes confiscados bajo el gobierno de Freire (en 1824).[24] Se subordinó el poder militar a la autoridad civil y se estableció un poder ejecutivo fuerte, centralista,[25] que hacía uso de facultades extraordinarias y de la intervención electoral para controlar el sistema político (Heise, 1959: 55-9; Campos Harriet, 1963: 138-9, 306-9). La Constitución de 1833, que dio "forma" al Estado, conservó algunos elementos de la Carta de 1828 y se presentó como una reforma de ésta,[26] pero fue autoritaria en su concepción y en su aplicación inicial.

Había, si no similitud (por su pragmatismo), complementariedad en la forma que Portales y Bello veían el Derecho.[27] Escéptico el primero, en carta a Garfias,[28] decía: "¡Maldita ley entonces si no deja al brazo del Gobierno proceder libremente en el momento oportuno!... esa señora que llaman la Constitución hay que violarla cuando las circunstancias son extremas". Era el ideal del despotismo ilustrado (Villalobos, 2005: 40): el uso del Derecho para asegurar la obediencia y forjar la virtud de los ciudadanos (y, solo "cuando se hayan moralizado", que venga el gobierno liberal). El constitucionalismo de Bello, a su vez, "propone que el Derecho nos sirve de manera limitada para regular el poder", siendo imposible controlar todo por medio de la legislación escrita; además, "considera que se puede lograr mayor libertad con cambios graduales que puedan mantener el orden" y que se deben observar las costumbres y la práctica constitucional (Cristi y Ruiz Tagle, 2006: 99).

La Constitución de 1833 consagró, en su Art. 153, que "la educación pública es una atención preferente del Gobierno"; encargaba al Congreso la elaboración de "un plan general de educación nacional" y hacía mención del "Ministro de Despacho respectivo", quien debía dar cuenta al Congreso, anualmente, del estado de la Educación en toda la República. Su Art. 154 estableció "una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional i su dirección bajo la autoridad del Gobierno".

Los avances eran lentos. El país exhibía una atrasada estructura económica y social, los recursos y el profesorado eran escasos, los métodos y los textos no habían sido actualizados, y no había estímulos concretos o efectivos para incorporar a la mayoría de la población a la instrucción. La enseñanza secundaria seguía basada en las

---

[24] Portales dijo a Egaña: "Usted cree en Dios, yo creo en los curas". La atención a la Iglesia, junto con la represión, fue uno de los principales "soportes del sistema" (Collier, 2005: 64-5). Sobre los mayorazgos y la reacción aristocrática, véase Donoso (1946: 115-169, especialmente 137-140).

[25] En carta a Cea de 10 febrero de 1822, Portales había dicho: "Son débiles las autoridades, porque creen que la democracia es la licencia". Y luego, en marzo de 1822: "La *Democracia*, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud (…). La República es el sistema que hay que adoptar; ¿pero sabe como ya la entiendo para estos países? Un gobierno fuerte, centralizador…" (*Epistolario* I, 7-9).

[26] Por ley de 1831 se formó una Convención constituyente y luego una comisión de estudio. Hubo dos proyectos: uno liberal, de Manuel José Gandarillas, y el otro, conservador, de Mariano Egaña. Se incluyeron finalmente elementos del régimen presidencial y parlamentario, con predominio del primero.

[27] Faúndez (2011: 40-3) se inclina por la complementariedad.

[28] Carta del 6 de diciembre de 1834 (*Epistolario II,* 590).

humanidades (Jobet, 1970: 174; Serrano, 1994: 56-9). En este contexto la política educacional fue pragmática: pretendió, nada más, organizar y orientar las prácticas existentes con miras a un desarrollo gradual de la sociedad y el afianzamiento del orden establecido.[29] Como lo indica Serrano (1994: 44-5), el principal conflicto se planteaba "entre el sueño pedagógico y la realidad social". Por eso, hasta 1840, "el Estado buscó principalmente proteger, fomentar y dirigir la red educacional ya existente de carácter religioso, municipal y, en menor medida propiamente estatal" (*ibíd.*). También intentó uniformarla y controlarla, mediante el instrumento favorito del racionalismo del siglo XVIII: la ley.

Mariano Egaña, a la sazón ministro de Instrucción, por decreto con fuerza de ley de 17 de abril de 1839, ordenó el reemplazo de la antigua universidad por otra, la Universidad de Chile.[30] En 1841, siendo ministro de Instrucción, Manuel Montt encargó al jurista Andrés Bello el proyecto de ley orgánica que daría vida a la nueva universidad. La Constitución Política de 1833, la Ley de Ministerios de 1837 [31] y la dictación de ley orgánica de 1842, que crea la Universidad de Chile, comienzan a configurar un sistema educacional y definen un marco general de los deberes, órganos y atribuciones del Estado en la educación. Desde la promulgación de esa ley, el desarrollo de la educación chilena pasa a concebirse como una "reforma desde arriba" (Serrano, 1994: 16) y comienza la etapa de "monopolio público" en la educación superior chilena. En América Latina las universidades nacionales se convirtieron, en general, "en el brazo del Estado en educación superior", monopolizando el otorgamiento de títulos y grados, y supervisando, además, a las escuelas básicas y secundarias (Levy, 1995: 89). Con todo, a diferencia de otros procesos de "secularización de la enseñanza universitaria", de corte más rupturista e incluso anticlerical (Rama, 2006: 30-31), en Chile la universidad republicana no cortó el vínculo con la Iglesia. Ello se debe a que, a los ojos de la élite gobernante, la educación pública no se contraponía a la educación católica; por el contrario, eran vistas como complementarias (Serrano, 1994: 44).

Las constituciones suelen reflejar consensos, pero también ideales en conflicto. Pronto habrían de colisionar el carácter oligárquico y autoritario del gobierno

---

[29] Labarca (1939: 92) dice que la Constitución de 1833"estampó preceptos que entrañan un cambio completo de posición del Estado frente a1 problema didáctico". Con ella, "se introduce el concepto de Estado docente frente al antiguo monopolio eclesiástico". Discrepamos de este punto de vista; según se vio, desde la Patria Vieja los documentos constitucionales y leyes asignaron un rol central al Estado en Educación. La Constitución, por sí sola, no representa un cambio radical y menos aún plantea una separación con la iglesia.

[30] La supresión de la Universidad de San Felipe se debió al desacato del rector Juan Francisco Meneses, al otorgar grados de Bachiller en Leyes, sin el respaldo del Instituto Nacional. El decreto de Egaña establece: "1º Queda extinguido desde hoy el establecimiento literario conocido con el nombre de Universidad de San Felipe. 2º Se establece en su lugar una casa de estudios generales que se denominará Universidad de Chile."

[31] La Ley Orgánica de Ministerios, dictada por decreto ley de 1º de febrero de 1837, separó Instrucción Pública de Interior, para reunirla con Justicia y Culto en una nueva cartera. Portales fue el primero en asumir dicha cartera, en calidad de interino. Luego la sirvió Mariano Egaña, quien junto a Manuel Montt, entonces designado rector del Instituto Nacional, "tenían la firme voluntad de que la educación se transformara en una de las políticas prioritarias del gobierno" (Serrano, 1994: 67).

instaurado a partir de 1830 con las ideas liberales y democráticas, el control estatal de la educación con la expansión de la enseñanza privada, así como la confesionalidad del Estado con el proceso de secularización de la cultura y de la sociedad. Se funda la universidad del Estado de Chile y, por su intermedio, el Estado se transformó en el eje modernizador de la educación.[32] Por un lado, definió la base de conocimientos que cada nivel del sistema educativo debía impartir e introdujo el conocimiento científico, y, por otro, dio forma a las profesiones al regular el otorgamiento de títulos y grados y generar una demanda social por esos conocimientos certificados, contribuyendo a profesionalizar el mercado de servicios especializados (Serrano, 1994: 152).[33]

2.4 La universidad pública: ¿"Estado docente"?

La ley orgánica de la Universidad de Chile se promulgó el 19 de noviembre de 1842. Algunos sostienen que la creación de la universidad pública responde al concepto de "Estado docente", que se deriva del texto de la Constitución de 1833 e implica que la educación constituye una preocupación preferente del Estado. Esta es una lectura posible del argumento de Serrano (1994: 81-5), quien destaca el "consenso político en torno a la noción de Estado docente", consenso que –en todo caso– incluye el carácter católico del Estado y de la Universidad. No obstante, como hemos visto, la definición de "la instrucción pública como condición básica del pacto social" existe desde el proyecto de constitución de Juan Egaña, publicado en 1813 (que ya la califica como un "derecho social"), y está presente en todos los textos constitucionales posteriores. El contexto institucional es importante, pero en este caso la participación de ciertas personas, también: Mariano Egaña, previo al conflicto con Meneses, ya había promovido la creación de una *Academia Chilena* en 1823 (Encina, 1954, II: 1028). Tanto Encina (1954, II) como Campos Harriet (1960) ponen el acento, antes que en la idea de "Estado docente", en una revolución intelectual (la "Generación de 1842"), cuyo principal exponente es Andrés Bello, pero que cuenta además con figuras como José Victorino Lastarria, Manuel Antonio Tocornal, Salvador Sanfuentes, José Joaquín Vallejos, Antonio García Reyes, Antonio Varas, Francisco Bilbao, etc. A ellos se suman destacados extranjeros como Domingo Faustino Sarmiento, Bartolomé Mitre y Juan Bautista Alberdi; Ignacio Domeyko, Juan Mauricio Rugendas y Claudio Gay, entre otros. Labarca (1939: 101-8) destaca ambos aspectos.[34]

---

[32] Este punto de vista, de ser cierto, vendría a reforzar la tesis de Góngora (1986) en cuanto a que el Estado
–que empezó a definirse con Portales y la Constitución de 1833– es, en Chile, "la matriz de la nacionalidad".

[33] Como explican Brunner y Flisflish (2014: 223, 228) las universidades, típicamente, actúan como "aparatos formativos y mecanismos de acreditación de la posesión de capital cultural"; y es a través de la producción de certificados que "la educación se entrevera con procesos de formación e intercambio".

[34] Labarca (1939: 101-2) atribuye esta "surgencia espiritual" a la muerte de Portales y al fin de su dictadura. El comentario parece injusto. No sólo porque Portales fue el primer ministro de Interior e instrucción pública en la fase que analizamos, sino porque fue amigo de Bello y hay evidencias de que

La mayoría de los autores –salvo Bravo (1992)– coinciden en que la nueva universidad, si bien se erige sobre los cimientos de la antigua (y es su continuadora legal), se concibe desde el inicio como una entidad distinta, que rompe de manera definitiva con la herencia colonial. Clave en esto fue el nombramiento de Bello en la rectoría, ya que el principal candidato alternativo era Meneses, exrector de la Universidad de San Felipe.

Para comprender mejor este vago concepto de "Estado docente", es necesario profundizar en esa aparente uniformidad de pensamiento de los actores relevantes de la época, en torno al rol del Estado en la educación, en la que autores como Serrano (1994) y Labarca (1939: 109) insisten. Esta uniformidad es superficial y se explica por las circunstancias peculiares del caso chileno. Baste recordar que a nivel de la sociedad civil hay liberales y conservadores, y que además existe una especial relación jurídica del Estado con la Iglesia, un actor siempre poderoso y con importantes intereses en la educación.[35]

El breve mensaje del Presidente Bulnes, que inició la discusión de esta ley, subrayó la necesidad de mejorar la enseñanza, de extenderla a todas las clases de la sociedad y de uniformarla en todo el Estado, "en cuanto sea posible". La Universidad será un "cuerpo literario i científico" que velará sobre este objeto, "metodizará la educación primaria i propagará la afición a los estudios superiores", junto con servir de auxiliar a la administración.[36] Manuel Montt fue el encargado de su tramitación en el Congreso.

La discusión del proyecto en la Cámara de Diputados recayó sobre temas menores que no apuntaban al fondo del mismo. La Comisión de Educación de esa Cámara recomendó su aprobación, manifestando que el proyecto se orientaba a los objetivos señalados en el Mensaje y daba cumplimiento al mandato constitucional. Solo sugirió cambios de detalle en la redacción.[37] En la discusión en Sala tampoco se presentaron discrepancias o indicaciones relevantes.[38]

él fue quien encargó a Bello la redacción del Código Civil (Guzmán Brito, 2005). Campos Harriet (1960: 114, 115), con mayor realismo y siguiendo a Barros Arana, estima que ella se debe a la prosperidad económica y al clima de conciliación y consolidación que siguen y son posibles gracias a la "paz portaliana". Portales, con todo, seguirá siendo un personaje enigmático y polémico.

35 Es cierto que en Chile ya se había asentado, como la "regla de reconocimiento" –que permite identificar el Derecho válido (Hart, 2004: 137)– un puñado de acuerdos esenciales incorporados en la Constitución de 1833. Entre ellos, el consenso de 1833 ubica el carácter católico del Estado chileno en el Art. 5º de la Carta de 1833 (véase su origen en Donoso, 1946: 189-92).

36 Ver mensaje y proyecto original en: SCL, T. XXX, Cámara de Diputados, Sesión 13ª, Ordinaria, de 4 de julio de 1842, Anexo Número 73, pág. 121-124.

37 SCL, T. XXX, Sesión 19ª, Ordinaria, de 18 de julio de 1842, pág. 140-141.

38 En la Sesión 22ª, de 27 de julio del mismo año, se debatió el número de miembros de la Facultad de Filosofía (que se estimaba crecido para la cantidad de individuos idóneos para el cargo) y que se diera al Gobierno la facultad de nombrarlos en su totalidad; pero el proyecto se aprobó en la forma propuesta por el Ejecutivo. Refiriéndose a lo primero, Montt expuso que no era necesario llenar todas las vacantes desde luego, sino a medida que las circunstancias lo permitiesen. En cuanto a lo segundo, señaló que el Gobierno era el empeñado en crear la Universidad y, por tanto, el que tenía mayor interés en nombrar individuos idóneos, y que no siendo rentados los miembros, no había temor de

Hubo mayor debate en la prensa de la época respecto al problema de la autonomía de la nueva universidad y la influencia del modelo napoleónico: en un artículo publicado por *El Semanario de Santiago* se criticó abiertamente la excesiva injerencia del gobierno –que estaría encargado inicialmente del nombramiento de todos sus miembros– y se dijo que, en este sentido, la Universidad de San Felipe era más independiente respecto del poder político, en este caso del rey.[39] Esto apenas motivó una tímida objeción del diputado José Manuel Cobo, antes que el proyecto fuera despachado por la Cámara, sin hacer mayores cambios al proyecto del Gobierno.[40] Hacemos constar que hubo, al final, un debate sobre el cobro de derechos a los graduados, que culminó con el rechazo de esta indicación.[41]

---

que aspirasen los que no tuviesen las aptitudes necesarias para merecer una elección (SCL, T. XXX, p. 157). En la Sesión 23ª, del 29 de julio, se rebajó el número de miembros de las Facultades de Leyes y Teología, para dejarlas a todas con la misma dotación (*ibíd*., p. 168). En la Sesión 25ª, Ordinaria, de 3 de agosto, se agregó al fin del Art. 15 un inciso para que el reglamento universitario determinara "Las pruebas a que han de someterse para recibir el grado de licenciado las personas que hayan hechos sus estudios fuera de la República" (*Id.*, p. 173-174).

39 El artículo, anónimo, fue publicado por *El Semanario de Santiago*, número 3, de 28 de julio de 1841, y dice: "se habla, se disputa sobre el proyecto; cual lo cree enteramente malo, cual lo considera como el bello ideal en materia de constituciones universitarias, i no falta alguno que lo considere inútil i redundante para nuestras circunstancias. Nosotros reconocemos con placer el mérito que tiene ese proyecto, por estar formado en consonancia con las ideas de progreso (...). Con todo desearíamos que las Cámaras se fijaren en un punto, para nosotros de importancia: tal es la dependencia en que el proyecto constituye a la Universidad del Ejecutivo. No creemos que sea una consecuencia del patronato que se reserva el Presidente de la República, la facultad que se le dá para elejir en terna al rector, los decanos i secretarios de esta nueva corporacion. Este poder de elejir no es otra cosa que el sistema de centralizacion aplicado a la enseñanza literaria; i bajo este punto de vista, nuestra Universidad va a ser una imitacion de la que organizó Napoleon en Francia (…). Nuestro sistema de gobierno, nuestros hábitos, sobre todo la necesidad social que existe para nosotros de restrinjir la esfera del Poder Ejecutivo a sus verdaderos límites, nos fuerzan a constituir una Universidad, cuyos jefes i secretarios se hallen independientes de todo poder político…" (SCL, T. XXX, Cámara de Diputados, Anexo Número 113, pág. 164-165).

40 En la Sesión 25ª, Ordinaria, el diputado José Manuel Cobo se opuso a que el Gobierno nombrase dos individuos del Consejo de la Universidad, porque no debía dársele en los negocios de ésta una intervención tan continua y directa; hizo ver cuán importante era para la sociedad la independencia del cuerpo encargado de la difusión de las luces y los graves peligros que tiene su dependencia del ejecutivo. Montt contestó que mal podían temerse esos peligros de un Gobierno que, habiendo sido hasta ahora el jefe de la instrucción pública, se apresuraba generosamente a depositar ese poder en un cuerpo de individuos ilustrados. Agregó que, como garantía, "basta el influjo que tanto en esta administracion como otra cualquiera pueda ejercer la opinion pública". Se objetaron además el artículo que traspasaba la casa de la Universidad de San Felipe a la nueva entidad y el que hacía compatibles los cargos (sueldos) de la Universidad con cualquier otro sueldo del Estado (SCL, T. XXX, p. 175). Los artículos pendientes fueron aprobados en la forma propuesta en el acta, en la Sesión 27ª, de 8 de agosto.

41 Se discutió la objeción del diputado Concha a una propuesta de la comisión, que declaraba fondos de la Universidad los derechos que hubieren de pagar los que obtengan grados literarios, por estimarla gravosa y como "una traba que alejará de las letras a los que pudiendo ser útiles no tengan suficientes recursos pecuniarios" (SCL, T. XXX, Sesión de 5 de agosto, p. 185). Concha y Cobo sostuvieron el rechazo en la Sesión 27ª. Cerda argumentó que el cobro de cuotas era práctica reconocida en todas las

Con alguna demora, el proyecto se debatió en el Senado.[42] Esa Cámara fijó, a sugerencia de Egaña, la redacción definitiva del Art. 13 (14): "El Rector de la Universidad con su Consejo, ejerce la superintendencia de la educacion pública que establece el artículo 154 de la Constitucion. Tiene con acuerdo del mismo Consejo, la direccion e inspeccion de que habla el artículo 1° de esta lei". [43] Luego, por indicación de Vial del Río se acordó insertar en el Art. 16, que impide el acceso a las profesiones científicas sin el grado de Licenciado de la Universidad, una cláusula de excepción a favor de quienes "al tiempo de la promulgacion de la presente lei se hallaren legalmente admitidos al ejercicio de alguna profesion científica"; se suprimió el Art. 29 que destinaba la casa de la antigua Universidad de San Felipe con todos sus muebles, a la nueva universidad; asimismo, se acogió una indicación de Egaña para establecer la duración del cargo de rector en 5 años, con posibilidad de reelección indefinida. Finalmente, se introdujo un nuevo art. 7º: "Todos los funcionarios son amovibles a discreción del patrono",[44] lo cual motivó una última discusión en la Cámara de

---

universidades del mundo –lo que fue refutado por Cobo– y agregó que algún día habría necesidad de restringir los estudios científicos y de oponer dificultades al gran número de concurrentes. La propuesta de la comisión respecto al cobro de derechos fue rechazada por 18 votos contra 14 (*ibíd.*, p. 188).

42 La discusión se inició en la Sesión 37ª, de 17 de octubre, dos meses después de la recepción del proyecto. Se aprobó en general y comenzó la discusión particular, aprobándose hasta el Art. 8º, con una indicación pendiente respecto al Art. 5º (SCL, T. XXXI, Cámara de Senadores (1842), pp. 192-193). Un artículo publicado en *El Semanario de Santiago,* núm. 15, de 13 de Octubre de 1842, criticó la postergación que el proyecto de ley había sufrido en el Senado, considerando que la creación de la Universidad es "una verdadera necesidad social mui positiva i urjente" (*ibíd*., Anexo Número 197, pp. 194-195).

43 Sesión 38ª, de 19 de octubre. (SCL, T. XXXI, pp. 198-199). Se aprobó hasta el Art. 17º de la ley.

44 Estas indicaciones fueron aprobadas en la Sesión 1ª, Extraordinaria, de 24 de octubre (SCL, T. XXXI, pp. 229-231). La incorporación del Art. 7º motivó una severa crítica en *El Semanario de Santiago,* número 18, de 3 de noviembre de 1842, que la consideró "perniciosa, inconsecuente i hasta cierto punto anti-constitucional". Perniciosa porque, en vez de la "noble independencia" que debe caracterizar a los hombres de letras, la dependencia del Gobierno los inclina a "la adulación i el servilismo"; además, los cambios de gabinete podrían hacerse sentir en el seno de la Universidad, "con grave detrimento del servicio público en este ramo". Inconsecuente porque hace ilusoria la garantía de que los nombramientos recaigan en las personas presentadas (en ternas) por la misma Universidad, pues "los empleados quedan sujetos a su beneplácito". Anticonstitucional, ya que, siendo el rector, y tal vez los decanos, "*empleados superiores",* el autorizar al Presidente de la República para destituirlos por sí solo, sin acuerdo del Senado (o en su receso, la Comisión Conservadora) sería contrario a la parte décima del artículo 82 de la Constitución. Concluye la nota: "Conocemos cuanto importa reservar al Gobierno la capacidad de dirijir en grande, de dar el impulso jeneral a este cuerpo que ha de presidir a la instruccion del pais; i recordamos que la Constitucion misma coloca todos los establecimientos nacionales bajo la suprema inspeccion del Presidente de la República. Pero sin necesidad del artículo que impugnamos, esos objetos están mui suficientemente consultados en el proyecto de lei"; pues ya "le cabe al Gobierno un rol clave en la composición y dirección de la Universidad" y, aún suprimido el artículo en cuestión, le queda "mas influjo que el que ejercen en las Universidades de sus dominios los monarcas absolutos de la Prusia i del Austria" (*ibíd*., Anexo Número 262, pp. 235-236). Los argumentos y conclusión de este artículo muestran las contradicciones del concepto de "Estado docente" que imperó bajo la República Conservadora, a la luz del ideal

Diputados, el 14 de noviembre, relativa otra vez a la excesiva dependencia del patrono. Restando pocas sesiones de esa legislatura, el proyecto se aprobó en definitiva.

La ley de 1842 consagra al Presidente de la República como patrono de la Universidad, quien puede nombrar y remover al rector, decanos y demás miembros de la misma; encarga a la universidad la enseñanza y el cultivo de las letras y las ciencias, y delega en su rector y Consejo la superintendencia de educación establecida en la Constitución.[45] Su Art. 8º encarga a la Facultad de Filosofía y Humanidades la dirección de las escuelas primarias; la redacción, traducción o revisión de los libros; llevar un registro estadístico de la misma y la visita e inspección de las escuelas. Asimismo, impone a las demás Facultades –Ciencias Matemáticas y Física, Medicina, Leyes y Ciencias Políticas, y Teología– la obligación de desarrollar estudios e investigaciones al servicio del país o del Gobierno.[46] El secretario general estaba a cargo del Archivo (Art. 27) y de la publicación de los *Anales* de la universidad.[47] Tales serían las bases del "Estado docente" de la República Conservadora.

La creación de la Universidad de Chile, es cierto, estuvo atada a la formación del Estado;[48] era la institución encargada de dirigir y controlar la formación de los ciudadanos, y generar la base de conocimientos necesaria para facilitar el progreso político y económico. La universidad-academia, ubicada en el vértice superior del sistema educativo, era –igual que la ley– un mecanismo de orden y racionalización de la sociedad "para reducir los espacios de lo irracional o arbitrario y someter la vida social a procedimientos preestablecidos, calculables, dirigibles" (Serrano, 1994: 64). Pero el Chile del siglo XIX era fuertemente aristocrático, no solo por el voto censitario –no todos eran considerados ciudadanos– sino también por la concepción imperante

---

republicano. Incluso para Serrano (1994: 82) esta opinión "presagiaba la discusión en torno a los límites del gobierno y la autonomía de la Universidad".

45 Según Labarca (1939: 109) la ley chilena imita los preceptos básicos de la ley napoleónica de 1808. El reglamento del Consejo, integrado por el rector, secretario general, los decanos y dos miembros nombrados por el Gobierno, fue publicado en el Diario Oficial *El Araucano* el 23 de abril de 1844.

46 La primera debe ocuparse de la Geografía e Historia Natural de Chile y de las obras públicas (Art. 9); la segunda de las enfermedades y epidemias recurrentes en Chile así como de la higiene pública (Art. 10) y la tercera de la mejora de las leyes (Art. 11).

47 El Art. 28 dispuso que anualmente, en sesión pública, debían presentarse los trabajos de sus Facultades en el curso del año y distribuirse los premios; así como un discurso sobre algún hecho histórico, debiendo apoyarlo "en documentos auténticos i desenvolviendo su carácter i consecuencias con imparcialidad i verdad". Esto dio origen, según Campos Harriet (1960: 121), a la Historia de Chile y, puesto que el encargado de hacer el discurso era nombrado por el rector, fue don Andrés Bello quien "la enseñó a hacer". Lastarria fue el primer elegido de Bello, aunque mostró más dotes de publicista que de historiador (la crítica es de Amunátegui Solar) al presentar un estudio sobre la Conquista y el sistema colonial.

48 Como expone Tedesco (2012:25) el diseño inicial del sistema educativo responde a un sentido político-cultural. Se busca "la universalización de la enseñanza primaria, ligada a la necesidad de construir la identidad nacional para garantizar la cohesión social y la estabilidad política" y, en paralelo, "la organización y el impulso a la escuela secundaria y a la universidad, concebidas como las herramientas privilegiadas para formar a la élite política dirigente". De esta forma, la pirámide social en América Latina se reprodujo en la estructura de nuestros sistemas educacionales, porque así lo quiso la élite gobernante.

del sistema educacional. Para Bello, como se sabe, la Universidad debía ser "un cuerpo eminentemente expansivo i propagador", pues el desarrollo de las ciencias y las artes era una condición previa a la educación de las masas.[49] El sistema educativo se debía estructurar según clase social y no tenía por objeto democratizar a la sociedad (Serrano 1994: 77-78); el rol de la Universidad era el de formar una "élite" aristocrática, "distinguida por su cultura" (Labarca 1939: 103) y conservadora del orden social y político (Ruiz 2010). Esta concepción de la enseñanza puede calificarse de republicana "en la medida de su tiempo" y, cabe precisarlo, es jerarquizada y elitista.[50] Los miembros de la élite se repartían las tareas ejecutivas, los escaños del Congreso y las cátedras universitarias (no había incompatibilidad de cargos): *Ellos son el Estado*. Por eso, en sus inicios, la universidad coexistiría con las estructuras de la República Conservadora, era altamente dependiente y funcional al Gobierno (piénsese en la expulsión de Bilbao)[51] y convivía con el Instituto Nacional, tanto material como administrativamente (Campos Harriet, 1960: 119).[52]

---

[49] "Otros pretenden qe el fomento dado a la instrucción científica se debe de preferencia a la enseñanza primaria. Yo ciertamente soy de los qe miran la instrucción jeneral, la educación del pueblo, como uno de los objetos más importantes i privilejiados a qe pueda dirijir su atención el gobierno; como una necesidad primera i urjente; como la base de todo sólido progreso; como el cimiento indispensable de las instituciones republicanas. Pero por eso mismo creo necesario i urjente el fomento de la enseñanza literaria i científica. En ninguna parte a podido jeneralizarse la instrucción elemental que reclaman las clases laboriosas, la gran mayoría del jenero umano, sino donde an florecido de antemano las ciencias i las letras". Véase: "Discurso pronunciado por el Sr. Rector de la Universidad, D. Andres Bello, en la instalación de este cuerpo el día 17 de septiembre de 1843", Anales de la Universidad de Chile (AUCH), 1, 1843-44, pp. 139-152.

[50] En su *Memoria sobre el modo más conveniente de reformar la instruccion pública en Chile*, Domeyko señala que, "habiendo en Chile, como en todas las naciones del mundo dos clases", que son: "1º. La clase pobre que vive del trabajo mecánico de sus manos i a la cual ni el tiempo, ni el retiro en que vive, ni sus hábitos, costumbres i ocupaciones permiten tomar parte efectiva en los negocios públicos" y "2º. La clase que desde la infancia se destina para formar el *Cuerpo Gubernativo de la República*"; la instrucción pública "debe tambien dividirse en dos ramos": "*Instrucción primaria* para la primera" e "*Instruccion superior* para la segunda clase". En la instrucción superior, Domeyko distingue: a) la colegial, y b) la universitaria, siendo: "a) La instruccion que necesita cada ciudadano (…), *cualquiera que sea su destino, su profesión o su modo de vivir*" y "b) La instruccion que necesitan los hombres que no sólo aspiran a la ciudadanía (…), sino que tambien buscan en la ilustracion misma algún destino para sí, alguna profesion literaria o procuran aventajar a sus conciudadanos, a fin de ponerse mas cerca del punto en que se reconcentra el poder i la suprema autoridad del Estado". Publicada en *El Semanario de Santiago*, número 26, de 29 de diciembre de 1842 y número 27 del 5 de enero de 1843; Anexo Número. 335 en SCL, T. XXX, Cámara de Diputados, pp. 477-488.

[51] Bilbao fue condenado por inmoral y blasfemo debido a la publicación de su *Sociabilidad Chilena* (el escrito y el juicio se pueden revisar en: Bravo, 2007). El Consejo Universitario, en sesión extraordinaria de 24 de junio de 1844 y a propuesta de Mariano Egaña, expulsó a Bilbao del curso de Leyes del Instituto Nacional y, más tarde, suspendió al Dr. Blest de su cátedra de Medicina por apoyar a Bilbao. Este es un claro signo de que no se podían transgredir los límites del "consenso pelucón". Véanse Donoso, 1913: 25; Jobet 1970: 185-187; Lastarria, 2001: 200-201.

[52] Si bien la ley habla de la "enseñanza", en su primera época la universidad se limitó a cumplir funciones académicas. Dos hitos merecen mención especial en el tránsito hacia la "Universidad docente": el decreto de 27 de octubre de 1843, que reconoce a sus Facultades la función examinadora y el otorgamiento de los grados respectivos, y el decreto de 22 de noviembre de 1847 que establece la

Sarmiento puso una nota disonante, pues quería priorizar desde luego la educación primaria universal, para transformar la estructura social, relevando la función del profesorado.[53] Domeyko hizo algunas observaciones sobre el proyecto de ley durante su tramitación, defendiendo la "Universidad docente" frente a la Academia[54]. Según Encina (1954, II: 1028) Montt también era partidario de la "Universidad docente" y de la superintendencia (y, por eso, nombró una comisión para revisar el proyecto de Bello e introducir ese elemento). La ley fue "el resultado de un avenimiento": superintendencia y cuerpo académico.

La concepción de Bello se impuso transitoriamente. La Universidad-Academia no satisfacía a la opinión pública: en septiembre de 1845 se propuso en el Senado una rebaja de los sueldos universitarios, para equilibrar entradas y gastos del presupuesto, fundada en que "había secretarías que estaban dotadas de un modo superior a sus trabajos" y que algunas Facultades "no se reúnen". Luego de aclarar que estaba inhabilitado para votar pero no de tomar parte en la discusión, Bello defendió las asignaciones, argumentando que la Universidad no era "una institución de puro lujo", pues velaba "sobre la educación relijiosa del pueblo" y "ha formado un sistema de dirección e inspección" de la enseñanza primaria y secundaria; además, ejercía de "Superintendencia Jeneral" por mandato constitucional. La partida finalmente se aprobó por unanimidad, sin los votos de Bello y Egaña.[55] En 1849 la cuestión se planteó nuevamente y la Cámara de Diputados –a impulso de la oposición liberal– aprobó la supresión de la partida presupuestaria de la Universidad. Para Infante, solo la "Universidad docente" merecía ser financiada; en cambio, la función de superintendencia había sido tradicionalmente honorífica; Errázuriz lo apoyó haciendo analogía con el cargo de parlamentario. El ministro de Instrucción, Tocornal, replicó señalando que con tal supresión solo los piadosos y acaudalados podrían servir estos cargos. La intervención del ministro Varas logró salvarla en el Senado.[56]

El "consenso pelucón" (Conservador) fue, entonces, aristocrático y centralista. Todos los demás establecimientos educativos quedaban bajo la tuición de la universidad-academia–superintendencia, por medio de la toma de exámenes y la inspección de escuelas, mecanismos con los cuales se esperaba lograr un sistema

---

división, en dos secciones, del Instituto Nacional: el liceo y la enseñanza propiamente superior (Bravo, 1992: 118-9). La separación del Instituto, prevista en un reglamento de 1847, se implementó recién a partir de 1852, con Domeyko como delegado de la Universidad; sólo en 1866 la Universidad se instaló en un edificio propio.

53 Véase: Sarmiento (2011); también Labarca (1939: 104-105) y Ruiz, 2010: 50-56.

54 Domeyko, en su *Memoria* (*op. cit.*) señaló: "Me parece que una Universidad organizada como una academia o asociacion de los hombres de letras i de ciencias, no puede producir resultados tan inmediatos i visibles, como un establecimiento de instruccion elevada, formado a semejanza de aquellas universidades europeas. Pienso que en jeneral, en un pais donde se quiere fomentar la ilustracion, i en que todavía no sobran los hombres dedicados esclusivamente a la carrera literaria, *toda institucion científica que no es de enseñanza, no puede producir provecho inmediato (…). Los socios de la Universidad deben ser profesores, deben enseñar*" (Énfasis añadido).

55 Sesión de 3 de septiembre de 1845; SCL T. XXXVII, Senado (1845), pp. 288-291.

56 SCL Cámara de Diputados (1849), pp. 41-42. Ver: Campos Harriet, 1960: 122; Serrano, 1994: 87-88.

educacional uniforme. Los defensores del centralismo estimaban que la Universidad de Chile satisfacía la necesidad de contar, en la capital, con una entidad colegiada y autónoma capaz de administrar un asunto tan complejo como la educación nacional.[57] La formación de profesores (con la Escuela Normal de Preceptores creada en 1842) así como la de técnicos (con la Escuela de Artes y Oficios, en 1849) también era concebida como un deber del Estado pero, en la medida que su foco eran los sectores populares, quedó radicada fuera de la Universidad.

Por último, cabe recordar que la base de ese consenso es esencialmente católica. Montt era regalista y Egaña clerical; ambos, como ministros del ramo, contribuyeron a afianzar el "Estado docente" (Labarca, 1939: 106).[58] Lo cierto es que no hubo discusión en lo relativo al papel de la Iglesia, esto es, a su participación en el sistema educativo.[59] Incluso, dado el carácter católico del Estado, la nueva universidad, en tanto academia, debía velar por la unidad entre ciencia y fe, y en tanto superintendencia, velaría por la enseñanza religiosa en las escuelas. La facultad de Teología, dirigida por Rafael Valdivieso, aseguraba a la Iglesia su participación en esta entidad. Ello explica que no se impugnara en ningún momento que una institución estatal rigiera todo el sistema educacional: "Esta alianza era útil para la Iglesia" (Serrano 1994: 89). Bello en su discurso de instalación de la Universidad no separa la religión de la moral, en cuanto "base de la sociedad", pues sostiene que "todas las verdades se tocan". La importancia que asigna a la Facultad de Teología y a la educación religiosa en ese discurso, luego de partir alejando los temores acerca del peligro moral o político del saber, dice menos de las creencias religiosas de Bello[60] que del problema latente en la clase dominante.[61]

---

[57] Ante el Congreso en 1844 Montt señaló: "La educación pública no debe abandonarse al azar. Es preciso que se dirija a un objeto, i que haya cierta unidad en los medios para llegar a él. De aquí la necesidad de un centro común". El Gobierno ha sido ese centro; pero no conviene someter la marcha de la educación a la inestabilidad de un ministro, ni condenarla a las oscilaciones políticas. "Por otra parte, la dirección de la educación exije estensos i variados conocimientos en los diversos ramos del saber, que sólo pueden encontrarse en un cuerpo formado como el Consejo de la Universidad; a él pues, ha confiado sabiamente la lei la dirección de la educación publica". SCL, Tomo XXXIV, Cámara de Diputados (1844), Anexo Número 204, pp. 459-460. Para Domeyko, la instrucción pública "se ha de reconcentrar tanto mas cuanto es mas elevada"; así, mientras lo justo es que la instrucción primaria se extienda a todos los rincones de la República, la colegial ha de estar reducida solo a los principales puntos, "i la universitaria a la capital misma; bajo la vijilancia inmediata del Supremo Gobierno" (*Memoria, op. cit.*, p. 478).

[58] Es curioso que para Labarca (1939), en ese tiempo Montt era "un republicano, meritocrático, que preside los esfuerzos por fundar un sistema educativo público"; 10 años más tarde, el mismo Montt sería "un déspota". Manuel Montt gobernó el país entre 1851 y 1861.

[59] En los tres estudios fundamentales que incluye en su programa, junto a las matemáticas y la literatura, Domeyko pone sin dudarlo a la religión, "la única que puede enfrenar la voluntad mal dirijida del hombre: sin ella toda ilustracion es falsa, engañadora, es ignorancia mas oscura que la ignorancia misma".

[60] Existen indicios en Venezuela de que Andrés Bello pertenecía a una logia masónica y la Gran Logia de Chile lo reconoce como tal. En Chile luce como católico y conservador moderado, antes que como liberal.

[61] Lastarria no quedó conforme con el discurso de Bello: "El maestro nos dio la mano a todos, sin satisfacer a ninguno de los dos bandos". Lo acusa de proclamar una moral confesional, una ciencia

Por lo anterior, aunque para sus fundadores la Universidad de Chile significó una ruptura radical con la Universidad de San Felipe y el pasado colonial, existen varios elementos que son continuistas.[62] Jurídicamente, una es la heredera de la otra (Serrano 1994: 69).

2.5 Sarmiento y la Escuela Normal de Preceptores

El decenio del Presidente Manuel Bulnes (1841-1851) comienza a marcar un cambio en el desarrollo de la educación primaria, gracias a la creación de escuelas primarias en diversas localidades del país. El ministro de Instrucción Manuel Montt, en su cuenta al Congreso del 27 de junio de 1842, señaló la importancia que el Gobierno daba a esta tarea y las dificultades que enfrentaba.[63] En el presupuesto de ese año ya había logrado incluir un ítem, de $10.000 "para el establecimiento y fomento de las escuelas de primeras letras y fundación de una escuela normal". El 18 de enero de 1842 Montt dictó el decreto que creaba la Escuela Normal de Preceptores, destacando este hecho en su cuenta anual al Congreso.[64] Según Encina (1954, II: 1050) fue la primera en su tipo en la América española y la segunda del continente, después de Massachusetts.

Sarmiento fue nombrado como su primer director y, además, fue uno de sus dos maestros. Impartía personalmente los ramos científicos, preparaba textos y hacía traducciones, y presentaba informes mensuales el Gobierno. Se ofrecieron becas a los primeros alumnos y al cabo de tres años la Escuela cambió de local y pasó al régimen de internado (Labarca, 1939: 114). En 1845, con la graduación del primer curso, el Gobierno de Chile comisionó a Sarmiento para visitar y elaborar un informe sobre los

---

confesional y también "una enseñanza confesional" (Lastarria, 2001: 162-63). El incidente entre Benjamín Vicuña Mackenna y el decano Meneses, que culminó con la supresión de la Academia de Leyes y Práctica Forense, es otro indicio de la tensión entre liberales y católicos, que ya comenzaba a manifestarse en la Universidad (Serrano, 1994: 85).

62 La principal diferencia, aparte del cambio de nombre y la nueva función que le da el Gobierno en cuanto superintendencia, es que se suprime el otorgamiento de doctorados. Todos los doctores de la Facultad de Teología de la universidad real pasaron a formar parte de la universidad estatal (Art. 12 de la ley de 1842).

63 Dijo Montt: "Las escuelas primarias cuya benéfica influencia se estiende a la masa de los ciudadanos, han tenido una parte mui principal en los desvelos del Gobierno. Durante el año anterior se han planteado nuevas en casi todas las provincias de la República. Pero escasas en número i defectuosas en su organizacion, están mui lejos de satisfacer los deseos del Gobierno. Mas se empeñan los maestros en que los niños aprendan a leer o escribir, que en formar sus costumbres, prepararlos para la carrera de la vida. La instruccion que descuida estas dos partes principales, en vez de ser útil al individuo i la sociedad, puede convertirse en perjuicio de ámbos". SCL, Cámara de Diputados, Tomo XXX, Anexo Número 63 p. 109.

64 "Muchos vicios i defectos que hoi se notan en las escuelas primarias desaparecerán con la escuela normal de que hablé al Congreso en mi Memoria del año pasado, i cuyo establecimiento tengo la satisfaccion de anunciarlo ahora (…). Sometidos al mismo sistema, instruidos en los mismos métodos, están destinados a uniformar la educación primaria, i a estender las mismas ideas i principios, i hacer de nuestra poblacion, en cuanto sea posible, un todo homogéneo" (Montt, Sesión de 27 de junio de 1842; *ibíd.*).

sistemas educacionales en Europa y Estados Unidos. De este informe resultó, en 1849, "*La Educación popular*".[65] La creación de la primera "Escuela Normal" marcó una serie de características peculiares propias de las siguientes en su tipo: su dependencia ministerial; su régimen de internado; la obligación laboral al término de los estudios; las distinciones de género (la Escuela Normal de Preceptoras se fundó en 1854) y, fundamentalmente, su "carácter de clase": "era una institución dirigida a los educadores del pueblo" (Cox y Gysling, 2009: 61).

Los trabajos de Sarmiento siguieron ejerciendo influencia, lo que se plasma en el proyecto de ley de instrucción primaria de Montt (1857), aprobado hacia fines de su segundo mandato, en 1860.[66] Esta ley, promulgada en 24 de noviembre de 1860, afianzó la gratuidad de la enseñanza primaria y la dirección estatal de ésta (y de la Educación Normal), separándola de la tutela de la Universidad de Chile.[67] Así, según Cox y Gysling (2009: 68) se consolida un sistema educacional público y se manifiesta su bifurcación en dos circuitos: uno para la educación del pueblo, que se vincula más a la administración (al ministerio de Educación) y otro para la élite intelectual y cultural, "nucleada en torno a la universidad".

2.6 La Escuela de Artes y Oficios

La estabilidad política y los avances en la economía, unidas a la mayor relevancia política que fue adquiriendo la clase trabajadora,[68] hicieron surgir un nuevo desafío: la necesidad de dar instrucción de nivel técnico a los jóvenes de la clase trabajadora.[69]

---

[65] En lo referente al sistema educativo y gobierno de la educación, Sarmiento defendió la necesidad de una educación primaria común, sin divisiones en la inspección y gratuita mediante el financiamiento fiscal (Sarmiento, 2011). También promovió la formación del magisterio y el fomento de la educación femenina (materia a la que Montt ya se había referido en su cuenta al Congreso en 1842; *op. cit*., p. 110).

[66] El primer antecedente es un proyecto de Lastarria, de 1843, que García Reyes envió a la Cámara en 1848. Al año siguiente Montt presentó otro sobre la misma materia. La principal diferencia entre ambos es que el de Montt –siguiendo a Sarmiento y el modelo norteamericano– promueve la descentralización. Los proyectos se tramitaron conjuntamente, sin mucha acogida de la clase dirigente, en especial por lo que toca al financiamiento de las escuelas gratuitas (Labarca, 1939: 139-140; Campos Harriet, 1960: 21-27).

[67] La ley, en sus Arts. 10 y 11, confiere libertad de enseñanza a los establecimientos particulares, que quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley y sujetos a inspección sólo "en cuanto a la moralidad y órden del establecimiento, pero no en cuanto a la enseñanza que en ella se diere, ni a los métodos que se emplearen".

[68] Campos Harriet (1963: 164) explica que a "la fundación de la sociedad demócrata", "le siguió la sociedad Caupolicán", estaba "destinada a atraer al elemento trabajador, especialmente a los artesanos que formaban el grueso de la Guardia Nacional, institución que constituía en manos del gobierno una gran fuerza electoral".

[69] Su primer antecedente, como se vio, es la Academia San Luis, creada a instancias de Manuel de Salas. Luego siguen los planes elaborados por Juan Egaña y Camilo Henríquez para el Instituto Nacional, que incluyeron la cátedra de Tecnología y Ciencias Aplicadas. Según Muñoz, *et. al.* (1987:16), la guerra de la Independencia y la posterior inestabilidad política interna, conspiraron en contra de la creación temprana de una institución encargada de entrenar a los jóvenes chilenos en las "artes industriales". Fue Varas quien propuso crear un establecimiento destinado a la enseñanza de las "artes industriales" junto con la instalación de escuelas agrícolas en Concepción y Cauquenes, de náutica y navegación en Chiloé, más una de comercio en Valparaíso. Véase: *El semanario de Santiago*, 2 de Febrero de 1843.

En los gobiernos de Bulnes y Montt se incorporaron las "artes industriales" en numerosos liceos. En 1844, el entonces ministro Montt declaró ante el Congreso que a la instrucción primaria debía seguir otra "de aplicación", "que proporcione medios de subsistencia a los que las adquieran"; a este efecto se crearía una "Escuela de Artes i Oficios" para lo cual el gobierno propuso la aprobación de una nueva partida presupuestaria.[70] El Congreso aprobó un presupuesto de $16.000 para su implementación. Luego siguió la elaboración de los planes y programas, la contratación de profesores en el extranjero, la habilitación del edificio y el reclutamiento de los alumnos. En julio de 1849 el ministro del ramo, Salvador Sanfuentes, nombró como director a Jules Jariez, un francés que había sido subdirector en la École Royale d'Arts et Métiers d'Angers y de la de Châlons sur Marne. La Escuela de Artes y Oficios fue inaugurada el 17 de septiembre de 1849, e incluía talleres de carpintería, herrería, mecánica y fundición. El Estado financiaba la educación de los jóvenes seleccionados, quienes contraían el compromiso de permanecer en la Escuela hasta completar su formación, que duraba cuatro años. Si se retiraban antes del plazo o eran expulsados, debían devolver a1 Tesorero Nacional lo que se hubiese invertido en su educación. Una vez terminado sus estudios, el alumno debía establecerse con un taller en su lugar de origen por un período de seis años, el cuál sería financiado con parte de los recursos que eventualmente se hubiesen obtenido durante su proceso de aprendizaje (Muñoz *et al.*, 1987: 21).[71] En 1855 se fundó la primera Escuela de Artes y Oficios de provincia, en Talca, la que inició sus actividades en 1856 con 45 alumnos internos.[72]

Gracias a la prosperidad económica –auge de las comunicaciones, obras públicas y exportaciones–, en Santiago la Escuela tuvo un período de crecimiento, entre 1870 y 1877. Luego, la economía decayó, afectando el gasto público y por ende el presupuesto de la Escuela, por lo que hubo que reformar su funcionamiento, relevando más la praxis sobre la teoría, modificando 1os requisitos de ingreso, introduciendo el medio pupilaje y el externado y, además, el pago diferenciado según la condición de los pupilos.[73] En 1883, dado que el auge de la industria salitrera requería una mano de obra especializada, el Gobierno, buscando satisfacerla, casi triplicó los recursos para la

---

Encina (1954, II: 1051) señala que la iniciativa para fundar esta Escuela surge de la Sociedad Nacional de Agricultura.

[70] Montt argumentó que el cultivo del espíritu hacía nacer nuevas necesidades y se debían ofrecer recursos para satisfacerlas. SCL, T. XXXIV, Cámara de Diputados (1844), Anexo Número 204, p. 464.

[71] En los inicios una de las mayores dificultades fue que los egresados de provincia regresaran a sus lugares de origen a trabajar en sus propios talleres; la falta de recursos, las necesidades de docentes de la propia Escuela y el escaso desarrollo industrial en Chile conspiraron contra el logro del objetivo. La Escuela aumentaba el número de sus alumnos y extendía su campo de acción hacia provincias, bajo la hegemonía central, dado que los planes y programas eran prácticamente los mismos que se impartían en Santiago. Los egresados de la institución capitalina encontraron así una fuente laboral emergente: la docencia.

[72] A diferencia de la institución matriz, la de Talca tenía un régimen mixto de internos y externos, y los estudios duraban tres años (Muñoz *et al.*, 1987: 27). La vida de esta sede se vio interrumpida por la guerra civil de 1859.

[73] El resultado fue un descenso en el ingreso anual de alumnos a partir de 1878, que se prolongó hasta 1883 (Muñoz *et al.*, 1987: 34).

Escuela. Se nombró un Consejo de Fomento de la Escuela, que contribuyó a modernizarla mediante su reorganización. Se aprobó el cambio de edificio y se puso a cargo al ingeniero francés Louis Henri Chardayre. Hacia fines de la década de 1880, la Escuela experimentó otra fase de notable crecimiento; entre 1886y 1890 los diez mejores egresados de cada promoción anual fueron enviados a Europa y Estados Unidos para perfeccionarse en sus especialidades (Muñoz *et al.*, 1987: 40).[74]

En los decenios de los presidentes Bulnes y Montt se impulsó asimismo la educación artística, con la creación de la Escuela de Bellas Artes, en 1849; la de Arquitectura, al alero de la Facultad de Matemáticas, en 1850, y la Escuela de Música y Canto, origen del Conservatorio Nacional de Música, en 1851. En 1851 se fundó la Escuela Agronómica de Quinta Normal. Por su parte, la Escuela de Minas de Copiapó fue creada en 1858 (Labarca, 1939: 107; Campos Harriet, 1960: 42, 123).

2.7 La República Liberal, crisis del consenso de 1833

Como vimos, la fundación de la Universidad de Chile reposó en un cierto consenso de la élite dominante en torno a la importancia de la instrucción pública para la vida republicana y la necesidad de que el Estado controlara –mediante una superintendencia– la enseñanza impartida en establecimientos públicos y privados. Ese consenso hizo crisis a partir del cambio de signo político de los gobiernos. La idea misma de "Estado docente" fue causa y materia de división política, lo que condujo a una importante reforma de la Carta Fundamental de 1833. De partida, el conjunto de ideales contenidos en los discursos, memorias y planes para la instrucción pública no lograban concretarse del todo, no solo por las limitantes de tipo económico, sino también por la inercia –"el peso de la noche" de que hablaba Portales– y las diferencias políticas que surgen inevitablemente cada vez que un objetivo compartido debe transformarse en un programa de acciones y en un presupuesto. El sistema educacional no se desarrollaba como un todo coherente ni de acuerdo a las necesidades del país, y la misma república presentaba defectos que hacían patente la necesidad de reforma política. El modelo instaurado por la ley de 1842 fue sufriendo pequeñas y sucesivas derrotas –como ocurrió con la Ley de Instrucción Primaria de 1860: la Universidad cedió sus atribuciones como superintendencia de este nivel al ministerio de Instrucción Pública– tanto que es dudoso que se haya siquiera implementado en algún momento en su forma original.

El discurso hegemónico de la República Conservadora comenzó a decaer, en favor de una creciente defensa de las libertades individuales, la expansión del derecho

[74] En 1891 la Escuela interrumpió sus actividades por la guerra civil y fue usada como fábrica de material bélico. Al reanudar sus actividades se redujo la instrucción teórica y general así como la duración de los estudios, de cinco a cuatro años, a fin de atraer un mayor número de alumnos. Además, la Escuela incluyó en sus objetivos la formación de personal especializado para la Armada (Muñoz *et al.*, 1987: 43).

a voto y la consecuente disminución de los poderes del Ejecutivo (y de la Iglesia).[75] Cumplido el objetivo del orden, empezó a campear el liberalismo.[76] El conflicto entre la Iglesia y los sectores liberales se hizo evidente una vez que éstos accedieron a posiciones de mayor poder en el Gobierno. La cuestión religiosa generó división incluso en las filas conservadoras, a partir del denominado "caso del sacristán";[77] los "montt-varistas"se distanciaron de los "ultramontanos", que defendían la independencia de la Iglesia y que, con ese fin, no trepidaron en aliarse con las fuerzas liberales. Era la Política en toda su expresión. Se sucedieron las reformas a la Carta Fundamental –partiendo por la que impedía la reelección presidencial– dando paso, en rigor, a un nuevo ciclo constitucional.[78]

José Joaquín Pérez Mascayano (1861-1871) fue el hombre de la transición "de un ideario a otro", pues durante su gobierno se preparó y comenzó el advenimiento al poder de la oligarquía liberal, "con todo su ímpetu de reforma y de secularización de las instituciones" (Campos Harriet, 1963: 185-186). Dictó una ley de amnistía (1861) a

---

[75] Donoso (1946: 174-227; 408 ss.) analiza con detalle los tres procesos: la lucha contra la influencia de la Iglesia, la libertad electoral y las bases de la organización democrática, incluida la Ley de Garantías Individuales de Varas y Matta (promulgada el 25 de septiembre de 1984). Cristi y Ruiz-Tagle (2006: 114) destacan el vuelco liberal de este periodo, que sólo se vería interrumpido por un golpe de Estado en 1924: "Se logra el sometimiento al imperio del derecho del Presidente de la República y de los titulares de la función ejecutiva, junto con limitar el poder de los militares y la Iglesia Católica. Se desarrolla una concepción liberal de los derechos que da predominio a la función legislativa en la organización del gobierno y se termina con las facultades extraordinarias del ejecutivo. (…) La participación y deliberación de los gobernados en las cuestiones públicas y el disenso se amplían considerablemente. El respeto al derecho como expresión de republicanismo se da en forma creciente y estable".

[76] Para Collier (2005), tal como la República Conservadora puede ser vista como una fusión del legado colonial y autoritario español con los ideales del constitucionalismo republicano (p. 57), la República Liberal es una "reconciliación" entre el ideal de orden y la libertad política (p. 23). Jaksic y Serrano (2010) analizan la continuidad del proyecto liberal en el siglo XIX y destacan como sus principales características (p. 71): i) el consenso en torno a la forma republicana de gobierno; ii) la búsqueda de equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que luego condujo al predominio del Congreso y iii) la promoción de la vía "reformista" por sobre la revolucionaria. Destacan, como factor de continuidad del período, el predominio del "liberalismo regalista" (*ibíd.* p. 85 y ss.). Poco a poco, el liberalismo torna hacia un discurso "pluralista" (igualitario) y los conservadores se vuelcan de la defensa de los privilegios de la Iglesia a la de la libertad. Eso desató el conflicto.

[77] Dos canónigos fueron sancionados por el vicario arzobispal luego de anular el despido de un joven sacristán de la Catedral de Santiago. Presentaron un "recurso de fuerza" ante la Corte Suprema, contraviniendo la ley eclesiástica, lo que generó un conflicto entre el arzobispo y el máximo tribunal (Collier, 2005: 259-265).

[78] Entre 1873 y 1874 se aprobó una serie de reformas a la Constitución: la que modifica el quórum legislativo; la de nacionalidad y ciudadanía, y derechos de reunión, asociación y libertad de enseñanza; la relativa a la composición del Congreso y la de estados de excepción (Campos Harriet, 1963: 312-313). Cristi y Ruiz Tagle (2006: 106) estiman que con estas reformas se impone una concepción constitucional de base "republicana y liberal en cuanto a los derechos y parlamentaria en cuanto a su idea de la organización política"; ello –según estos autores– habría dado origen a la "Tercera República chilena".

favor de los revolucionarios del 1859 y, a partir del 9 de julio de 1862, nombró a todos sus ministros de entre la fusión liberal-conservadora.[79]

En 1865 la mayoría del Parlamento, que ya se inclinaba por una reforma de la Constitución, aprobó una ley interpretativa de la carta fundamental que permitió a los disidentes ejercer su culto privadamente, así como fundar sus propias escuelas. Hacia fines del decenio, el ministro de Instrucción, Joaquín Blest Gana, estimó que la escuela alemana de Valdivia, de carácter privado, podía excluir de sus programas la enseñanza religiosa (Heise, 1959: 81). Apenas asumió el mando el Presidente Federico Errázuriz, en 1871, se suscitó el "problema de los cementerios", ante la negativa de un obispo de Concepción de dar entierro a un pariente del mandatario –Manuel Zañartu– por haber mantenido públicas relaciones con una mujer distinta de su esposa legítima. Un decreto de 21 de diciembre ordenó dedicar un lugar especial en los cementerios católicos para los incrédulos. A partir de esa fecha los cementerios fundados con fondos públicos serían laicos (Heise, 1959: 87-88; Campos Harriet, 1963: 199-200). El incidente del diputado Palazuelos, quien se había negado a prestar juramento al asumir el cargo y a quien posteriormente la Iglesia le negó la celebración de su matrimonio (incluso como disidente), planteó la necesidad de una ley de matrimonio y registro civil. El fin de la fusión liberal-conservadora sobrevino en 1874 debido a la supresión del fuero eclesiástico y la aprobación del código penal, precedida por la cuestión de la "libertad de exámenes".

El caso de los exámenes fue un tema de alto interés doctrinario en torno a la idea del "Estado docente",[80] pues involucraba el monopolio estatal en lo relativo a la validación de certificados, títulos y grados. Además, asignaba un cierto contenido a sus atribuciones de superintendencia y de inspección sobre establecimientos públicos y privados, las que en aquel tiempo eran ejercidas por determinadas autoridades o mediante exámenes ante comisiones que el Estado designaba (Heise, 1959: 88). La educación privada había crecido ya bastante y la falta de recursos hacía que el Estado tolerara e incluso subvencionara su desarrollo. Con el nuevo gobierno, en 1871, Abdón Cifuentes había asumido el cargo de ministro de Instrucción Pública, con el acuerdo explícito de abogar por la libertad de enseñanza, de la que como buen conservador era ferviente partidario. Se convino liberalizar los exámenes (de educación secundaria) manteniendo la supervigilancia estatal. El decreto respectivo se dictó el 15 de enero de 1873, en período de receso del Consejo Universitario para evitar protestas (Serrano, 1994: 230). Cifuentes reglamentó la facultad de los colegios particulares de realizar exámenes públicos en los mismos establecimientos y proponer comisiones, pudiendo el Consejo Universitario objetar uno o más integrantes y nombrar delegados. Además, podrían adoptar los textos y planes de estudio que estimaren convenientes, con tal de que alcanzaren los conocimientos mínimos exigidos por los grados universitarios. El Consejo se negó a ejercer sus facultades y hubo protestas en el Instituto Nacional, que

[79] Se llamó así a la nueva alianza política, que desplazó del poder a los nacionales de Montt y Varas. Lastarria integró este gabinete como ministro de Hacienda (Collier, 2005: 311).

[80] Valentín Letelier llegó a decir: "El que es dueño de los exámenes es dueño de la enseñanza y árbitro de la cultura nacional" (Jaksic y Serrano, 2010: 93).

perdía una de sus atribuciones principales. A resultas, Barros Arana fue destituido de la rectoría del Instituto, lo que irritó a la oposición. El ministro Cifuentes fue interpelado en la Cámara por Guillermo Matta y, aunque obtuvo el voto de confianza, al poco tiempo renunció. Errázuriz nombró entonces al liberal José María Barceló, quien dictó en 1874 un decreto revocatorio del de Cifuentes (Campos Harriet, 1963: 2012-202). A partir de este hecho comenzó a gobernar la Alianza Liberal, coalición política formada por liberales y radicales que desplazó la Fusión Liberal-Conservadora.

El quiebre del consenso católico y el desplazamiento del Gobierno hacia la izquierda provocó que la educación se transformara en un campo de batalla política. Emergía una nueva visión, que confrontaba la idea de Estado docente con una idea, al comienzo vaga, de libertad de enseñanza, que buscaba nada más defender los privilegios de la Iglesia. Los ultramontanos, desplazados del Gobierno y siendo minoría en el parlamento, obtuvieron sin embargo un improbable triunfo en la reforma constitucional de 1874 al consagrar ese derecho en la Carta Fundamental (lo que resulta menos sorprendente si se mira esto desde la lógica del compromiso en política). El debate enfrentó al sector conservador, liderado por Cifuentes, con el sector liberal encabezado por Miguel Luis Amunátegui.

Cifuentes planteaba que asociación y libertad de enseñanza son derechos naturales que no deben ser restringidos por el Estado (vía regulación) pues corresponden a derechos políticos y complemento indispensable de las demás libertades públicas; en el caso de la enseñanza, se trataría de un derecho primitivo e inviolable de los padres, un "derecho literario" que se vinculaba con la libertad de pensamiento. Cifuentes se opuso enfáticamente al monopolio estatal de la enseñanza en cuanto implicaba "oprimir a la vez la razón i la conciencia de los ciudadanos"; este monopolio, que había sido instaurado en Chile en la ley universitaria de 1842 –no en la Constitución–, solo tenía precedente en la época de Napoleón y ya no existiría en ninguno de los pueblos civilizados. Cuando la Constitución ordenaba establecer una superintendencia de educación pública se refería exclusivamente a la enseñanza costeada por el erario; según Cifuentes, la enseñanza "dada i costeada por los particulares quedó i es constitucionalmente libre". El monopolio de los exámenes –que Montt estableció por oficio– junto con el de los programas, trajo como consecuencia el monopolio de los métodos de enseñanza y el de los textos: "Toda libertad en materia de enseñanza quedó así confiscada, toda igualdad destruida, toda competencia imposible i toda iniciativa particular enflaquecida i aniquilada". Sin libertad serían difíciles, sino imposibles, los progresos en la enseñanza. Por otra parte, "la libertad i sus inevitables males serán siempre preferibles a la servidumbre i a sus males". En suma, el "Estado docente" sería a la enseñanza, lo que la censura a la libertad de pensamiento. "La educación es una obra de variedad infinita: nada le sienta peor que las miras uniformes, los resortes inflexibles i los movimientos forzados".[81] Estos argumentos, en definitiva, tuvieron

[81] Ver sus *Discursos sobre la enseñanza*. Pronunciados en la Cámara de Diputados (Cifuentes, 1882: 231-318, especialmente, pp. 241, 276, 281, 291, 294, 295 y 316).

(cierta) acogida, puesto que el 13 de agosto de 1874 se aprobó la reforma al numeral 6º del artículo 12 de la Constitución, garantizando "la libertad de enseñanza".[82]

Amunátegui sostenía que las asociaciones son ficciones jurídicas sometidas a la vigilancia de la autoridad civil; análogamente, los establecimientos educacionales debían quedar sujetos a la dirección e inspección estatal. Es un derecho y deber del Estado –el "poder social"– fomentar la instrucción pública e inspeccionar su régimen: "No puede ni debe dejar esclusivamente al celo de los particulares la jestión de un negocio de tanta magnitud, a cuyo bien o mal éxito está vinculada la suerte de la nación entera". La educación pública gratuita era vista, entonces, como una herramienta que favorece la democratización de la sociedad y la igualdad, pues evita la división de la sociedad en dos clases rivales: "la de la jente instruida y la de la jente ignorante". El "Estado docente" equivalía a decir "sociedad docente", que aprovechaba "en beneficio social la cooperación de gran número de individuos". Al derecho (libertad) de los padres, Amunátegui contraponía el derecho de los niños "*a la instrucción*". Defendía, por último, el sistema de exámenes, en cuanto medio para garantizar la seriedad de los estudios en un contexto en que existía libertad de fundar establecimientos, libertad de los padres para escogerlos y libertad de método.[83]

Domeyko señalaba el camino intermedio: "No soi partidario ni de que el Estado imponga a la nación un sistema de educación esclusivo i paralice la iniciativa particular, ni de que se niegue al Estado, no solamente el deber sino también la facultad de fomentar la instrucción pública, segunda i superior". Tan inoportuno, dijo, sería vender el Instituto Nacional a una empresa particular como expropiar los establecimientos privados de enseñanza. Propuso un sistema general de libertad de certificados, con examen de bachillerato e inspección del Consejo Universitario.[84]

Esa solución ecléctica es la que va a seguir la ley universitaria de 1879 y, con mayor o menor presencia estatal, tendrá efectos en la posterior evolución del sistema de educación superior chileno, hasta hoy.

2.8 La Ley de Enseñanza Secundaria y Superior de 1879

En 1876 todo indicaba que Benjamín Vicuña Mackenna sería el próximo Presidente de Chile: fue revolucionario en 1851 y 1859, intelectual, historiador y exitoso Intendente de Santiago. Pero enfocó su campaña hacia las masas, "a las clases obreras de Chile" y

---

[82] Con todo, se rechazó una segunda propuesta de Zorobabel Rodríguez para consagrar en la Constitución la libertad de las profesiones. Este diputado conservador creía que el Estado debía limitarse a otorgar educación primaria, ya que hacerlo en educación secundaria y superior atentaba contra el libre mercado y la libertad individual, amén de transferir recursos de los pobres a los ricos (Jaksic y Serrano 2010: 92).

[83] Sus ideas constan en la *Memoria* presentada por el Secretario general al Consejo Universitario, sesión del 21 de marzo de 1873. Ver: AUCH, XLIV, 1873, 89-101, especialmente, pp. 91-2.

[84] En cuanto a los exámenes, Domeyko estimó que no se podía volver al antiguo régimen de exámenes monopolizados por el Instituto y los liceos provinciales (por el mismo desarrollo de la enseñanza, que lo hace injusto e impracticable) ni "quedar en el estado actual de cosas" (por los abusos a que había dado lugar el decreto del 15 de enero). Véase: AUCH, XLIV, 1873, 191-201.

comenzó por las provincias; abogó por demoler la "organización agraria semifeudal" y atacó duramente al Presidente.[85] En revancha, Errázuriz tomó ventaja de la molestia que generó entre liberales y radicales una campaña realizada "a lo yanqui" (Encina, 1954, II: 1332) e impuso a su candidato en la convención de la Alianza Liberal en Santiago.[86] El elegido fue Aníbal Pinto, hijo de Francisco Antonio Pinto, o sea, un liberal de cuna. Pinto nombró a Lastarria en Interior y a Miguel Luis Amunátegui en Justicia e Instrucción Pública. Lastarria[87] se propuso completar la reforma constitucional con miras a "consolidar el régimen parlamentario para perfeccionar nuestro sistema representativo", la que fue sancionada en 1882 (Heise, 1959: 94). Amunátegui dictó un decreto que permitió el ingreso de las mujeres a las carreras universitarias, el que, irónicamente, tuvo origen en una solicitud fundada en el decreto anterior de Cifuentes,

[85] Según Heise (1959: 93) su campaña "representa la primera tentativa de interesar a la masa popular por la política". Esto generó inquietud en la oligarquía capitalina. Sobre Vicuña Mackenna, véase: Vicuña, 2013.

[86] Vicuña Mackenna criticó el carácter oligárquico de la Convención (había numerosos parientes del Presidente y del candidato), así como la alta presencia de funcionarios públicos. Vicuña Mackenna intentó un pacto con los Conservadores y se hizo proclamar en una "convención de los pueblos", pero terminó declinando su candidatura.

[87] Lastarria, un liberal convencido, presentó en 1843 un proyecto sobre instrucción primaria, antecedente del que se aprobaría en 1860 (Lastarria: 1907: 11-55). Después, votó por la supresión de los sueldos de la Universidad a pesar de ser uno de los profesores fundadores de la misma. En 1851 fue expulsado de su cátedra en el Instituto Nacional (por su presunto apoyo a la revolución). Este hombre de clase media, educado con becas en el Liceo de Chile y el Instituto Nacional, llegó a ser una de las figuras claves del período 1840-1880 gracias a su ingenio: "Lo tengo y lo luzco", se cuenta que dijo (véase Lastarria, 2001: 7). Impulsó el positivismo en Chile, filosofía desde la que atacó tanto a la iglesia como a las estructuras coloniales, (Silva, 2010: 43-55). Ahora bien, "mientras el positivismo fue usado en Brasil y México por las élites gobernantes para legitimar su poder y su presunta superioridad étnico-cultural, en Chile el positivismo se convirtió en la doctrina de las fuerzas mesocráticas para criticar el *statu quo* e intentar forzar una renovación societal de envergadura" (Silva, 2010: 48). Lastarria defendió la autonomía de la Universidad y la ampliación del acceso a la educación primaria y secundaria a las masas de la población: "¿Cuándo han sido cuestiones en el país esas que ahora se llaman cuestiones sociales? Que la instrucción primaria debe ser gratuita lo sabemos todos: desde nuestra independencia se ha sancionado esa declaración (…). La segunda cuestión está en saber quién debe dirijir la instrucción primaria. ¿No lo han resuelto ya los artículos 153 y 155 de la Constitución colocándola bajo la inmediata dirección del Estado? (…). Se agrega también que debe darse educación gratuita a las mujeres lo mismo que a los hombres; ¿quién lo ha dudado, señor?" (Lastarria, 1907: 39-40). Esta moción debería ser considerada como el hito más significativo del pensamiento liberal del período, ya que es la base del proyecto de Montt de 1849, que reconoce la educación como derecho, y que es señalado como tal por Jaksic y Serrano (2010: 94-95).

su adversario en la cuestión de los exámenes.[88] En 1881 Eloísa Díaz y Ernestina Pérez iniciaron lo que serían sus exitosas carreras como medico-cirujanas.[89]

El 13 de enero de 1879 se promulgó la ley que organizó la instrucción secundaria y superior, y creó el Consejo de Instrucción Pública, vigente hasta 1927 y a la cual, según Heise (1959: 94) "tanto el Liceo como la Universidad deben todo el prestigio que han logrado dentro y fuera del país". La ley mantuvo el principio de gratuidad de la educación pública, ordenando que la instrucción secundaria debía establecerse en cada provincia del país, como medio para solucionar la escasa cobertura que existía en ese nivel de enseñanza.[90] La superintendencia quedó delegada en el Consejo de Instrucción Pública, que sustituía en esa función al Consejo Universitario. El nuevo órgano era presidido por el ministro y a los miembros provenientes de la Universidad se sumaban el rector del Instituto Nacional y tres miembros nombrados por el Presidente de la República (Art. 7º). Sus atribuciones se centraban en la enseñanza secundaria y superior: Debía dictar los reglamentos y plan de estudios "de los establecimientos públicos de enseñanza"; fijar las pruebas finales para obtener grados universitarios "con la aprobación del Presidente"; determinar las pruebas para validar a los docentes extranjeros, e intervenir en el nombramiento y destitución del personal docente secundario y superior (Art. 9º). La Universidad retuvo el monopolio en el otorgamiento de títulos y grados (de bachiller y licenciado) así como la atribución de resolver sobre la validez y dispensa de los exámenes.[91]

---

[88] El decreto se origina en las solicitudes de dos directoras de colegios secundarios femeninos, Antonia Tarragó e Isabel Le Brun (en 1872 y 1876, respectivamente), en orden a que sus alumnas pudieran dar exámenes válidos para ingresar a la Universidad de Chile. Véase el relato de ambas peticiones y, en especial, la polémica en la prensa de la época por el decreto de Amunátegui, en Sánchez, 2008: 15-121. La reacción más extrema fue la de Zorobabel Rodríguez, quien publicó: "Los liceos de mujeres a cargo del Estado, no serán otra cosa que verdaderos burdeles costeados por los contribuyentes" (Jobet, 1970: 288; Labarca, 1939: 164).

[89] Eloísa Díaz rindió un examen brillante para obtener su grado de bachiller en Humanidades y, luego, se matriculó en la escuela de Medicina de la Universidad de Chile (Sepúlveda 2008: 166). Díaz fue la primera mujer en titularse de médico-cirujana en Sudamérica y desarrolló una vasta carrera en Chile. Ernestina Pérez, a su vez, continuó sus estudios y su carrera en Europa. Su ejemplo estimuló a muchas chilenas a optar por esta carrera, demostrando que ellas poseen las aptitudes requeridas. "No obstante, se restringe su entrada a la Escuela de Medicina al 10% del número que se acepta para ingreso de los hombres" (Klimpel, F., 1962: 158). Recién en 1892 se tituló la primera abogada, Matilde Throup, y en 1919 se tituló la primera ingeniera, Justicia Acuña Mena (Sánchez, 2006: 497-529).

[90] El Art. 1° determinaba que "con fondos nacionales se sostendrán establecimientos de enseñanza destinados: 1° A la instrucción secundaria: habrá a lo menos un establecimiento en cada provincia; 2° A la instrucción especial, teórica i práctica que prepara al desempeño de cargos públicos i para los trabajos i empresas de las industrias en jeneral; 3° A la instrucción superior que requiere el ejercicio de las profesiones científicas i literarias; 4° A la instrucción científica i literaria superior general en todos sus ramos (…)". El Art. 2º previene que "es gratuita la instrucción secundaria costeada por el Estado".

[91] Los exámenes particulares se rendían ante profesores de establecimientos nacionales, mediante un sistema de pruebas escritas, o ante comisiones nombradas por el Consejo. Se reconocían los exámenes rendidos en seminarios ante sus propios profesores (Art. 41). El Consejo debía nombrar comisiones en las cabeceras de provincia en que funcionen liceos o colegios particulares de instrucción secundaria y superior (Art. 42).

Por otro lado, la ley reconoció a las personas naturales y jurídicas la libertad de abrir establecimientos e impartir enseñanza secundaria y superior, con sus propios métodos y textos.[92] El Consejo podía ejercer por sí o mediante delegados las atribuciones de vigilancia y policía, en lo atingente a la "moralidad, salubridad y seguridad de los alumnos" en los establecimientos educacionales (Art. 9º numeral 8). Implicaba modular legislativamente el principio de libertad de enseñanza ya instalado en la Constitución y descentralizar la función fiscalizadora, otorgando mayor autonomía a los centros educacionales privados y prefigurando el sistema actual. En la práctica, en esta ley, los principios del "Estado docente" se equilibraban y compatibilizaban con la libertad de enseñanza.[93]

La universidad, por su parte, vio incrementada su autonomía: podía administrar libremente sus fondos y se puso término a la amovilidad de los empleados universitarios a discreción del Presidente (el Art. 19º calificó al rector, el secretario general y los decanos como "empleados superiores" a los efectos del Art. 82 Nº 10 de la Constitución). El Consejo podía determinar que las cátedras se proveyesen por concurso de oposición o de simple elección por la Facultad, o contratar profesores extranjeros; la destitución de algún funcionario requería un informe del Consejo al Presidente (Art. 30º). Los arts. 25 y 26 de la ley establecieron la libertad de cátedra; además, docentes y académicos tenían derecho a voto en la elección de rector.[94] La universidad se estructuró en cinco Facultades de modo similar a la ley de 1842, aunque ahora éstas se componían de miembros docentes, académicos y honorarios. Las Facultades también lograron mayor libertad de acción: se les reconoció la facultad de elegir a sus miembros y empleados; examinar los textos y trabajos científicos y elaborar infirmes a petición del Presidente de la República, el Consejo u otras autoridades; así como la de presentar, por medio del decano, una memoria anual sobre los trabajos de la misma (Art. 17). La ley acentuaba así el carácter docente y profesionalizante de la universidad (Serrano, 1994: 251; Labarca, 1939: 174; Jobet, 1970: 290). No obstante los avances del positivismo, la investigación científica aún no era un tema prioritario.

2.9 Valentín Letelier y el Instituto Pedagógico

El carácter ecléctico de la ley de 1879 es claro: frente a la Iglesia, la universidad se seculariza; frente al Gobierno, la universidad se hace más autónoma, y frente a la

[92] "Art. 3º: Toda persona natural o jurídica a quien la lei no se lo prohíba, podrá fundar establecimientos de instrucción secundaria i superior i enseñar pública o privadamente cualquier ciencia o arte sin sujeción a ninguna medida preventiva ni a métodos o testos especiales". En el Art. 4º se especificaban algunas excepciones (personas naturales que hubiesen cometido delitos).

[93] En materia de libertad religiosa, por ejemplo, los establecimientos de instrucción secundaria sostenidos por el Estado debían impartir la enseñanza religiosa (católica) para "aquellos alumnos cuyos padres o guardadores no manifiesten voluntad contraria"; pero el examen o certificado de estos ramos "no será obligatorio para obtener grados universitarios" (Art. 33º).

[94] Asignaba a los miembros docentes la dirección de los cursos que tenían encargados y les aseguraba "completa libertad para esponer sus opiniones o doctrinas acerca del ramo que enseñaren", sin perjuicio de ceñirse al programa aprobado por el cuerpo de profesores.

enseñanza privada, sus facultades disminuyen. Por eso, persisten las voces que reclaman una reforma de la Universidad de Chile en orden a "avanzar" hacia el "Estado docente". Valentín Letelier es el ideólogo que, a fines del siglo XIX, sistematiza y expone de modo orgánico una visión de Estado docente que promueve el rol central del Estado para reformar y dar un orden ("positivo") a la sociedad; desarrolla la idea de la educación como un derecho que debe ser garantizado por el Estado, pues es la clave de la unidad en el sistema político; y restringe la libertad de enseñanza a la libertad de cátedra de los docentes.[95]

Para Letelier, una política "positivamente científica" debía: "Mantener el orden sin trabar el progreso, favorecer el progreso sin perturbar el orden"; para lograrlo, el Estado debe imponer su autoridad: "Cuando lo juzguemos indispensable, impongamos obligatoriamente la instrucción, la vacuna, el ahorro, el seguro (…), los exámenes. Hagamos prevalecer siempre la autoridad del Estado sobre la de la Iglesia" (Silva, 2010: 57-8). Letelier compartía la "ley de los tres estadios" y veía la educación como el medio para llegar a la "etapa científica" (Jaksic, 2013: 107). El Estado, a su juicio, "debería convertirse en un Estado docente", ofreciendo una educación laica y científica, bajo la supervisión de una universidad docente (Silva, 2010: 60). Con este fin, Letelier impulsó un plan concéntrico de estudios, que pretendía avanzar en la enseñanza de las ciencias, desde las más "simples" a las "complejas" (Jaksic, 2013: 115); promovió la reforma de la Universidad de Chile (de la cual sería rector entre 1906-1911) y, entendiendo que la labor docente era clave en la transformación de la sociedad y la modernización del sistema educativo chileno, impulsó, junto con José Abelardo Núñez y Claudio Matte, la creación del Instituto Pedagógico, para la formación de docentes con métodos de formación modernos y mentalidad científica.

Fue en 1889 que el Presidente Balmaceda creó por decreto el Instituto Pedagógico y se contrató a un grupo de profesores alemanes para encargarse de su

[95] Letelier publicó *La filosofía de la Educación,* en 1892 y *La lucha por la cultura*, en 1895. Dice: "La instrucción no puede unir a todos los espíritus si no es universal, ni puede ser universal si no es pública, ni puede ser pública sino allí donde las tendencias democráticas del pueblo la imponen a las potestades". Desde el punto de vista político, "la escuela común es una institución esencialmente democratizadora", pues la escuela es como una república "sujeta al régimen de la igualdad". Tanto la política como la enseñanza son funciones sociales, donde una provee a su gobierno temporal y la otra al "espiritual". Se opuso a quienes concebían la enseñanza como una industria para someterla "a la ley de la oferta y la demanda", "tan libre que un ganapán cualquiera no tenga más trabas para establecer una escuela que para abrir una tienda". Refutó el argumento de que la libre competencia mejora la enseñanza y la cobertura; "en el hecho ocurre una cosa diferente: las escuelas se abren en las más grandes poblaciones, donde es mayor la cultura y menor la necesidad, y no en las poblaciones más atrasadas, donde es mayor la necesidad por ser menor la cultura". Y contra la interpretación conservadora de la libertad de enseñanza, que envuelve el derecho de fundar establecimientos, el de dar validez a los exámenes y el de conferir certificados, grados y títulos con efectos jurídicos; Letelier sostuvo que la esencia de la libertad de enseñanza "no envuelve otro derecho que el de profesar, desde una cátedra escolar, una parte cualquiera del saber humano sin sujeción a métodos ni doctrinas impuestas por la autoridad". Citas tomadas de Letelier, 1957: 67,69, 71 y 92.

dirección.[96] Esta entidad surgió como alternativa a una educación secundaria que se consideraba elitista (humanista) y una Universidad de Chile orientada exclusivamente a la formación profesional, que impedía "que se formen hombres de ciencias" (Jobet, 1970: 290). Según señalan Cox y Gysling (2009:151): "La formación sistemática de los profesores secundarios, como la formación de los profesores primarios, fue impulsada por el Estado más que por los intelectuales nucleados en torno a la Universidad de Chile". Letelier consideraba que la formación de profesores debía ser universitaria para "restablecer la unidad del intelecto" (la universidad como centro del saber) y porque debía darse en un grado superior a aquel en que ellos ejercerían (Cox y Gysling, 2009: 152-3). El proyecto, no obstante, fue objeto de críticas tanto desde los sectores conservadores proclericales –empeñados en la fundación de la UC– como desde el flanco liberal, representado por Barros Arana, quien lo calificó como un intento de "germanización del pueblo chileno".[97]La mayor resistencia vino de la Universidad de Chile y su Facultad de Filosofía y Humanidades, que cuestionó la legalidad del Instituto y postergó por un año la discusión de su plan de estudios. Según el propio Letelier había desconfianza por el respaldo que le dio Balmaceda y por el carácter experimental del Instituto. Jaksic (2013: 110) va más allá y piensa que los académicos se sintieron amenazados por los pedagogos que querían elevar su disciplina a la categoría de ciencia, y por sus intenciones de reformar la enseñanza secundaria, bajo influencias extranjeras. Con todo el Instituto tuvo bastante éxito desde que en 1890 el Consejo de Instrucción Pública lo puso bajo su dirección, como parte de la Universidad (Cox y Gysling, 2009: 154-5). Las ideas de Letelier tuvieron influencia en el currículum de las escuelas secundarias desde 1893 (en que se implemento un "plan concéntrico"), sobre políticos relevantes del siglo XX, como los mandatarios Arturo Alessandri y Pedro Aguirre Cerda (Jaksic, 2013: 117), y siguen resonando en el Chile de hoy.

2.10 Fundación de la Universidad Católica de Chile

Domingo Santa María caracterizó su gobierno (1881-1886) por la aprobación de reformas legales que buscaban secularizar el Estado: la Ley de Cementerios Laicos (2 de agosto de 1883); la Ley de Matrimonio Civil (16 de enero de 1884) y la Ley de Registro Civil (16 de julio de 1884). Al ambiente creado por la discusión sobre estas leyes laicas y la obligatoriedad de la enseñanza religiosa (resuelta por la ley de 1879), se sumó el conflicto desatado tras la muerte del arzobispo Rafael Valdivieso en 1878. Santa María –invocando el patronato– quiso nombrar a monseñor Taforó, considerado un liberal por los conservadores. La Santa Sede rechazó el nombramiento y el Gobierno expulsó al delegado papal, monseñor Del Frate, en enero de 1883. El Arzobispado quedó vacante

[96] Decreto firmado por el ministro del ramo, Julio Bañados, el 29 de abril de 1889 (Jaksic, 2013: 108; Cox y Gysling, 2009: 153-5).

[97] Por las influencias de Letelier, secretario de la delegación chilena en Berlín entre los años 1882-1885, tiempo que aprovechó para estudiar el sistema educacional alemán, que era considerado uno de los más avanzados y efectivos de Europa (Jobet, 1970: 291).

hasta que en 1887 se designó a monseñor Mariano Casanova.[98]

Ante el avance del liberalismo laico, los grupos más conservadores y religiosos decidieron enfrentarlo en su propio terreno, *i.e.*, tomando las banderas de la libertad. Desde esa trinchera, comenzaron a defender la libertad de enseñanza, la autonomía individual y los derechos de la Iglesia. En efecto, para los católicos, la libertad de enseñanza descansaba "sobre los derechos e intereses más sagrados": primero, el derecho (y deber) de los padres de educar a sus hijos; segundo, el derecho de la Iglesia para educar a la juventud y tercero, el "derecho de los particulares para comunicar a otros la ciencia que poseían". La libertad de enseñanza era reclamada, a su turno, por tres grandes intereses: i) el de los contribuyentes, que no tenían obligación de costear con sus impuestos la enseñanza fiscal, por aplicación del principio de subsidiariedad[99] (pues el Estado no tenía derecho a establecer un sistema de educación que los particulares harían más barato y de mejor calidad); ii) el de profesores y alumnos, en cuanto la docencia es una carrera liberal como cualquier otra y los alumnos podrían encontrar "instrucción más barata, más fácil y de mejor calidad" mientras mayor fuera el número de colegios libres y la competencia; y iii) el interés de la ciencia, que "ganaba con la libertad de enseñanza, mientras que languidecía entre las ataduras ociosas del monopolio" (Krebs, 1981: 62-63). Al entregar al Estado el monopolio de la enseñanza y privilegiar los colegios fiscales –se sostenía– no solo se vulneraba la libertad de enseñanza garantizada en la Constitución y se discriminaba a los particulares; se traicionaban también los mismos ideales liberales.[100]

Como hemos visto, mientras se mantuvo la unión de la Iglesia con el Estado no hubo ningún conflicto, pues, para los católicos, el único "Estado docente" podía ser el Estado católico, como se sostuvo en un artículo de la Revista Católica en noviembre

---

98 El Gobierno prohibió un viaje del obispo de La Serena, que se negó a pedir la autorización oficial, en 1882, y suprimió las dotaciones de los vicarios de Ancud y Valparaíso, con posterioridad a la expulsión de Del Frate. La relación entre la Iglesia y el Estado se tensó al punto que hubo quienes postularon la separación definitiva, liderados por el diario *El Ferrocarril*. En agosto de 1883 se presentó un proyecto de reforma constitucional a ese efecto. El Gobierno apoyó un proyecto de reforma parcial, referido al carácter oficial de la religión católica, al juramento presidencial y a la integración del Consejo de Estado, pero manteniendo el patronato. El proyecto no prosperó al faltarle la ratificación del Congreso siguiente (Serrano, 1981: 164-78).

99 Rafael Fernández Concha sostenía que la función del Estado en materia de enseñanza era supletoria de la actividad privada, sobre todo "en las sociedades nuevas y atrasadas en cuanto lo exijan las circunstancias y los recursos lo permitan"; tanto en educación como en el campo económico "la acción privada es, por lo general, preferible a la acción pública en todos sus aspectos" (citado por Jobet, 1970: 325).

100 "La estatolatría, que elimina los derechos de los individuos i de la familia, para que lo absorba todo el Estado, es no solo incompatible con la libertad de enseñanza, sino con la libertad personal, con la libertad relijiosa i con la libertad política. Luego es un contrasentido en una República" (Joaquín Larraín Gandarillas, citado por Krebs, 1981: 64). Zorobabel Rodríguez representaba el esfuerzo de los conservadores por conciliar la doctrina católica con los ideales políticos y económicos del liberalismo y con el espíritu científico. Acusaba a los liberales criollos de no creer en las soluciones de libertad y, en cambio, recurrir siempre al autoritarismo "con sus restricciones, reglamentos y monopolios" (Sofía Correa, 1981: 78-87).

de 1873 (citado por Krebs, 1981: 65). Solo cuando avanzó el liberalismo laico, en el campo político, en la legislación, en los medios de comunicación y en la enseñanza, los católicos vieron la necesidad de reorganizarse, iniciar la defensa y emprender –en palabras de monseñor Carlos Casanueva– la "*reconquista*".[101] Así, para recuperar terreno, poder e influencia, surge en los sectores pro-clericales la necesidad de fundar círculos obreros y estudiantiles católicos, la "Unión Católica" y, cuando ésta languidece, una Universidad Católica. La Iglesia, como parte de su estrategia de "reconquista", cuestionó sistemáticamente al "Estado docente", pues era "*El medio mortífero de que se valía el liberalismo para sus maléficos designios*" (Krebs *et al.*, 1994: 29). No solo se criticaba al "Estado docente" como una amenaza para la libertad de enseñanza, sino además como un intento de adoctrinar a la población chilena en las "falacias" del liberalismo (que ya habían sido condenadas por el Papa).

Por ello, la Unión Católica se propuso promover el establecimiento y multiplicación de los colegios y difundir la doctrina católica como "preservativo" contra esos errores (Bravo, 1992: 161). Más tarde, advierte la necesidad "de una gran institución que abarque a la vez la enseñanza secundaria y la profesional bajo los auspicios de maestros cristianos", y acuerda promover, de acuerdo con las autoridades diocesanas, la fundación de una Universidad Católica, nombrando una comisión para este efecto (Krebs *et al.* 1994: 15). El edificio de la –extinguida– Unión Católica se destinó a la nueva universidad, lo que según Bravo (1992: 161) "es todo un símbolo del clima en que nace la Universidad Católica".

La Universidad Católica fue fundada el 21 de junio de 1888, por decreto del arzobispo Mariano Casanova, quien nombró promotor de la obra a Joaquín Larraín, arzobispo de Anazarba y exdecano de la Facultad de Teología de la Universidad de Chile.[102] Nótese que la Universidad Católica no nace como una institución privada sostenida por benefactores, ni como establecimiento congregacional, sino como una *"institución oficial de la Iglesia"* (Krebs *et al.*, 1994: 15). En realidad, como se desprende del discurso inaugural de su primer rector, Joaquín Larraín, la nueva universidad pretende llenar el vacío dejado por la Universidad de Chile, en

---

[101] Dice Casanueva en sus *Recuerdos íntimos:* "La 'Unión Católica' dio la voz de la movilización de nuestros soldados. No bastaba unirse para la defensa, era necesario luchar para reconquistar el terreno perdido y con las mismas armas que ellos habían estado usando contra nosotros: organización política, prensa, enseñanza, instituciones económicas y obreras" (citado por Krebs, 1981: 67).

[102] Al debatirse la cuestión de la libertad de exámenes en el Consejo Universitario, en 1873, Larraín señaló que debía garantizarse la libertad de la enseñanza. Para ello, debían abolirse "todas las trabas innecesarias para seguir una carrera" (AUCH, 1873, sesión del 17 de marzo, p. 83-84). "Es tiempo –dijo– de que se vaya desprendiendo la Universidad de la tutela de la juventud, que Dios ha entregado a los padres de familia" (*ibíd.*, p. 85). En una *Memoria* sobre esta cuestión, aunque acepta que en los países nuevos la instrucción pueda ser gratuita en los colegios estatales, para quienes "no pueden costearla", esgrimió que "la concurrencia del Estado no ha de ser ruinosa para los profesores de los colejios libres". "La libertad de enseñanza –argumentaba el Decano Larraín– será además una palabra vana i el progreso de la instrucción harto lento, mientras los establecimientos privados no puedan entrar libremente en competencia con los del Estado, para ensayar diversos planes de estudio, métodos y testos de enseñanza" (*ibíd.*, p. 119).

cuanto universidad nacional y católica que cumple y encarna los principios constitucionales de Estado confesional y libertad de enseñanza (Bravo, 1992: 162-169).[103] A diferencia de los inicios de la universidad estatal, uno de los pilares del proyecto institucional de la UC era la enseñanza, dentro de un marco valórico concordante con la doctrina católica. Además, Larraín y Abdón Cifuentes –que fue presidente de la comisión encargada de reunir recursos para el sostenimiento de la obra y primer Secretario General de la UC– establecieron la conveniencia de crear una escuela técnica que diera formación práctica para facilitar el ascenso de las clases trabajadoras y contribuir desarrollo económico y tecnológico (Krebs *et al.* 1994: 17-18; Bravo, 1992: 169).

En marzo de 1889 el rector propuso y el arzobispo confirmó el cuerpo docente y profesional, así como los planes de estudios; el 1º de abril de 1889 se dio inicio a las actividades académicas, con dos Facultades, una de Leyes y otra de Matemáticas (un propedéutico con miras a desarrollar la carrera de Ingeniería) y la Escuela industrial, con 50 alumnos (Campos Harriet, 1960: 195). El 28 de julio de 1889, el papa León XIII, otorgó a la universidad su "Bendición Apostólica" (Krebs *et al.* 1994: 22).

La UC contaba con sus propias fuentes de financiamiento, mediante donaciones, cuotas y aportes de benefactores, para asegurar su sustentabilidad. Ello serviría de base para sus demandas por mayor autonomía. La Iglesia, con la nueva Universidad como "buque insignia", se alzó en definitiva como el principal promotor de la libertad de enseñanza y la competencia entre instituciones de enseñanza como clave para la mejora de la calidad.[104] Por otro lado, se argumentaba que la libertad de enseñanza aseguraba la creación de más establecimientos educacionales, contribuyendo a la diversidad social, cultural y económica de la nación. Y de allí surge el reclamo de igualdad de trato, entre colegios públicos y particulares. Joaquín Larraín decía: "*La noble emulación, que despierta el entusiasmo, solo puede existir entre rivales que son iguales*" (cit. por Krebs *et al.*, 1994: 33).

Luego de la Revolución de 1891 –durante la cual se interrumpió por un breve lapso la actividad académica– la Universidad Católica creció lenta pero sostenidamente. A la muerte de su primer rector (1897) tenía unos pocos cientos de alumnos, carecía de

[103] Larraín también definió la UC como "universidad libre", *i.e.*:"una corporación que no vive del aliento ni de la inspiración oficial. La nuestra aspira al honor de deberlo todo a su propio y abnegado trabajo y a las simpatías que logran inspirar sus doctrinas, sus profesores y sus métodos. Y espero que no se apasionen sino por un ideal: el de trabajar con desinteresado celo y por la sólida educación de la juventud. Estas grandes cosas encierran estas tres palabras: Universidad Católica libre" (Krebs *et al.*, 1994: 17).

[104] Abdón Cifuentes lo expuso así: "¿Quién [lo] pone en duda ya que la perfección i la abundancia nacen de la competencia i de la rivalidad de 1os esfuerzos individuales, i que todo monopolio es remora i obstáculo de todo perfeccionamiento i de todo progreso? La competencia es una lei de perfección en la sociedad. Ella desarrolla la enerjia humana, multiplica 1os esfuerzos, despierta la emulación, el celo, el espíritu de sacrificio, el entusiasmo por el progreso. Sin la libertad, la instrucción se duerme en la rutina i queda estacionaria, lo que importa tanto como decir retrógrada" (cit. por Krebs *et al.*, 1994: 32).

personalidad jurídica y sus títulos no eran reconocidos; era aún una mezcla de institución académica, escuela técnica y colegio secundario (Krebs *et al.*, 1994: 86). Pero ya tenía una identidad y un proyecto definido; disponía de ciertos recursos y algunos bienes raíces. En los tres rectorados siguientes (hasta 1920), creó nuevas Facultades y carreras, incluyendo Medicina, consolidó las existentes y se instaló en su casa definitiva en la Alameda. En 1920 pasó por una crisis interna, por diferencias entre el rector Martín Rücker y el arzobispo Crescente Errázuriz, que culminó con la renuncia del primero.

2.11 La República Parlamentaria y la irrupción de la clase media

La principal causa de la guerra civil de 1891 fue el desacuerdo entre el Presidente Manuel Balmaceda (1886-1891) y el Congreso respecto al régimen político establecido en la Constitución, en especial al rol del Congreso en la conformación del gabinete. El texto (Art. 82 Nº 6 de la Carta) favorecía la opinión de Balmaceda, de que no se requería el acuerdo del Congreso para nombrar a los ministros. La práctica reciente y sus propias opiniones como parlamentario avalaban la opinión del Congreso. Pero Balmaceda impulsaba también un ambicioso programa de inversiones en infraestructura (creó el ministerio de Obras Públicas), desarrollo y educación (se fundaron en su período 60 escuelas y ocho liceos, y la matrícula escolar casi se duplicó). El conflicto, entonces, se refería también al control de las decisiones presupuestarias (Faúndez, 2011: 60-70; Encina 1954, III: 1716-20). El Congreso se negó a aprobar el presupuesto para ese año y Balmaceda decidió implementar el presupuesto del año anterior; el Congreso adoptó un acuerdo para destituirlo, junto con sus ministros, y el Presidente respondió dictando un decreto que implicaba establecer una dictadura (Encina 1954, III: 1819-22). Ninguna de esas últimas resoluciones tenía base constitucional. La guerra se resolvió a favor del bando del Congreso.

La República Parlamentaria fue, en realidad, un seudoparlamentarismo, ya que solo operaba uno de sus elementos esenciales: la responsabilidad de los ministros ante el Congreso (la Constitución no preveía la facultad ejecutiva de disolver la Cámara de Diputados ni la clausura de los debates, tampoco la facultad del Congreso de intervenir en la conformación del gabinete). Heise (1959: 115) afirma que este seudoparlamentarismo significó "la dictadura irresponsable del parlamento" y produjo "un desquiciamiento total de la administración pública" (en 33 años hubo 121 ministerios). El multipartidismo y la inestabilidad ministerial que caracterizaron esa etapa, impidieron cualquier intento de desarrollar obras de mayor aliento; la oligarquía vencedora de 1891 solo se interesó en afirmar su supremacía sobre el Ejecutivo, por lo que siguió postergando la aprobación de las leyes de Presupuestos y obstruyendo los proyectos de ley del Gobierno. Importa anotar que este régimen se implantó sin reforma de la Constitución (lo que prueba que el Derecho, incluso el constitucional, cambia

también por vías no formales).[105]

El nuevo siglo se inició con señales de cambio social. Las huelgas de trabajadores se hacían cada vez más frecuentes. Bajo la presidencia de Germán Riesco (1901-1906) se sucedieron las huelgas de obreros de la Compañía Inglesa de Vapores y de la Sudamericana de Vapores, la "de la carne" y la de Antofagasta. Se dictó una Ley de Habitaciones Obreras (Nº 1.838) el 20 de febrero de 1906 y, en paralelo, se fundaron las primeras organizaciones sindicales. La preocupación por la "cuestión social" se hizo cada vez más patente y una convención del partido Radical preconizaba ya un "socialismo de Estado".[106] Durante la presidencia de Pedro Montt (1906-1910) tuvo lugar la huelga de los trabajadores del salitre en Iquique y se aprobó la Ley de Descanso Dominical (Nº 1.990, de 26 de agosto de 1907). El Presidente Ramón Barros Luco (1910-1915) promulgó en 1912 la Ley de Protección a la Infancia y en 1914, la denominada "Ley de la Silla", mientras Luis Emilio Recabarren fundaba el Partido Socialista Obrero. Bajo la presidencia de Juan Luis Sanfuentes (1915-1920), a su turno, se aprobaron las leyes sobre accidentes del trabajo (30 de diciembre de 1916) y de salas cuna en establecimientos industriales (13 de enero de 1917). Se promulgó el Código Sanitario y la Ley de Educación Primaria Obligatoria (26 de agosto de 1920).

Gradualmente, comenzó a jugar un rol cada vez más importante la clase media, que se había ido conformando a la par con el desarrollo del sistema educacional y el de las burocracias estatal y privada.[107] Movilidad hubo en el siglo XIX, según González

---

[105] Según Silva Bascuñán (1997: 62), "sin que se hubiera modificado una sola regla de la Constitución, la derrota, en la lucha armada, de la tesis presidencial, condujo en adelante a la interpretación de su texto en sentido favorable a la mayoría que se formaba en las Cámaras". Después de la guerra, hubo tres reformas menores que no establecían formalmente un sistema parlamentario: la ley de 12 de diciembre de 1891, que otorgaba a la Comisión Conservadora la facultad de convocar la legislatura extraordinaria; la de 7 de julio de 1892, sobre inhabilidades parlamentarias, y la de 26 de junio de 1893, que sustituyó el veto absoluto por el veto suspensivo del Ejecutivo en la aprobación de las leyes (*ibíd.*, p. 63). Faúndez (2011: 57) afirma que el régimen político había cambiado desde antes de las reformas de la década de 1870.

[106] Pinto y Valdivia (2001: 7) exploran el proceso de politización de los sectores populares pampinos durante las primeras décadas del siglo XX y sitúan su estudio "en la encrucijada entre la historia política y la historia social". Lo que se denominó "cuestión social", fenómeno característico de las primeras décadas del siglo XX chileno, consiste en el reconocimiento social de la pobreza asociada a la producción capitalista, que se hizo "angustiante" por la inexistencia tanto de redes de solidaridad y protección como de reglas para solucionar los conflictos. Generó un ambiente de creciente violencia que puso en duda la capacidad de mantener la cohesión de la sociedad nacional, reclamando la atención de los afectados y gobernantes (Pinto y Valdivia, 2001: 9-22). La vía rupturista o revolucionaria, según los autores, surgió desde los propios sectores populares, se fundaba en una visión clasista de la sociedad y promovía la lucha de clases como medio para corregir los males sociales; la vía alternativa o populista, por su parte, promovía la conciliación social y el dirigismo estatal.

[107] El Chile del siglo XIX nació a la vida independiente básicamente con dos clases sociales, la dirigente y la clase trabajadora, formada principalmente por mestizos (Heise, 1959: 121). El Chile del siglo XX, aunque al comienzo sigue siendo una sociedad estratificada, se caracterizó por la emergencia y relevancia creciente de la llamada "clase media" (lo que va acompañado de un proceso de urbanización acelerada). Junto con tomar la dirección de la enseñanza pública, secundaria y superior,

(2011), pero no de tipo vertical, sino horizontal: maestros artesanos, comerciantes, propietarios agrícolas y mineros integraron una clase media formada, al comienzo, con independencia del Estado. Esta pasó luego de productora a asalariada (producto, más bien, del hecho que una vez alcanzada cierta posición, se insertó en el sistema educacional público). Lastarria, Varas, Antonio García Reyes y Eusebio Lillo fueron exponentes de esa clase emergente que poco a poco fue ganando influencia. Según Heise (1959: 122) desde 1879 empieza a "apoderarse de la enseñanza pública, mientras la oligarquía conservadora abandona este campo enarbolando la bandera de lucha contra el Estado docente".

A resultas, se inició el ascenso político de la burguesía mesocrática, liderada por Arturo Alessandri, de la mano con dos tendencias nuevas propias del siglo XX: la creciente democratización y el estatismo. Ello se debió a la pérdida de valores tradicionales de la oligarquía gobernante y a su incapacidad para enfrentar la "cuestión social". En efecto, el Gobierno había usualmente utilizado su poder y a las Fuerzas Armadas para reprimir los movimientos obreros y campesinos (Cea, 2008: 28-29). Un símbolo de lo anterior fue el asalto a la Federación de Estudiantes (el 21 de julio de 1920) y el posterior "proceso a los subversivos".[108] De ese modo, la oligarquía no podía sino ser desplazada del poder por los grupos mesocráticos. Aquella luchó y llegó al Gobierno en el siglo XIX para defender la libertad; la clase media buscará el poder en el siglo XX con la bandera de la igualdad y de una mayor justicia social (Heise: 1959, 124). También cambió, según Heise (1959: 132) la forma de concebir el Derecho: Las normas ya no se miran como "valores absolutos" sino como productos del proceso social.

2.12 La Ley de Educación Primaria Obligatoria

Desde 1860 existía en Chile educación pública gratuita y desde fines del siglo XIX se había incrementado de manera importante el presupuesto público para educación y el número de establecimientos de enseñanza. La cobertura y la asistencia media de los matriculados eran no obstante bajas, lo que se traducía en un alto nivel

---

la clase mediase instala en lugares relevantes en la administración pública y en el ejército, posiciones que serán clave en la política del siglo XX.

[108] La Federación de Estudiantes de Chile (FECh) ya contaba con capacidad de organización y, junto al movimiento obrero, representaba una fuerza de cambio en el país; por ello, sospechando una maniobra para impedir el triunfo de Alessandri, se opuso a la movilización de tropas hacia el norte y abogó por una solución pacífica del "problema de Tacna y Arica" (tema limítrofe pendiente con el Perú, desde la Guerra del Pacífico, que va de 1879 a 1883). El sector conservador y nacionalista calificó esta actitud de antipatriótica y la juventud oligárquica atacó el local de la FECh y quemó su biblioteca, contando con la pasividad de las fuerzas policiales. El Gobierno de Sanfuentes canceló la personalidad jurídica de la FECh y el Consejo de Instrucción Pública amonestó a los dirigentes estudiantiles. Posteriormente, varios dirigentes estudiantiles y obreros fueron detenidos, muriendo el poeta José Domingo Gómez en la prisión.

de analfabetismo.[109] Por eso, entrando al siglo XX, comenzó a debatirse sobre la obligatoriedad de la instrucción y el rol que correspondería al Estado para asegurarla.[110] La aprobación de la ley no sería fácil.

El primer proyecto en este sentido fue presentado por el senador radical Pedro Bannen, el 18 de junio de 1900, para obligar a los padres o tutores a enviar a la Escuela a los niños entre 6 y 12 años durante un mínimo de tres años. El ministro del Interior, Ramón Barros Luco, comunicó su aceptación –en todas sus partes– por el Gobierno, y la Comisión de Instrucción Pública del Senado lo informó favorablemente, con algunas modificaciones.[111] Defendieron la iniciativa su autor y los senadores Silva Cruz y Enrique Mac-Iver. Argumentaban que la obligación de los padres era compatible con un artículo vigente del Código Civil;[112] que había capacidad ociosa en las escuelas; que era un deber del Estado el fomento de la educación del pueblo, agente fundamental para el desarrollo del país y de su democracia.[113] Para responder a las objeciones de los conservadores, Mac-Iver decía que "la escuela laica no está en el proyecto" y "queda en todo su vigor la lei de 1860. La instrucción relijiosa seguirá dándose en las escuelas" (Egaña, 2004: 19). A pesar de ello, los senadores conservadores se opusieron, liderados por Blanco Viel, Walker Martínez, Errázuriz Urmeneta y Matte Pérez. Impugnaban la centralización de la enseñanza y la intromisión del Estado en un ámbito privativo de los padres, lo que conculcaba la libertad de los individuos. Esto, dijo Blanco, "es entrar en el terreno del socialismo, que no reconoce límites".[114] Aducían que la disposición del Código Civil no se refiere a una instrucción determinada en sus contenidos por el Estado; si así fuera, vulneraría la libertad de enseñanza consagrada en la Constitución. Criticaron la imposición de penas que solo afectaría a la clase más desvalida; pero en especial, les preocupaba la influencia laica que inspiraba la propuesta (Egaña, 2004: 20-

[109] Según el Sexto Censo General (1907) 48,4% de la población chilena permanecía analfabeta y solo 17% de los niños entre 5 y 15 años atendía la escuela. Según Labarca (1939: 229) el analfabetismo ese año alcanzaba 60%.

[110] Pinto (1981: 226-40) da cuenta de los argumentos liberales sobre la reforma educacional entre los años 1874 y 1884, esgrimidos en numerosos artículos de prensa (entre otros, por Valentín Letelier, Jorge y Juan Enrique Lagarrigue, Juan Serapio Lois y Ricardo Passi). Junto con propiciar una educación científica, proponían la instauración de una instrucción obligatoria, general, laica y gratuita.

[111] Se definió que la edad de asistencia sería entre 7 y 12 años y la obligación mínima se rebajaba a dos años. La instrucción debía darse en un establecimiento escolar y no en "escuelas públicas del Estado", como rezaba el proyecto original de Bannen (Egaña, 2004: 17).

[112] Art. 224 del Código Civil de 1856: "Toca de consuno a los padres (…) el cuidado personal de la crianza i educación de sus hijos lejítimos".

[113] También decían que la ley no afectaría "jamás" a las clases cultas ni a las menos elevadas, con hábitos de moralidad y orden social. Su objetivo eran sólo los "infelices niños cuyos padres por indolencia o depravación, los dejen abandonados a la ignorancia… terreno bien preparado para la jerminación de futuros criminales" (Egaña, 2004: 18). Ese sector de niños pobres analfabetos se estimaba en 80% de la población entre 6 y 15 años.

[114] Agregó Blanco: "imponiendo la obligación de mandarlos a la escuela i de adquirir cierto mínimum de conocimientos, importa forzosamente la creación de un derecho injustificado e irracional a favor del Estado". Boletín de Sesiones del Senado, Sesión 12ª, Ordinaria, de 24 de junio de 1902, pp. 181-182 y 185.

21). Walker declaró que aceptaban la enseñanza gratuita para quienes no tenían medios para costeársela y la preferían pagada "para los que la pretenden superior o profesional"; la querían en todo caso "formando una perfecta armonía sobre las bases de la familia", y "cristiana" porque esos "son el fundamento del orden social".[115] Errázuriz criticaba la falta de recursos docentes, de infraestructura y presupuestarios para llevar a la práctica el proyecto; propuso, en consecuencia, aumentar las escuelas normales, fundar nuevas escuelas, establecer un aporte municipal para la instrucción primaria, descentralizar la administración de las escuelas –con un rol más significativo de los municipios– y subvencionar a los particulares. Se planteó también la necesidad de restringir la gratuidad de la enseñanza secundaria y superior, para beneficiar la enseñanza primaria (Egaña, 2004: 23-24).[116] En 1903 el proyecto fue rechazado.

En 1909 los diputados Miguel Varas y Enrique Oyarzún presentaron dos proyectos sobre la materia en la Cámara. Por tal motivo, esta encargó a la Comisión de Instrucción Pública la redacción de un proyecto, el que fue entregado a la Sala en agosto de 2010. Los conservadores se opusieron nuevamente (Egaña, 2004: 16). En 1917 se presentó un nuevo proyecto de diputados radicales. Los conservadores levantaron una contra-propuesta (la obligatoriedad ya no despertaba tanta resistencia ideológica) y surgieron otras, como la del diputado Manuel Rivas. Se nombró una comisión para aunar criterios y el proyecto fue aprobado en 1917 en la Cámara. Los diputados conservadores Rafael Gumucio y Tomás Menchaca defendieron el proyecto. El acuerdo incluía la mantención de la enseñanza religiosa –salvo que los padres manifestaren objeción ante la escuela–, la subvención para la enseñanza particular y la presencia de un párroco en las Juntas Comunales de Educación. En 1918 se formó un comité central proeducación primaria obligatoria, presidido por Darío Salas.[117]

El proyecto fue postergado por el Senado; la principal preocupación era que la implementación de la ley demandaría una gran cantidad de recursos y, por tanto, sería una importante fuente de poder (Egaña, 2004: 16 y 25-6). Alessandri cuestionó la presencia del párroco en las juntas comunales, ya que "no tiene funciones civiles" y "no es pedagogo"; "no forma ni puede formar parte por razón de sus funciones del Estado docente". Sería un retroceso para los progresos alcanzados "en orden a la secularización de todas nuestras instituciones fundamentales".[118] El senador Enrique Mac-Iver cuestionó el rol asignado a los municipios, "que no han sabido cuidar ni del pavimento de las calles ni del alumbrado público".[119] El mayor costo que implicaba el proyecto pareció paralizar, otra vez, los debates (por la disminución de ingresos derivada de la crisis del salitre), hasta que en 1919 el ministro de Instrucción Pública, Pablo Ramírez, promovió un acuerdo para que la ley se despachara en 1920. El senador Guillermo Rivera cuestionó la subvención a escuelas particulares que seleccionaban a sus alumnos,

---

[115] Boletín de Sesiones del Senado, Sesión 25ª, Ordinaria, de 23 de julio de 1902, pp. 515-516.

[116] Egaña (2004) constata la similitud de esta propuesta y las reformas de la dictadura a partir de 1980.

[117] Salas impulsó la aprobación de la instrucción primaria obligatoria, en cuanto defendía la funcionalidad social y económica de la educación (Ruiz, 2010: 76-8; Labarca, 1939: 230-3).

[118] Boletín de Sesiones del Senado, Sesión 29ª, Ordinaria, de 4 de agosto de 1919, p. 690.

[119] Boletín de sesiones del Senado, Sesión 21ª, Ordinaria, de 16 de julio de 1919, p. 444.

mientras que la escuela pública, que "es para todos" en ocasiones no disponía "de bancos en que pudieran sentarse las alumnas". Indicó que esto iba encaminado a "alejar de las escuelas del Estado a los alumnos".[120]

La ley finalmente se promulgó el 26 de agosto de 1920, con el Nº 3.654 y la firma del ministro de Instrucción Pública, Lorenzo Montt. La instrucción obligatoria era una sentida aspiración de los partidarios del "Estado Docente" y, a pesar de su corta vigencia (fue modificada en 1927), esta ley es el antecedente indiscutible de la consagración constitucional de este principio en la Constitución de 1925. Ciertamente era un avance en términos del derecho a la educación. Heise (1959: 130), por ello, la califica con entusiasmo como la "ley de enseñanza primaria obligatoria, gratuita y laica". En rigor, la ley no establece una enseñanza laica;[121] en cambio, mantuvo las subvenciones a establecimientos particulares (con y sin fines de lucro, confesionales o seculares), lo que permitió que se siguieran creando establecimientos de este tipo con aporte estatal.[122]

2.13 Síntesis del período

Desde los inicios de la República en Chile, la educación fue considerada como un derecho social, entendido en este período como una condición para el ejercicio de la ciudadanía y para la estabilidad del pacto social. Como tal, la educación debía estar al alcance de todas las personas y exigía un rol activo de parte del Estado en la configuración y desarrollo del sistema educativo.

En efecto, la Constitución de 1833, eficaz hasta 1925, estableció que la educación pública debía ser una atención preferente del gobierno, bajo cuya autoridad debería operar una superintendencia de educación pública encargada de la inspección de la enseñanza nacional. El Congreso, en tanto, debía aprobar un plan general de educación nacional.

La primera universidad nacional, la Universidad de Chile, se erigió sobre los cimientos (o, mejor dicho, las ruinas) de la universidad real (la que, a su vez, se edificó

---

[120] Boletín de sesiones del Senado, Sesión 16ª, Ordinaria, de 7 de julio de 1919, p. 344.

[121] Precht (2006: 709) argumenta que el Estado chileno nunca ha sido "laico". Incluso la separación de la Iglesia y el Estado sancionada en la Constitución de 1925 fue, para Precht, una separación "con privilegios", que incluyó la potestad de la Iglesia de abrir establecimientos educacionales y mantuvo la (posibilidad de) enseñanza religiosa en establecimientos públicos. Tanto es así que en su momento ese acuerdo desalentó a los partidarios del Estado laico, al punto que José Guillermo Guerra la calificó de "transacción o componenda" entre los ideales liberales y los intereses de la Iglesia católica.

[122] Los arts. 38-41 obligaron a los dueños de fundos y empresas industriales con más de 200 obreros a fundar y establecer una Escuela Elemental; el Art. 43 les otorgó a estas escuelas subvención "por alumno de asistencia media"; el Art. 44 extendió dicha subvención a los demás establecimientos generales o vocacionales, "sostenidos por instituciones de beneficencia, por sociedades de cualquier clase, por particulares o con emolumentos de los padres de familia" siempre que sean gratuitos, que se imparta la enseñanza mínima (no siendo obligatoria la doctrina cristiana), que funcionen en local higiénico, que tengan una asistencia mínima y funcionen al menos 180 días del año. El Art. 45 de la ley sujetó a las escuelas particulares subvencionadas a la supervigilancia del Consejo de Instrucción Pública en cuanto a "las condiciones de la educación i a la forma en que se realiza el trabajo de los alumnos, a la moralidad i al estado sanitario de los locales".

sobre la antigua universidad pontificia) con la doble misión de constituirse en academia superior y superintendencia del sistema de enseñanza nacional. Pronto, como era de esperar, las dos funciones entraron en tensión (los primeros debates, con ocasión de la ley de 1842, versaron sobre la autonomía de la universidad y la pertinencia del modelo napoleónico). El ideal de "Estado docente" solo podía subsistir mientras el concepto fuera lo suficientemente vago (como las cláusulas constitucionales) y perdurase el consenso aristocrático-conservador-católico.

Sin embargo, la educación como fundamento del pacto social exigía el acceso universal a la enseñanza primaria y eso estaba lejos de lograrse. Dos nuevas tensiones se introdujeron en el sistema educacional: la necesidad de expandir la educación inicial versus la formación de la élite y la idea de universidad docente frente al "lujo" de la universidad–academia. La creación de las escuelas normales (luego el Instituto Pedagógico), de la Escuela de Artes y Oficios, así como la aprobación de la Ley de Instrucción Primaria de 1860, comenzaron a resquebrajar la unidad del sistema (respondían a fuerzas centrífugas).

Si bien la ley de 1860 estableció la gratuidad de la enseñanza primaria bajo la dirección del gobierno, permitió asimismo el desarrollo de las escuelas privadas (costeadas por las familias) y promovió la descentralización. Comenzaba a perfilarse, como dice Brunner (2010), "la configuración de un régimen mixto de provisión educacional con un estatuto de derechos y deberes para las redes que participaban en el sistema".

En 1871 se inició la República Liberal (Ruiz Tagle, 2016). El (lento) avance del Estado laico y democrático generó una serie de roces con la Iglesia Católica así como cambios en la lectura de la Constitución. Como resultado de la primera de esas pugnas, en 1874 se reconoció constitucionalmente la libertad de enseñanza. Luego, se dictó la ley de 1879, que reconoció a los privados la libertad de abrir establecimientos e impartir enseñanza secundaria y superior. Amplió también la autonomía de la Universidad de Chile, restándole su función de superintendencia. Menos de una década después, se fundó la Universidad Católica, una de las primeras universidades privadas del continente. El "Estado docente" cedía paso a un sistema mixto y, desde entonces, la política pública y las leyes armonizarían la coordinación estatal con la libertad de enseñanza.

Es que el texto constitucional –como el de las leyes– siempre está abierto a nuevas interpretaciones. En 1891, sin ir más lejos, se produjo en Chile una verdadera "mutación constitucional"[123] sin que tuviera lugar una reforma (formal) de la misma. Cambió el régimen de gobierno, es decir, uno de las "decisiones políticas fundamentales" (Schmitt, 2011: 60). Con la "república (seudo) parlamentaria" (Heise, 1959) se acentuó la práctica de la negociación y del compromiso político. Las

[123] Las normas constitucionales son el resultado de la interpretación del texto constitucional; no el texto mismo. Respecto de los procesos mutación constitucional y concreción normativa, véase Sant'Ana (2012).

leyes y las políticas públicas, en adelante, serían el resultado de un balance de los intereses en disputa.

Como observa Núñez (1987: 30), es cierto que al finalizar el siglo XIX el sistema nacional de educación se había constituido "bajo égida estatal", pero al mismo tiempo "experimentaba una paulatina expansión". Si en 1860 había 18.000 estudiantes en las escuelas básicas y 2.200 en las escuelas medias del sistema público, hacia 1900 ya se registraban en ellas 157.000 y 12.600 estudiantes. En 1920, llegaron a ser 346.000 y 49.000 estudiantes, respectivamente (Meller, 1996: 26). Ese crecimiento fue permitiendo la incorporación de los sectores medios y más tarde populares a la educación; pero seguía siendo un sistema segregado, concebido y estructurado de acuerdo con los intereses de la oligarquía dominante. La reforma pedagógica impulsada por Letelier, a fines de ese siglo, fue un primer intento de modernizar la educación chilena. En 1900 las escuelas privadas contaban con 56.500 estudiantes de nivel primario y cerca de tres mil estudiantes secundarios. Las universidades tenían 1.108 alumnos (Labarca 1939: 216-217). En 1901 había 1700 escuelas públicas y 459 escuelas privadas (Campos Harriet, 1960: 31). Si bien la cobertura aún era insuficiente, la expansión educacional modificó la concepción de los derechos de educación y libertad de enseñanza y la forma en que se relacionaban. A medida que los derechos fundamentales se expandían, nuevas tensiones iban surgiendo entre ellos.

La Universidad Católica surgió, precisamente, en el contexto de un fuerte debate sobre el rol del Estado y los particulares en educación, y –aunque pueda sostenerse que "el predominio de la universidad estatal, por su poder político y sus recursos humanos y financieros, fue incontrarrestable por muchas décadas" (Serrano, 1994: 254)– la competencia por alumnos, recursos e influencia ya se había instalado en el horizonte. ¿Es la UC un símbolo de la derrota eclesiástica en la lucha por el control de la educación? (Jaksic, 2013:102); ¿O más bien el símbolo de la resistencia y adaptabilidad de la Iglesia? No se conoce ninguna evidencia de que la fundación de la UC haya sido vista por la Iglesia y los sectores que la apoyaban como un retroceso o una claudicación. Tampoco los partidarios del "Estado docente" la sintieron como una victoria (habría sido, en todo caso, un paradigma de victoria pírrica, en que se gana una batalla para perder la guerra). En rigor, la UC emergió como la alternativa católica a la universidad pública (en la cual campeaba el "positivismo") y, por ende, fue el primer desafío explícito al control estatal en la educación superior. Como señala Levy (1995: 92), fuera de Colombia, Chile es un caso especial en América Latina hasta el primer tercio del siglo XX[124]. La historia que se ha examinado sirve para explicar esta particularidad del caso chileno. La creación de la Universidad Católica serviría luego de impulso a la creación

[124] Hasta la década de los treinta sólo se sumó la Universidad Católica del Perú (1917). Para Levy (1995), la "ola católica" es la primera de una serie de tres movimientos que explican el desarrollo del sector privado de educación superior en América Latina. En Chile, como se verá, no es factible distinguir esa etapa de la segunda, la de las universidades de "élite". La evolución universitaria en Colombia tampoco responde a esa explicación, ya que allí las primeras universidades privadas son reacciones laicas al carácter oficial de la religión católica, lo que había hecho perdurar las universidades "mixtas" de la época colonial.

de nuevas universidades privadas en el país, las que pronto serían reconocidas como "cooperadoras de la función educacional del Estado" y recibirían, al igual que escuelas y liceos privados, subvención estatal.

En suma, tanto el carácter "social" del derecho a la educación como los principios de iniciativa y participación privada, autonomía y libre elección en materia de enseñanza, tienen una larga historia en Chile y todos son parte de nuestra tradición republicana.

Capítulo 3

Configuración del Sistema Mixto y Plena Autonomía Universitaria: Bajo el Estado de Compromiso

A partir de la presidencia de Arturo Alessandri Palma (1920-1925) se consolida el cambio de ciclo constitucional. De un lado, porque Alessandri Palma promulgó la Constitución de 1925 y, luego, la hizo eficaz a partir de su segundo mandato (1932-1938). Del otro, porque su elección en 1920 marcó el inicio del fin del orden oligárquico y el comienzo del Estado mesocrático y de bienestar (Subercaseaux, 2009). Este ciclo constitucional, también denominado como "República Democrática" (Cristi y Ruiz-Tagle, 2006; Ruiz Tagle, 2016), se extiende hasta el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.

Arturo Alessandri contribuyó a instalar un nuevo imaginario político en el espacio público, mediante un discurso reformador y de "politización desde abajo" (Subercaseaux, 2009). Basó su estilo de acción política y su programa presidencial en la búsqueda de soluciones a la "cuestión social", apelando a una relación carismática con su "querida chusma". Por eso, Pinto y Valdivia (2001: 20-21) no se niegan a calificarlo de "populista"–si bien establecen diferencias con otros regímenes latinoamericanos– sobre la base de los siguientes elementos comunes de esa clase de gobiernos: la búsqueda de la armonía social, la visión del Estado como árbitro supremo de los conflictos y el recurso ocasional a la movilización controlada del pueblo, en comunión con su líder.[1] Su programa hacía énfasis en ampliar la democracia, fomentar la industria y las obras públicas, regular las relaciones entre capital y trabajo (leyes sociales) e implementar un "Estado benefactor" para las clases populares. Ese estilo ("progresista" y "popular") le valió ser conocido como "el León de Tarapacá", gracias al éxito alcanzado en la campaña senatorial de 1915; al punto que esta es considerada como la primera elección moderna de nuestra historia, en cuanto el retador logró superar los vicios de clientelismo y cohecho del sistema tradicional (Pinto y Valdivia, 2001: 110). La elección de 1920, a pesar de lo estrecho del resultado, confirmó esta nueva "significación política" del voto (Pinto y Valdivia, 2001: 117).

Después de la Revolución Rusa, el movimiento obrero era ya un actor importante en la escena política chilena. La elección se dio en un clima de exaltación política: eran los años de crisis de la industria del salitre y, por ende, de las arcas fiscales.[2] En 1920, los

---

[1] Un rasgo del modelo alessandrista, que lo diferencia de otros regímenes populistas, fue la opción por el camino institucional, dentro del marco de una democracia liberal y del reconocimiento de los trabajadores como ciudadanos (personas con derecho a voto). Su propuesta postulaba que la "legislación social reguladora y el papel paternalista del Estado eran los mecanismos más adecuados para resolver la cuestión social, y simultáneamente garantizar el crecimiento económico" (Pinto y Valdivia, 2001: 105 y ss.).

[2] Como explica Meller (1996: 22-28), el salitre natural era un insumo clave para la fabricación de explosivos y como fertilizante. Chile llegó a ser su mayor productor mundial. Esta materia prima llegó

candidatos a la presidencia fueron Luis Barros Borgoño, por la fracción Unión Nacional; Luis Emilio Recabarren, por el Partido Obrero Socialista, y Alessandri, por la Alianza Liberal (integrada por los partidos liberal, radical y demócrata). Fenómenos como la migración campo-ciudad, el crecimiento de las principales urbes y una incipiente industria cultural ya anunciaban los inicios de la cultura de masas (Subercaseaux, 2009). Barros Borgoño obtuvo más votos, pero Alessandri ganó en electores (fue la última elección presidencial indirecta). Alessandri –el caudillo popular– no contó con mayoría en el Senado y a poco andar tuvo oposición desde la misma Alianza Liberal, de un grupo de diputados radicales liderado por Pablo Ramírez.[3] Su programa reformista no avanzaba y, en proporción inversa, cundía el descontento. La crisis económica no cedía, se retrasaba el pago a los empleados públicos –Fuerzas Armadas incluidas– y aumentaba la cesantía.

A comienzos de 1924 el Presidente, por medio de su ministro del Interior, Pedro Aguirre Cerda, y del presidente del Senado, Luis Claro Solar, promovió un acuerdo entre la Alianza y la Coalición para aprobar una serie de reformas legales y constitucionales (pactos del 31 de enero de ese año). Así, se acordó facultar al Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados por una vez dentro de los cuatro primeros años de su mandato y de los dos primeros años del período de ésta; establecer la dieta parlamentaria; hacer compatibles las funciones parlamentarias con las de profesor de la enseñanza superior; rebajar el quórum de funcionamiento de las Cámaras; restringir solo a la Cámara de Diputados la facultad de censurar gabinetes; otorgar al Ejecutivo la potestad de pedir urgencia para un proyecto de ley, así como la de cerrar la discusión de la ley de presupuestos 40 días antes de que debiera empezar a regir. Además, los pactos incluyeron la modificación de los reglamentos de las Cámaras, con el objeto de permitir la clausura del debate por simple mayoría (Heise, 1959: 145; Silva Bascuñán, 1997: 70-1). No obstante, el gabinete se desintegró pronto, dado que se atribuyó al Presidente un intento de intervención electoral en la jornada del 2 de marzo. Por esta causa, no alcanzaron a aprobarse las modificaciones al reglamento del Senado ni las reformas constitucionales.

La Cámara de Diputados había aprobado un proyecto, iniciativa del Ejecutivo, que permitía conceder a diputados y senadores, por medio de ley, asignaciones a título de indemnización o de gastos de representación, no obstante la gratuidad del cargo parlamentario consagrada desde la reforma de 1892. El Senado la aprobó a su vez el 3 de septiembre de 1924, mientras un buen número de oficiales se retiraba de las tribunas, a instancias del ministro de Guerra, haciendo "ruido de sables", para luego continuar

---

a representar, hasta la Primera Guerra Mundial, 70% de las exportaciones totales. Entre 1895 y 1920 el salitre aportó casi 50% de los impuestos totales. La producción de salitre sintético durante la Primera Guerra Mundial inició el declive de la producción de este mineral en Chile.

[3] Según Silva (2010: 74 ss.) Ramírez era un "tecnopolítico". Fue ministro de Justicia e Instrucción de Sanfuentes, primer Contralor y ministro de Hacienda de Ibáñez. Era partidario de la reforma social y política. Promovió la instrucción primaria obligatoria, en cuanto "base sólida y duradera" de una nación moderna. Como diputado, criticó continuamente a Alessandri en la Cámara por no satisfacer los objetivos de reforma del sistema.

deliberando en el Club Militar. El 5 de septiembre una delegación de oficiales entregó sus demandas al Presidente. Alessandri se comprometió a lograr la aprobación de las reformas en el Congreso y esa misma noche juró un nuevo ministerio, presidido por el inspector general del Ejército, Luis Altamirano. El 8 de septiembre el Congreso aprobó 16 leyes exigidas por los militares, entre otras: la Ley de Presupuestos para 1924, de Contrato de Trabajo (Nº 4.053), de Seguro Obrero (Nº 4.054), de Accidentes del Trabajo (Nº 4.055), de Tribunales de Conciliación y Arbitraje (Nº 4.056), de Organización Sindical (Nº 4.057), de Cooperativas (Nº 4.058), de Previsión para Empleados Particulares (Nº 4.059), de Planta del Ejército y aumento de los sueldos de las Fuerzas Armadas. El 9 de septiembre Alessandri promulgó todas esas leyes, que representan un cambio profundo en la política social chilena, renunció al mando y pidió autorización constitucional para salir del país. Las Cámaras se limitaron a concederle el permiso para ausentarse por seis meses, y el Presidente se asiló en la Embajada de Estados Unidos. El 11 de septiembre de 1924 se produjo un golpe de estado militar, ahondando la crisis institucional (Campos Harriet 1963: 259-60 y 341-2; Silva Bascuñán 1997: 72-3).

3.1 La Universidad de Concepción y los primeros aportes fiscales a universidades privadas

En este contexto histórico –de cambio social acelerado– nació la Universidad de Concepción, tercera universidad creada en Chile, en 1919. Fue la primera universidad regional (ubicada fuera de la capital) y la segunda de naturaleza privada. Nació de la necesidad de descentralizar la educación universitaria (concentrada hasta ese momento en Santiago) y con el antecedente del "curso fiscal de Leyes" del Liceo de Concepción, que habilitaba para rendir exámenes de licenciatura ante la Universidad de Chile, del cual surgieron políticos, magistrados y un presidente de la República (Juan Antonio Ríos).[4] Enrique Molina,[5] a la sazón rector del ya centenario Liceo de Concepción, relata que él mismo propuso la idea de fundar una universidad estatal en Concepción al Presidente Sanfuentes.[6] Se formó entonces un comité pro Universidad y Hospital

[4] Concepción había contado con educación superior, primero con la Universidad Pencopolitana, la que se mantuvo entre 1724 y 1767 y que pertenecía a la compañía de Jesús; el Seminario Conciliar, a su turno, daba cátedras de Teología y Filosofía, y desde 1865 el Liceo de esa ciudad dictaba un curso de Leyes.

[5] Destacado filósofo, abogado y uno de los primeros graduados del Instituto Pedagógico. Molina dirigió la reacción contra el positivismo. Como egresado del Instituto pedagógico, creía en la educación "como medio para reformar la sociedad". Abogó por la instrucción primaria gratuita, secularizada y obligatoria, y criticó el concepto de libertad de enseñanza que se oponía a ella. Así entendida, dijo, "no es otra cosa que una desorganización erradamente individualista, feudal y anárquica" (Jaksic, 2013: 138-40). Fue ministro de Educación durante el Gobierno de González Videla, entre agosto de 1947 a julio de 1948.

[6] Decía Molina (1945: 10) en el discurso del 10º aniversario de la Universidad: "Recuerdo que en 1917 solicité, en una entrevista, del Presidente de la República, señor Juan Luis Sanfuentes, que fundara la Universidad de Concepción. Pero ese tiempo no concebíamos, y así fue durante dos años más, que la universidad pudiera existir de otra manera que fundada por el Estado (…). El Presidente acogió el

Clínico de Concepción, liderado por el propio Molina y por el Dr. Virginio Gómez, entre otros.[7] El comité se convenció de que el Gobierno iba a dilatar la creación de la Universidad y optó por abrir sus cursos en 1919, constituyéndola como corporación de derecho privado.[8]

La nueva entidad se basó en el pluralismo religioso, político y filosófico, y la autonomía respecto del Estado, la Iglesia y de cualquier grupo o partido político.[9] En sus inicios la universidad penquista se financió con aportes de benefactores locales, fiestas y giras estudiantiles para recaudar fondos, colectas y algunas subvenciones municipales y las matrículas que pagaban los estudiantes. La prosperidad llegaría con la Lotería de Concepción (establecida en 1921).[10] En 1924 se iniciaron los cursos de Medicina (con acuerdo del Consejo de la Universidad de Chile) y comenzó a publicarse la revista *Atenea*. En 1928 tenía 435 alumnos y en 1933 alcanzó una matrícula de 773 estudiantes.

La Universidad Católica y la Universidad de Concepción mejoraron su posición competitiva a partir del financiamiento obtenido del Estado en la Ley de Presupuestos de 1923.[11] En el origen de este aporte se encuentra una propuesta del Presidente

---

proyecto con muy buena voluntad, pero las eternas dificultades financieras le impidieron tomarlo inmediatamente como un propósito del Gobierno".

7 Véase la reseña de los fundadores de la Universidad, en Vivaldi y Muñoz (1994). Para sus primeros años de desarrollo, ver: "La universidad de Concepción", en Revista Atenea, año I número 1, abril de 1924.

8 Según relata Molina (1945: 11) "El comité se cansó de esperar y en un gesto de audacia y de fe resolvió, sin más ni más, abrir la Universidad a principios de 1919. Iniciaron sus trabajos entonces las Escuelas de Farmacia, de Dentística, de Química Industrial y de Educación con un curso de inglés". La Universidad obtuvo su personalidad jurídica mediante decreto de Justicia del 14 de mayo de 1920.

9 El propio rector Molina (1945: 65) destacó al conmemorar el 25º aniversario, que esta universidad "no nació como órgano del Estado, ni a la sombra de la Iglesia, ni por obra de la manuficencia de algún millonario" (como sería el caso de las próximas dos universidades privadas, surgidas en Valparaíso).

10 En sus comienzos, se la llamó eufemísticamente "donaciones con sorteos". Los sorteos fueron cuestionados por ilegales, ya que el Código Penal sancionaba a los agentes de loterías no autorizadas legalmente (Art. 276). En octubre de 1922 los senadores Ochagavía y Huneeus objetaron que se recurriera a un mecanismo irregular para financiar a la Universidad de Concepción, si bien el segundo estaba dispuesto a elaborar o apoyar una propuesta que sustituya esos ingresos por un aporte fiscal. Los senadores Zañartu, Concha y Aguirre Cerda defendieron a la Universidad, destacando su labor docente y la ausencia de fines lucrativos (ver SCL: Sesión 17ª, Extraordinaria, de 18 de octubre de 1922, p. 123-7 y Sesión 20ª, Extraordinaria, de 25 de octubre de 1922, pp. 164-70). El 11 de octubre de 1924 un decreto de la junta militar entonces en el poder puso término a los sorteos. La Lotería de Concepción se regularizó, finalmente, por Decreto Ley Nº 484 del 20 de agosto de 1925, con las firmas de Arturo Alessandri y el ministro José Maza. En septiembre de 1930 una ley del Presidente Carlos Ibáñez amplió la extensión de las regalías a la Universidad. A resultas, la Universidad recibía aproximadamente 60% de las utilidades, el resto debía ser distribuido a la Beneficencia, la Cruz Roja Chilena, las Universidades de Chile y Católica, y los hospitales Militar y Naval. Molina (2013: 316) recuerda cuando debió ir en defensa del patrimonio de la Lotería de Concepción, para librarla "del zarpazo" de los senadores Rudecindo Ortega y Pablo Neruda, quienes querían destinar parte de sus ingresos para una Casa de Cultura en Santiago.

11 Antes la Universidad de Concepción había recibido alguna subvención anual que no pasaba de los 50.000 pesos (Molina, 1945: 12; SCL Sesión 17ª, Extraordinaria, de 1922, *op. cit.*, p. 125), pero no está

Alessandri de auxiliar a la Universidad de Concepción con la suma de 200.000 pesos.[12] El Senado, en definitiva, acordó incluir en la partida 15, del presupuesto de Instrucción Pública un aporte de 550.000 pesos para otorgar una subvención igual y simultánea a ambas universidades.[13] En definitiva, el beneficio, de 275.000 pesos a cada una, se asignó mediante Decreto Supremo (DS) 2.347 de 4 de agosto de 1923, firmado por Alessandri y el ministro de Justicia e Instrucción Pública, Alcibíades Roldán, conforme a lo dispuesto en la ley 3.965.[14] La antigua pugna entre Estado docente y libertad de enseñanza –y la consecuente distinción entre educación pública y privada– comenzaba a quedar atrás, gracias a la presencia de esta universidad regional y laica, cuya función era valorada como "de bien público" por los liberales, demócratas y radicales.

Este primer aporte fiscal a universidades privadas responde, entonces, claramente a un acuerdo político entre los sectores liberal, conservador, demócrata y radical. Implícitamente, quedó establecida la justificación de "bien público", de aporte a la cultura y al desarrollo nacional, para el financiamiento fiscal a universidades privadas, incluso en detrimento de la institución estatal, que poco a poco comienza a perder –o a compartir– sus privilegios. Esto marca uno de los rasgos peculiares del sistema universitario chileno, ya que, a partir de este momento, se legitiman –asimilándose a la estatal– y comienzan a predominar en número las entidades privadas (Levy, 1995: 166). Asimismo, a causa de este compromiso político, otra característica del modelo chileno

---

claro el origen de ese aporte (es probable que se refiera al ítem destinado al curso fiscal de leyes del Liceo).

[12] El Presidente había justificado el aporte por la ventaja de contar con una universidad para las familias del sur, por tratarse de una "obra de bien público", "de gran alcance social" y que, en el futuro, implicaría "una disminución para el Fisco de las obligaciones que hoy le impone el desarrollo de la cultura pública". Sesión 75ª, Extraordinaria, de 20 de diciembre de 1922 (SCL, p. 998-999).

[13] En la Sesión 15ª, Ordinaria, de 25 de junio de 1923 (SCL, p. 374) los senadores Juan Enrique Concha y Francisco Huneeus propusieron igualar ambas subvenciones, dado que la comisión mixta había aprobado un aporte de $350.000 para la Universidad de Concepción y de $200.000 para la Universidad Católica. Los senadores Romualdo Silva y Alfredo Barros Errázuriz argumentaron a favor de igualar las subvenciones dado que la UC atendía a 2.000 alumnos. La indicación fue aprobada por 15 votos contra 3. En laSesión 21ª, Ordinaria, de 5 de julio de 1923, (SCL, p. 497-8) se da cuenta que la Cámara de Diputados acordó reponer el texto de la comisión mixta. Romualdo Silva pidió al Senado insistir en su primitiva resolución, dado que "se trata de la primera manifestación de los poderes públicos a favor de la Universidad Católica" y "la diferencia que se quiere establecer no está justificada". El senador Pedro Aguirre Cerda se opuso al aporte a la UC señalando: "Nuestra Universidad, la de Chile, la Universidad que sirve a todos, la que no tiene ninguna tendencia sino el estudio de la ciencia por la ciencia, la que no tiene ningún adjetivo agregado para excluir a otros, esa universidad se encuentra en una situación bastante difícil, muy angustiada. La Universidad Católica, cuyas actividades yo debo respetar y respeto, tiene recursos considerables". Aguirre Cerda agregó que no era comparable la situación de la Universidad de Concepción con la de la UC, ya que aquella "recién nace a la vida en el Sur del país, y está prestando utilísimos servicios en actividades que no ha podido desarrollar hasta ahora la Universidad de Chile, porque ha carecido de recursos para hacerlo; de modo que es muy natural que a ésta se le otorguen todos los recursos que necesite". José Alessandri y Guillermo Bañados, quien tenía un hijo en la UC, defendieron el trato igualitario, argumentando que en la UC no se excluía a nadie por sus ideas políticas o religiosas. La modificación de la Cámara fue rechazada por 19 votos contra 6.

[14] Agradezco este dato a Enrique Fernández.

será la ausencia de control administrativo sobre el uso de los recursos fiscales (desburocratización). Desde ahora y hasta el golpe de Estado de 1973, las universidades chilenas –estatales y privadas– reclamarán, a la vez, mayor financiamiento estatal y mayor autonomía frente al Ejecutivo.

3.2 La Constitución de 1925

El 20 de marzo de 1925 Alessandri estaba de vuelta, convocado por un nuevo movimiento militar, para organizar una asamblea constituyente. El 7 de abril designó, por DS Nº 1422, una "comisión consultiva" para preparar el proyecto de reforma constitucional y estudiar el mecanismo para convocar a la asamblea constituyente. Una vez redactado el proyecto definitivo, el Presidente optó por convocar a un plebiscito, aduciendo la conveniencia de que la soberanía popular no delegara sus facultades, sino que las ejercitara mediante el voto directo (Decretos Leyes Nos. 461, de 31de julio, y 462, de 3 de agosto, ambos de 1925). El 30 de agosto de 1925 se aprobó por esa vía la nueva Constitución (con el apoyo de 43% de los inscritos y la abstención de los partidos Radical, Conservador y Liberal Unido), poniendo término definitivo a la etapa de la República Parlamentaria (Pfeffer, 1985: 23-24; Silva Bascuñán, 1997: 74-82).

La Constitución promulgada el 18 de septiembre de 1925 (aunque, como veremos, comenzaría a regir solo desde 1932) significó un avance tanto en un sentido político como social. En lo político, el Presidente de la República recobró autoridad, no solo en cuanto podría nombrar y remover a voluntad a los ministros (Art. 72, Nº 5), sino también porque los acuerdos que adoptase la Cámara de Diputados en su labor de fiscalización de los actos del Gobierno ya no comprometerían la responsabilidad política de los mismos (Art. 39, Nº 2). El Presidente de la República pasó a ser elegido mediante votación directa de todos los ciudadanos, duraba seis años en el cargo y no podía ser reelegido para el período siguiente (arts. 63 y 62). Se concedieron amplias atribuciones colegisladoras al Presidente de la República, que no solo incluían la sanción y promulgación de las leyes y el derecho de veto, sino también la iniciativa exclusiva en ciertas materias, la facultad de fijar urgencias para el despacho de las leyes y de intervenir en su discusión mediante los ministros respectivos, así como la facultad de convocar al Congreso a legislatura extraordinaria y de prorrogar su legislatura ordinaria (Arts. 72 Nº 1, 53, 45, 44 Nos 4 y 12; 46, 78, 72 Nº 3, y 57). Se entregó a la Corte Suprema la facultad de declarar inaplicable, en los casos que conociese o vía recurso especial, cualquier precepto legal contrario a la Constitución (Art. 86). Finalmente, se sujetó la reforma constitucional a las normas de ley ordinaria, con un quórum más alto de aprobación y requiriendo la ratificación del Congreso pleno. Además, el Presidente tenía la facultad de proponer modificaciones a las reformas acordadas por el Congreso y, a falta de acuerdo, podía consultar a la nación (arts. 108 y 110).

La "democracia social" instaurada mediante esta Constitución buscaba responder a los anhelos de mayor desarrollo y justicia social de las clases medias y populares; asimismo, reconocía un nuevo rol del Estado. Este "llega hasta dirigir el ciclo económico, o por lo menos, a contrarrestar sus malos efectos" y "sustenta como un ideal

el impuesto directo" (Heise, 1959: 149). Esta democracia, según plantea igualmente Heise (1959: 149), extendió su autoridad desde el sistema político al económico, incorporó gradualmente los derechos sociales[15] y promovió la cooperación, seguridad social y el control popular de la política. Sus elementos serían un Ejecutivo fuerte y un pueblo mejor educado, con una sólida base económica. En efecto, la Constitución de 1925 reconoció la función social del derecho de propiedad y el ideal regulativo de asegurar a todos los habitantes un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y las de su familia. Estableció asimismo como deberes del Estado la protección al trabajo, a la industria, a las obras de previsión social, a la habitación sana, a las condiciones económicas de la vida, a la salud pública y el bienestar higiénico del país (Art. 10, Nos 10 y 14). Esta Constitución mantuvo el principio de libertad de enseñanza en el encabezado del artículo 10 N° 7, prescribiendo la "educación pública" como atención preferente del Estado, la educación primaria obligatoria y la superintendencia de "educación pública", en términos similares a la de 1833.[16]

Con la consagración constitucional de la libertad de conciencia y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opusiesen a la moral, las buenas costumbres y el orden público (Art. 10, Nº 2), se pondría fin al reconocimiento oficial de la Iglesia Católica como religión del Estado y se sancionó la separación de la iglesia y el Estado.[17]

La separación de la Iglesia con el Estado, en definitiva, armonizó las relaciones del gobierno con la Universidad Católica y sirvió para consolidar el sistema educacional mixto. Este hecho institucional –unido al reconocimiento de la libertad de enseñanza– incrementó el poder de la Iglesia sobre sus instituciones, a costa del estatal, al tiempo que ayudó a que las universidades católicas pasaran a considerarse instituciones "públicas",[18] lo que en definitiva acabó con la idea de "Estado docente". Crecientemente, una parte importante de la clase política y profesional era educada en la Universidad Católica, lo que en el hecho aseguraba una relación con el Estado sin mayores contratiempos. De rebote, la influencia de la Universidad Católica en la esfera pública contribuiría a la consolidación institucional de otras Universidades privadas en el país,

---

15 Como ya lo habían hecho la Constitución mexicana de 1917 y la de Weimar de 1919.

16 "Art. 10: La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: (…) 7º La libertad de enseñanza. La educación pública es una atención preferente del Estado. La educación primaria es obligatoria. Habrá una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno;".

17 Una separación, como dice Precht (2012: 237), "con privilegios", que simplemente implicó la renuncia estatal a ejercer el patronato y la renuncia de la iglesia al Presupuesto del Culto (después de un plazo). Los avances de la laicidad no han sido anticlericales o antirreligiosos, agrega Precht (2006; 2012), ya que en Chile se han mantenido o se mantuvieron por largo tiempo la objeción de conciencia; el uso de símbolos religiosos en establecimientos públicos y el juramento en las ceremonias oficiales; la participación de entidades religiosas en la educación y la enseñanza religiosa en escuelas públicas; la asistencia religiosa en cárceles, hospitales y cuarteles; el secreto religioso; beneficios tributarios, etc.

18 El Art. 547 inciso segundo del Código Civil reconoció en 1856 a la iglesia católica y sus instituciones personalidad jurídica "de derecho público". La Constitución de 1925 mantuvo en esencia ese régimen, que permite a las universidades católicas regirse, en cuanto a su creación, por el Derecho Canónico. Ello fue ratificado más recientemente por la Ley Nº 19.638 de 1999. Véase Precht, 2006: 709-713.

haciendo que en Chile, ya desde entonces, fuese tan difícil separar lo público y lo privado en educación.

3.3 La reforma educacional de Ibáñez

Concluido el mandato de Alessandri, resultó elegido Emiliano Figueroa Larraín, quien nombró ministro de Guerra al coronel Carlos Ibáñez, "el hombre fuerte que las circunstancias requerían" (Campos Harriet, 1963: 264). Renunciado Figueroa en 1927, Ibáñez asumió la vicepresidencia, convocó a elecciones y resultó elegido con 98% de las preferencias. Hasta julio de 1931 Ibáñez ejercería una "dictadura legal" caracterizada por medidas restrictivas a la libertad de opinión y de prensa, prisiones y deportaciones ilegales, un Congreso elegido por decreto, sin votaciones (el "Congreso termal" de 1930) y una administración que avanzó, haciendo uso de decretos leyes (DL) y decretos con fuerza de ley (DFL).[19] Entre sus realizaciones destacan las obras públicas; la creación del cuerpo de Carabineros; del Banco Central y la Contraloría General de la República; el acuerdo con Perú respecto de la situación de Tacna y Arica; la consolidación de la legislación laboral y de seguridad social en un único Código del Trabajo, y las reformas educacionales que se tratarán en seguida (Campos Harriet, 1963: 264-5; Silva Bascuñán, 1997: 92-3; Faúndez 2011: 88-90).

Ibáñez organizó una administración de corte "tecnopolítica", que se explica por la inestabilidad política imperante y la pérdida de prestigio de los partidos políticos, sumadas a un conjunto de demandas por cambios radicales en el orden social, que se habían generalizado (Silva 2010: 71). Buscaba, por un lado, contener el malestar social y suprimir la influencia política de los grupos marxistas y anarquistas y, de otro, fortalecer la capacidad institucional del Estado para formular y llevar adelante políticas orientadas a revitalizar la economía (Faúndez 2011: 88-90). Ibáñez intentó construir un Estado "fuerte y eficiente" y, para ello, convocó a un conjunto de profesionales que fueron forjando una identidad común y que se sintieron unidos en la misión de modernizar y expandir el Estado, para proveer una más amplia y mejor educación, orden y empleos (Silva 2010: 72-4; 82-5).

Núñez (1987: 67) destaca dos rasgos principales de la reforma educacional de Ibáñez: i) aunque se implanta desde el Estado, es fruto de la elaboración colectiva de la asociación de profesores de Chile, y ii) es la primera con carácter "integral", en cuanto abarca todos los niveles y los distintos aspectos de la realidad educativa. Se trató de una serie de ensayos; una búsqueda de modelos para el cambio educativo, que fueran a la par con el tránsito al "Estado de compromiso", el fomento de la industrialización y la renovación política.

El primer ministro de Instrucción Pública de Ibáñez fue un teniente de Ejército en retiro, Aquiles Vergara, quien se asesoró por pedagogos partidarios de una reforma

[19] Los decretos leyes (DL) constituyen un caso de legislación irregular (*de facto*). Los dicta el Ejecutivo sin autorización del Congreso. Los decretos con fuerza de ley (DFL) son fuente formal, que tiene lugar cuando el Congreso delega sus atribuciones al Ejecutivo.

gradual. La primera medida fue la reorganización administrativa del servicio, mediante el DFL Nº 1.312, de 19 de abril de 1927 (en virtud de la ley Nº 4113 de 5 de febrero de ese año), que establecía una superintendencia (prescrita en la Constitución) presidida por el ministro e integrada por los directores de los servicios. De esta forma se quitaba a la universidad estatal la función de superintendencia, incluso respecto de la enseñanza secundaria.[20] El DFL Nº 2.066, del mismo mes, identificaba las siete ramas o servicios, además de la educación universitaria (Universidad de Chile), cada una de las cuales tenía un director general (rector en el caso de la Universidad) y un Consejo. Luego, el DFL Nº 2.327, de 19 de mayo, Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile, fijó las atribuciones del rector, Consejo universitario y Facultades. Tres meses después, el 29 de agosto, se dictó el Decreto Nº 4.926 o Estatuto Orgánico de la Universidad, en virtud de otra ley de facultades especiales (Nº 4.156, del 1º del mismo mes). Esta legislación reconoció la investigación como función universitaria. El 4 de noviembre de 1929 se dictó el DFL Nº 4.807 con una versión del Estatuto, lo que sería luego reemplazado por el DFL Nº 280, de 30 de mayo de 1931. Este texto regiría durante varias décadas. A pesar de lo errático de esta legislación, se trataría de versiones sucesivas de un mismo plan, que culminó en el DFL Nº 280 de 1931.[21]

El 6 de septiembre de 1927 asumió la cartera el médico progresista José Santos Salas, cuyo plan de reforma educativa se vinculaba con las propuestas elaboradas por el magisterio (Núñez, 1987: 79). En octubre se formó una comisión para estudiar dicha reforma que estuvo integrada, entre otros, por los rectores de la Universidad de Chile y la Universidad Católica, un profesor del Pedagógico y otro de la Universidad de Concepción y algunos profesores. Hubo acuerdo en general sobre la reforma,[22] pero el ministro Salas hubo de renunciar (por haber hecho público el proyecto sin recabar la opinión del ministro de Hacienda, Pablo Ramírez). El 10 de diciembre se promulgó el célebre DFL Nº 7.500 con las firmas de Ibáñez, del nuevo ministro de Instrucción Eduardo Barrios y de Pablo Ramírez. Este cuerpo normativo, aunque tuvo corta vida como reforma legal, constituyó una nueva "política nacional de educación" basada, entre otros, sobre los siguientes principios: educación como función propia del Estado; autonomía técnica y administrativa del sistema educacional; unidad y continuidad del proceso educativo; diversificación y funcionalidad social de la enseñanza; obligatoriedad y gratuidad escolar, y libertad de enseñanza (Núñez, 1987: 92-3).

---

[20] El anuncio de la reforma por parte del ministro Vergara ante el Consejo Universitario (sesión de 8 de abril de 1927) provocó la renuncia del rector Claudio Matte y de los demás miembros del Consejo, quienes eran partidarios de que la misma se discutiera en el Congreso. El rector y los miembros del Consejo fueron reemplazados por personas designadas por el Gobierno, asumiendo la rectoría Carlos Charlín (Campos Harriet, 1960: 176)

[21] Es la opinión de Marshall, citado por Campos Harriet 1960: 176. Marshall (*ibíd.*) dice que todos estaban "animados de un mismo espíritu: acentuar la autonomía de la Universidad, haciendo de ella una persona jurídica distinta del Estado y facilitándole los medios para que constituyese su patrimonio".

[22] Carlos Casanueva lamentaba, en particular, la omisión de una definición cristiana de la educación moral, la falta de énfasis en factores educativos relevantes como la Iglesia, la familia y las corporaciones particulares y la obligatoriedad escolar hasta los 18 años (Núñez, 1987: 81).

El Art. 1º del DFL 7.500 de 1927 señalaba que "La educación es función propia del Estado, quien la ejerce por medio del Ministerio de Educación Pública".[23] El ministerio debería cuidar "que los propósitos de autonomía que en este Decreto Orgánico se establecen no sean desviados por ninguna fuerza o tendencia extraña, por cuanto la educación, como toda función al servicio colectivo, tiene normas y finalidades propias" (Art. 2º). "La obligación escolar durará desde los siete años cumplidos hasta los quince años de edad" (Art. 7º). "La enseñanza del Estado será gratuita. Sin embargo, podrá establecerse un derecho de matrícula a partir del primer ciclo secundario" (Art. 8º). "Toda escuela será considerada y organizada con una comunidad orgánica de vida y de trabajo en la cual colaboran maestros, padres y alumnos" (Art. 10º). "El Estado asegurará la finalidad de la función educativa formando el magisterio nacional en las escuelas de pedagogía y en los institutos de las universidades" (Art. 11º). En cuanto a la estructura institucional, el Art. 13º prescribe: "El Ministerio y la Superintendencia de Educación constituyen la autoridad superior, administrativa y técnica de toda la enseñanza nacional".[24] El sistema educativo quedaba compuesto por una educación primaria de seis grados, la secundaria con dos ciclos de tres años (uno común y otro diversificado) y luego seguía la superior.

---

[23] Cabe señalar que el DFL Nº 7.912, de 5 de diciembre de 1927 ("tercera Ley de Ministerios"), estableció la denominación de ministerio de Educación Pública, que permanecería como tal hasta la ley de marzo de 1990. Esa ley estableció nueve secretarías de Estado, ocupando la de Educación el cuarto lugar en el orden de precedencia, creando igualmente el ministerio de Fomento (antecedente del de Obras públicas y la Corporación de Fomento de la Producción o Corfo) y el de Bienestar Social. También se estableció la Contraloría General, cuya misión es estudiar la legalidad de las órdenes de pago de los ministerios, fiscalizar la inversión de los fondos y llevar al día la contabilidad del presupuesto y de las leyes especiales que autoricen gastos (Art. 12, letra a). Los considerandos señalan explícitamente los fines de expansión y modernización del Estado: "*Las reformas administrativas emprendidas por el Gobierno con el fin de dar al Ejecutivo una acción más oportuna y eficaz en la dirección de los negocios públicos*, aconsejan la modificación de los organismos que constituyen los ministerios, para adaptarlos al fin perseguido por esas reformas"; "*la designación de Ministros técnicos especialistas* para la atención de cada uno de los diferentes ramos de la Administración no es realizable por el excesivo número de ministerios que sería necesario crear"; "en consecuencia, hay que limitarse a la reorganización de los ministerios estableciendo en ellos departamentos técnicos a cargo de los servicios de cada especialidad". Asimismo, se resalta "*Que la mayor ingerencia que el nuevo régimen constitucional asigna al Presidente de la República en la dirección de los negocios del Estado, hace necesario dotar a la Presidencia de organismos de cooperación inmediata en el estudio de las materias sometidas a su resolución, a fin de capacitarla*, además, para que pueda hacer concurrir las actividades de los diferentes ministerios en las finalidades generales de la política administrativa y económico-social del Gobierno" (énfasis añadidos).

[24] Componen la superintendencia el ministro, que es el superintendente; los jefes de los departamentos; los rectores de las universidades del Estado; dos representantes de la producción nacional (a lo menos uno debía ser profesional egresado de las universidades del Estado) y uno de los rectores de las universidades particulares reconocidas como cooperadores de la educación nacional, designados por el Presidente de la República (Art. 13º). Corresponde a la superintendencia (Art. 30º), entre otras funciones: "a) Mantener la unidad, correlación y continuidad de todos los períodos de la educación"; "b) Propender a que el cumplimiento de la función educacional se ejecute dentro de los principios fundamentales que informan este decreto"; "g) Estimular la investigación científica y la producción literaria y artística del país".

Para muchos historiadores, el período del general Ibáñez fue uno de declinación de la educación pública y de desorientación política (Labarca, 1939: 264-5). Núñez (1987: 176), en cambio, sostiene que sus reformas fueron referente obligado y dejaron huella hasta que otro militar, Pinochet, comenzó la destrucción de la educación pública a partir de 1980. Veamos, en educación superior, qué es lo que puede rescatarse de este legado.

3.4 Reconocimiento oficial de las universidades privadas y sistema mixto

En lo relativo a la libertad de enseñanza, el Art. 12º del DFL Nº 7.500 reconoció la educación particular como "*actividad de cooperación al cumplimiento de la función educacional, que es de dirección y responsabilidad del Estado*". El Estado era"el único capacitado para otorgar grados y títulos de enseñanza". La enseñanza particular "estará sujeta a los principios fundamentales de la educación nacional y *podrá contar con la ayuda fiscal y las garantías que se estimen convenientes*" (énfasis añadido). Más aún, esta legislación otorgó a las universidades particulares "reconocidas como *cooperadoras de la función educacional*" personalidad de derecho público, lo mismo que a las estatales (Art. 38º). El Art. 26º dispuso, respecto a la educación superior, que "las universidades serán autónomas y fijarán en sus reglamentos los institutos y escuelas dependientes de las diversas Facultades, como, asimismo, todo lo inherente a su organización, ubicación y funcionamiento"; "Las Facultades serán formadas por miembros docentes y académicos, y solo tendrán derecho a voto los docentes ordinarios", y "Para ingresar a las escuelas universitarias, se requiere el título de bachiller, el que será otorgado después de cursarse en los institutos correspondientes los estudios necesarios. En estos institutos habrá, además, cursos de altos estudios y de ciencias puras, los cuales capacitarán para optar al doctorado correspondiente" (se restablecía explícitamente el grado de doctor, suprimido en 1842).

La Iglesia, separada del Estado, abogaba por el reconocimiento oficial de la Universidad Católica.[25] El Gobierno de Ibáñez reconoció a la UC el rol de cooperadora de la función educacional del Estado, por decreto de Educación Nº 837, de 20 de marzo de 1928.[26] En seguida se lo confirió a la Universidad de Concepción, por decreto Nº 1.432, de 25 de abril de 1928. Mediante el DFL Nº 4.807 (Art. 81) y de acuerdo con la ley Nº 4.669, de 17 de septiembre, ambos de 1929, se reconoció la personalidad jurídica de

[25] El 13 de octubre de 1924 el arzobispo Errázuriz había presentado a la junta de Gobierno un proyecto de ley –que no prosperó– para el reconocimiento oficial de las universidades privadas ("libres"), en que el Estado intervenía de diversas formas, estableciendo requisitos y otorgando ese reconocimiento, fijando "asignaturas para los exámenes, grados y títulos, por medio de la inspección que realizaba el Consejo de Instrucción Pública, y por el intermedio del Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia que podrían cancelar el reconocimiento en cuanto faltara cualquiera de los requisitos que suponía el reconocimiento legal"(Krebs *et al.*, 1994: 221).

[26] Además, el Gobierno llamó al rector de la Universidad Católica a integrar la superintendencia de Educación. Esto significaba, a juicio de Carlos Casanueva, "el reconocimiento de la Universidad y la confianza del gobierno" (citado por Krebs *et al.*, 1994: 222).

"las universidades privadas existentes a la fecha". Los DFL Nº 5.469, de 7 de noviembre de 1929, y Nº 3.879, de 13 de diciembre de 1929, declararon expresamente que esas eran la UC, la de Concepción, la Católica de Valparaíso (UCV) y la Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM).[27] Todo ello quedó ratificado por el DFL Nº 280/1931.

El Estatuto Orgánico Universitario aprobado por el DFL Nº 280/1931 (en virtud de la ley delegatoria Nº 4.945, de 6 de febrero de 1831) consolidó la autonomía de la Universidad de Chile para administrar sus bienes, fijar su presupuesto, nombrar el personal docente, crear carreras y fijar sus planes de estudio, y otorgar los títulos y grados correspondientes. Asimismo, mantuvo vigente la legislación de 1929 respecto de las universidades privadas ya existentes. El Art. 67º (del mismo tenor que el Art. 81 del DFL Nº 4.807) señaló: "Las universidades particulares existentes gozan de personalidad jurídica; no están obligadas a impetrar del Congreso Nacional la autorización para conservar a perpetuidad sus bienes raíces, a que se refiere el artículo 556 del Código Civil; administran libremente sus bienes y éstos no están sujetos a impuestos. Conservarán, asimismo, derecho a sus iniciativas y especializaciones profesionales y educacionales, y dependerán de la Superintendencia de Educación Pública". Así, dichas universidades continuaron "en posesión de los derechos y atribuciones" de que gozaban a esa fecha, "sin otras limitaciones que las impuestas por las leyes en vigencia". Por su parte, el Art. 64º dispuso que la creación y funcionamiento de toda nueva institución docente particular de enseñanza superior, que se creara con posterioridad a esta ley, destinada a preparar alumnos para rendir exámenes que conduzcan a la obtención de grados y títulos de los que otorga la Universidad de Chile, "necesitará autorización del Supremo Gobierno, previo informe del Consejo Universitario. Ninguna institución que carezca de esta autorización podrá designar con el nombre de Universidad a sus establecimientos de enseñanza".

Después de este reconocimiento, la principal demanda de las universidades privadas sería la de liberarse de la tuición que la Universidad de Chile ejercía sobre los títulos y grados de las carreras que impartían. En efecto, el Art. 45º del DFL 280 de 1931 establecía que "los títulos profesionales otorgados por la Universidad de Chile se exigirán: 1) Para desempeñar funciones o empleos públicos que requieran la competencia especial que tales títulos suponen"; "2) Para la práctica autorizada de la profesión de Médico Cirujano, de Farmacéutico o Dentista[28] y para la enseñanza en establecimientos de Educación Secundaria del Estado"; y "3) Para los actos especiales

[27] La UCV y la UTFSM tienen origen en sendas fundaciones (un conjunto de bienes afectos a un fin), creadas por legado testamentario. La primera se instituye por disposición de doña Isabel Caces, cuyo testamento es de 1916; la fundación privada fue establecida en 1924, y la UCV –decreto del arzobispo de Valparaíso mediante– inició sus cursos, de nivel técnico (tres años), en marzo de 1928. La segunda debe su nombre a un millonario liberal que legó en 1925 parte de su fortuna para crear en Valparaíso un establecimiento orientado a jóvenes de escasos recursos, que debía tener una escuela técnica y otra de ingenieros. Durante los diez primeros años sus profesores debían ser extranjeros (alemanes). El Consejo Directivo de la fundación se constituyó en 1929, presidido por Agustín Edwards Mac-Clure. La Escuela de Artes y Oficios se inició en 1932 (Garretón y Martínez, 1985a: 25-26; Bravo, 1992: 221, 225).

[28] Ratifica lo establecido por el Art. 210 del Código Sanitario, DFL Nº 226, de 15 de mayo de 1931.

en que las leyes exijan la intervención de Abogado". A su turno, el Art. 65º permitía a los establecimientos universitarios particulares "organizar como crean conveniente sus servicios educacionales. Pero la enseñanza que en ellos se dé para optar a grados o títulos que haya de conferir la Universidad del Estado *se conformará a los planes de estudios y programas aprobados por el Consejo Universitario para las Escuelas de esta Universidad"* (énfasis añadido). Los exámenes de grados y títulos de los alumnos de esos establecimientos, se debían rendir ante comisiones designadas por el Consejo Universitario, el que, si lo estimaba conveniente, podía integrarla con un profesor de la universidad particular respectiva. Los exámenes anuales de ramos se rendirían ante comisiones compuestas por el profesor del respectivo establecimiento particular y dos profesores ordinarios de la Universidad de Chile, designados por dicho Consejo, uno de los cuales debía presidir la Comisión (Art. 66º).

En 1939, Molina (1945: 54-5) hacía un explícito reclamo en orden a que la tuición que ejercía la universidad estatal, conforme a la ley, era exagerada: "Una verdadera universidad debe tener el derecho de otorgar todos los grados académicos correspondientes a los cursos de estudio que se hagan en sus aulas, dejando al Estado el otorgamiento de los títulos profesionales, dentro de condiciones iguales para todas las universidades de la nación". Fue la UC, especialmente, la que lideró esa cruzada por la autonomía plena.[29]

Entretanto, en Córdoba, Argentina, en 1918 había tenido lugar lo que Rama denomina la "primera reforma" (de las universidades republicanas), que daría lugar a la génesis del modelo de universidad latinoamericana. Este modelo, según el propio Rama (2006: 36-7), se caracteriza por el predominio de las entidades públicas en el sistema, nacionales, gratuitas (para facilitar el acceso de las nuevas capas sociales), autónomas, administradas con base en el cogobierno (adoptando una estructura corporativista de gestión) y centradas en la formación profesional. Existe poca competencia, casi nulos mecanismos de evaluación de la calidad y el Estado se orienta meramente a proporcionar los recursos financieros (que componen casi la totalidad del presupuesto de esas instituciones).

El modelo de Córdoba se generalizó en la región, aunque su influencia en Chile no fue inmediata, salvo, quizás, en lo tocante a la demanda por mayor autonomía.[30] Así, Luis Galdames publicó en 1935 *La Universidad autónoma*,[31] donde apuntaba que desde

---

[29] Durante toda su historia, dicen Krebs *et al.* (1994: 439), la Universidad Católica había luchado, junto con otros organismos educacionales católicos, por la libertad de enseñanza y, "al luchar por su propia autonomía, había hecho aportes decisivos para que se ampliaran en el país los espacios de libertad".

[30] En 1922, Raúl Silva Castro publicó en la revista de la FECh un texto en que contrapone "Los dos conceptos de Universidad" (en *Revista Anales* Nº 2, 2011, pp. 248-250). Uno, el clásico, de la universidad claustral, jerárquico, cerrado y exclusivista; el otro, moderno, que promueve la reforma, es democrático, abierto y alejado del tutelaje de los gobiernos. La reforma universitaria, que incluye participación de los estudiantes en el cogobierno, asistencia y docencia libre, es –para Silva– imprescindible.

[31] Galdames tuvo participación directa en las reformas de Ibáñez, de los años 1927-28, y fue nombrado Director de Educación Secundaria en 1928, a cargo de implementar la reforma en la enseñanza media.

1920 se habló de la "reforma universitaria", exigiéndose la autonomía absoluta, el predominio de la investigación, la difusión cultural y el mejoramiento de la formación profesional. La autonomía, desde esta perspectiva, es la independencia corporativa, sin sujeción alguna a las autoridades del Estado: "El poder político puede influir en ella mediante los recursos financieros que le suministra, pero de ninguna manera interviene en la docencia, ni en la dirección administrativa, ni en ninguna de sus actividades específicas". De ahí surge la idea de obtener financiamiento de acuerdo con una ley propia, que permitiera a las universidades constituir un fondo permanente, independizándolas incluso en el ámbito financiero de los poderes políticos. La autonomía, según Galdames, considera el gobierno tripartito de profesores, alumnos y egresados y abarca lo administrativo, lo económico y la libertad docente, sin la cual "no hay universidad".[32]

La expansión del Estado, la industrialización por sustitución de importaciones y la urbanización acelerada exigían un aumento de la cobertura de las universidades y una nueva orientación en la orientación profesional (Rama, 2006: 31). La "primera reforma", de este modo, constituyó un impulso importante para la universidad pública en la región. En Chile ese concepto, gradualmente, incluyó las universidades privadas.

3.5 El "Estado de compromiso"

Cuando el general Carlos Ibáñez partió al exilio, luego de una serie de protestas motivadas por la crisis económica,[33] se sucedieron una serie de golpes de Estado militares hasta que, a fines de 1932, fue elegido nuevamente Arturo Alessandri, el primer mandatario que logró completar su período bajo la vigencia de la Carta de 1925, con lo que se consolidaba, otra vez, un gobierno constitucional. Para los constitucionalistas no hay duda, el régimen que emergía era uno de "supremacía presidencial" (Silva Bascuñán", 1997: 95; Cea, 2008: 49) o derechamente presidencialista. Cristi y Ruíz-Tagle (2006: 115) denominan el período que va desde 1932 a 1973 como la "Cuarta República", caracterizándola por la ampliación de los derechos constitucionales de las personas y del concepto de ciudadanía, especialmente por vía de interpretación legal, aunque el período también se caracterizó por un excesivo uso de facultades extraordinarias otorgadas al gobierno de turno. En este período se consolida "una forma republicana, social y democrática" en cuanto al ejercicio de los derechos, y "presidencialista, y en cierto modo corporativista, en cuanto a la definición de

En 1939 fue nombrado por Aguirre Cerda Director General de Educación Primaria. Las citas están tomadas de Jobet, 1970: 404-406.

[32] Molina, en cambio, critica el modelo de Córdoba, pues introduce en la vida universitaria "muchos de los vicios y miserias propios de la vida electoral" (1945: 106). No cree que la presencia de estudiantes en órganos directivos contribuya a mejorar la investigación, la calidad de los profesores o a obtener más recursos.

[33] Santa Cruz (1960) atribuye una intervención decisiva a los estudiantes reformistas, que se tomaron la Casa Central de la Universidad de Chile, durante la caída de Ibáñez. Lograron incluso que se nombrara un "rector accidental" de su preferencia, Pedro Loyola, quien, sin embargo, fue luego derrotado en las elecciones celebradas en octubre de 1931.

su orgánica constitucional" (*ibíd.*). Pfeffer (1985: 26) llega a afirmar que en la Constitución de 1925 "se extirpa todo germen de parlamentarismo". No obstante, Faúndez (2011: 125), sin negar que el período se caracterizó por "una dramática expansión de los poderes reguladores del ejecutivo en todas las áreas de la política pública", advierte que, en la práctica "el régimen que emergió era un híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo, en el cual los partidos políticos tenían voz en el proceso de armar y desarmar gabinetes". Por eso, Faúndez (2011) denomina al período que va de 1932 hasta la presidencia de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), como "Democracia de Partidos".

Arturo Alessandri logró restaurar la confianza en la economía, controlando el gasto público (Gustavo Ross se mantuvo como ministro de Hacienda por más de 4 años) y disciplinar a las Fuerzas Armadas. Con todo, no respetó escrupulosamente la Constitución, pues recurrió reiteradamente a la declaración de estado de sitio y a la restricción de libertades públicas; reprimió al movimiento sindical y apoyó las actividades de la Milicia Republicana, un grupo para limitar formado por simpatizantes de derecha (Faúndez, 2011: 97; Silva Bascuñán, 1997: 97). En su periodo se aprobaron, por un lado, la ley Nº 5.357, de 15 de enero de 1934, que reconoció a las mujeres el derecho a voto en elecciones municipales y, por otro, la ley Nº 6.026 de 1936, de Seguridad Interior del Estado.

Carimán (2012) extiende el diagnóstico acerca del "problema educacional" (como se lo denominaba en la época) para todo el período comprendido entre 1920 y 1937, en que la educación fue un "campo de experimentación" para una sucesión de proyectos de reforma integral de la educación, ideados y/o implementados de manera precipitada. El debate político se centró, todo ese tiempo, en la necesidad de transformar la educación acorde con las necesidades sociales (hacia una educación práctica asociada a la producción industrial y el crecimiento económico) y al cumplimiento efectivo de la obligatoriedad escolar, que no terminó de implementarse por falta de voluntad política para financiar o fiscalizar "las obligaciones escolares de los padres y tutores, municipios y propietarios agrícolas e industriales". Recién a fines del segundo gobierno de Alessandri se comenzaron a abordar problemas tales como la edificación escolar y la indigencia escolar, "cuando se crea una sociedad constructora de capitales mixtos, con grandes ventajas para los inversionistas privados, y se comienzan a generar acciones en relación a alimentación, vestuario y auxilio escolar" (*ibíd.)*.

Los radicales abandonaron a Alessandri en 1937 para formar el Frente Popular junto con comunistas y socialistas. Un grupo de jóvenes conservadores, agrupados como "Falange" y disconformes con la candidatura oficialista de Ross, abandonaron el partido, originando, más tarde, el partido de la Democracia Cristiana (DC). En lo que se conoce como la "Matanza del Seguro Obrero", el 5 de septiembre de 1938, 71 jóvenes nacionalsocialistas ocuparon la casa central de la Universidad de Chile, y fueron fusilados luego de entregarse a la policía, en la sede de la Caja de Seguro Obrero, supuestamente por orden del Presidente. En ese contexto, Pedro Aguirre Cerda se impuso estrechamente en 1938 a Ross, bajo el lema "gobernar es educar", con el que se inició un período de 14 años de gobiernos radicales: al de Aguirre Cerda siguió el de

Juan Antonio Ríos (1942-46) y a este el de Gabriel González Videla (1946-52). Apenas iniciada la administración de Aguirre Cerda ocurrió el terremoto de Chillán, que motivó la aprobación de la ley Nº 6.334, de 29 de abril de 1939, que creó tanto la "Corporación de Reconstrucción y Auxilio" como la Corfo, la que jugará un rol central para llevar adelante la política de desarrollo industrial, de sustitución de importaciones. Fueron los gobiernos radicales los que asentaron el "Estado de compromiso", llamado así en el doble sentido del avance del "constitucionalismo social" (Estado de bienestar, y derechos a la salud, educación y vivienda) como de la política de alianzas, que implicaba pactar en algunas materias con la izquierda y en otras con la derecha (Silva, 2010: 102-3 y 110-12; Faúndez, 2011: 126-7; Cea, 2008: 34). Así, el Presidente Gabriel González Videla, quien había asumido con el apoyo de los comunistas, utilizó sus poderes de emergencia recurrentemente, reprimió el movimiento sindical y sancionó la Ley Nº 8.987, del 3 de diciembre de 1948, de "defensa permanente de la democracia" (también conocida como la "ley maldita"). Por otra parte, promulgó la Ley Nº 9.292, de 8 de enero de 1949, que otorgó derechos políticos plenos a las mujeres.

Ante el deterioro del sistema político, el general Ibáñez fue elegido Presidente en 1952, con 46,79% de respaldo popular, apoyándose otra vez en una retórica contra la corrupción política y la ineficiencia estatal. La alta inflación obligó a Ibáñez a abandonar sus políticas populistas y orientarse hacia el mercado para liberalizar la economía (Faúndez, 2011: 109). Terminando su mandato, Ibáñez promulgó una nueva Ley de Seguridad Interior del Estado, Nº 12.927, de 6 de agosto de 1958, que derogó la "ley maldita" de González.

3.6 Expansión de la autonomía: liberación de los exámenes

La "política del compromiso" impulsó la evolución del ordenamiento jurídico a la par con el cambio social, y así, mediante diversas normas –no todas relacionadas directamente con la educación– se consagró la "autonomía absoluta" de las universidades privadas.[34]

La primera fue la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, aprobada por DS Nº 304, de 14 de enero de 1930, de acuerdo con la Ley Nº 4.563, de 14 de febrero de 1929, cuyo Art. 427 reconoció como ingenieros civiles o arquitectos a los que posean ese título "expedido por la Universidad de Chile u otras de estudios equivalentes". La Universidad de Chile perdió, por ende, la exclusividad en el otorgamiento de esos títulos y la de fiscalizar los estudios respectivos en otras universidades.

[34] Krebs *et al.* (1994: 224) se basan en la Memoria de Prueba *Libertad de enseñanza en el Derecho chileno*, elaborada en 1961 por Sylvia Ruiz de Gamboa. Campos Harriet (1960: 190-193), por su parte, cita los estudios de Raimundo del Río (1954), y otro del secretario general de la Universidad de Chile, Álvaro Bunster, inédito.

Luego, la Ley Nº 7.211, de 4 de agosto de 1942,[35] reguló el ejercicio de la profesión de arquitecto y creó el colegio profesional correspondiente, estableciendo que podrían inscribirse en este –y ejercer la profesión– los titulados en las universidades de Chile, Católica u otras reconocidas por el Estado (Art. 5º, letras a, b y c). A su turno, la Ley Nº 8.282, de 24 de septiembre de 1945, que fijó el Estatuto Orgánico de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, autorizó a ejercer los empleos que requiriesen título profesional o universitario, a los funcionarios que poseyeran dicho título, "expedido por alguna Universidad reconocida por el Estado o autoridad competente" (Art. 7º, letra g). Más tarde, el DFL Nº 256, de 29 de julio de 1953, también sobre Estatuto Administrativo (dictado conforme a la Ley Nº 11.151, de 5 de febrero de ese año), en su Art. 75 inciso 2º, reguló la asignación de título, para los profesionales universitarios "que posean un título profesional otorgado por alguna Universidad reconocida por el Estado o por la autoridad señalada por la ley", con un mínimo de 5 años de estudios.[36]

El DFL Nº 227, de 17 de enero de 1951, reglamentó el estatuto del magisterio, poniendo en pie de igualdad a los profesores titulados de la Universidad de Chile y a los de universidades particulares "reconocidas por el Estado". Dicho cuerpo normativo fue reemplazado, ratificando lo anterior, por el DFL Nº 280, de 5 de agosto de 1953.[37]

El reconocimiento del valor de los grados de licenciado en Ciencias Jurídicas, para optar al título de abogado que confiere la Corte Suprema, lo consagraría la Ley 11.183 de 10 de junio de 1953, que agregó en el Art. 523 numeral 2 del Código Orgánico de Tribunales la expresión "o Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso o Universidad de Concepción", con lo que se puso término el monopolio de

---

[35] Se origina en 1933, por moción de los diputados Gabriel González Videla e Isauro Torres, que hicieron suyo –íntegramente– un proyecto elaborado por la Asociación de Arquitectos de Chile (SCL, Cámara de Diputados, Sesión 40ª, Ordinaria, de 8 de agosto de 1933, II, p. 2018). La discusión se inició en enero de 1941 (SCL, Cámara de Diputados, Sesión 36ª, Extraordinaria, del 21 de enero de 1941, III, pp. 1989-94).

[36] Esas leyes sobre Estatuto Administrativo se vinculan con las políticas de fortalecimiento y modernización del aparato estatal, impulsadas por los gobiernos de la época. Dieron lugar a la jurisprudencia de la Contraloría General de la República que, en lo relativo al servicio público, amplió el reconocimiento de los títulos otorgados por las universidades particulares existentes al tiempo de aprobarse el DFL 280 de 1931. Un informe de la Contraloría, el Nº 2045, de enero de 1940, ya señalaba que, salvo prohibición expresa (léase la del Art. 45º del DFL 280 de 1931), los títulos conferidos por las universidades "reconocidas por el Estado" eran plenamente válidos para acceder a la Administración del Estado. Hubo una disputa a raíz del reconocimiento de un título de visitadora social otorgado por la UC, por intermedio de la Escuela Fundación Elvira Matte Cruchaga; inicialmente la Contraloría denegó el reconocimiento (Dictamen N º 30.919, de 2 de julio de 1953), pero luego rectificó su interpretación, mediante Dictamen Nº 24.887, de 24 de mayo de 1954. El caso enfrentó públicamente a los consejos superiores de las Universidades de Chile y Católica (ambas entidades publicaron un *dossier* con sus argumentos en 1954).

[37] Su Art. 16 señaló: "tendrán equivalencia los títulos y estudios de las Universidades Particulares reconocidas legalmente por el Estado de conformidad con el DFL Nº 280, de 20 de mayo de 1931, y la tendrán, además, los títulos y estudios de los establecimientos particulares de formación pedagógica reconocidos por el Estado y con exámenes válidos".

la Universidad de Chile.[38] La Ley 11.861 de 22 de agosto de 1955 hizo otro tanto al fijar los requisitos para optar al título de médico-cirujano.[39] Por último, otras leyes relativas a colegios profesionales, siguiendo el modelo del Colegio de Abogados y el de Arquitectos, ampliaron el reconocimiento, a los efectos del ejercicio profesional, a las carreras impartidas en "Universidades reconocidas por el Estado": la de Asistentes Sociales (Nº 11.934 de 27 de octubre de 1955), la de Constructores Civiles (Nº 11.944, de 29 de diciembre de 1955), la de Periodistas (Nº 12.045, de 11 de julio de 1956), la de Ingenieros y Técnicos (Nº 12.825, de 6 de febrero de 1958), etc.[40]

---

[38] El Mensaje del Presidente no contenía esta disposición (véase: SCL, Cámara de Diputados, Sesión 46ª, Extraordinaria, de 11 de abril de 1950, II, pp. 2071-82, documento Nº 6). Fue incorporada por indicación de los diputados Tagle y Correa Letelier y aprobada en la comisión informante, por considerar que esos planteles privados "habían alcanzado a través de los años, la madurez necesaria para otorgar los indicados títulos" (SCL, Cámara de Diputados, Sesión 45ª, Ordinaria, de 19 de agosto de 1952, II, pp. 2039-59, especialmente pp. 2047-48)

[39] El Art. 1º de esta ley dispuso que, para ejercer la profesión de médico-cirujano en Chile, "es necesario estar en posesión del título otorgado por la Universidad de Chile"; pero, acto seguido, su Art. 2º reconoció que tanto los licenciados de esta universidad, como los de las Universidades de Concepción y Católica de Chile, podrán optar al título de médico-cirujano, si han cursado satisfactoriamente "los estudios completos de Medicina" (de acuerdo al programa de la universidad estatal), y poseen "el grado de Licenciado en Medicina otorgado por alguna de dichas Universidades". La Universidad de Chile determinaría, en adelante, las pruebas para obtener el título de médico-cirujano, "las cuales serán las mismas para los Licenciados de las tres Universidades". La Comisión designada por la Universidad de Chile para tomar el examen de título a los licenciados de las dos universidades particulares se integraría "por un profesor designado por el Rector de la Universidad respectiva" (Art. 3º). Los exámenes anuales quedaron liberados (Art. 5º). El 5 de enero de 1954 el senador Opaso presentó una moción para otorgar plenos efectos legales a los títulos de Médico cirujano de esas dos universidades particulares, fundado en el principio de "autonomía" (SCL; Senado, Sesiones 1953-54, II, Sesión 21ª). Hubo otro proyecto paralelo de los diputados Recabarren, Rosende, Serrano, Ríos, Lira, Correa, Carmona, Barra y Aldunate. El informe de la Universidad de Chile al Congreso, en que defiende sus prerrogativas y los principios del Estado docente, referido al otorgamiento de títulos y grados habilitantes, fue incluido en la publicación de 1954. Llama la atención acerca de la paradojal mayor autonomía de las entidades particulares respecto de la estatal, que está sometida al Gobierno en el nombramiento de autoridades, al Estatuto Administrativo en el régimen de personal y a la Contraloría en el manejo del presupuesto, lo que no afecta a las particulares. La fórmula definitiva fue propuesta por los decanos de las tres Facultades de Medicina y aprobada por la Comisión de Educación Pública del Senado (SCL, Senado, Sesión 30ª, Ordinaria, 1954, III, p. 2058-65). Cabe anotar también que esta ley nunca fue formalmente derogada, motivo por el cual un particular quiso impugnar la validez del título profesional de la Presidenta Michelle Bachelet, solicitando al Ministerio Público que investigara un eventual ejercicio ilegal de la profesión médica. Véase: Consejo para la transparencia, Decisión Amparo Rol C-1444-13, de 6 de diciembre de 2013.

[40] En estas leyes se estableció la "colegiatura obligatoria", siendo la inscripción en el respectivo colegio profesional un requisito para ejercer la profesión; el ejercicio profesional pasaba así del monopolio de la Universidad de Chile al monopolio de los gremios profesionales (la colegiatura obligatoria fue derogada por Decreto Ley Nº 3.621, de 7 de febrero de 1981). Esta evolución del ordenamiento jurídico se entiende mejor cuando se examina el contexto político en que se originan las normas. Valenzuela (2013) plantea como una de las causas del quiebre de la democracia en 1973, la fragmentación y polarización del sistema partidario. Según este autor, el sistema partidario chileno "se caracterizó por transacciones particularistas que involucraban pequeñas gratificaciones y recompensas a cambio de apoyo político". Mientras en el escenario "central" se discutían los temas de legislación

3.7 La Universidad Técnica del Estado

Entre 1947 y 1952 se fundó una segunda universidad estatal, la Universidad Técnica del Estado (UTE), sobre la base de la Escuela de Artes y Oficios, y de otras ocho instituciones, de distintas ciudades del país, seis de ellas creadas también antes de 1900.[41] Esta iniciativa se vincula tanto con la "*orientación económica y práctica"* que los gobiernos radicales quisieron imprimir a la educación,[42] como con la política de industrialización y de sustitución de importaciones, impulsada especialmente luego de la creación de la Corfo. En este contexto, el gobierno de González Videla dispuso mediante el DS Nº 1.831, de 9 de abril de 1947, la creación de la Universidad Técnica del Estado, dependiente del ministerio de Educación.[43] Se trataba de una entidad descentralizada, con sedes en varios lugares del país, y autónoma. La iniciativa fue resistida desde la Universidad de Chile, que veía amenazada su tuición sobre la educación superior chilena, en este caso, la técnico-profesional. El Gobierno, en el Mensaje, y los debates parlamentarios que precedieron a la promulgación del estatuto orgánico de la UTE, mediante la Ley Nº 10.259, de 27 de febrero de 1952, justificaron la creación de esta nueva universidad estatal en la necesidad de apoyar la política económica, de promover una investigación científica y técnica de los factores de la producción y formar los técnicos que el desarrollo del país requería, negando a su vez

social, conformación de gabinetes y nuevas alianzas presidenciales, a nivel "local" la actividad primaria la constituían los favores y retribuciones políticas. El escenario local "incluía las demandas de un sinnúmero de grupos organizados, muchos de los cuales estaban vinculados estrechamente con los partidos". Gremios, sindicatos, asociaciones profesionales y estudiantiles conformaban estos grupos (Valenzuela, 2013: 37-9).

41 Ellas eran las Escuelas de Minas de Copiapó, La Serena y Antofagasta; las Escuelas Industriales de Concepción, Temuco y Valdivia; la Escuela de Ingenieros Industriales, fundada en 1940 por Decreto Nº 3.959, de 6 de julio, y el Instituto Pedagógico Técnico (Muñoz *et al.*, 1987: 67).

42 Aguirre Cerda, en su Mensaje al Congreso Nacional de 21 de mayo de 1940 (pág. 17), señaló que la labor educadora de su gobierno "no se ha circunscrito a los moldes tradicionales y normales de la educación, sino que ha sido especialmente extensa en el sentido de imprimirle una orientación económica y práctica por medio de la difusión de los establecimientos y ramos de carácter técnico o manual, llámense escuelas-talleres, liceos industriales, escuelas-granjas, escuelas de artesanos, cursos complementarios para obreros y empleados, de reciente creación, institutos comerciales, etc., que tienden a dar una capacitación al mayor número de individuos".
Véase: http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-9113.html

43 El DS Nº 1.831 de 1947 señalaba que la UTE tendría por finalidad, entre otras:"a)Impulsar el desarrollo de la enseñanza técnico-profesional; b) Fomentar el cultivo de la ciencia y el desarrollo de la técnica, de la producción y de la economía; c) Orientar su acción en el sentido de obtener el aprovechamiento integral de los recursos humanos y naturales de cada región del país", para lo cual debía organizar sus estudios en dos ciclos sucesivos: el de técnicos y el de ingenieros. Esos objetivos fueron reiterados en el Mensaje del proyecto de ley. Esa normativa fue complementada por el decreto Nº 6.350 del ministerio de Educación Pública, de 7 de julio de1948, que le anexó el Instituto Pedagógico Técnico.

que pudiese haber "competencia o supeditación" entre la Universidad de Chile y la UTE.[44]

La Ley Nº 10.259 definió a la UTE: como una "persona jurídica de derecho público, autónoma" (Art. 3º), cuyo objeto era "promover la investigación científica y tecnológica, en relación con los problemas económicos del país"; "formar los técnicos y profesionales que requieren las funciones directivas de la economía nacional" e "impulsar el interés por el progreso técnico y económico, mediante una labor sistemática de extensión universitaria" (Art. 2º). El Presidente de la República nombraba a las autoridades y la Universidad quedaba sujeta a la revisión de sus cuentas por parte de la Contraloría (Art. 36). El Consejo universitario era integrado, además de las autoridades internas, por el ministro de Educación, el decano de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile y por siete consejeros gremiales o de asociaciones sindicales y mutualistas, nombrados por el Presidente (Art. 7º). Los títulos otorgados por la UTE se reconocían "válidos para el desempeño de empleos en empresas o servicios fiscales, fiscales de administración autónoma, semifiscales y municipales que requieran la competencia especial que tales títulos determinen"; lo mismo que "los títulos otorgados por las universidades particulares reconocidas por el Estado" (Art. 31).En cuanto a las fuentes de financiamiento de la UTE, ellas eran, principalmente, los aportes anuales de la Ley de Presupuestos "y los que le otorguen leyes especiales"; el producto de sus aranceles, "que estarán constituidos por los derechos de matrícula, impuestos universitarios a los títulos y grados, derechos a exámenes, certificados" y "toda clase de cuotas ordinarias o extraordinarias que deban cancelar sus alumnos" así como "los frutos e intereses de sus bienes" (Art. 34).

3.8 El Consejo de Rectores y las leyes de financiamiento universitario

En 1953, año en que Alfredo Silva Santiago asumía como rector de la Universidad Católica, el ministro de Educación, Juan Gómez Millas, elaboró un proyecto de estatuto orgánico de enseñanza que contemplaba la creación de una nueva superintendencia de Educación Pública, de la cual dependerían todas las universidades. La Universidad Católica vio amenazada su autonomía y movió sus influencias en el Gobierno con el fin

[44] El Mensaje señaló expresamente: "Es necesario dar a la educación pública una nueva orientación a fin de que ella se ponga al servicio de la política económica del Gobierno y de sus planes de industrialización", agregando que en los países "altamente industrializados", al lado de las universidades humanísticas y científicas "se alzan las grandes escuelas y universidades técnicas" que forman los agentes capaces de organizar y dirigir grandes empresas, descubren nuevos procedimientos y forman al personal técnico idóneo (SCL, Cámara de Diputados, Sesión 2ª, Extraordinaria, de 29 de noviembre de 1949, I, p. 114). La cuestión de la autonomía de la UTE se discutió hasta el final, siendo rechazada en la Cámara y repuesta en el Senado, al punto que hubo de ser resuelta en tercer trámite, en comisión mixta de diputados y senadores, primando en definitiva el punto de vista del Gobierno. Con todo, se estableció un plazo de tres años para que la universidad pudiera gozar de dicho estatus (SCL, Cámara de Diputados, Sesión 27ª, Extraordinaria, de 18 de diciembre de 1951, II, p. 1121).

de obstaculizar la iniciativa o negociar un resultado más favorable.[45] Finalmente, el DFL Nº 104, de 17 de junio de 1953, estableció la superintendencia, a cargo de "la dirección superior e inspección de la Educación Nacional, bajo la autoridad del Gobierno y sin perjuicio de las garantías que sobre esta materia consagra la Constitución" (Art. 1º). Su artículo 11° aseguraba, no obstante, la autonomía de las universidades particulares.[46]

Poco después, Gómez Millas renunció al ministerio de Educación y postuló a la rectoría de la Universidad de Chile, para suceder a Juvenal Hernández. En los dos períodos por los que fue sucesivamente elegido, la universidad estatal siguió creciendo y alcanzó carácter nacional, mediante la creación de centros regionales, manteniendo de esa forma su presencia en el sistema educativo. Por influencia de Gómez Millas, el Congreso incluyó en la Ley Nº 11.575, de 14 de agosto de 1954, una norma que destinaba 0,5% de todos los impuestos fiscales y derechos de aduana y exportación, durante 20 años, para constituir el "Fondo de Construcción e Investigaciones Universitarias". A la vez, se creaba el Consejo de rectores de las universidades chilenas (CRUCh) existentes a la fecha, y presidido por el rector de la Universidad de Chile, que debía confeccionar planes anuales de coordinación de las investigaciones (Art. 36).

Eran tiempos de crisis económica y el gobierno había impulsado una reforma tributaria para aumentar sustancialmente los ingresos fiscales. En este marco, una moción de los diputados Aldunate, Enríquez, Magalhaes, Corbalán, Mallet, Alegre, Carmona, Correa Letelier, Serrano y Lira propuso la creación del mencionado fondo para incentivar la investigación científica y tecnológica desde el sistema universitario (excluida la UTE), en colaboración con la Corfo. En paralelo, los diputados González Espinoza, Morales y Ahumada presentaron una moción análoga, pero estableciendo a las dos universidades del Estado como exclusivas beneficiarias del fondo de investigación.[47] La Comisión de Hacienda de la Cámara optó por la primera fórmula,

---

[45] Por su origen familiar, prestigio personal y por sus altos cargos de arzobispo y rector, Silva Santiago"tenía fácil acceso a las esferas de gobierno" (Krebs *et al.*, 1994: 439). Seguía contando con el apoyo importante en los asuntos políticos del Partido Conservador, pero también tuvo buena llegada –por medio de sus colaboradores– con los presidentes Ibáñez, Alessandri y Frei Montalva (Krebs *et al.*, 1994: 439-441; Brunner, 1985: 300-306).

[46] Esta ley entiende por educación nacional "la que imparte directamente el Estado". Con respecto a la educación particular, "la Superintendencia tendrá la supervigilancia de ella, velando porque realice su labor en conformidad a los objetivos e intereses nacionales" (Art. 1º). El Art. 11º señala que las facultades conferidas a la Superintendencia de Educación Pública "no alteran el régimen legal de las Universidades del Estado ni de las Universidades Particulares reconocidas por este"; más aún, aclara que la "*dependencia*" a que se refiere el inciso 1º del Art. 67º del DFL Nº 280 de 1931, "se entenderá *sólo respecto de la coordinación que debe existir entre las diversas ramas de la enseñanza*" (énfasis añadido). Integran el Consejo Nacional de Educación, entre otros, los rectores de la Universidad de Chile y de la UTE, así como "Dos Rectores de las Universidades Particulares reconocidas por el Estado, designados alternadamente, cada año" (Art. 4º). Este DFL también estableció un "Fondo Nacional de Educación" administrado por el Superintendente (Art. 10º).

[47] En ambas mociones, los recursos del Fondo sólo podían emplearse en inversiones para adquirir activos destinados a la investigación y las universidades beneficiarias debían orientar sus planes de investigación hacia la colaboración con la Corfo, los organismos técnicos estatales y empresas privadas. También se autorizaba a las universidades a contratar empréstitos con cargo a esos recursos,

que consolidaba el sistema mixto, desechando la indicación que habría establecido la hegemonía estatal.[48] La omisión de la UTE fue subsanada en la discusión particular en Sala, con lo que, sumados los partidarios de la nueva entidad estatal y los elementos regionalistas, la reforma fue aprobada por 48 votos a favor y apenas tres en contra.[49] El 22 de junio de ese año la Cámara de Diputados despachó el proyecto de ley de reforma tributaria, aprobado en primer trámite, al Senado.[50]

Esta ley, junto con establecer un fondo para investigaciones y el CRUCh, iba a servir para reconocer a una quinta universidad privada.[51] En mayo del mismo año (1954) el senador Carlos Acharán Arce había propuesto establecer una lotería en Valdivia para proveer al financiamiento de la Universidad Austral, basándose en el precedente de la Universidad de Concepción.[52] Al discutirse el proyecto de reforma tributaria en el Senado, Acharán propuso incorporar a la naciente universidad entre las beneficiarias del fondo de investigaciones, con 1/18, rebajando en esa proporción la cuota de la UTE.[53]

---

para los fines indicados. Esas disposiciones quedaron en el texto definitivo (Art. 36, letras a, b, d y e, de la ley). Véase: SCL, Cámara de Diputados, Sesión 96ª, Extraordinaria, de 12 de mayo de 1954, pp. 4.614-15, y Sesión 97ª, Extraordinaria, de 18 de mayo de 1954, pp. 4.646-48.

48 SCL, Cámara de Diputados, Sesión 5ª, Ordinaria, de 8 de junio de 1954, pp. 198 y 206; 212 y 222.

49 La indicación para incluir a la UTE fue firmada por todos los comités, y se dejó constancia que su omisión era un "olvido involuntario". El diputado Henríquez defendió la moción indicando que los fondos debían invertirse en planes concertados por las universidades, "orientando, también, sus actividades hacia una colaboración con las actividades productoras del país". El diputado Corbalán destacó que "un pequeño beneficio a las Universidades" –no sólo de la capital, sino de todo el país– "es de extrema trascendencia", en cuanto contribuiría al desarrollo industrial del país. Correa Larraín justificó su voto en contra por estimar que la reforma debería atender las necesidades más urgentes de la economía. Sergio González quiso insistir en dar exclusividad a la Universidad de Chile, pero se le agotó el tiempo y fue "llamado al orden". Véase: SCL, Cámara de Diputados, Sesión 10ª, Ordinaria, de 16 de junio de 1954, pp. 458-60.

50 SCL, Cámara de Diputados, Sesión 11ª, Ordinaria, de 22 de junio de 1954, pp. 516-26.

51 En Valdivia, siguiendo el modelo de Concepción, un grupo de destacados profesionales se organizó para promover la instalación de una sede local de la Universidad de Chile (que ya se había establecido en Valparaíso, Concepción y Temuco); ésta no se mostró especialmente dispuesta, aunque abrió allí una "Escuela de Verano" en 1953. A inicios de 1954, se constituyó la fundación Universidad Austral, que pronto obtendría su personalidad jurídica (por DS Nº 3.757, de 7 de septiembre de 1954) gracias a los contactos del Dr. Eduardo Morales con el entonces Presidente Ibáñez, el respaldo del ministro Alejandro Hales y la venia de la Universidad de Chile, gracias al apoyo de Jorge Millas (Almonacid, 2017: 129-131). Era la primera universidad privada creada según el Estatuto Orgánico de 1931 (DFL 280).

52 Véase: SCL, Senado, Sesión 40ª, Ordinaria, de 11 de mayo de 1954, p. 2114 y Anexo Documento 4, p. 2149

53 También propuso autorizar a la Universidad Austral a contratar empréstitos con cargo a los recursos del fondo, hasta por $100 millones. Se produjo una fuerte oposición, encabezada por los senadores Martones y Faivovich, fundados en que la Universidad Austral aún no tenía existencia legal. Acharán respondió que ya se había constituido la Fundación y los estatutos tenían informe favorable del Consejo de Defensa del Estado, faltando nada más el decreto de personalidad jurídica; en consecuencia, propuso agregar la frase que condicionaba los beneficios a la obtención de la misma. En la primera votación la indicación solo obtuvo una mayoría relativa (14 a favor, 13 en contra, 2 pareos y una abstención). Repetida la votación se aprobó por 16 votos contra 12 (2 pareos). Martones,

Inicialmente la Cámara rechazó esta modificación. No estuvo de acuerdo en entregar recursos a una universidad que aún era un proyecto y restárselos a la UTE, una universidad estatal que, además, tenía una escuela industrial en Valdivia.[54] El Senado restituyó la indicación de Acharán, por 23 votos contra 11 (insistiendo con los 2/3 de sus miembros).[55] Finalmente, la Cámara aprobó la fórmula del Senado, sancionando los siguientes porcentajes para cada institución: 10/18 para la Universidad de Chile (de los cuales 2/18, a lo menos, debían invertirse en las dependencias de la Universidad de Chile en Valparaíso); 2/18 para la Universidad de Concepción; 2/18 para la Universidad Católica de Santiago; 1/18 para la Universidad Católica de Valparaíso; 1/18 para la Universidad Técnica Federico Santa María; 1/18 para la UTE y 1/18 para la Universidad Austral (desde la obtención de su personalidad jurídica).[56] Esa fue la derrota decisiva de los partidarios del Estado docente.

---

entonces, exclamó: "¡Triste gloria restarle fondos a la Universidad Técnica!". Véase: SCL, Senado, Sesión 19ª, Especial, de 30 de julio de 1954, pp. 190-92.

54 Para el diputado Fuentealba, "descentralizar la educación pública" significaba, más que llevar establecimientos educacionales de distinto tipo a diversas partes del país, potenciar los ya existentes, ya que la enseñanza universitaria debía ser "una actividad de selección". Puentes le respondió señalando que la Universidad Austral no nacía para competir con las que ya funcionan, que no tenía orientación doctrinaria ni política y que tendría la cooperación de la Universidad de Chile. Julio Durán y Pedro Poblete replicaron que la UTE requería de los aportes del Estado, especialmente en sus primeros años de existencia (el primero reclamó contra el "regionalismo obstruccionista" que interfería en asuntos de interés general; mientras que el segundo se quejó de que el Presupuesto sólo le había conferido a la UTE 39% de los recursos solicitados por el ministerio). Ambos plantearon que el fin perseguido por la Universidad Austral podía lograrse potenciando la sede de la UTE en Valdivia. El diputado Lea-Plaza retrucó que la creación de la Universidad Austral era ya una determinación de Valdivia y las "provincias del Sur", necesitadas de nuevas plazas relacionadas con la producción y el desarrollo económico de aquéllas. Palma calculó en un millón y medio de habitantes los que se verían beneficiados por el influjo de la Universidad Austral, y defendió la formación de profesionales en el ambiente en que se desempeñarán posteriormente. Justificó que la Austral significaba una solución al problema educacional, ya que por medio de estas iniciativas "el capital privado" estaba dispuesto a colaborar con "obras de interés general" y, al quedar bajo la supervigilancia de la Universidad de Chile, sería "una colaboradora directa de la función docente del Estado" como ninguna otra entidad particular. La modificación fue rechazada por 49 votos contra 36. Véase: SCL, Diputados, Sesión 45ª, Ordinaria, de 9 de agosto de 1954, p. 2.186-95.

55 Además de Acharán, defendieron la indicación del Senado los Sres. Rivera y García. Rivera hizo notar que todos los contribuyentes del país aportaban recursos y lo justo era que parte de ellos fuese en beneficio de la zona Sur; además, "mientras mayor sea el número de Universidades" en el país, mejor sería para este. Acharán destacó la opinión favorable del Consejo Universitario a la creación de la universidad Austral. Martones y Faivovich reiteraron que se despojaba de recursos a la UTE "para mal vestir otra". Martones señaló que en 1953 la UTE había atendido a 6.362 alumnos; Acharán respondió que ninguno era del sur. Bossay argumentó a favor de la resolución de la Cámara, señalando la importancia de la formación de técnicos para la industrialización del país. Véase: SCL, Senado, Sesión 22ª, Especial, de 11 de agosto de 1954, pp. 1.442-49.

56 Más tarde, la Ley Nº 13.029, de 27 de septiembre de 1958, autorizó la distribución a estas universidades, en la misma proporción indicada en el Art. 36º de la Ley Nº 11.575 y con cargo a ésta, de los fondos provenientes del convenio de crédito suscrito el 29 de abril de 1957 por el gobierno de Chile con el Banco de Exportación e Importación de Washington, en esta ciudad.

Desde ese momento, se dictaron una serie de leyes especiales para financiar actividades o proyectos específicos de las universidades, una muestra del entusiasmo de la clase política –en especial de los elementos regionalistas– por impulsar el desarrollo de este conjunto de instituciones, tanto estatales como privadas, especialmente cuando se vinculaba a fines de interés regional o productivos. La Ley Nº 12.084, de 18 de agosto de 1956 (sobre impuestos a las compraventas y permutas), entregó fondos a la Universidad de Chile con la finalidad de que creara en la zona norte un centro de actividades universitarias, para extender a esa región su actividad docente, de investigación y de extensión cultural, relacionadas con las actividades productivas de la zona. Debía hacerlo en cooperación con la UTE y con asesoría de un Consejo que funcionaría en la ciudad de Antofagasta (Art. 100). A su vez, la Ley Nº 12.434, de 10 de febrero de 1957, que reajustó los sueldos de los empleados del sector público, aprobó aportes para las Universidades Católica y "Popular Pedro Aguirre Cerda" (Art. 16);[57] Católica de Valparaíso y Austral (Art. 17), Técnica "Federico Santa María" (Art. 18) y de Concepción (Art. 19). El Art. 61 de esta ley autorizó a la Universidad de Chile y la UTE (junto con otras entidades públicas) a crear u organizar asociaciones, sociedades o corporaciones cuyo objetivo fuera "estudiar los procesos científicos, técnicos, económicos y sociales de las actividades productoras", o la investigación científica y tecnológica, "como medio de colaborar al desarrollo del país y contribuir a la enseñanza profesional y técnica";[58] y su Art. 86 aportó recursos para que la Universidad de Chile construyera el edificio del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales. La Ley Nº 13.713, de 19 de noviembre de 1959, concedió franquicias tributarias a la Universidad de Chile y demás universidades reconocidas por el Estado.

Por otro lado, la Ley Nº 11.898, de 29 de septiembre de 1955, había autorizado a la Polla de Beneficencia (una empresa estatal que administra juegos de azar públicos) para aumentar sus sorteos anuales, con el objeto de que la utilidad líquida de esos sorteos se distribuyera, en la proporción que señala, entre las Universidades Austral, de Concepción, Técnica Federico Santa María, Católica de Santiago, Católica de Valparaíso, Técnica del Estado y de Chile, las que debían rendir cuenta a la Contraloría General "de la inversión de estos fondos" (Art. 5º). Con esa ley resultó especialmente beneficiada la Universidad Austral, otra vez por iniciativa de Acharán.[59] La Ley Nº 12.597, de 21 de octubre de 1957, entregó recursos de la Lotería de Concepción a las universidades de Concepción y Católica y la Ley Nº 12.920, de 31 de julio de 1958, incluyó un aporte fijo para el presupuesto operativo de la primera (Art. 4º). Asimismo, la Ley Nº 13.964, de 14 de julio de 1960, gravó en 10% el premio mayor de cada sorteo

[57] No se encontraron otras referencias de la existencia legal de esa universidad "Popular".

[58] La ley permitía –a las universidades estatales– aportar recursos provenientes de la Ley Nº 11.575 así como de la Ley Nº 11.828, sobre Gran Minería del Cobre, de 5 de mayo de 1955 (0,5% de los ingresos de esa ley se destinaron a la UTE y 0,2% a la Universidad Austral, según el Art. 27º de la misma).

[59] La Universidad Austral recibiría 38%; la de Concepción 18%; la UTFSM 15%; la UC y la UTE 7,5% cada una; la UCV 7%, mientras que la Universidad de Chile recibió 2% con el propósito de construir "pensionados para estudiantes de provincia" (Art. 1º).

de la Lotería de Concepción y la Polla de Beneficencia, en beneficio de las Universidades de Concepción y Austral de Valdivia.[60]

La Ley Nº 15.561, de 4 de febrero de 1964, suplementó el presupuesto de las universidades para el reajuste de su personal (Art. 1º) y para "gastos de funcionamiento y mantención" (Art. 20º), incluyendo entre las entidades beneficiarias a las "Escuelas Universitarias de Antofagasta", dependientes de la UCV, lo cual significó el reconocimiento de la sexta y última universidad privada creada en el período, la Católica del Norte (UCN).[61] Esta ley, en su Art. 10º concedió personalidad jurídica al Consejo de Rectores y le encargó, además de la función que le asignó la Ley Nº 11.575, la de "proponer a las respectivas Universidades las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar en general las actividades de éstas en todos los aspectos y a mejorar el rendimiento y calidad de la enseñanza universitaria".

A diferencia de los avances en materia de financiamiento, no hubo mayores esfuerzos en materia regulatoria.[62] Al contrario, se mantuvo la tendencia a favor de la autonomía. La Ley Nº 16.526, de 13 de septiembre de 1966, suprimió el examen de bachillerato como requisito de ingreso a la Universidad de Chile, Técnica del Estado y demás universidades reconocidas por el Estado, derogando los artículos 43 y 75 del DFL Nº 280, de 1931 (Art. 1º).[63] A su turno, la Ley Nº 16.848, de 7 de junio de 1968, dispuso que la Universidad Austral "establecerá los planes y programas de sus escuelas, en conformidad con los niveles vigentes en el país, con las necesidades de su propia organización docente y con las peculiares exigencias educacionales, técnicas y profesionales de la región" (Art. 1º), y reconoció validez, "para todos los efectos legales" a sus títulos académicos y profesionales (Art. 2º), consagrando así su autonomía, con la excepción de los títulos de Médico-Cirujano, Dentista, Químico

---

[60] Jamil Salmi, experto en educación terciaria global, me señaló que, salvo quizás México, Chile es un caso único en cuanto a destinar fondos de los juegos de azar al financiamiento universitario.

[61] La UCN también tuvo origen en una asignación testamentaria, de doña Berta González, para la fundación de una universidad católica en Antofagasta. Se estableció allí, desde 1957, bajo dependencia de la UCV, una escuela de Pedagogía y un instituto tecnológico (Bravo, 1992: 225). La Ley Nº 15.561, en su Art. 32º, la constituye como "universidad particular reconocida por el Estado", la denomina "Universidad del Norte" y le atribuyó los mismos "derechos y prerrogativas" que tenían a esa fecha las universidades de que tratan los arts. 67 y 68 del DFL N° 280, de 1931. Se facultó a la UCV para organizarla jurídicamente.

[62] La Ley Nº 12.965, de 11 de septiembre de 1958, autorizó al Presidente de la República para fijar anualmente los derechos de matrícula en los establecimientos de enseñanza secundaria y profesional. Se trata de una ley de Ibáñez, que al parecer solo se refería a educación secundaria (el arancel por alumno equivalía a 2% del costo de la educación secundaria del año anterior).

[63] La ley lleva la firma del Presidente Eduardo Frei Montalva y del ministro de Educación, Juan Gómez Millas. El ministerio del ramo, con informe del Consejo nacional de Educación, quedó a cargo de los sistemas de evaluación al final de cada ciclo, a medida que la nueva estructura de la educación nacional se ponía en vigencia. Ese ministerio otorgaría, desde entonces, la licencia de educación media a los estudiantes que completaren el ciclo secundario, sea de formación general o técnico-profesional (Art. 2º).

Farmacéutico y Bioquímico, que seguirían otorgándose por la Universidad de Chile (Art. 3º).[64]

Según se puede observar, la política de los gobiernos radicales (un centro partidario pragmático que, como se ha dicho, favorecía los compromisos)[65] –y especialmente la de Carlos Ibáñez– fue clave en el desarrollo de las universidades privadas regionales y la consolidación de un sistema mixto. Es así como en Chile la "ola" católica se entrecruza con la "ola" de universidades privadas de élite, a diferencia del patrón general en Latinoamérica (Levy, 1995). El sistema de ES era de élite y con predominio público en la matrícula: en 1955 había apenas 20.000 estudiantes universitarios, 69% en universidades estatales y 31% en las privadas (Campos Harriet: 1960, 204). En 1967 el sistema contaba con 56.000 estudiantes, 64% en el subsistema público y 36% en el privado (Brunner, 2015: 29). En este período, el eje de desarrollo del sistema de ES se trasladó desde la función política a la económica, con énfasis en la formación de capital humano (profesionales y técnicos) bajo la influencia de las doctrinas desarrollistas y de capital humano (Tedesco, 2012: 49-51). El gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) mantuvo esa tendencia.[66] El financiamiento, con

[64] Las comisiones de exámenes de grado debían incorporar a un representante de la Facultad respectiva de la Universidad de Chile, con derecho a voz y voto; los informes respectivos se elevaban al ministerio de Educación, y no a la universidad estatal (Art. 4º). Esta ley, también del período presidencial de Frei Montalva, lleva la firma del ministro de Educación, Máximo Pacheco.

[65] En la discusión de la Ley Nº 11.861 se produjo una anécdota que alude a esa característica del partido radical, con motivo de una discusión sobre los conceptos de Estado docente y autonomía universitaria. El diputado Ahumada se quejó amargamente de la inconsistencia de esa iniciativa con el principio de Estado docente que consagraba la Constitución, motivada por una mala comprensión del principio de autonomía universitaria. Según Ahumada el primero "incide, fundamentalmente, en los títulos y grados universitarios sometidos a su control, reconocimiento y validez", por lo que se debía ejercer por medio de instituciones a las que se había entregado esa misión, en este caso, la Universidad de Chile. La autonomía, por su parte, "guarda relación con la índole misma de las actividades docentes, con los medios de enseñanza y con toda una serie de condiciones que son propias de la vida universitaria"; o sea, defiende a las universidades de intervenciones autoritarias. El diputado Puentes le respondió que su concepto de Estado docente no respondía al contemplado en la Constitución sino que a la concepción doctrinaria que "figura en el programa del partido radical". Como Ahumada le replicara que eran los mismos principios que sustentara un liberal como Miguel Luis Amunátegui, Puentes señaló que el Partido Radical había evolucionado; por ejemplo en materia económica inicialmente defendía las doctrinas liberales pero ahora "practica el socialismo de Estado". Entonces Martínez Camps exclamó: "¡Nosotros vamos siempre hacia adelante!", a lo que Valdés Larraín retrucó: "Cuando todos vienen de vuelta, Sus Señorías van hacia allá…". Para Puentes, el concepto constitucional de Estado docente aludía a la "atención preferente" en la función de enseñar y la "fiscalización de la enseñanza nacional", esto es, la que paga el Estado. La autonomía universitaria, en tanto, comprendía "la facultad que tienen los establecimientos de educación superior para organizarse tanto en el aspecto docente administrativo, como para otorgar títulos y grados y dirigir y administrar libremente su propio patrimonio". Como se ha observado, esta es la tesis que terminó imponiéndose. Véase: SCL, Cámara de Diputados, Sesión Nº 89ª, de 27 de abril de 1955, pp. 5.559-74.

[66] Para Frei, la educación "constituye una de las formas de capitalización de la riqueza de un país, expresada en los talentos del hombre". Gómez Millas, por su parte, declaraba que "la educación ha sido considerada durante largo tiempo como un lujo, un privilegio o un consumo; hoy es estimada consumo-inversión" (en Frei, Gómez M. y Rojas, 1966: 5 y 29, respectivamente). Así, para Ruiz (2010:

casi nula regulación, fluyó generoso: en 1964 ya representaba un 0,99% del PGB y un 30,7% del gasto público total en educación (Arriagada, 1989).

3.9 La "revolución en libertad": el gobierno de la Democracia Cristiana

En el Chile de los años 60 soplaban "vientos de cambio". Góngora (1986) la describe como "*la época de las planificaciones globales*", en que se usaron los poderes y medios de la Presidencia para conformar un país acorde a la ideología del partido(s) gobernante(s). Jocelyn-Holt (2014a: 127), a su turno, habla del "desenfreno eufórico de los sesenta".[67]

A partir de 1938 el Estado adquirió nuevas funciones, como impulsor del desarrollo económico y de la reforma social. Dice Meller (1996: 59) que primero fue "Estado-promotor", que otorgaba créditos para impulsar la inversión privada; luego fue "Estado-empresario", que operaba a través de empresas estatales y, finalmente, fue "Estado-programador", que planificaba a largo plazo y orientaba la inversión pública y privada.

Inicialmente, el gobierno de Jorge Alessandri –un independiente elegido en 1958 con los votos de la derecha– tuvo un carácter marcadamente "tecnocrático": la racionalidad de la técnica se opuso a la "política" dominada por los intereses corporativos (por eso se le llamó el "gobierno de los gerentes"). El Presidente Alessandri quiso promover la libre empresa y reducir la intervención estatal (Silva, 2010: 121-2). Dado el fracaso de su política económica[68] –al igual que Ibáñez– Alessandri tuvo que volver a la forma tradicional de hacer política, con los partidos que lo apoyaron, e incorporando al gobierno a los radicales. Hubo también presiones de la Alianza para el Progreso (un programa de ayuda a América Latina impulsada por Estados Unidos, para mantener su influencia en la región) que obligaron a Alessandri a modernizar el sector agrícola, mediante una reforma para redistribuir las tierras no cultivadas[69] (en el Chile de la época, aún estaban altamente concentradas: 4% de los propietarios poseía 81% de la tierra cultivable). A pesar de su alcance limitado esta reforma agraria contribuyó al

---

83, 87) la reforma de Frei tuvo como marco el "modelo social y político de las teorías del desarrollo y la modernización", lo que importaba una "funcionalización global de la educación al crecimiento económico". Es decir, promovía el cambio social por medio del ascenso selectivo (la renovación de las élites vía "movilidad social").

67 "Los años sesenta marcaron el fin del Antiguo Régimen en Chile" (Jocelyn-Holt, 2014a: 123). Con la extensión del voto, cédula única y voto obligatorio, las elecciones fueron decididas por un nuevo contingente social que no respondía a los parámetros partidistas tradicionales (*ibíd.*; 69-70). Los gobiernos reformistas (Alessandri, en 1920, y el "Frente Popular" de los radicales) no habían cumplido sus promesas de igualdad; peor aún, habían sido "domesticados", dando paso a una política coalicionista, de "acuerdos moderados"; esto es, un "gradualismo reformista consensuado" (*ibíd.*; 83-87). La "falange revanchista" (la DC) buscaba que la clase media asumiese su protagonismo histórico, liquidando a la antigua clase dirigente. El propio Frei lo había dicho: "Que los viejos se vayan a sus casas" *(ibíd.;* 102-105). Después de lo ocurrido en Cuba la solución sólo podía ser revolucionaria. Comenzó a desatarse de esta forma "la pasión por el cambio" (Jocelyn-Holt, 2014a: 125, 127).

68 La prioridad económica de Jorge Alessandri fue el control de la inflación. Pensaba que los problemas distributivos se resolverían principalmente con la expansión económica (Meller, 1996: 115).

69 Reforma constitucional, Ley Nº 15.295, de 1963.

avance de la democratización. La derecha y los empresarios la aceptaron como una forma de evitar males mayores (Faúndez, 2011: 111-2). El temor de una victoria del socialista Salvador Allende llevó a los partidos tradicionales –Conservador y Liberal– a apoyar incondicionalmente en la elección de 1964 al candidato demócrata-cristiano Eduardo Frei Montalva, quien obtuvo 55,67% de los votos. Por ello, tuvieron una fuerte caída electoral en las elecciones parlamentarias del año siguiente, y luego fueron reemplazados por el Partido Nacional (PN).

La DC comenzaba así su período como la principal fuerza política. Según Valenzuela (2013: 32-36), el escenario previo al triunfo de Frei exhibía un sistema partidario fraccionado, competitivo y fuertemente polarizado. Entonces, bajo la Constitución de 1925, ningún partido chileno había obtenido más de 30% en elecciones parlamentarias y municipales. La fragilidad del consenso centrista condicionaba "la dificultad para establecer políticas públicas comunes". El "sistema dual", en tanto, enraizado en la política patrón-cliente de la República Parlamentaria (con un escenario central y otro local de transacciones políticas), era reforzado por la centralización del sistema político y administrativo, y por la escasez de recursos de una débil economía (Valenzuela, 2013: 40). Desde la irrupción de la DC en 1964, el centro pragmático (radical) fue desplazado por otro, "ideológico" (Moulián, 2006: 222-3). La siguiente reforma agraria, de 1967 (ley Nº 16.640), agregó un nuevo conjunto de sindicatos rurales, cooperativas y asentamientos. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) estaba dominada por los partidos de izquierda, pero la DC se esforzaba también por ampliar su esfera de influencia en el mundo sindical. Tanto la DC como los partidos de izquierda, influidos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU, eran partidarios de una mayor intervención del Estado y una expansión de los derechos políticos y sociales de los trabajadores. No obstante, eran reacios a formar coaliciones políticas, con lo que la "democracia de partidos" abrió paso a la "democracia radical" (Faúndez, 2011: 124). En esta fase, la transacción y la actitud de "media tinta" no resultaban aceptables. Los gobiernos –de Frei Montalva y, luego, de Allende– pusieron toda la fe en sus programas, con miras a lograr reformas o "cambios estructurales" (Cea, 2008: 36-37; Moulián, 2006: 222-223).[70]

Frei había anunciado en su campaña la "revolución en libertad", un extenso y ambicioso programa de reformas políticas, económicas y sociales. Además de la reforma agraria, promovió una reforma educacional,[71] una nueva política habitacional

[70] Moulián (2006: 222-3) distingue tres tipos de medidas en el programa de Frei: las "incrementales", para profundizar la industrialización; las "populistas", de redistribución de ingresos y promoción popular, y las "de ruptura", que buscaban reorganizar la sociedad y "tenían profundas consecuencias culturales y políticas".

[71] Frei Montalva, junto al ministro de Educación, Juan Gómez Millas, y el subsecretario Patricio Rojas, impulsó desde 1965 una reforma educacional cuya línea estratégica principal era: "Matrícula para todos. Plan extraordinario de construcciones escolares, (y) de contratación y formación de profesores". La reforma, que extendió de seis a ocho años el ciclo de enseñanza básica, dejando cuatro años para el ciclo de educación media, se implementó mediante los DS Nº 27.952 de 7 de diciembre de 1965, Nº 27.953, de la misma fecha, y Nº 13.451, de 16 de enero de 1967. Como resultado, durante el sexenio se construyeron cerca de 2.750 escuelas, se contrataron 15.000 nuevos profesores (que

(Leyes Nº 16.391, de 16 de diciembre de 1965, que creó el ministerio de Vivienda y Urbanismo, y Nº 16.807 de 20 de julio de 1968, sobre Caja Central de Asociaciones de Ahorro y Préstamo), una ampliación de los derechos de participación (Leyes Nº 16.625, de 29 de abril de 1967, sobre sindicación campesina, y Nº 16.880 de "promoción popular") así como la "chilenización del cobre" (Leyes Nº 16.425, de 25 de enero de 1966, y Nº 16.624, de 15 de mayo de 1967). En sus primeros tres años de gobierno logró también enderezar la economía, controlando la inflación, aumentando la ocupación y el comercio exterior e impulsando las obras públicas.

La reforma educacional de Frei tenía como eje la "democratización de la estructura del sistema educacional", esto es, eliminar la estratificación por clases que el sistema educativo reproducía y generaba (Leyton, 2002: 30). La política educacional, según el propio Presidente, debería incorporar "al mayor número posible de personas en edad de recibir educación" y diversificar la educación superior, de modo que "prepare en todas las especialidades profesionales que la producción exige" (Frei *et al.*, 1966: 6). En palabras del subsecretario Rojas (en Frei *et al.*, 1966: 28) se buscaba establecer "una sola escuela", integradora, que en la etapa del ciclo básico ofreciera "iguales oportunidades educacionales para todos los niños chilenos". En su discurso de puesta en marcha, Frei garantizó que "la familia, célula básica de nuestra sociedad", iba a mantener su derecho a decidir sobre "el tipo de educación y formación que desee para sus hijos, a través del sistema de educación pública y privada" (Frei *et al.*, 1966: 11).[72]

En educación superior, el diagnóstico del Presidente Frei era lapidario: ella –decía Frei– sirve solo a una minoría privilegiada e impide tanto el progreso social, pues no responde a una verdadera democracia, como el económico, al generar una baja productividad (Frei *et al.*, 1966: 6). Gómez Millas, por su parte, advertía que "los cambios sociales traen consigo y en parte vienen precedidos por mutaciones en los valores que diseñan formas nuevas de vida" y anunciaba que "las torres de marfil de la educación se están derrumbando, porque ellas esconden objetivos culturales y educativos de una sociedad que muere". Como el dios Jano, sostuvo Gómez Millas, la educación presenta dos caras: con una, mantiene (reproduce) cierta estructura y orden social histórico y, con la otra, "contempla y proyecta" un orden social nuevo; por tanto,

---

recibieron una formación "acelerada") y se alcanzó en 1970 una matrícula en el nivel primario de 1.991.980 alumnos (una tasa de escolaridad de 95%), incluyendo en esta cifra al sector particular con una matrícula de 660.200 (Leyton, 2002: 28). La Ley Nº 15.720 creó la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) encargada de otorgar "beneficios a los alumnos de los establecimientos de enseñanza pública y particular gratuita", incluido el nivel superior, tales como alimentos (almuerzos y desayunos); vestuario, útiles escolares, transporte, becas, préstamos universitarios, internados y hogares estudiantiles, atenciones de salud, etc. (Art. 2º). Se integró paulatinamente el nivel parvulario a la estructura del sistema educacional, creándose en 1969 la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Por Ley Nº 16.617 de 31 de enero de 1967, Art. 50º, se estableció el Centro de Perfeccionamiento Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

[72] La educación nacional, dijo en esa ocasión el ministro Gómez Millas (en Frei *et al.*, 1966: 23), "ha sido sostenida por dos sectores: el público y el privado"; en esta reforma, "la educación privada se integra en una colaboración más estrecha al sistema nacional público de educación", con "flexibilidad para diversificar la enseñanza, experimentar o dar énfasis a variados aspectos educativos".

se desenvuelve entre dos fronteras límites, la "fosilización" conservadora y la "anarquía devastadora" (en Frei *et al.*, 1966: 13-14).

3.10 La reforma universitaria de 1967

En la misma medida que la matrícula de las universidades aumentaba, y animados por el contexto político-social, los estudiantes se hicieron cada vez más críticos de las estructuras tradicionales, incluidas las universidades elitistas, que no contribuían al cambio social, eran indiferentes a los desafíos del ambiente en que operaban y se limitaban a reproducir las desigualdades, formando "servidores" del *establishment* (Krebs *et al.*, 1994: 619).[73] En la década de los sesenta –como parte de un fenómeno más amplio, que abarcó a universidades europeas y americanas– las movilizaciones estudiantiles fueron *in crescendo*. Demandaban una mayor participación en el gobierno interno de las universidades, para influir en su democratización y modernización. Más allá de adecuar la enseñanza a las nuevas demandas del mercado ocupacional o al desarrollo del conocimiento, apuntaban a vincular las universidades con su medio, transformándolas en "agentes de cambio" comprometidas con una modificación profunda de la sociedad, ampliar la igualdad en el acceso e impulsar la investigación y la extensión social y cultural (Garretón, 1979: 9-11; Scherz, 2005: 66; Garretón y Martínez, 1985b: 14-17). La reforma de 1967, en este sentido, es una reedición algo tardía de la primera reforma latinoamericana, la de Córdoba de 1918.[74]

El sector reformista estaba compuesto principalmente por las federaciones de estudiantes universitarios y por académicos jóvenes, especialmente de Facultades que ya habían entrado en un proceso de modernización. Con todo, la situación de mayor tensión y, consecuentemente, el inicio de la reforma, ocurrió en las universidades católicas. Aunque Brunner y Flisfisch (2014: 345) sostengan que hubo una "relación solo tangencial con las estructuras políticas mayores del país", en ellas sin duda fue importante el vínculo de los estudiantes con la Democracia Cristiana (Bravo, 1992: 248-6; Garretón, 1979: 5, 17). En 1959, con Claudio Orrego, este partido había ganado

[73] Según Salazar y Pinto (2014: 110-12), el protagonismo de la "juventud estudiantil" comenzó con la fundación de la FECH en 1906, cuando los jóvenes universitarios rompieron simbólicamente con la oligarquía y la Iglesia (al abuchear a la oligarquía vestida de gala en el Teatro Municipal y, posteriormente, perseguir a pedradas el carruaje del internuncio papal). Al apropiarse y reclamar la autonomía del espacio de la Universidad, esa juventud se rebeló contra el sistema oligárquico y, después, contra la estrategia de desarrollo capitalista. Hasta 1973, los jóvenes promovieron la reforma de la universidad y la del espacio público. Con la generación de 1968 culminaría "la presencia pública del movimiento estudiantil" y "la influencia de la Universidad en la marcha de la sociedad nacional" (*ibíd.)*.

[74] Los estudiantes cordobeses también exigieron participación en el gobierno de la universidad, libertad académica, cambio radical en los contenidos y métodos de enseñanza y adecuación de su función social (Cancino, 2004). Aunque no fue, en rigor, la primera reforma universitaria en Latinoamérica, este programa se propagó en los años venideros por la mayor parte de las universidades del continente. Sobre la reforma de Córdoba y su proyección en Latinoamérica, véase también: Rama, 2006, y Las Heras, 2009.

las elecciones de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC), definiendo a los estudiantes como "un sector revolucionario tras una nueva universidad y una nueva sociedad", y mantuvo esta posición por los siguientes ocho años. El propio Eduardo Frei escribió un artículo cuyo título serviría de consigna del movimiento estudiantil: *La Universidad, conciencia social de la nación*. Queremos, decía Frei Montalva, "una Universidad integrada en la vida y en el pueblo" y eso significa "promover el paso de una sociedad burguesa y restringida a un nuevo tipo de democracia" (Brunner, 1985: 328-9).

Los estudiantes de las universidades católicas fueron también influenciados por los sectores más progresistas de la Iglesia, como el sacerdote jesuita Hernán Larraín, quien en el año 1964 criticó a dichas universidades calificándolas como "invernaderos"; "torres de marfil" que no estaban comunicadas con su circunstancia concreta; "anémicas" y "amorfas" (Brunner, 1985: 343-5).[75] Las resoluciones del Concilio Vaticano II, así como las Encíclicas de los papas Juan XXIII y Pablo VI, marcaban también una tendencia innovadora y voluntad de cambio en el clero (Krebs *et al.*, 1994: 622). Una reunión convocada en 1967 por la Conferencia Episcopal Latinoamericana, en Buga, Colombia, criticó la falta de acción de las universidades católicas de la región en el campo social y las convocó a denunciar activamente las falsedades sociales, políticas e históricas (Silva Henríquez, 1991:89). El documento acordado decía que las universidades "deben cambiar su estructura de poder. Todo monarquismo, sea estatal, eclesiástico o de cualquier otro género, contradice el ser mismo de la Universidad". Afirmaba que las autoridades debían ser elegidas por las "células vivas" (profesores y alumnos), y se aceptaba la "correcta politización de los miembros de la comunidad universitaria" (Brunner, 1985: 346-8). El rector de la UC, Silva Santiago, era en cambio un obispo preconciliar, que no daba cabida a los nuevos planteamientos y que, desde 1962, había postergado las demandas de los estudiantes (Silva Henríquez, 1991: 90-2). Él y los consejeros superiores de la UC veían los intentos reformistas como una amenaza a la tradición, al dogma católico y al principio de autoridad.[76] Esa resistencia, según

[75] Larraín también las motejó como lugares donde profesores y alumnos se limitaban a "cumplir ritos, sin entusiasmo, sin pasión, sin sacrificio"; "universidades de gente rica"; "monárquicas"; "instituciones proselitistas, de amigos, de cuñas"; "paternalistas" y que excluían a profesores y alumnos de la gestión (*ibíd.)*.

[76] Dos incidencias, en 1965, revelan el quiebre del consenso al interior de la UC. Primero, el rector objetó un foro organizado por la FEUC al que se invitaba a dos políticos de tendencia marxista. El presidente de la FEUC criticó por radio y carta al rector, señalando que "en la Universidad hay dos fuerzas equivalentes: la autoridad y los alumnos". Acusó al rector de contrariar el espíritu y voluntad de la Iglesia y del Concilio Vaticano II, al coartar el diálogo pluralista. El rector defendió el principio de autoridad y dijo que no había que confundir el diálogo con la dialéctica hegeliana o marxista. El Consejo Superior respaldó al rector: veían a la universidad como una institución de Iglesia, jerárquica y comprometida con el dogma. La segunda afectó al profesor Jaime Eyzaguirre, quien había sido criticado en una carta de la FEUC en tanto director de Extensión Cultural y en un diario llamado *Latis Terrae* (una sátira a la revista *Finis Terrae,* dirigida por Eyzaguirre, que los estudiantes consideraban "una lata", sinónimo de aburrido). El Consejo fue salomónico: apoyó a Eyzaguirre y recomendó sancionar al responsable de *Latis Terrae*, pero solicitó también al rector crear un consejo asesor para el departamento de Extensión, integrado por un profesor y un vocal de la FEUC. Era ya claro el choque

Brunner (1985: 267), condujo a la crisis de las estructuras conservadoras "bajo la triple presión de una modernización exigida desde fuera, portadora de un principio democratizador"; "de una renovación del pensamiento católico" (que conllevaba una revalorización de lo profano); y "de un movimiento de emancipación juvenil", que detonaba la crisis de autoridad. El "partido de la reforma", compuesto por estudiantes, académicos y administrativos, quería conducir a la UC tras el vacío que dejaba la pérdida de hegemonía del grupo católico tradicional (Brunner y Flisfisch 2014: 374).

El primer estallido se produjo en la Católica de Valparaíso, una universidad relativamente pequeña y homogénea, que ya contaba con un rector civil, el abogado Arturo Zavala, y donde la presencia democratacristiana era importante. Una "toma" estudiantil de la Facultad de Arquitectura, apoyada por los académicos, declaró "caducas" a las autoridades de la UCV y exigió su democratización y apertura, en términos de la elección de las autoridades universitarias. En ausencia del rector, el Consejo Superior acordó la restructuración de la Universidad (Silva Henríquez, 1991: 92-3). El arzobispo Tagle quiso defender el principio de autoridad; los estudiantes siguieron movilizados y la Unión de Federaciones Universitarias, liderada por José Miguel Insulza, convocó a un paro nacional. El nuevo rector de la UCV –elegido primero en un claustro, en 1968, y luego, en 1971, por votación directa y ponderada de los tres estamentos– sería Raúl Allard (DC).[77]

La situación en Valparaíso activó a la nueva FEUC, liderada por Miguel Ángel Solar, la que mediante un plebiscito instó a la renuncia de las autoridades que se oponían a este proceso; el cardenal Raúl Silva Henríquez ofició de mediador y propuso el nombramiento de un prorrector civil. La resistencia de Silva Santiago agudizó el conflicto, lo que condujo a la famosa "toma" de la casa central de la UC, el 11 de agosto de ese año. Los estudiantes sumaban el apoyo de la CUT y de los trabajadores del Servicio Nacional de Salud. El Gobierno temía por una escalada de huelgas y urgió a que la Iglesia arbitrara una solución; en caso contrario tendría que intervenir la universidad. El cardenal logró alinear los intereses en disputa y Fernando Castillo Velasco (DC) fue primero nombrado prorrector, y luego elegido rector por un claustro que dio una participación de 25% a los estudiantes (Silva Henríquez, 1991: 97-104; Krebs *et al.*, 1994: 678-684).

La reforma partió, como se ha visto, de un diagnóstico crítico de la universidad existente, que era tachada de no democrática, elitista y desvinculada del medio social; de pragmática y profesionalizante; un lugar en el cual la investigación ocupaba un sitial secundario (Garretón, 1979: 9,10; Scherz, 2005: 66). Si en el caso de las universidades públicas su gobierno era considerado "oligárquico", en las católicas se le tildaba de "monárquico" (Bravo, 1992: 245; Scherz, 2005: 49). La universidad debía ser, en cambio: "democrática, en cuanto a su ingreso y en sus estructuras internas; crítica de la sociedad que la rodea; comprometida con los cambios de la sociedad y con el pueblo; autónoma

entre dos visiones de la universidad y la labor cultural, y emprender ciertas reformas se volvía inevitable (Krebs *et al.*, 1994: 642-7). Sobre la composición mayoritariamente conservadora del Consejo Superior de la UC en la época, véase: Brunner, 1985: 300-4.

[77] Allard (2014: 131-43) hace recuerdos de este proceso, que lo llevó a ser rector a los 30 años.

de los poderes del Estado y de los grupos de poder económicos, políticos o sociales" y "pluralista". La investigación debía ocupar un lugar central y ser funcional a las necesidades nacionales. La formación debía fomentar la capacidad crítica y analítica y la inquietud intelectual de los estudiantes (Garretón, 1979: 10, 11). Se pretendía establecer "una nueva Universidad", la "Universidad para todos", "comprometida" y con "conciencia crítica de la nación", etc.[78]

Lo cierto es que los principales cambios se dieron en la dimensión "interna" de cada universidad, no afectando en lo sustantivo su marco de relaciones con el Estado (la proyección "externa" de la reforma). Las universidades siguieron gozando de autonomía (sin regulación) y recibiendo un financiamiento estatal cada vez más generoso.[79] Se produjo una expansión cuantitativa de la universidad, tanto en número de estudiantes y de profesores de planta, como en sus presupuestos; hubo cambios en la estructura académica y de organización, favoreciendo los órganos de poder colegiados y representativos (de los tres estamentos) y la creación de departamentos, institutos de investigación y centros interdisciplinarios; se flexibilizó el currículum y se introdujeron nuevos métodos pedagógicos, y se estableció un "mecanismo bastante poderoso de comunicación universitaria" en reemplazo de la tradicional "extensión" (Garretón, 1979: 23-5).[80] Según Scherz (2005: 76-87), la universidad tradicional era unilateral, un "túnel", con predominancia de las carreras de Medicina, Derecho e Ingeniería Civil. En el Chile de 1967 las universidades se encontraban en una fase de "dinámica-dualista", con un sector tradicional y otro que empezaba a modernizarse, lo que desataría una fase "reformista- crítica". Por eso, concluye Scherz, la "Reforma" fue algo más que una reforma: "Fue modernización más democratización y más ciencia en alguna proporción".[81]

---

[78] Según el plan de desarrollo de la UC, 1970-73, la universidad poseía "autonomía social", era una "comunidad de trabajo" que "contribuye a orientar reflexivamente, a través de la educación, la investigación y la extensión, el proceso de cambio social". Debía tratar de "interpretar y orientar reflexivamente los procesos de cambio" y contribuir "a conformar la conciencia crítica necesaria para el desarrollo independiente del país y la construcción de una sociedad que, en permanente cambio, sirva los intereses de todo el pueblo". Por eso, la universidad debía garantizar "iguales derechos de acceso para las personas idóneas que lo requieran" y "reflejar en la composición del estudiantado la riqueza de situaciones, experiencias, motivaciones y talentos que existen en la sociedad chilena" (Brunner y Flifisch, 2014: 347-50).

[79] En el período se dictó la Ley Nº 16.746, de 14 de febrero de 1968, que creó la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

[80] El plan de desarrollo de la UC perseguía los siguientes objetivos: nueva estructura académica; nueva pedagogía; fomento de la investigación; perfeccionamiento y carrera docente; democratización del ingreso; desarrollo de la comunicación y extensión universitarias, y coordinación interuniversitaria y sistema nacional de universidades. Ellos implicaron, entre otros, la apertura de procesos de admisión especial y la creación del Departamento Universitario Obrero-Campesino (DUOC); el establecimiento de una vicerrectoría de Comunicaciones y el acuerdo para la implementación de un sistema nacional de admisión en las universidades del CRUCh (Brunner y Flifisch, 2014, 356-63).

[81] Es decir, la universidad chilena no hizo el tránsito hacia una universidad "del espíritu", científica o "humboldtiana". No se trató, en fin, de una "revolución", pues la universidad mantuvo un papel instrumental, al servicio del poder de turno (Scherz, 2005: 94-5).

Las universidades del Estado ya se movían en esa dirección, por lo que se vieron menos afectadas por el proceso; la cultura burocrática era más fuerte, sus autoridades eran proclives a los cambios y existía una tradición de pluralismo. Si bien había un cierto predominio de la DC en las organizaciones estudiantiles desde 1963, existía una mayor división en la FECH (lo que dificultó la elaboración de un programa común de reformas). Los estudiantes de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Chile se tomaron los edificios y demandaron la renuncia de las autoridades, en septiembre de 1967, recibiendo el apoyo de una parte de los profesores.[82] El decano y los miembros del Consejo académico renunciaron y se convocaron elecciones con participación triestamental. Las autoridades centrales y el Consejo universitario no podían reconocer a las nuevas autoridades según la legalidad vigente. El rector Eugenio González renunció en mayo de 1968, cuando se generalizó la toma de dependencias (Cancino, 2012; Jaksic, 2013: 261-4). Pero los efectos del proceso fueron limitados; en la elección de 1969, los moderados lograron elegir rector a Edgardo Boeninger (cercano a la DC) que defendería firmemente la autonomía de la entidad, hasta que fue intervenida por la dictadura militar.

En el caso de la UTE, sus estudiantes habían iniciado desde 1961 un movimiento reformista que culminaría seis años después.[83] En 1967 había transcurrido un año sin que se tramitara una reforma al Estatuto Orgánico de la UTE y se cumplía el período del rector, Horacio Aravena. Este, solicitó al ministro Gómez que modificara el Art. 13º de la ley Nº 10.259, para que la elección de rector se efectuara "por el sistema de Claustro Pleno", integrado por docentes y estudiantes (en proporción de 1/3 respecto de los miembros docentes). La negativa del ministro y la elaboración de una terna por parte del Consejo universitario desataron el conflicto. La renuncia del rector Aravena, que había sido ratificado, dio paso al Consejo universitario para convocar una Comisión Nacional de Consulta Universitaria, con participación ponderada de docentes y estudiantes, que derivó en la elección de Enrique Kirberg como nuevo rector de la UTE (Muñoz *et al.*, 1987: 160-2).

La reforma tuvo igualmente eco en la privada Universidad Técnica Federico Santa María. Se podría decir que en ese momento ocurrieron las primeras movilizaciones contra el lucro y los conflictos de interés empresarial en la educación superior chilena. La UTFSM era presidida desde 1957 por Agustín Edwards Eastman. El cargo había sido ejercido y heredado por los Edwards desde su fundación, lo que les permitía controlar el Consejo directivo, plataforma desde la cual podían invertir el legado de Santa María en empresas en las que tenían interés (Herrero, 2014: 268). Esta

[82] El filósofo Juan Rivano, quien también se desempeñaba en la Universidad de Concepción, apoyó las demandas de los alumnos, incluso por medio de sus escritos académicos. Su Departamento, dijo, era "una torre de marfil por fuera. Y una torre de Babel por dentro" (Jaksic, 2013: 233-4).

[83] El movimiento se inició en Copiapó, donde los estudiantes no aceptaron la terna para nombrar el director de la sede, dando lugar a un paro indefinido, que luego se generalizó hasta que el rector nombró un "delegado-interventor". Se creó una comisión de reforma y se mantuvo un clima de diálogo con los estudiantes; en 1963 se celebró un seminario de reforma universitaria y en 1966 se acordó un nuevo Estatuto Orgánico que fue remitido al Gobierno (Muñoz *et al.*, 1987: 156-60).

situación motivó diversas manifestaciones estudiantiles, culminando, en octubre de 1967, con la toma de la universidad por parte de sus estudiantes y académicos, quienes abogaban por una mayor dignidad docente y contra la estructura del Consejo directivo, dado que no cumplía con el testamento de Federico Santa María (que ordenaba integrar representantes de los profesores). Por otro lado, el financiamiento de la entidad ya provenía en 84% del Estado. El Gobierno negó el auxilio de la fuerza pública para desalojar la toma. El diputado Luis Maira (DC) solicitó un informe a la Contraloría y presentó un proyecto de ley para transformar a la Universidad en una corporación. Un veto sustitutivo del Presidente Frei, de marzo de 1968, establecía que el Presidente podía aprobar un nuevo estatuto y elegir al rector de entre una quina elaborada por la asamblea de profesores.[84] Con la posterior reforma de los estatutos de la fundación el grupo Edwards hubo de hacer abandono de la universidad (Herrero, 2014: 280-285).

La Universidad de Concepción, en tanto, ya contaba en sus estatutos con participación estudiantil. Quizás el proceso de reforma en esa entidad se destaque más por la presencia del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), creado en 1965 bajo la consigna de conquistar el poder "por la vía insurreccional" y que rápidamente se transformó en la principal fuerza de izquierda entre los estudiantes de ese plantel. En 1966 Miguel Enríquez –líder y fundador del MIR– integró una delegación de la Federación de Estudiantes (FEC) a China. Los miembros de esa agrupación participaron activamente en una huelga de dos meses por el cogobierno y la expulsión de los "cuerpos de paz" de la Universidad penquista. En 1967, impulsando un programa de "Revolución Universitaria" que acentuaba el cogobierno como "meta transitoria", el MIR ganó las elecciones de Federación, con Luciano Cruz como presidente (Naranjo *et al.*, 2004: 45-8).[85] El secuestro de un periodista democratacristiano (el caso "Hernán Osses") provocó el allanamiento por la policía del barrio universitario de Concepción y varios dirigentes del MIR pasaron a la clandestinidad (Naranjo *et al.*, 2004: 58). En las elecciones de rector de 1968 la masonería apoyó al

[84] Aprobada la ley, se promulgó con el Nº 16.773 el 23 de marzo de 1968. Su Art. 14º autorizó al Presidente de la República a formar una comisión que elaboró y le propuso el proyecto de estatutos de la fundación (dentro del plazo establecido de 90 días). Estuvo integrada por un representante del Presidente de la República; cinco profesores, uno por cada una de las Facultades; un profesor universitario de entre aquellos que no eran miembro de Facultad; un profesor de las escuelas no universitarias; cinco representantes de la Federación de Estudiantes, y por los tres albaceas, sus sucesores, o representantes. Los nuevos estatutos debían respetar el espíritu del testador; en lo no previsto por él, el Presidente de la República podía completar sus disposiciones teniendo presente las proposiciones de la comisión. El Presidente de la República también podía adoptar medidas para normalizar las actividades académicas y designar autoridades provisionales, hasta que fueran elegidas las titulares, en conformidad a los nuevos estatutos. El rector provisional sería designado por el Presidente de la República de una quina elegida por la asamblea de profesores universitarios, la que debía constituirse en el plazo de 15 días. El nuevo estatuto se aprobó por decreto de Justicia, Nº 2210 del 14 de diciembre de 1968.

[85] Gazmuri (2013: 38) cuenta que a pesar de su reconocida habilidad como polemista, en cierta ocasión Jaime Guzmán, líder gremialista de la UC, se enfrentó en un foro con Luciano Cruz, representante del MIR, quien lo trató de "personaje arcaico" y le lanzó una serie de ataques que Guzmán no pudo contestar. Guzmán se retiró del foro derrotado y mostrándose abatido.

exrector David Stitchkin, quien ya había impulsado un proceso de reforma en la década de los cincuenta. Él se impuso sobre Carlos Altamirano, quien era apoyado por los estudiantes de izquierda. Stitchkin aumentó la participación estudiantil en los órganos colegiados y luego renunció, resultando elegido Edgardo Enríquez Frödden (radical), padre de Miguel.[86] Con ello, el período de mayor agitación estudiantil, en Concepción, fue superado.

Siguiendo a Scherz (2005: 83, 95), la "reforma" presenta dos fases y va desde un polo de "introversión" a otro de "extroversión" frente a los sucesos políticos. Puede decirse que fue exitosa en su primera fase, en tanto el discurso se orientó hacia el cambio interno. En cambio, generó una fuerte resistencia y contribuyó a su abrupto término en la medida que se politizó en exceso, tornándose un campo de disputa ideológica.[87] El propio rector de la UC, Castillo Velasco, habló de una segunda etapa que requería una política educacional y de investigación que respondieran fielmente "al compromiso contraído por la universidad con el pueblo que quiere servir" (Scherz, 2005: 101). En esta etapa, sin embargo, se rompió el consenso del "partido de la reforma", al hacerse públicas las diferencias entre el rector y su vicerrector académico, Fernando Molina (Brunner y Flisfisch 2014: 405-10).[88] La reforma tuvo una lógica expansiva e "inflacionaria". Los aumentos del gasto y del profesorado no fueron aparejados de un crecimiento proporcional de la matrícula (Brunner y Flisfisch 2014: 433-44).

Como dice Brunner (1985: 359), refiriéndose a los estudiantes de la UC, la imaginación del movimiento de reforma "fue mayor que su fuerza" y con su victoria, recién, "accedió al terreno real de la lucha". Derrotadas las fuerzas tradicionales, surgieron al mismo tiempo las divisiones internas y los adversarios de la revolución. En la UC, ya desde 1967 emergió públicamente el gremialismo, movimiento liderado por Jaime Guzmán que ganó las elecciones de la FEUC en 1968. Los gremialistas sostienen como doctrina que los cuerpos intermedios solo deben ocuparse de sus fines específicos. La universidad, por tanto, debe ser apolítica y ocuparse de la docencia e investigación. Defienden asimismo el principio de autoridad –que garantiza el bien común– y el carácter confesional de la Universidad Católica. Se oponen al cogobierno, promoviendo la participación de acuerdo a la "naturaleza" de los miembros que componen la comunidad universitaria, y justifican un sistema selectivo de admisión (Moncada, 2006: 44-47; Rubio, 2007, 171-2; Cristi, 2014a: 36-45; Guzmán y Novoa,

---

[86] Edgardo Enríquez era ministro de Educación de Salvador Allende al momento del golpe militar, el 11 de septiembre de 1973.

[87] La crítica más importante fue la de Millas (2012: 46-60): cuando la Universidad se desplaza de los intereses académicos a los políticos (acción social), pierde eficiencia en su tarea propia, que es el cultivo y transmisión del saber superior; el cogobierno es una idea equivocada de la reforma y del carácter democrático de la universidad, pues el estudiante está en proceso de formación y, si bien debe ser oído, "no le compete participar en las decisiones". Otros filósofos, como Giannini, Torretti y el propio Rivano se tornaron críticos a la reforma cuando fue sobrepasada por las luchas políticas (Jaksic, 2013: 266-70).

[88] El origen del conflicto fue la política económica de la universidad, el rol del Canal 13 de televisión (que le pertenecía), y el estatuto y presupuesto de la vicerrectoría de Comunicaciones. Bravo (1992: 251) dice que se gastaba tres veces más en comunicación que en investigación.

1970). El gremialismo inspiró la contrarreforma universitaria impulsada por la dictadura militar a partir del 11 de septiembre de 1973.

En suma, según observa Brunner (2015: 25), la reforma universitaria puso fin al ciclo de la educación superior de élite tradicional, iniciando otro, de modernización y expansión, al mismo tiempo que se politizaba y se volvía parte de los conflictos de poder, ideológicos y culturales que Chile experimenta en la época.[89] La matrícula en educación superior creció de 55.653 estudiantes en 1967 a 145.663 en 1973,[90] y el gasto público del sector llegó a 2,11% del PGB de 1973 (representando cerca del 40% del presupuesto destinado a Educación).[91] Durante este período las ocho universidades tradicionales se hicieron más complejas internamente (crearon nuevas carreras, departamentos, institutos, facultades y unidades de vinculación con la sociedad, y sedes regionales en el caso de las universidades estatales). Fue, en expresión de Brunner, la "época de oro" de la universidad de élite. La universidad meritocrática, "abierta", comprometida y militante, con sus gobiernos tripartitos, académicos de tiempo completo, estudiantes movilizados en las calles y en los partidos, centros de investigación y de vinculación con la sociedad, incluidos medios de difusión, se hizo más influyente políticamente y obtuvo, junto con el generoso financiamiento, la consagración constitucional de su autonomía en 1971. Mas, la radicalización ideológica y los conflictos políticos que siguieron a la elección presidencial de Salvador Allende en 1970 alcanzaron también a las universidades. La caída del gobierno constitucional marcaría al mismo tiempo el fin del Estado benefactor y el de la "época dorada" de las universidades de élite.

3.11 La reforma constitucional de 1971 y el gobierno de la Unidad Popular

La Constitución de 1925 ya había sufrido importantes reformas.[92] Promovida por el Presidente Juan Antonio Ríos y aprobada por la Ley Nº 7.727, de 23 de noviembre de 1943, la primera dio jerarquía constitucional a la Contraloría General de la República (CGR), organismo encargado de ejercer el control de juridicidad sobre el ejercicio de la

---

[89] Bravo (1992: 253-5) dice: "De 1970 a 1973 la Universidad de Chile fue un reino dividido, en medio de una barahúnda de asambleas, discursos, tomas, marchas y la violencia de las brigadas del terror marxista". Por eso, critica el proceso de reforma en esa universidad y sugiere –citando al físico Igor Saavedra– que el aumento de las dotaciones de docentes y administrativos (3.000 más en cada estamento) estaba vinculado con la cantidad de votos en el claustro y las disputas por el poder en la misma. Jaksic (2013: 264-5), a su vez, señala que "durante este período, la UCH presenció la lucha política más intensa de su historia"; "la universidad llegó a ser un escenario politizado donde los grandes temas nacionales estaban en juego".

[90] Superando fugazmente, dice Brunner, el "umbral de masificación", con una tasa de participación bruta de 15,3% respecto del grupo etario. En esta etapa, 1967 a 1973, la tasa de crecimiento de la matrícula fue la más alta que se haya observado, llegando a 17,5% anual (Zapata y Tejeda 2009: 21).

[91] La matrícula y el presupuesto se habían duplicado entre los años 1962 y 1967, pero casi se triplicaron (2,7 veces) entre 1967 y el 1973, aunque el gasto por alumno, como se entiende, subió solo levemente (Arriagada, 1989; Morales *et al.*, 1996: 20-5).

[92] En esta reseña de las reformas a la Constitución de 1925 se sigue a Cea, 2008: 55-61; Silva Bascuñán, 1997: 139-146 y Pfeffer 1985: 29-48.

potestad reglamentaria.[93] La quinta, aprobada por la Ley Nº 16.615, de 20 de enero de 1967, tuvo por objeto hacer posible la reforma agraria del Presidente Frei, que fue más amplia e intensa que la dispuesta con anterioridad por la Ley Nº 15.020 (cuarta reforma, de Jorge Alessandri). La séptima reforma también se introdujo en el período de Frei Montalva, por medio de la Ley Nº 17.284, de 23 de enero de 1970. Creó un Tribunal Constitucional compuesto de cinco ministros, reelegibles (tres de ellos designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y dos por la Corte Suprema, de entre sus miembros), que tenía por función resolver sobre cuestiones de constitucionalidad en la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados; constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley y de la convocatoria a plebiscito; inhabilidades constitucionales y legales de los ministros de Estado; de los reclamos en caso de que el Presidente no promulgare una ley debiendo hacerlo o promulgare un texto diverso del aprobado, y cuestiones de competencia.[94]

Salvador Allende obtuvo una frágil mayoría en las elecciones de 1970 (36,2% de los votos contra 35% de Jorge Alessandri) lo que revelaba la incapacidad del sistema político polarizado chileno para estructurar una coalición mayoritaria y la erosión de los mecanismos tradicionales de transacción y "acomodo" político (Valenzuela, 2013: 78). Allende había propuesto una "revolución" pacífica, en el sentido de transformar de manera profunda el orden social y económico, dentro del marco constitucional.[95] Al no haber mayoría absoluta, el Congreso debía elegir al próximo Presidente de entre las dos primeras mayorías relativas y los votos de la DC eran claves. Por tal motivo, Allende llegó a un acuerdo con la Democracia Cristiana para reformar la Constitución, introduciendo un conjunto de disposiciones conocido como el "Estatuto de Garantías".

---

[93] Tuvo al comienzo un papel limitado, de fiscalización formal, deferente con el Ejecutivo. Sólo en el período de Allende se constataría su importancia política (Faúndez, 2011: 140-1). Con todo, para Faúndez (2011: 149), hizo una contribución importante a la gobernabilidad y a la transparencia, pues sujetó el Ejecutivo a los límites de sus poderes delegados y le inculcó la obligación de motivar sus decisiones.

[94] La reforma debía regir desde el 24 de noviembre de 1970, esto es, iniciado el nuevo Gobierno. Esta reforma también amplió la ciudadanía (dando derecho a voto a los analfabetos y a los mayores de 18 años), reguló los DFL –una práctica bastante extendida a la fecha– y redujo las facultades del Congreso en materia de gasto público (Cea, 2008: 58).

[95] Valenzuela (2013: 85-9) grafica la postura de los partidos y grupos políticos relevantes en ambas dimensiones, dividiéndolos en "antisistémicos y prorreglas del juego", por un lado, y partidarios o no de acelerar la transformación social, por otro, para mostrar que el "núcleo" de grupos y líderes relevantes que apoyaba ambas premisas del programa de Allende era relativamente pequeño. Así, había dos tipos de "desleales" a las reglas del juego democrático: los de extrema izquierda, como el MIR y un sector del Partido Socialista (al que pertenecía Allende) liderado por Altamirano, que privilegiaban el cambio revolucionario; y los de extrema derecha, en especial, los que se beneficiaban del sistema capitalista imperante y elementos de las Fuerzas Armadas, que estaban dispuestos a impedir por la fuerza el cambio de modelo. En el sector "leal" a la institucionalidad democrática, se contaban quienes querían cambios profundos en la estructura socioeconómica de la sociedad, desde el Partido Comunista hasta el ala progresista de la DC; y quienes objetaban las transformaciones promovidas por la Unidad Popular (los nacionales y un sector de la DC). Faúndez (2011: 205) estima que el gobierno "nunca reconcilió plenamente su compromiso con el cambio revolucionario con el respeto por los procedimientos y mecanismos del marco institucional vigente".

Esta reforma fue aprobada con facilidad en ambas Cámaras (en poco más de dos meses) y fue ratificada en el Congreso Pleno, dando origen a la Ley Nº 17.398, publicada el 9 de enero de 1971.[96]

La Reforma Constitucional de 1971 reforzó los siguientes derechos: libertad para ejercer derechos políticos y régimen de los partidos; libertades de opinión y de reunión; sistema nacional de educación, libertad de enseñanza y autonomía universitaria; inviolabilidad de las comunicaciones; derechos de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, incluyendo el derecho de huelga; la libertad ambulatoria; derechos a la seguridad social y a la participación en la vida social, y régimen de la fuerza pública.[97]

---

[96] Más que mostrar confianza en la "legalidad", el Estatuto de Garantías revela lo frágil que era el consenso constitucional en 1970. Salvador Allende no había propuesto grandes reformas constitucionales en su programa, pues confiaba poder avanzar con la movilización popular y un creciente apoyo electoral hacia sus partidos, así como con herramientas legales interpretadas de modo amplio para controlar la economía. Conocido el resultado electoral, la directiva democratacristiana, encabezada por Benjamín Prado, anunció que pediría seguridades y luego se las formuló por escrito a Allende. La postura de la DC, en rigor, mostraba una profunda desconfianza frente al nuevo Gobierno. Era una afrenta gratuita que contradecía la tradición política chilena, lo que terminó acentuando su distanciamiento con la izquierda (Novoa, 1992: 31-3). En todo caso, Allende accedió y la reforma se inició por moción de diversos parlamentarios, algunos de los cuales habían participado en las negociaciones previas: Bernardo Leighton; Orlando Millas; Luis Pareto; Carlos Morales; Osvaldo Giannini; Julio Silva; Mariano Ruiz-Ezquide; Luis Maira; Mario Palestro y Juan Acevedo. Ellos manifestaron su coincidencia en cuanto a "desarrollar, precisar y hacer más efectivas las garantías constitucionales de los derechos individuales y sociales", lo que corresponde al propósito de llevar adelante "un profundo proceso de cambios en las estructuras económicas y sociales del país, en el cual intervengan democráticamente los diversos sectores populares" (SCL, Cámara de Diputados, Sesión 4ª, 13 de octubre de 1970, pp. 251-55, especialmente, p. 251).

[97] La reforma fue rápidamente aprobada por la Cámara de Diputados, donde fue explícito que el proyecto respondía a un acuerdo político entre la DC y la UP. Se expresó que la reforma aunaba voluntades coincidentes respecto a "la necesidad de cambios sustanciales" y que la Constitución de 1925 había quedado atrasada "por el progreso y desarrollo económico, político, social, científico y tecnológico". Se daba cuenta, además, que el proyecto respondía al trabajo de una comisión integrada por Anselmo Sule, Orlando Millas y Luis Herrera, por la UP, y Renán Fuentealba, Luis Maira y Bernardo Leighton por la DC, la que había sido asesorada por los profesores Enrique Evans, Francisco Cumplido, Patricio Aylwin y el ministro de Justicia Gustavo Lagos (Sesión 6ª, Especial, de 15 de octubre de 1970, p. 385-401, la cita en p. 387). El diputado Maira, informando por la comisión, resumió como sigue las ideas matrices del proyecto: 1º perfeccionar el carácter democrático y pluralista del régimen político chileno; 2º consolidar el Estado de Derecho como condición normal de funcionamiento de los poderes públicos, y 3º reafirmar el carácter independiente y profesional de la fuerza pública (*op. cit.*, pp. 405-410). La reforma se aprobó en la Cámara de Diputados por 94 votos a favor y 16 abstenciones (*op. cit.*, p. 481). La derecha se opuso a la reforma, en términos generales, por estimarla insuficiente, precaria e ineficaz. El diputado Maturana sostuvo que, o bien reiteraba materias ya contempladas en la Constitución, elevaba a este rango normas legales vigentes o contenía "meras declaraciones románticas". Pero, sobre todo, dijo que no garantizaba la independencia del Poder Judicial, por lo que sería una "burla cruel" (al pueblo), una "farsa" y un "dique de papel" (provocando la airada respuesta de los diputados Carmen Lazo y Mario Palestro); a la vez que revelaba que existía "temor", "desconfianza" e "incertidumbre" frente al nuevo Gobierno (*op. cit.*, pp. 417-20). Bulnes Sanfuentes, en el Senado, señaló que el proyecto se había tramitado de forma anormal (con negociaciones secretas) y constituía un engaño a la opinión pública, pues la supervivencia del Estado de Derecho y del régimen democrático no dependía de la letra de la Constitución sino del respeto que

En relación con la libertad de enseñanza (Art. 10 Nº 7), el objetivo de la reforma era "modernizar" este principio, que excluye el monopolio estatal, incorporando el concepto de "sistema nacional de educación", que tiene un carácter mixto. La educación, entendida como una "función primordial del Estado", se impartiría a través de dicho sistema, integrado por instituciones oficiales y privadas de enseñanza que colaboran con dicha función, sin que pueda existir una orientación partidaria oficial. La educación deberá ser "democrática y pluralista". Se estableció que solo las instituciones privadas gratuitas y sin fines de lucro podrían acceder al financiamiento estatal, de acuerdo a las normas legales correspondientes; se modernizó la superintendencia de Educación, con un consejo representativo y de generación democrática, para asegurar que las reformas futuras se debatieran ampliamente; se reconoció la autonomía de las universidades estatales y particulares reconocidas por el Estado, así como su derecho a recibir un "adecuado financiamiento".[98] Finalmente, el acceso a las universidades se hizo

el Gobierno les guarde. Lo calificó de "inútil" al llenar de detalles innecesarios o meras manifestaciones de propósito las garantías constitucionales (Senado, Sesión 16ª, 22 de octubre de 1970, pp. 561). Patricio Aylwin, en su respuesta, pidió insertar los documentos en que constaba la posición de la DC frente al Congreso Pleno y su proposición de Garantías Constitucionales, junto con la carta respuesta de Salvador Allende, los que eran públicos *(op. cit.*, pp. 571-81). Anselmo Sule, a su turno, destacó que, frente al carácter marcadamente individualista del Art. 10 de la Constitución, se buscaba consagrar, como lo hacen otras constituciones en el mundo, "una gama de derechos" que no miran tanto a los intereses individuales, como a las facultades y posibilidades de la persona "socialmente vinculada" a los procesos de interés colectivo. Los derechos sociales, dijo Sule, son compromisos de mayor envergadura y de carácter positivo para el Estado (*op. cit.* pp. 591, 594). Cabe consignar que esta sesión se celebró el mismo día del atentado que costó la vida del comandante en jefe del Ejército, general Schneider. Al final de la sesión se integró, para repudiar este hecho y fundar su voto favorable, Salvador Allende. El Senado aprobó la reforma por 41 votos a favor y 3 abstenciones (*op. cit.*, pp. 620-622).

[98] Véase: Cámara de Diputados, Sesión 6ª, 15 de octubre de 1970, p. 453. El diputado César Fuentes (DC) señaló que la libertad de enseñanza es expresión de la libertad de pensamiento y opinión y se relaciona con la libertad de asociación; que comprende, al menos, las siguientes facultades: abrir y mantener establecimientos; libertad de cátedra; libertad de programas y métodos y de elección de textos; extender los certificados y diplomas correspondientes y el derecho de las familias a elegir los establecimientos educacionales. La atención preferente del Estado no significaba, según Fuentes, exclusividad, sino primacía entre los deberes de aquél. La libertad de enseñanza es propia de una comunidad democrática y pluralista; mientras que la enseñanza única lo es de un estado totalitario. "Ningún límite señala la Constitución Política a la libertad de enseñanza, y el legislador no ha recibido siquiera el encargo de reglamentarla". La reforma, en su opinión, trataba de recoger, a nivel constitucional, el desarrollo que había tenido la educación en Chile, para que constituya "una garantía real y efectiva para todos los habitantes del país", para consolidarla y acrecentarla (*op. cit.*, pp. 453-4). Se incluyeron los planteamientos de la DC y la respuesta de Allende, en esta materia (*op. cit.*, pp. 454-60). El diputado (UP) Julio Silva planteó una inquietud referida a la equiparación de la educación particular gratuita y la pagada, vista esta última como "un sistema paralelo al de la mayoría de los niños del país", "abiertamente indeseable para una verdadera democracia" y para el avance en igualdad social, pues sólo sirve al sector pudiente o rico del país. Creía, con todo, que se iba a poder resolver en los próximos años, en cuanto la UP pretendía "ir a un sistema educacional único, planificado y democrático (*op. cit.*, pp. 472-3). En el Senado, Bulnes Sanfuentes criticó que se quisiera obligar a los establecimientos a someterse a los planes y programas oficiales, y a organizarse y designar su personal con sujeción a las normas legales, lo que puede conducir "a privar a la educación particular de las

igualitario, al depender exclusivamente de factores académicos y se elevó a rango constitucional los principios de libertad de cátedra y de libertad de opinión de los estudiantes.[99]

---

libertades más esenciales". La prohibición de subvencionar establecimientos pagados, según Bulnes, podía resultar perjudicial y puso por ejemplo el caso de la UC, que cobraba "pensiones" a los padres de familia en relación a sus rentas y número de hijos; la UC deberá renunciar a ese cobro, decía, a pesar de que la subvención, que es aleatoria pues depende del presupuesto, no le permitirá subsistir. Afirmaba que el proyecto determinaba la agonía y próxima muerte de la educación particular, aboliendo una libertad que siempre había existido y generando un gigantesco problema social. Otros principios eran "meras manifestaciones de propósitos, sin eficacia práctica", o "un arma poderosísima para perseguir y cerrar los establecimientos particulares que no sean gratos al Gobierno", especialmente los que profesaban una determinada religión (Senado, Sesión 16ª, 22 de octubre de 1970, pp. 563-4). Aylwin hizo presente que si bien el programa de la UP planteaba la "escuela única", la "estatización de las universidades" y que "el Estado tomará bajo su responsabilidad los establecimientos privados", la reforma aseguraba la libertad de enseñanza y autonomía académica, administrativa y económica de las universidades; confería el carácter de función "primordial" a la educación, lo que significaba solo "de alta prioridad", y garantizaba la existencia de la educación particular en Chile y la libre elección de las familias. Agrega que "gratuita" no excluye las erogaciones voluntarias de los padres; en tanto que el derecho de las universidades particulares a recibir financiamiento deriva del texto (norma particular que prima respecto a la general) y de la intención de los autores, lo que ha quedado claro en las actas legislativas (Senado, Sesión 16ª, *op. cit.*, pp. 582-87).

[99] El texto pertinente establecía: "7º. La libertad de enseñanza. La educación básica es obligatoria. La educación es una función primordial del Estado, que se cumple a través de un sistema nacional del cual forman parte las instituciones oficiales de enseñanza y las privadas que colaboren en su realización, ajustándose a los planes y programas establecidos por las autoridades educacionales. La organización administrativa y la designación del personal de las instituciones privadas de enseñanza serán determinadas por los particulares que las establezcan, con sujeción a las normas legales. Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento de acuerdo a las normas que establezca la ley. La educación que se imparta a través del sistema nacional será democrática, y pluralista y no tendrá orientación partidaria oficial. Su modificación se realizará también en forma democrática, previa libre discusión en los organismos competentes de composición pluralista. Habrá una Superintendencia de Educación Pública, bajo la autoridad del Gobierno, cuyo Consejo estará integrado por representantes de todos los sectores vinculados al sistema nacional de educación. La representación de estos sectores deberá ser generada democráticamente. La Superintendencia de Educación tendrá a su cargo la inspección de la enseñanza nacional. Los organismos técnicos competentes harán la selección de los textos de estudio sobre la base de concursos públicos a los cuales tendrán acceso todos los educadores idóneos, cualquiera que sea su ideología. Habrá facilidades equitativas para editar y difundir esos textos escolares, y los establecimientos educacionales tendrán libertad para elegir los que prefieran. Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país. El acceso a las Universidades dependerá exclusivamente de la idoneidad de los postulantes, quienes deberán ser egresados de la enseñanza media o tener estudios equivalentes, que les permitan cumplir las exigencias objetivas de tipo académico. El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la carrera académica se hará tomando en cuenta su capacidad y aptitudes. El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes. Los estudiantes universitarios tienen derecho a expresar sus propias ideas y a escoger, en cuanto sea posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefieran".

Con Allende en la presidencia, se aprobaron los nuevos estatutos de las universidades estatales que eran producto de la "reforma" de 1967-68. Así, el DFL Nº 1 de Educación, de 8 de junio de 1971, aprobó el Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile, de conformidad con la Ley Nº 17.434, de 31 de mayo de 1971 y con base en el estatuto aprobado por el "Congreso Universitario Transitorio". Ese cuerpo legal define a la Universidad de Chile como una "comunidad democrática" que asume responsabilidad "en la formación de una conciencia objetiva y crítica de la sociedad chilena" y "contribuye a conformar la voluntad de cambios necesaria para conquistar un orden de convivencia que garantice la participación de todos los miembros de la comunidad nacional" (Art. 1º), y como una "universidad nacional" que "orienta preferentemente su acción a los problemas del país y extiende sus actividades a todo el territorio de la República" (Art. 2º).[100] Por su parte, el DFL Nº 2, de Educación, de 21 de diciembre de 1971, aprobó –en términos muy similares– el Estatuto Orgánico de la UTE, de acuerdo con la Ley Nº 17.578, de 16 de diciembre de 1971, con base en el estatuto aprobado por el Consejo universitario.

Allende no contaba con mayoría en el Congreso y era improbable que este aprobara sus reformas estructurales (salvo la nacionalización del cobre). Se había perdido el hábito de la negociación y transacción. De otro lado, el conflicto y la movilización política estaban en niveles muy altos (Faúndez, 2011: 201). El Estatuto de Garantías había estrechado las posibilidades de acción del gobierno (ahora se requería de una ley para regular los derechos fundamentales) y la economía estaba fuera de control (la alta inflación y el aumento de los salarios se combinaban con políticas de control de precios, lo que trajo consigo una baja en la producción y el mercado negro).[101] Las huelgas y las ocupaciones de fábricas y terrenos requerían una solución y

[100] Se establecía que las sedes no podrían segregarse "sino por voluntad de toda la comunidad universitaria y en virtud de una ley". El carácter democrático (reiterado en el Art. 3º) estaba vinculado a la participación de todos los miembros en el gobierno de la entidad; 65% para los académicos, 10% para los profesionales y administrativos y 25% para los estudiantes (Art. 14º). Se garantizaba la libre expresión y pluralismo así como la inviolabilidad de los recintos universitarios (Art. 4º) y la autonomía e independencia de la Universidad (Art. 5º). A esta "le corresponde privativamente determinar sus funciones y actividades académicas, la forma de administrarse, la planificación de su acción y desarrollo, la distribución de su presupuesto", etc. (Art. 6º). El estatuto y reglamentos universitarios se consideraban norma especial respecto de cualquier otra ley que sea incompatible con ellos (Art. 7º). La Universidad se estructuraba en Departamentos, Facultades y Sedes, con sus respectivos órganos colegiados y autoridades (arts. 26-34), además del Gobierno Central (arts. 35-41). El rector era nombrado por el Presidente, recayendo en la persona elegida por el Claustro Pleno (Art. 40º). El Art. 70º declaraba que los títulos profesionales otorgados por la Universidad de Chile acreditaban, por el sólo ministerio de la ley, la idoneidad suficiente para el ejercicio de las respectivas profesiones y el desempeño de las funciones públicas y privadas que los exijan. Asimismo, correspondería exclusivamente a la Universidad de Chile revalidar y reconocer los grados académicos y títulos profesionales obtenidos en el extranjero, sin perjuicio de lo dispuesto en tratados internacionales. La Ley Nº 17.882, de 19 de enero de 1973, facultó al Presidente para promulgar ciertas modificaciones, aprobadas plebiscitariamente en la Universidad de Chile, al estatuto de la misma.

[101] Ello, a pesar de un relativo éxito en el primer año de gestión, consecuencia de una política expansiva (de corte populista): en 1971 el Producto creció 8% (el mayor aumento desde 1950); la inflación disminuyó de 36% a 22,1%; el desempleo fue de 3,8% y los salarios reales aumentaron 22,3%. Había

ésta provino de una tesis jurídica: la de "los resquicios legales" (Novoa, 1992). Como consejero legal de Allende, Eduardo Novoa determinó que era factible la adquisición por el Estado de los medios de producción claves para el desarrollo económico y social (la formación del "área de propiedad social"), echando mano a leyes olvidadas aunque vigentes, como el DL Nº 520 de 30 de agosto de 1932;[102] diversas disposiciones que otorgaban atribuciones discrecionales a las autoridades administrativas (en especial, la Corfo y la Empresa de Comercio Agrícola) y la legislación tradicional, como la compraventa civil y mercantil[103] o las leyes laborales.[104]

De este modo, "la lucha" se trasladó del Congreso a los tribunales, a la Contraloría y al Tribunal Constitucional (Novoa, 1992: 41-59). Faúndez (2011: 212) analiza en tono crítico esta estrategia, en cuanto se basaba en la premisa de que el sistema político y legal era estable y podía expandirse de forma ilimitada. Lo que el Gobierno no tuvo en cuenta es que "los sistemas legales no son estáticos y que las instituciones legales a menudo cambian su postura según las tendencias de la opinión pública y del debate político" (Faúndez, 2011: 221). Eran, es cierto, "vías legales para avanzar hacia el socialismo" (Novoa, 1992); se intentaba, vía interpretación, cambiar radicalmente el sentido de las normas hasta lograr una revolución. Eso, que desde un punto de vista conservador parece un contrasentido (Cea, 2008: 39-40), habría sido factible solo en la medida que se hubieren ponderado adecuadamente todos los elementos, de contexto, de estructura y efectos del sistema legal.[105]

Los afectados inundaron los tribunales con demandas, querellas y recursos para defender sus intereses. Los senadores Hamilton y Fuentealba (DC) presentaron en octubre de 1971 una reforma constitucional sobre las "tres áreas de la economía", para que el traspaso de empresas al área social o mixta se hiciera por vía legal. Esta fue aprobada por el Congreso. El Presidente ejerció su facultad de veto (parcial), que el Congreso rechazó. Se generó un conflicto derivado de un problema de interpretación, pues la oposición no tenía mayoría de 2/3 para insistir en su proyecto y el Gobierno no

---

señales de riesgo, en cambio, en el déficit presupuestario y en la balanza comercial (Meller, 1996: 118-122).

[102] Declaraba de utilidad pública –expropiables– los predios agrícolas, empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción o distribución de "artículos de primera necesidad", cuando cesaren su actividad o no produjeren tales artículos en las condiciones determinadas por el Presidente.

[103] Así, la estatización bancaria se llevó a cabo mediante una combinación de operaciones de la Corfo y otros organismos públicos, comprando acciones de los Bancos y tomando el control de sus directorios.

[104] Los decretos de "reanudación de faenas" permitían, en caso de paralización prolongada de ciertas actividades, designar interventores en las industrias.

[105] Faúndez (2011: 242-59) muestra cómo la Contraloría abandonó el control meramente formalista de los actos del Ejecutivo y comenzó a examinar (políticamente) los hechos, aplicando una interpretación "teleológica" de las reglas. La Corte Suprema –antes "deferente" con el Ejecutivo– comenzó a defender activamente el derecho de propiedad, dejando de aplicar los decretos de la Administración. Frente a la Contraloría, el Gobierno recurrió a los "decretos de insistencia" (con la firma de todos los ministros era posible obviar la toma de razón) y entró en conflicto con la Corte Suprema al negar el auxilio de la fuerza pública para cumplir las resoluciones judiciales que afectaban a los ocupantes de terrenos y fábricas.

contaba con mayoría absoluta para aprobar su propuesta. El Gobierno optó por una promulgación parcial (solo de aquellas partes del proyecto que no habían sido vetadas), pero la Contraloría lo objetó. La contienda fue remitida al TC que la declaró inadmisible. La oposición a Allende aumentaba, con una escalada de acusaciones constitucionales a sus ministros. Se formó la Confederación Democrática (CODE) que unió al Partido Nacional con la DC. En septiembre de 1972 se produjo una masiva y prolongada huelga de camioneros. El Gobierno recurrió a los militares para controlar el orden público y los integró al gabinete. Les asignó un rol político, como la institución "neutral" que podía mediar entre las fuerzas en pugna (Valenzuela, 2013: 137-40). Se desató así otra fuerza que el Gobierno no podría controlar.

Las elecciones parlamentarias de marzo de 1973 dejaron las cosas igual. Aunque la UP mejoró su votación con un sorprendente 44% de los votos, seguía siendo minoría, por lo que se mantenía el "bloqueo recíproco" a nivel institucional. Pero el resultado alentó al sector pro-reforma al interior de la UP. Así, en materia educacional, surgió el proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU). En realidad, se trataba de un informe para ser discutido en el Consejo Nacional de Educación e iniciar un debate amplio sobre el tema. El punto es que la propuesta del gobierno, expresamente, presuponía y se insertaba en "la construcción de una sociedad socialista, democrática y humanista", buscaba "elevar la capacidad de organización y unidad del pueblo en función de los grandes objetivos y tareas del proceso de cambio revolucionario" y, desde el punto de vista pedagógico, tendía a "la formación armónica de la personalidad de los niños, adolescentes y jóvenes chilenos, a fin de convertirlos en constructores activos de la nueva sociedad".[106] Más aún, la propuesta se orientaba a establecer un sistema nacional de educación permanente, de masas, unificada, diversificada, con base en currículum integrado, democrático, flexible y planificado, que ponía énfasis en la educación vocacional (general y politécnica), para transitar en dirección a un esquema de educación continua que iría "desde su paso por la Sala Cuna hasta su egreso hacia el trabajo productivo, hacia los estudios superiores o hacia una combinación o alternancia de ambos" (en García, Ed., 1973: 70-72). Se quiso, además, establecer vía decretos, para pasar, luego de su implementación a la aprobación de una ley orgánica de Educación, pero esta vez, como se vio, las reglas del juego habían cambiado.

La ENU, además, generó una reacción adversa de dos actores claves: la Iglesia y las Fuerzas Armadas. El Comité Permanente del Episcopado emitió una declaración que, por un lado, valoraba "la incorporación de todos los chilenos a un proceso educacional que no discrimina a nadie por su capacidad económica, su condición social o su posición ideológica, y ofrece a todos las mismas opciones de acuerdo a sus diversas

[106] Véase: "La crisis educacional" en García (Ed.): 1973, especialmente pp. 68-92. La propuesta parte con un severo diagnóstico del estado de la educación chilena, que se califica de antidemocrática; que genera desigualdad de oportunidades; que valora el estudio por sobre el trabajo y, por ende, no forma los hombres que Chile necesita (se observa un menosprecio por las actividades técnicas y exceso de carreras humanistas por sobre técnicas en la educación superior); que despilfarra recursos (concentra demasiados recursos en la universidad, que forma "cesantes"); es rígida y conservadora; que opera como un sistema no articulado e individualista en sus valores, clasista y con poca movilidad social.

capacidades"; "la integración de estudio y trabajo", y "la integración al proceso educativo de todas las edades de la vida, respetando el insustituible valor educativo del propio hogar". Del otro lado, los obispos criticaban el supuesto carácter pluralista del informe, puesto que no veían destacados "en parte alguna los valores humanos y cristianos que forman parte del patrimonio espiritual de Chile, y a los que adhiere un altísimo porcentaje de los estudiantes y de los padres de familia chilenos". En cambio, "se da por establecido que el país acepta, en forma mayoritaria, un planteamiento que se declara *'socialista, humanista, pluralista'*, y revolucionario, en circunstancias de que una parte importante del país se manifiesta en desacuerdo, o con este planteamiento en sí mismo, o con la forma en que se quiere llevar a la práctica". Estimaban contradictorio que se invitara a una amplia participación de la comunidad en el debate sobre la educación, pero se lo restringiera a un mínimo y se insistiera en querer ejecutar el proyecto de la ENU en plazos ya fijados. "Un plan de reforma radical en el sistema educacional en Chile –indicaban los obispos– deberá tener en cuenta, antes que nada, a los padres de familia, a quienes asiste el deber irrenunciable de la educación de sus hijos, y a quienes hay que darles la posibilidad real de ejercer ese derecho y de cumplir ese deber" (en: García, 1973: 108-109). En paralelo, los altos mandos de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas se reunieron con el ministro de Educación Jorge Tapia para manifestarle su rechazo a la ENU y que compartían las críticas formuladas por la oposición. Con ello, como indica Valenzuela (2013: 149), los militares dejaban de ser "neutrales respecto de las políticas del Gobierno". Hubo asimismo una serie de movilizaciones estudiantiles contra el proyecto (no solo se oponía la FEUC gremialista[107] sino también la Federación de estudiantes secundarios, FESES). El Gobierno se vio obligado a retirar la propuesta, comprometiendo un debate más amplio.

Como preludio de lo que vendría, el 22 de agosto de 1973, la Cámara de Diputados adoptó un acuerdo, representando al Presidente de la República y a los ministros de Estado, miembros de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros, "el grave quebrantamiento del orden constitucional y legal de la República que entrañan los hechos y circunstancias referidos en los considerandos N^{os} 5 a 12".[108] La polarización

[107] La FEUC emitió una declaración, señalando que la ENU buscaba "convertir a la educación chilena en un instrumento de concientización política al servicio del marxismo"; confundía educación con "adoctrinamiento"; era el "más grave intento por implantar el totalitarismo en Chile" y llamaba a "defender la libertad de educación" (Véase: Garretón y Martínez, 1985b: 128).

[108] El acuerdo estaba basado sobre los siguientes considerandos: "es un hecho que el actual Gobierno de la República, desde sus inicios, se ha ido empeñando en conquistar el poder total" (c. 5º); "para lograr ese fin el Gobierno no ha incurrido en violaciones aisladas de la Constitución y las leyes, sino que ha hecho de ellas un sistema permanente de conducta, llegando a los extremos de desconocer y atropellar sistemáticamente las atribuciones de los demás poderes del Estado, violando habitualmente las garantías que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República, y permitiendo y amparando la creación de poderes paralelos ilegítimos" (c. 6º). Hacía mención, además, a los conflictos suscitados con el Congreso Nacional, el Poder Judicial y la Contraloría, a constantes atropellos a las garantías y derechos fundamentales, incluyendo la violación de los principios de autonomía universitaria y libertad de enseñanza, a los grupos sediciosos y a los cuerpos armados (c. 7º a 12º).

llegaba a un punto que hacía imposible alcanzar un acuerdo, las instituciones dejaban de funcionar y eso abrió la puerta a los "conjurados" para llevar a cabo el golpe militar (González, 2012).

Todo indica que la lógica del "avanzar sin transar" fue un error. Se olvidó, como dice Jocelyn-Holt (2014a: 134-5) que, con frecuencia, la realidad se está moldeando sola y no por causas motrices inducidas por la praxis o el discurso político. "No se entendió que una cosa es movilización y otra es gobernar". La universidad autónoma, democrática, crítica y comprometida, con el golpe militar –ese "momento gris y amargo"– fue intervenida.

3.12 Síntesis del período

En este capítulo hemos observado la conformación y consolidación del sistema mixto de educación superior chileno, que coincide con la instauración y vigencia de la Constitución de 1925. De la mano del Presidente Arturo Alessandri, la clase media ascendió al poder y desplazó a la antigua oligarquía, modificándose a resultas la agenda pública y la forma de hacer política. El cuasi-feudalismo agrario del "Antiguo Régimen", en que el patrón era dueño de la tierra, de la fuente de la riqueza y movilizaba los votos de los campesinos (Meller 1996), abrió paso a una floreciente democracia urbana, en la que nuevos sectores fueron incorporados a la acción política, se expandió el derecho a voto y el Estado se convirtió en un actor clave como promotor del desarrollo económico y de la reforma social.

La democratización impulsó la expansión de los derechos sociales y la mayor garantía de estos derechos, a la vez, impulsó la democratización de la sociedad. Los Presidentes Ibáñez y Aguirre Cerda pusieron a la educación en el centro de sus agendas. El "culto al Estado" y a la igualdad iba en aumento (Kaiser, 2015).

Sin embargo, en educación superior esa dinámica desató en Chile la "segunda ola" de creación de universidades privadas (Levy, 1995),[109] conectada con las demandas y la filantropía de los ciudadanos de las regiones. Comenzó en la década del 1920 y, a poco de crearse nuevas universidades privadas, la legislación apuntó a la configuración de un sistema universitario. En este, ya se iba notando un predominio, al menos en número de instituciones, del sector privado. Las universidades, especialmente las regionales, ampliaron el acceso a la ES y sirvieron de impulso a la clase media. Un amplio acuerdo político dio lugar al financiamiento estatal para todas esas entidades, sin reparo respecto de su distinta naturaleza jurídica, estatal o privada, que es una de las particularidades del caso chileno. Aún más, todas esas universidades fueron consideradas "públicas". Esto era un reflejo más de la lógica política del "compromiso" y el surgimiento de otra concepción de los denominados "derechos sociales", en que

[109] Levy (1995: 80 ss.) distingue tres olas de crecimiento privado, que siguen a la creación de las universidades mixtas coloniales y al surgimiento de universidades públicas nacionales: la primera corresponde a la reacción católica; la segunda, a la creación de las entidades de élite, y la tercera a las instituciones que se crean para absorber demanda, en un contexto de masificación.

instituciones no estatales –que servían al interés general– podían colaborar con las funciones públicas.

En los años sesenta se produjo la Reforma Universitaria, un cambio gestado desde el interior de las universidades, por los propios estudiantes, que demandaban –con apoyo del estamento académico– mayor autonomía de los poderes externos (el Gobierno; la Iglesia, en el caso de las universidades católicas; el poder económico en el caso de la UFSTM), estructuras de gobierno más participativas y una modernización del quehacer de las universidades para ponerlas en conexión con las necesidades del desarrollo cultural, económico y social del país (del "pueblo"). Algunos académicos advertían, en ese entonces, sobre la necesidad de cautelar la autonomía y mantener a las universidades también a resguardo de las urgencias y conflictos del proceso político.

Esta es la etapa de la formación en Chile de un sistema universitario "moderno" (Brunner, 2009), en que se consolida el giro de la política pública desde el foco en lo *político* hacia las necesidades de la *economía* y la *sociedad,* y desde la noción de *ciudadano* a la de *capital humano,* igual que en el resto de Latinoamérica (Tedesco, 2012: 15-6 y 49 ss.). La ley, el financiamiento público y el movimiento social confluyeron para favorecer un desarrollo de la educación superior de tipo "descentralizado", consolidando el sistema mixto y eliminado los vestigios del Estado docente. En especial, la Ley 11.575, la "reforma universitaria" y la reforma Constitucional de 1971, sirvieron para afirmar el principio de "autonomía universitaria", que excluía la superintendencia estatal en este nivel e incorporaba el derecho de todas las universidades al financiamiento estatal.

El auge del Estado planificador alentó los intentos de hacer una "revolución en libertad" y de transitar por la "vía chilena al socialismo". Estos se cancelaron con el golpe de Estado de 1973. El Derecho en esta etapa era visto como un instrumento de la ingeniería social, pero, en especial el gobierno del Presidente Allende, se olvidó que el sistema político es inestable y que la "forma" legal –que también depende de múltiples actores y de la voluble opinión pública– tiene límites. Así, la experiencia de la Unidad Popular fue una especie de profecía auto-cumplida de sus elementos más radicales: la revolución por vías legales no era posible (Valenzuela, 2013).

Capítulo 4

Contrarreforma y Constitución Neoliberal: Intervención Autoritaria e Instauración del Modelo de Mercado en Educación

El proceso de reforma universitaria finalizó –como tantos otros procesos de cambio social iniciados en el período previo– de forma abrupta con el golpe militar del 11 de septiembre en 1973. Ese día, junto con bombardear el palacio presidencial de la Moneda –lugar en que se suicidaría el Presidente Salvador Allende– una junta castrense integrada por los entonces cuatro comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas –Augusto Pinochet, José Toribio Merino, Gustavo Leigh y César Mendoza– tomó el control del Gobierno y puso término, mediante una serie de "bandos" y decretos leyes, a la vigencia de la Constitución de 1925 y la institucionalidad republicana. El Decreto Ley (DL) Nº 1 de la Junta, dictado el mismo día 11, señaló que los militares asumían el mando supremo con el "compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas", como la única forma de ser fieles a las tradiciones y a la historia de Chile, y de permitir la evolución y el progreso del país (Nº 1). Asimismo, se designó al general Pinochet como Presidente de la junta (Nº 2).[1]

Si bien el texto del DL Nº 1 mantuvo formalmente vigente la Constitución de 1925 –"en la medida que la actual situación del país lo permitan" (*sic*)– el Bando Nº 29, de 13 de septiembre, y el DL Nº 27, de 24 de ese mes, dispusieron la clausura y disolución del Congreso Nacional. El DL Nº 119, de 10 de noviembre de ese año, declaró también disuelto el Tribunal Constitucional; por su parte, el DL Nº 130, de 19 de noviembre, ordenó la destrucción de todos los registros electorales. El DL Nº 128, de 16 de noviembre de 1973, vino a aclarar el sentido y alcance del DL Nº 1, señalando que la Junta había asumido "todas las atribuciones de las personas y órganos que componen los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, en consecuencia, el Poder Constituyente que a ellos corresponde". Los DL de la junta, entonces, tuvieron el efecto de modificar (y sustituir) la Constitución.[2]

---

[1] El Bando Nº 5, de 11 de septiembre de 1973, intentó explicar las causas del Golpe, señalando, entre otros: que el Gobierno de Allende había incurrido en "grave ilegitimidad" al quebrantar derechos fundamentales como las libertades de expresión y enseñanza, el derecho a huelga, el derecho de propiedad, etc. (1) que había quebrantado la unidad nacional fomentando "una lucha de clases estéril"; (2) que se había colocado al margen de la Constitución; (4) que había usado el "subterfugio" de los resquicios legales; (5) que había "quebrado el mutuo respeto que se deben entre sí los Poderes del Estado". Concluía (numeral 13) que las Fuerzas Armadas tuvieron que destituir al Gobierno "que, aunque inicialmente legítimo, ha caído en la ilegitimidad flagrante", asumiendo el Poder "por el solo lapso en que las circunstancias lo exijan".

[2] Tempranamente, se constituyó una Comisión de Estudios para la Nueva Constitución (CENC). Según Cristi (2014b: 73), el Acta Secreta Nº 1 del 13 de septiembre de 1973 expresa que "se encuentra en estudio la promulgación de una nueva Constitución", bajo la dirección de Jaime Guzmán. La

Como señala Jocelyn-Holt (2014a, 221): "Se pasó de un orden participativo altamente conflictual, si se quiere, a un orden restrictivo y vigilado, y para algunos persecutorio. El estado dispuso de recursos coercitivos sin límites". El Poder Judicial fue cómplice, totalmente funcional a la dictadura. El Bando Nº 15, del 11 de septiembre, decretó la clausura de todos los medios de prensa –con excepción de *El Mercurio* y *La Tercera de la Hora*– y la censura previa. El Bando Nº 26 de 12 de septiembre, daba cuenta de las actividades represivas efectuadas por las Fuerzas Armadas los días 11 y 12 de ese mes. El DL Nº 12 de 24 de septiembre canceló la personalidad jurídica de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y penalizó la actividad sindical; el DL Nº 77 de 13 de octubre, a su turno, declaró disueltos e ilícitos a los partidos Comunista, Socialista, Radical, Izquierda Cristiana y otras organizaciones de inspiración marxista (luego se decretó el receso de todos los otros partidos). En virtud del DL Nº 98, de 26 de octubre, se declararon en reorganización todos los servicios de la Administración Pública, así como otros organismos e instituciones del Estado.

4.1 La Universidad intervenida: política educacional de la primera etapa de la dictadura militar (1973-1980)

Al poco andar, las ocho universidades existentes fueron intervenidas y sometidas a vigilancia por medio de rectores militares delegados, designados por la Junta militar, según el DL Nº 50 del 2 de octubre de 1973. El 27 de septiembre la Junta había convocado a los rectores del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCh) a una reunión en el edificio de las Fuerzas Armadas, donde Merino los recibió jugando con una pistola sobre la mesa (Allard, 2014: 173-175).[3] Edgardo Boeninger, rector de la Universidad de Chile, expuso a nombre de los rectores que la reorganización universitaria debía ser obra de los académicos y que éstos no podían ser objeto de persecución por sus ideas. Pinochet respondió que la Junta pensaba distinto y que a cada rector se le nombraría un reemplazante en los días próximos. Alfredo Etcheverry, rector subrogante de la UC, habría sugerido que la Junta debía llamarlos simplemente "delegados" sin emplear la palabra "rectores". En la Universidad de Chile, el

Comisión estuvo integrada inicialmente por Enrique Ortúzar –que sería designado presidente–, Sergio Diez, Jorge Ovalle y Jaime Guzmán. Luego se sumaron Enrique Evans, Gustavo Lorca y Alejandro Silva Bascuñán. La Comisión se formalizó mediante DS Nº 1.064, de 12 de noviembre de 1973. Silva Bascuñán (1997: 168) señala que hizo constar –en el seno de la Comisión Ortúzar– que la dictación de los DL de noviembre de 1973 generaba en la práctica un "proceso de desconstitucionalización de las normas constitucionales", que diluía la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos (el legislativo). Más tarde la Comisión se completó con la incorporación de Alicia Romo (Pfeffer 1985: 163; Silva Bascuñán 1997: 184).

[3] La versión del encuentro, en las *Memorias del Cardenal* (Silva Henríquez, 1994: 10-12) es levemente distinta, atribuyendo a Pinochet la escena del revólver. Nos parece más fidedigno el relato de Raúl Allard, uno de los protagonistas. El rector de la UTE, Enrique Kirberg, había sido detenido. El contralmirante Hugo Castro ya había reemplazado al profesor José Navarro en la cartera de Educación.

1º de octubre, fue nombrado el general del aire (r) César Ruiz Danyau;[4] en la Universidad Católica (UC) fue nombrado el almirante (r) Alfonso Swett, cuyo nombramiento fue prontamente ratificado por el cardenal Raúl Silva Henríquez, con fecha 3 de octubre.[5] El encargo a los rectores delegados fue, primero, controlar y luego "depurar" estas corporaciones, ordenarlas y administrar eficientemente sus recursos, operando así una verdadera "Contrarreforma universitaria" (Scherz 2005, 108 ss.).[6]

Ante la más leve sospecha de activismo político contrario al régimen, estudiantes, profesores y funcionarios fueron exonerados, detenidos, torturados, exiliados e, incluso, fusilados. Algunos permanecen "desaparecidos". Se estima que en los primeros tiempos de la intervención militar, alrededor de 25% de los profesores, entre 15% y 18% de los estudiantes universitarios, y cerca de 15% de los funcionarios fueron expulsados o destituidos de las universidades (Brunner 1986: 42). Además, una serie de centros y unidades académicas fueron suprimidos, especialmente en las ciencias sociales. Disciplinas como sociología, ciencia política, historia, antropología y economía política resultaban sospechosas de cultivar un pensamiento de izquierda (Brunner 1986: 42-45). La autonomía, la libertad de expresión y de cátedra, el pluralismo político y el debate racional fueron sustituidos por el modelo de la "universidad vigilada" (Millas, 2012: 100).

La represión se extendía, de manera brutal, en el país: el Estado de Guerra permitía justificar ejecuciones sumarias por consejos militares, sin forma de juicio; una "caravana de la muerte" recorrió diversos lugares de detención para proceder a ejecutar a personas detenidas al margen de toda legalidad (Verdugo, 2001). A fines de 1974 la Junta creó la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), otorgándole un poder autónomo –en la práctica, ilimitado– para exterminar la disidencia. Era la lógica del

---

[4] El DL Nº 111, de 8 de noviembre de 1973, declaró disueltos los claustros universitarios y demás cuerpos colegiados del sistema de gobierno de la Universidad de Chile; el directorio de la Corporación de Televisión de la Universidad de Chile y la Comisión Permanente del Pequeño Derecho de Autor (Art. 5º); entregando todas sus facultades al rector delegado de la Universidad. A este rector, además, se le confirieron amplias potestades, incluida la normativa y disciplinaria, respecto del personal y estudiantes de la Universidad (Art. 2º). El DL Nº 112, de 14 de noviembre de 1973, otorgó facultades similares a los rectores delegados de la UC y UCV, sin perjuicio de reconocer las facultades que la legislación canónica confiere a la Santa Sede, la Conferencia Episcopal Chilena y a los grandes cancilleres de esas entidades.

[5] Swett reestructuró el Consejo Superior de la UC, eliminando a todos sus representantes docentes, administrativos y estudiantes. En su lugar, "creó un nuevo Consejo Superior y un Comité Directivo en los cuales fueron incorporados principalmente integrantes del movimiento gremialista"; de los seis profesores que antes participaban en el Consejo Superior, el rector dejó solo a uno: "el abogado Jaime Guzmán, precisamente fundador y figura principalísima del gremialismo" (Silva Henríquez, 1994: 40-41).

[6] El objetivo era la subordinación al Ejecutivo (operando sobre la base de la verticalidad del mando militar) y, en ello, el régimen encontró un poderoso aliado en el gremialismo, cuyos integrantes valoraban el orden y el restablecimiento del principio de autoridad en la universidad. Véanse las opiniones de los profesores de Derecho de la UC, Jaime Guzmán y Maximiano Errázuriz, en el documental de la televisión suiza "Chile: orden, trabajo y obediencia" (del director André Gazut y el periodista Claude Smadja, 1977).

"poder total" (Cavallo *et al.*, 2012: 49-56). El 7 de octubre el papa Pablo VI envió una carta en la cual declaraba que en Chile se hacía evidente "el carácter irracional e inhumano del recurso a la ceguera y a la crueldad de las armas homicidas para establecer el orden, o más exactamente, la dominación represiva de algunos hombres sobre otros" (Silva Henríquez, 1994: 12-3). El Cardenal, dubitativo, mantuvo largo tiempo la carta en secreto y, en definitiva, perdió la oportunidad de utilizarla (Cavallo *et al.*, 2012: 116-124). En los círculos del poder se comenzaba a hablar de prolongar el régimen por un tiempo largo: "metas y no plazos" pasó a ser la nueva consigna.

El 11 de marzo de 1974, en una ceremonia solemne en el edificio Diego Portales, sede de la Junta, esta promulgó la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", redactada por una comisión de asesores liderada por Jaime Guzmán. En ella se hablaba de "reconstrucción nacional", superación de la pobreza y crecimiento económico con justicia social y libertad política. En cuanto a su "concepción del hombre y la sociedad", planteaba que el ser humano posee derechos naturales, superiores al Estado y que el Estado está al servicio de la persona; que la finalidad del Estado es el bien común, definido como "el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal". Así, se pretendía superar las concepciones del liberalismo individual y del colectivismo totalitario. Esa idea del bien común implica el principio de subsidiariedad y la autonomía de los grupos intermedios (entre el Estado y el individuo), según el cual la sociedad mayor se justifica –y encuentra su límite– en el ámbito de acción de la sociedad menor o del individuo. El Estado actúa en subsidio, por razón del bien común, lo que supone, a su vez, la aceptación del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa económica. El documento asumía también una "inspiración nacionalista, realista y pragmática" y una visión del gobierno "autoritario, impersonal y justo". La tarea de establecer una "nueva institucionalidad", requería "una acción profunda y prolongada".[7]

[7] Para la Junta, desarrollo económico y progreso social debían ir de la mano. La crisis moral y económica que afectaba al Occidente desarrollado mostraría que el bienestar material no es suficiente para lograr una sociedad civilizada, pues el materialismo corroe la "sociedad de consumo". Por ello, "el sistema político futuro tendrá que ser consistente con el modelo económico", que responde a "ciertos principios" que son compatibles "con algunas estructuras políticas e incompatibles con otras" (Cuevas, 1981: 135). Junto con la reconstrucción económica debía realizarse "un esfuerzo consistente" por superar este complejo problema, fundamentado principalmente "en una educación que fomente una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana, que jerarquice cada cosa en función del fin último del hombre. Una educación que respete la libertad de enseñanza y el fuero íntimo de la conciencia de cada cual, y que alcance a todos…". Según Prieto (1983: 13-14) esta declaración tenía importantes manifestaciones en el campo educacional: el deber de las familias de educar a los hijos, elegir el establecimiento educacional donde matricularlos, la facultad de los particulares de abrir establecimientos educacionales, etc.; todo lo cual debía ser facilitado por el Estado. También planteaba la posibilidad de que el Estado entregue a "entes particulares, sin fines de lucro", la administración de sus establecimientos. El Gobierno "estimaba que la normativa educacional no era la apropiada para que pudieran cumplirse los fines de la educación", y que "era pertinente modificarla o sustituirla", aplicando los principios antes señalados. La Declaración de Principios, escribe Prieto (1983: 14-15) "resulta ser la base primera en la cual debemos buscar los fundamentos de las modernizaciones educacionales que se han introducido".

El DL Nº 527 de 26 de junio de 1974 fijó el estatuto de la Junta, entregando a Pinochet el poder Ejecutivo y a la Junta el legislativo. Esto marcó el comienzo de las tensiones entre el jefe del Ejército y el general Leigh, de la Fuerza Aérea (Cavallo *et al.*, 2012: 41-48). Posteriormente, el artículo único del DL Nº 806, de 17 de diciembre de 1974, dispuso que el presidente de la Junta tendría luego "el título de Presidente de la República de Chile", lo cual afianzaba el liderazgo del primero.

El DL Nº 966, de 12 de abril de 1975, otorgó facultades extraordinarias al ministro de Hacienda, para materializar "de forma unitaria" la política económica y financiera del régimen, y creó un ministerio de Coordinación Económica y Desarrollo, con el objeto de "armonizar" la acción económica que dentro de su competencia realizaban distintos ministerios (Hacienda, Economía, Minería, Obras Públicas, Transportes, Vivienda, Salud, Trabajo, además de la Corfo y ODEPLAN). Se encargó al ministro de Hacienda, Jorge Cauas, diseñar y liderar un programa de recuperación económica.[8] Mediante DL Nº 991, de 3 de enero de 1976, se establecieron luego los órganos de trabajo (comisiones legislativas) y los procedimientos para el ejercicio de la potestad legislativa y constituyente de la Junta. Si en el grupo de asesores políticos y legales predominaba el gremialismo, liderado por Guzmán, en materia económica los asesores clave fueron los "*Chicago Boys",* liderados por Sergio de Castro.[9] Ambos grupos tenían un origen común: la Universidad Católica.[10]

Las reformas económicas introducidas por el régimen militar a partir de 1975 apuntaban a eliminar el proteccionismo (con una amplia apertura al comercio internacional), liberalizar el sistema financiero (estimulando el flujo de capitales extranjeros), privatizar activos estatales y suprimir derechos laborales, amén de la reforma tributaria que supuso la creación del impuesto al valor agregado, IVA (Gárate,

---

[8] La Comisión estuvo formada por Roberto Kelly, a cargo de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan); Sergio de Castro, de Economía; Alvaro Bardón y Pablo Baraona, por el Banco Central; y Juan Carlos Méndez, por la Dirección de Presupuesto del ministerio de Hacienda. Sus propuestas fueron aprobadas rápidamente: privatizaciones, control de la inflación, inversión extranjera, ampliación del mercado de capitales, restricción del gasto público y de la política de remuneraciones. Como señalan Cavallo *et al.* (2012: 111), "el *ladrillazo* estaba dado". Ello, porque la base de estas medidas había sido un programa económico elaborado por un grupo de académicos (entre ellos, De Castro, Bardón y Méndez) en forma previa al Golpe, programa conocido como "el Ladrillo" (CEP, 1992).

[9] Sergio de Castro fue becado, en 1955, a estudiar a la Universidad de Chicago y era decano de Economía en la UC a la fecha del Golpe. Fue uno de los asesores del ministerio de Economía, cartera que asumió en abril de 1975. Jorge Cauas, ministro de Hacienda desde mediados de 1974 y "superministro" después de aprobado el DL Nº 966 de 1975, había sido en los años setenta director del Instituto de Economía de la UC.

[10] Durante la década de los sesenta, estudiantes formados en Chicago –en virtud de un convenio entre la UC y esa universidad, de 1956– junto con sectores vinculados al catolicismo corporativista de la UC fundaron la revista *Portada,* en cuyas páginas ya podía verse el desarrollo del principio de subsidiariedad (Gárate, 2012: 145). La "unificación política" de ambos sectores se aceleró por su oposición a la reforma universitaria (Correa, 2011: 312-313). Esos cuadros terminarían dirigiendo la vida política y económica del país durante la dictadura, a partir de la resolución de la pugna entre neoliberales y nacionalistas en favor de los primeros en el seno de la Junta de Gobierno (Ruiz y Boccardo, 2015: 20; Garate, 2012: 182).

2012: 191 y Ffrench-Davis, 2001: 27 y 67).[11] Las privatizaciones incluyeron el traspaso de empresas expropiadas durante el gobierno de la Unidad Popular así como de otras entidades creadas al alero de la Corfo, lo que obedecía a la concepción de Estado subsidiario que guiaba al régimen (Gárate, 2012: 279) y buscaba crear nuevos "nichos" para el capital privado (Ruiz y Boccardo, 2015: 26).

Hacia fines de 1975 Pinochet reemplazó en la rectoría de la Universidad de Chile al general (r) Agustín Rodríguez (a quien había nombrado en julio de 1974 en lugar de César Ruiz), por el coronel (j) Julio Tapia, uno de los más cercanos asesores del general Leigh (Cavallo *et al.*, 2012: 130-131). Seguidamente, oficializó el documento "Objetivo Nacional del Gobierno de Chile" (aprobado el 23 de diciembre de 1975), que destacaba la necesidad de armonizar el principio de libertad personal con el de autoridad, "cuyo fin es garantizar la libertad individual y el bien común"; y la de alcanzar "un acelerado desarrollo económico, político y social" (Prieto, 1983: 15).[12]

Más tarde la Junta promulgó el Acta Constitucional Nº 1 (mediante DL Nº 1.319, de 9 de enero de 1976)[13] que creaba el Consejo de Estado, "como cuerpo supremo consultivo en asuntos de Gobierno y administración civil" (Art. 1º), una de cuyas principales sería la revisión del proyecto de nueva Constitución.[14]

---

[11] Los elementos fundantes o "pilares" del neoliberalismo implantado por la dictadura (según Ffrench-Davis, 2001: 95) son los siguientes: "i) (…) su creencia en que la privatización y la supresión de la intervención estatal conducen rápidamente a mercados integrados, flexibles y bien informados, y generan espontáneamente un desarrollo dinámico; ii) que los procesos de ajuste son estabilizadores y que se caracterizan por su rapidez, y iii) que la "competencia", aunque sea entre desiguales, conduce a un mayor bienestar para la mayoría. Los tres supuestos probaron ser falsos en este experimento".

[12] Los "criterios orientadores" en materia educacional eran: 1) "profundizar y trasmitir el amor a la Patria y a los valores nacionales", el respeto a los derechos y deberes que se derivan de la libertad, "el aprecio por la familia como célula básica de la sociedad, la adhesión al concepto de la unidad nacional, y a la valoración del saber y de la virtud"; 2) "el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos" y una "amplia libertad de enseñanza, sin otros límites que los que el bien común impone a la función educacional"; de modo que la libertad de enseñanza no puede "contravenir los objetivos mismos de la educación". "No se aceptará, por tanto, la difusión proselitista de ninguna doctrina o idea que atente contra la tradición o la unidad nacional, contra el sentido libertario y democrático de la institucionalidad chilena o contra la integridad de la familia o de la nación. La educación no podrá ser usada con fines de política contingente"; 3) una de las funciones más esenciales del Estado es "asegurar que la enseñanza básica obligatoria sea una realidad para todos los chilenos, proporcionándosela gratuitamente, al menos, a quienes no pueden subvenir económicamente a ella. Asimismo, corresponde al Estado crear y mantener establecimientos educacionales en todos los niveles, en la medida en que la iniciativa particular sea insuficiente para cubrir las necesidades del país, proveyendo, además, al financiamiento subsidiario de la educación en general", y 4) "La institucionalidad deberá contemplar mecanismos de control de la actividad educacional, tanto respecto de la idoneidad de su contenido como de la calidad con que se imparte".

[13] Como indica Silva Bascuñán (1997: 169), con esto se inició la promulgación de una serie de "actas constitucionales", calificadas por la Junta con tal jerarquía, además de otros decretos leyes que, aunque no tuvieran esa denominación, también invocaban "la potestad constituyente".

[14] El régimen del Consejo de Estado se completó por DL Nº 1.458, de 1º de junio de 1976, que determinó las normas básicas de su funcionamiento. Este órgano se instaló el 14 de junio de ese año.

En paralelo, avanzaba el diseño y construcción del nuevo modelo educacional. El régimen militar se propuso "sanear el sistema educativo", eliminando "la orientación marxista que se había dado a parte importante de la enseñanza" y realizando una descentralización y modernización administrativas, así como un estudio diagnóstico "detallado de los problemas del sistema de educación". Sus principios de acción eran: i) "Renovación continua", esto es, no una reforma sino "adaptación continua y sistemática" de la educación a la realidad nacional; ii) "Cambio planificado", incluyendo "consulta amplia a los sectores relacionados", "planificación detallada sobre la base de un realismo que prefiere encarar problemas difíciles y admitir los verdaderos límites de lo posible", "experimentación sistemática para, posteriormente generalizar en la práctica", "ejecución eficaz" y "evaluación rigurosa de los objetivos logrados" orientada al mejoramiento continuo; iii) "Subsidiariedad", pues el Estado "debe reconocer y apoyar la función educativa de la sociedad en su conjunto", conservando el control necesario para resguardar el interés público, y iv) "Educación permanente", concebida como "actividad que se extiende a lo largo de la vida" (Castillo, 1980: 22-24). Los objetivos generales eran disminuir las desigualdades "evitando imponer la uniformidad" y "mejorar el rendimiento escolar de los educandos". Ellos se traducían en un conjunto de "Orientaciones Generales" con objetivos específicos, escalonados en el tiempo. La política educacional de la dictadura buscaba configurar el sistema educacional –y distribuir los gastos– de tal modo que "sirva a la mayoría de los ciudadanos y que haya una racionalización de recursos y métodos". Se partía de la base que el sistema educacional había tenido un desarrollo histórico "poco racional" debido a "políticas improvisadas". En lo social, la nueva política consideró el "Mapa de la Extrema Pobreza" elaborado por los técnicos del gobierno *de facto*. La enseñanza básica universal pasó a ser la primera prioridad de la política educacional, con miras a reducir la marginalidad tanto socio-económica, como geográfica y cultural. Se buscó explícitamente "relacionar la enseñanza con las funciones que tendrán los egresados", así como "elevar el grado de conocimientos adquiridos por los educandos de cada nivel por la creación de una enseñanza flexible". A nivel de medios, se planteaba "mejorar el equipamiento escolar", "elevar el nivel profesional de los profesores y jefes de establecimientos" y "mejorar las condiciones de los docentes" (Castillo, 1980: 26-27).

En marzo de 1976 tuvo lugar un importante cambio de gabinete: el abogado Sergio Fernández asumió en el ministerio del Trabajo y el general de brigada aérea, Fernando Matthei, asumió en Salud. Fernández se incorporó casi de inmediato al grupo de asesoría política del régimen (Cavallo *et al.*, 2012: 135). El 11 de septiembre de 1976 se promulgaron las Actas Constitucionales Nº 2, de "Bases Esenciales de la Institucionalidad Chilena"; Nº 3, "De los Derechos y Deberes Constitucionales", y Nº 4, de "Regímenes de Emergencia", mediante los DL Nºs 1.551, 1.552 y 1.553, respectivamente. El Acta Constitucional Nº 3 reconocía en su artículo 1°, número 13,

entre otros: "El derecho a la educación". No se hacía mención de la autonomía universitaria.[15]

En coherencia con este marco axiológico, las "Políticas Generales" (ODEPLAN, 1977) promovieron el fomento a la iniciativa privada y el desarrollo de las "sociedades intermedias" con respeto a "su legítima autonomía". La acción del Estado debía regirse por el "principio de subsidiaridad", asumiendo directamente "solo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no estén en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque desbordan sus posibilidades o porque su importancia para la sociedad aconseja no entregarlas a grupos particulares restringidos". El "esquema de desarrollo" daba especial énfasis a la "expansión y modernización de los sistemas de educación y salud". Se buscaría descentralizar la administración de los establecimientos educacionales, traspasando a la comunidad mayores atribuciones, y se instauraría plenamente "el principio de libre elección en los servicios sociales que tengan subsidio estatal". Se proponía fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, "mediante la creación de fondos sectoriales y nacionales" y licitando proyectos a entidades públicas o privadas "idóneas". Para contribuir a la igualdad de oportunidades se planteaba "redistribuir recursos", orientándolos a "programas sociales que beneficien directamente a los sectores de menores ingresos". Para el desarrollo regional se impulsaría "el traspaso de los servicios públicos a las municipalidades, especialmente los establecimientos educacionales" y hacer "un esfuerzo preferencial a favor de las universidades e instituciones de educación superior regionales, a fin de elevar el nivel de excelencia de éstas" (Prieto, 1983: 15-17).

No obstante, esta armonía en las ideas ocultaba una pugna que pronto saldría a la luz. La rectoría de Julio Tapia generaba el rechazo del mundo académico (encabezado por Jorge Millas y su defensa de la "misión" de la universidad) y diferencias al interior del gobierno. El exprorrector Enrique d'Etigny y el académico Danilo Salcedo denunciaron 156 casos de alumnos que habían sido matriculados en forma irregular, la mayoría de ellos por recomendación de las Fuerzas Armadas. El diario *El Mercurio*

[15] El Acta Nº 3, de 13 de septiembre de 1976, establece en su Art. 1º Nº 13: "La Educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida y, para ello, se promoverá en los educandos el sentido de responsabilidad moral, cívica y social; el amor a la patria y a sus valores fundamentales; el respeto por la dignidad del ser humano y el espíritu de fraternidad entre los hombres y de paz entre los pueblos. Los padres tienen el derecho preferente de educar a sus hijos y la facultad de escoger el establecimiento de enseñanza. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de estos derechos. Es deber de la comunidad nacional contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación. El Estado debe atender a las necesidades de la educación como una de sus funciones prioritarias. La educación básica es obligatoria. El Estado deberá mantener las escuelas gratuitas que, para este efecto, sean necesarias y asegurar el acceso a la educación media de quienes hayan egresado del nivel básico, atendiendo sólo a la capacidad de los postulantes. *Corresponderá asimismo al Estado fomentar el desarrollo de la educación superior en conformidad a los requerimientos y posibilidades del país, contribuir a su financiamiento y garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo únicamente a la capacidad e idoneidad de los postulantes. La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales, tanto públicos como privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles.*" (cursivas del autor).

publicó el caso de las "matrículas brujas" y Pinochet dispuso, en mayo de 1976, que se pidiera la renuncia de Tapia. "El que la hace, la paga", habría dicho (Cavallo *et. al*, 2012: 169-170). Leigh reaccionó molesto y difundió una carta de respaldo a Tapia. Luego, su oposición al traspaso del Servicio Nacional de Jardines Infantiles a la fundación de Centros de Madres de Chile (CEMA Chile) –dirigido por Lucía Hiriart de Pinochet– generó el rechazo del proyecto, que era promovido por Pinochet. El general Agustín Toro asumió la rectoría de la Universidad de Chile, que dejó así de ser un "coto" de la Fuerza Aérea (Cavallo *et. al*, 2012: 171).

A comienzos de 1977 el movimiento gremialista de la UC sufrió un serio revés con la quiebra de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "La Familia", cuando quedó al descubierto que operaba en el mismo Campus Oriente de la universidad, captando ahorros de matrículas y otros ingresos y prestando dinero con interés a estudiantes para financiar sus carreras. En el directorio de La Familia figuraban el vicerrector económico de la UC, Alberto Hardessen y el de Comunicaciones, Hernán Larraín (Cavallo *et. al*, 2012: 184). Algunos ahorrantes se querellaron por estafa y Hardessen fue declarado reo (incluso, se dictó orden de arraigo contra Jaime Guzmán, que fue prontamente revocada).

En el cerro Chacarillas (también conocido como Tupahue, en Santiago de Chile), el 9 de julio de 1977, se organizó una celebración del día "de la Juventud" para conmemorar la batalla de La Concepción. En esa batalla, durante la Guerra del Pacífico (1879-1883), 77 jóvenes soldados chilenos murieron en la sierra peruana. En Chacarillas, en tanto, 77 jóvenes pinochetistas recibirían la Orden Luis Cruz Martínez (uno de los héroes de La Concepción) y escucharían enfervorizados, portando antorchas, el anuncio del nuevo programa institucional de su líder. En su discurso, Pinochet anunció que el nuevo orden daría forma a una democracia "autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social". "Tecnificada" significa incorporar "la voz de los que saben al estudio de las decisiones" y la participación "auténtica" se vincula con el principio de subsidiariedad y la libertad económica. El proceso de cambio del régimen político institucional se concebía en tres etapas: "la de recuperación, la de transición y la de normalidad o consolidación", en que el poder iría trasladándose gradualmente de los militares a los civiles, aunque reservando siempre a las Fuerzas Armadas y de Orden el rol de guardianes de la institucionalidad. La tercera etapa comenzaría en 1985 con la promulgación de una nueva Constitución Política, realizando elecciones libres y poniendo término al gobierno militar propiamente tal (Cuevas, 1981: 137-139; Cavallo *et. al*, 2012: 190-191).

Según Silva Bascuñán (1997: 173-174) las diferencias entre Pinochet y Leigh se volvieron a manifestar a propósito de un proyecto de estatuto orgánico del ejercicio de los poderes públicos y de Chacarillas; pero se agudizaron cuando, contra la opinión del último, la Junta decidió convocar a una consulta ciudadana para expresar un voto de rechazo del país ante la condena contra el Gobierno chileno, "por no respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales", acordada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1977 (condena reiterada periódicamente hasta 1987). Inicialmente tanto Leigh como Merino estuvieron en contra de efectuar la

consulta. Solo el primero perseveró en la disputa, difundiendo un documento que, en suma, argumentaba que el acto "comprometería el honor de las FF.AA., que "nadie en el exterior creería en el resultado", que se trataba de un acto propio "de los regímenes personalistas" y que "violaba el Estatuto de la Junta y las Actas Constitucionales" (Cavallo *et. al.*, 2012: 212-213). Como el Contralor General de la República, Héctor Humeres (uno de los que había recibido el documento de la Fuerza Aérea), se negó a tomar razón del Decreto Nº 1.308 de Interior, de 27 de diciembre de 1977, que convocaba a la consulta, Pinochet instruyó tramitar sumariamente su expediente de jubilación y reemplazarlo el día siguiente, por Sergio Fernández. La Consulta tuvo lugar el 5 de enero de 1978 y el resultado oficial fue de 4.012.023 (75%) de votos por el "SÍ", de 1.092.226 (20,41%) votos por el "NO", y de 244.923 (4,59%) votos nulos y blancos.

A comienzos de abril de 1978 los siete ministros civiles plantearon a Pinochet la necesidad de introducir reformas para mejorar la imagen del régimen.[16] Así se decidió la salida del general Benavides del ministerio del Interior. Lo reemplazó Sergio Fernández, a quien se encargó "formar" un nuevo gabinete[17] (Cavallo *et al.*, 2012: 247-249). El debut del nuevo gabinete fue la dictación del DL Nº 2.191, de 19 de abril de 1978, que concedió amnistía a las personas que hubieran cometido delitos durante la vigencia del estado de sitio, esto es, entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encontraren sometidas a proceso o condenadas (Art. 1º). La amnistía se extendió también a las personas condenadas por tribunales militares con posterioridad al 11 de septiembre de 1973 (Art. 2º). Se excluían los delitos carentes de connotación política (Art. 3º) y los hechos investigados en el proceso Rol 192-78 del Juzgado Militar de Santiago (Art. 4º).[18]

Leigh seguía obstaculizando algunos proyectos del Ejecutivo. Entre otros, varios sobre Educación. La tensión llegó a un máximo debido a la entrevista que concedió al diario *Corriere della Sera*, en que expuso sus ideas sobre el itinerario constitucional (en especial, las de promulgar una nueva Constitución en cinco años, así como leyes sobre elecciones y de partidos políticos). La Junta le sugirió renunciar. Ante su negativa, lo declaró imposibilitado para el ejercicio de sus funciones (Decreto Nº 624, de 24 de julio de 1978). Leigh fue reemplazado por Matthei, décimo en el orden de antigüedad de la Fuerza Aérea y el único de los generales que no renunció en solidaridad con el

[16] Ellos eran: Pablo Baraona, de Economía; Sergio de Castro, de Hacienda; Mónica Madariaga, de Justicia; Hugo León, de Obras Públicas; Vasco Costa, de Trabajo; Enrique Valenzuela, de Minería, y Edmundo Ruiz, de Vivienda.

[17] Hernán Cubillos asumió el ministerio de Relaciones Exteriores; Alfonso Márquez de la Plata, Agricultura; José Luis Federici, Transportes. El ministro de Educación era el contralmirante Luis Niemann.

[18] Se refiere al proceso a cargo del ministro en visita Marcos Libedinsky en contra de funcionarios de la DINA, por falsificación de pasaportes (que fueron usados en la preparación del asesinato de Orlando Letelier y de su secretaria norteamericana Ronnie Moffit). La incomodidad al interior del Gobierno ante los continuos crímenes de la DINA y la presión norteamericana por el atentado en Washington provocaron la disolución de esta "agencia" mediante el DL Nº 1.876, de 13 de agosto de 1977, y su reemplazo por la Central Nacional de Informaciones (CNI), creada por DL Nº 1.878, de misma fecha (Silva Bascuñán, 1997: 182-183; Cavallo *et al.*, 2012: 224-226).

destituido comandante en jefe de la Fuerza Aérea. El nuevo contralor, Osvaldo Iturriaga, solo procedió a registrar este decreto, sin tomar razón del mismo, al entender que en realidad se trataba de un decreto ley (Silva Bascuñán, 1997: 174; Cavallo *et al.*, 2012: 259-269). Mientras tanto, la elaboración del proyecto de nueva Constitución seguía avanzando: la comisión Ortúzar (tras 417 sesiones en cinco años de funcionamiento) entregó un anteproyecto en octubre de 1978. Los plazos del "plan Chacarillas" se estaban acortando; el proyecto constitucional pasó, para su revisión, al Consejo de Estado.

El 30 de noviembre, guiados por un hombre al que llamaban "El Viejo", de nombre Inocencio, una comisión de la Vicaría de la Solidaridad halló restos de fusilados en hornos destinados a la preparación de cal en Lonquén, comuna de Talagante.[19] El 19 de diciembre otra comisión de la Vicaría encontró restos de cadáveres en la Cuesta Barriga, al poniente de Santiago; correspondían a los de siete detenidos en Curacaví, localidad cercana, que también fueron fusilados sin que hubiera habido proceso en su contra. Los horrores de la dictadura comenzaban a quedar al descubierto. Dos días después, una inminente guerra con Argentina se evitaba gracias a un llamado telefónico del papa Juan Pablo II a la Casa Rosada (Cavallo *et al.*, 2012: 294, 302-303).

En diciembre de 1978 otros dos ministros clave asumieron posiciones en el gobierno: José Piñera, en Trabajo, y Miguel Kast, en Odeplan. Gonzalo Vial fue designado en Educación. Su primera contribución fue la "Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional", de marzo de 1979. Se fundaba en una "rápida y efectiva descentralización, basada en los Servicios Provinciales de Educación"; la "paulatina incorporación de los padres y apoderados, y en general de la comunidad", a la gestión educativa; así como un presupuesto operacional basado en una suma de dinero "por niño atendido". El ministerio debía dar las normas nacionales y fiscalizar; no tendría carácter operacional, "salvo respecto del perfeccionamiento del profesorado". El numeral 2.1 del capítulo I establecía la continuidad de "la política de subvención a los establecimientos gratuitos de educación particular" y el 2.4, la reducción "al mínimo indispensable" de las exigencias administrativas a dichos establecimientos. En general, se decía, "el Estado fomentará la enseñanza particular" y, correlativamente, "castigará con toda energía (…) la percepción y/o el uso doloso de las subvenciones o de los créditos o estímulos que se otorguen" (2.5). Se anunciaba, en las "Directivas sobre Educación Universitaria y Superior" (Capítulo II), la creación de una Comisión que propondrá al Presidente una Ley General de Universidades (1.1), marco al que deberán ajustarse los estatutos de las distintas universidades (1.2). Las universidades

[19] La Vicaría de la Solidaridad fue creada por monseñor Silva Henríquez en 1976 para dar apoyo a los perseguidos políticos y sus familiares. Su denuncia en este caso fue recibida por el presidente de la Corte Suprema, Israel Bórquez, quien había dicho, sarcásticamente, que estaba "curco" con las denuncias sobre detenidos desaparecidos. La investigación fue conducida por el ministro en visita Adolfo Bañados: 15 cadáveres, de personas que habían sido detenidas por carabineros de la localidad de Isla de Maipo en octubre de 1973, lograron ser identificados. Como dice Matus (2011: 15-26), con este caso los detenidos desaparecidos dejaron de ser "presuntos". La causa, posteriormente, pasó a la justicia militar y fue sobreseída por aplicación del decreto ley de Amnistía.

serán entes autónomos (1.3.1) cuyas autoridades y organismos serían generadas por los profesores titulares, y por los profesores adjuntos y/o auxiliares con más de diez años en sus cargos (1.3.2). Los estatutos deberán cuidar que las votaciones no sean "distorsionadas por la política" o que "desvirtúen las finalidades específicamente universitarias" (1.3.4). El rector será nombrado por el Presidente de la República a propuesta en quina del máximo organismo colegiado de cada Universidad (1.3.5). La ley tenderá a "racionalizar la actual estructura universitaria" y propenderá "a una efectiva regionalización" (1.3.6). Asimismo, "definirá los títulos, grados, carreras y estudios que tienen el carácter de universitario"; los demás podrán darse por universidades u otros centros de enseñanza superior "sin ninguna diferencia legal" (1.3.7). La ley reconocerá a las actuales universidades y fijará "los requisitos para fundar otras nuevas", incluyendo "su adecuado financiamiento" (1.3.8); declarará como un objetivo fundamental de la universidad la investigación científica y fijará pautas generales "que hagan posible y obligatorio el cumplimiento de ese objetivo" (1.3.9). Finalmente, se regularían "los requisitos y fiscalización de la enseñanza superior no universitaria" (1.5), teniendo presente la continuidad entre las diversas fases de la educación, desde la parvularia hasta la superior (Castillo, 1980: 50-77).

4.2 La influencia de Jaime Guzmán

Si entre 1842 y 1973 el Estado fue "el promotor y orientador de la función educacional", impulsó la conformación de un sistema nacional de educación y pasó, paulatinamente, del "papel de regulador al de fiscalizador, sostenedor y ejecutor de las tareas educativas" (Núñez, 1991: 27), con el régimen militar se produjo un drástico cambio en el discurso jurídico y político. A partir del Golpe, si bien se reconoce el rol regulador y fiscalizador del Estado (dado el carácter autoritario del gobierno), el énfasis se traslada hacia los principios de subsidiariedad, privatización y descentralización educativa.

Así, el "Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984" anunciaba que el ministerio de Educación implementaría durante ese sexenio una estructura administrativa descentralizada para la gestión en los niveles prebásico, básico y medio, incluyendo los establecimientos de educación técnico-profesional y especial. Ponía especial énfasis en la incorporación de niños de dos a seis años en situación de extrema pobreza al sistema educacional en el nivel prebásico y asignaba primera prioridad a lograr una cobertura completa en educación básica. Para la educación media científico-humanista se reformularían los programas de estudio de modo de entregar una base más sólida a los que ingresaran a la universidad, aunque "evitando que su único objetivo sea preparar para el ingreso a la universidad, ofreciendo alternativas para que sus egresados se incorporen en actividades productivas". El traspaso de la administración y ejecución de la educación técnico-profesional al sector privado constituiría "una de las acciones prioritarias a implementar por el Ministerio". Las becas para este tipo de educación serían aplicables "a cualquier establecimiento reconocido por el Estado como idóneo para dicha enseñanza". En materia financiera, se anticipaba el "cobro de derecho de escolaridad" para los alumnos de educación media cuyos padres

contaren con recursos suficientes. En la educación superior, se planteaba mejorar el sistema de admisión –para hacerlo más selectivo–, perfeccionar la coordinación interuniversitaria e implementar "el pago de la docencia", afectando a sus beneficiarios (los egresados) "en función del costo de dicha educación". El Estado debía mantener la responsabilidad del fomento, planificación, desarrollo y control del sistema educativo, en áreas que no pudieran ser atendidas por los agentes privados (Castillo, 1980: 78-82).

La lógica del "Estado de compromiso", democrática y participativa, tolerante de la confrontación electoral y política, y basada en el principio de soberanía popular, se sustituyó por una lógica represiva y excluyente de la acción política, que apuntaba a configurar una institucionalidad que permitiese la reproducción del sistema privado de enseñanza con las Fuerzas Armadas como garantes del orden social y la unidad nacional (Núñez, 1991: 48). En el periodo inicial, con todo, aún no era claro el predominio del enfoque economicista neoliberal. Los militares, los nacionalistas, los partidarios de un régimen autoritario y los gremialistas tenían sus propias ideas e intereses respecto a la mejor manera de organizar el sistema de enseñanza. Es por ello que en los primeros documentos oficiales que contienen directrices y objetivos de la política educacional de la junta militar, no se observa un especial apego al modelo de mercado. La orientación hacia el mercado de la política educativa se impuso en la medida que se acordó priorizar la atención del Estado hacia los sectores de extrema pobreza y eliminar los factores de desigualdad en la distribución de los beneficios educativos. En ello, tuvo una participación influyente otro "*Chicago boy*": Miguel Kast, desde la Oficina de Planificación Nacional.

El traspaso de la administración de la educación estatal, desde el ministerio de Educación a los municipios, emprendida en junio de 1980, resultaba consistente con el principio de descentralización y con los objetivos de control político de la dictadura. Tenía, por un lado, un componente modernizador: ayudaba a desburocratizar e introducir eficiencia en el uso de los recursos, acercando la tarea educativa a las necesidades de sus usuarios. Desde otro ángulo, la municipalización habría sido una forma de "privatización", ya que abría un nuevo espacio de acción para las empresas (de apoyo a la gestión municipal), al tiempo que reducía y acotaba el impacto del conflicto social, al "segmentar la relación con el Estado en múltiples y reducidos ámbitos comunales" (Núñez, 1991: 52-53). Las analogías son obvias con otras políticas sociales, como las adoptadas en Salud y el denominado "Plan Laboral". El ministro del Trabajo, José Piñera, impulsó luego una reforma en materia sindical, que aseguró tanto la libertad de asociación como la libertad de afiliación y cotización. Casi de inmediato, puso en marcha una reforma previsional basada sobre la capitalización individual. Como sugieren Cavallo *et al.* (2012: 311-312), ese primer semestre de 1979 comenzó a desatarse la "fiebre neoliberal" en el seno del gobierno.[20]

[20] Entre otros, se promulgó el DL Nº 2757, de 4 de julio de 1979, que establecía normas sobre asociaciones gremiales, cuyo Art. 2° dice: "La afiliación a una asociación gremial es un acto voluntario y personal, y en consecuencia nadie puede ser obligado a afiliarse a ella para desarrollar una actividad ni podrá impedírsele su desafiliación". En Vivienda se liberalizó el crecimiento urbano. La Corfo, bajo

La misma receta se aplicó, *mutatis mutandis,* a las universidades. Un diagnóstico efectuado en 1975 ya miraba con preocupación la "presión" por el ingreso a la universidad de los jóvenes egresados de enseñanza media, así como la falta de alternativas "reales" para los que no lograban acceder a ella. El problema se había agravado con la consigna "Universidad para todos" del período previo, ocasionándose la hipertrofia del sistema universitario y el crecimiento "desmesurado e inorgánico" que afectaba la calidad, especialmente en regiones y en carreras no universitarias (de duración excesiva). Por razones de autonomía económica, había muy poco control del uso de los recursos que se asignaban a las universidades, lo que daba a las existentes una "enorme ventaja" sobre las universidades que se intentaban formar. El sistema de financiamiento universitario también se estimaba "altamente regresivo" desde el punto de vista social.[21] Lo justo sería que los alumnos contribuyeran en mayor medida al financiamiento de su formación, mediante un sistema de préstamos. Los estatutos dictados durante la Reforma Universitaria también resultaban inapropiados, pues las elecciones masivas y la participación triestamental alentaban "el asambleísmo y la politización". Para normalizar el funcionamiento de las universidades, poniendo fin al mecanismo de rectores delegados, se debían dictar nuevos estatutos, considerando exclusivamente la participación académica (Prieto, 1983: 38-41).

Por ello, a la etapa de la depuración autoritaria seguiría la de "modernización tecnocrática y pragmática" de las universidades (Scherz 2005: 127-128). Se comenzó a tratar a las universidades como empresas y se las metió "en la camisa de fuerza de la libre competencia y del autofinanciamiento", esto es, se las sujetó a las leyes económicas del mercado (Millas, 2012: 103-104). El gasto público en Educación cayó notablemente en el período 1974-1980 (entre 15% y 35%, según el deflactor que se emplee), forzando a las universidades a poner fin a la gratuidad de la formación superior y buscar otras fuentes de financiamiento. El ítem de "ingresos propios" (cobro de aranceles y "venta de servicios") creció de 8.4% a 26.9% promedio en el mismo término. Por otra parte, la matrícula bajó a 118.978 estudiantes en 1980, lo que significaba una pérdida de 27.475 plazas con respecto a 1973 (Brunner 1986: 46-49).

José Piñera, ministro del Trabajo, logró entusiasmar a Pinochet con la idea de dar un "golpe de timón" y este anunció, el 11 de septiembre de 1979, que se avanzaría en las "siete modernizaciones" (idea que Piñera había copiado de Mao Zedong). El programa –que Piñera calificó como una "revolución silenciosa" y "libertaria"–[22] incluía las reformas laboral, previsional, de salud, educacional, de justicia, agricultura y descentralización administrativa; e implicaba transferir responsabilidades al sector

---

la conducción de Rolando Ramos y con Julio Ponce Lerou –a la sazón yerno de Pinochet– en la gerencia de Empresas, retomó la política de privatizaciones.

[21] Igual que durante el gobierno de Allende, la distribución del gasto público se estimaba injusta: menos de 150 mil universitarios, en el momento de mayor matrícula, mayoritariamente de sectores medios y altos, se llevaban 50% del presupuesto del sector, mientras que tres millones de escolares recibían la otra mitad.

[22] Véase la entrevista a José Piñera en la revista Qué Pasa de 27 de diciembre de 1979. Véase: http://www.josepinera.org/RevChilena/chile_sietemodernizaciones.htm

privado, permitir el funcionamiento del mercado y garantizar la libertad de elegir a los usuarios de servicios sociales básicos (Cavallo *et al.*, 2012: 316; Foxley, 1982: 83). Es la época en que Pinochet –en una clase magistral en la Universidad de Chile– prefiere hablar de "metas u objetivos", en vez de "plazos" (los que tienen un carácter tentativo), en la tarea de dar vida a "un nuevo sistema constitucional" (Cuevas, 1981: 150). Hacia fines de ese año Gonzalo Vial sucumbía ante las críticas de la masonería –por supuestos vínculos con el Opus Dei– y de los nacionalistas (los "duros" del régimen), y era reemplazado por Alfredo Prieto en el ministerio de Educación (Cavallo *et al.*, 2012: 310-317).

La liberalización del sistema educativo era una idea que ya figuraba en "El Ladrillo". La política educacional –decía ese programa– debe garantizar la igualdad de oportunidades, partiendo por asegurar niveles *mínimos* de educación en forma gratuita (CEP, 1992: 145). La gratuidad en la ES, en cambio, no se justifica, ya que beneficia a quienes la obtienen, que son principalmente los sectores de mayores recursos. El cobro del valor real de los aranceles presentaría enormes ventajas, mejorando el financiamiento de universidades y "escuelas técnicas y profesionales", incentivando la mejora de la calidad de las instituciones y el esfuerzo de los estudiantes. Las becas y los préstamos servirían para asegurar la igualdad de oportunidades de acceso (CEP, 1992: 146-147).[23] A la base de estas propuestas está la idea de que la fuente principal de la desigualdad social sería la dispar distribución del "capital humano: nivel

[23] Estas ideas causaron honda impresión en un joven economista –hermano del ministro del Trabajo–, Sebastián Piñera, quien escribió la tesis doctoral *Economía de la educación en países en desarrollo* y luego publicó un artículo académico sobre el tema en 1980. El Estado subsidiario, dice Piñera (1980: 82-83), debe utilizar el gasto público en Educación como "instrumento de redistribución de ingresos" en favor de los sectores más pobres y lograr un sistema educacional que asigne eficientemente los recursos públicos y privados. Para ello, se deben reorientar los subsidios públicos a favor de los grupos pobres, de preescolar y básica y de los sectores rurales, "en detrimento de los grupos de altos ingresos, de los niveles de educación superior y de los sectores urbanos, respectivamente". Dado el capital humano adquirido por los estudiantes de ES, a la que accede una minoría, Piñera (1980: 83-84) propone que el "financiamiento de los gastos de docencia" recaiga sobre los estudiantes universitarios, "sus principales beneficiarios". Un sistema de préstamos, con un plazo de pago a 12 años, permitiría financiar "los costos directos e indirectos de la educación universitaria" y se haría autosuficiente, sin demandar recursos adicionales del Estado. Además, Piñera (1980: 88) sostiene que la libertad de elección de los alumnos y "la descentralización de la toma de decisiones", junto con un mecanismo de financiamiento en que los ingresos totales de cada "unidad productora" sean función del número de alumnos inscritos, inducirán los necesarios ajustes en la calidad y cantidad de los servicios educacionales. Corresponde al Estado regular a los establecimientos y proporcionar a los usuarios información respecto de la calidad de los servicios educacionales y de empleabilidad. Es en este contexto que Piñera (1980: 71) afirmó: *"La educación constituye en forma simultánea un bien de consumo, cuyos beneficios se dan en forma directa e inmediata, y un bien de inversión, cuyos beneficios se dan en forma indirecta y diferida a través del aumento en el capital humano y del impacto de este incremento en la capacidad futura de generación de ingresos. Por lo tanto, la demanda de ella depende tanto de su utilidad como bien de consumo, como de su utilidad como bien de inversión*". Piñera (1980: 85) creía que el Estado podría intervenir subsidiando algunas carreras cuando los beneficios sociales excedan los privados; asimismo, en la medida que la investigación y extensión se orientan al bien de la comunidad, éstas también deberían ser financiadas con recursos públicos.

de educación y cultura, adiestramiento e integración social, salud y nutrición de que dispone cada persona" (CEP, 1992: 139-140).[24]

En la vertiente no económica, sino jurídico-política, es indudable la influencia de Jaime Guzmán en los documentos que plasman la política educacional de la dictadura. Sus ideas respecto de la configuración futura del sistema de educación superior quedaron registradas en las Actas de la Comisión de Estudios (CENC), a propósito de la garantía de la libertad de enseñanza. Así, Guzmán pensaba que "cualquier entidad privada puede acreditar a través de un certificado que la persona ha seguido tales o cuales cursos", pues si eso no lo reconoce nadie, "no tendrá más valor que el que da una ligazón personal entre la entidad que lo otorga y el beneficiado". El problema, para Guzmán, "está en saber cuándo el Estado reconoce el valor de un Título o de un Grado", lo que debería ocurrir cuando los establecimientos que los otorgan "cumplan con los requisitos que va a poner el Estado" en cumplimiento de la libertad de enseñanza.[25] A propósito de la autonomía universitaria, Guzmán se cuestionaba "qué recurso le cabe al Estado si verifica que un establecimiento que él está financiando se aparta notoriamente, aunque sin lesionar el orden público ni atentar contra la moral o la seguridad del Estado, por su ineficacia, por su falta de seriedad, de los objetivos que dice perseguir y a cuya consecución el Estado está contribuyendo". Le parecía, en tal caso, que la fórmula correcta era la siguiente: "el Estado debe reconocer a los establecimientos educacionales, cualquiera sea su nivel, que cumplan con los requisitos que, en uso de una Constitución debidamente respetuosa de la libertad de enseñanza, el mismo imponga". De ese reconocimiento "nace la autonomía: académica, para otorgar grados y títulos; económica, para manejar sus finanzas como lo estime más conveniente; administrativa, para darse la organización que considere más apropiada para estos fines. Y si el Estado verifica que en un momento dado una entidad de enseñanza se ha apartado notoriamente de las exigencias que la naturaleza le impone, la priva de su reconocimiento oficial, y entonces aquella pierde estos derechos; pierden validez sus títulos; pierde el derecho de ser subvencionada, ayudada o financiada por la autoridad; pierde toda asistencia de la autoridad o todo el reconocimiento".[26] Guzmán creía firmemente que debía existir alguna forma de control sobre la forma en que las instituciones de educación superior cumplen sus tareas, colocando ciertos límites al ejercicio de la autonomía "en la forma y oportunidad que determine el legislador", lo cual podría llegar en situaciones graves a privar a la institución respectiva del

[24] La idea de la educación como formación de "capital humano", cuya contribución al estatus laboral –y, por ende, a los ingresos– puede medirse, fue desarrollada por Jacob Mincer, en 1958; luego, fue masificada por Gary Becker y traída a Chile por Theodore Schulz, mientras fue director del *U.S. Technical Asistance in Latin America*, de la fundación Ford (Rodríguez, 2012: 120-124). Schultz consideraba las escuelas y universidades como "medios de producción de producción", que producen un bien de consumo, "por el cual hay que pagar" y en el que, a su vez, se puede (y se debe) invertir (Rodríguez, 2012: 124-127).

[25] Actas CENC. Sesión Nº 143, 5 de agosto de 1975.

[26] Ibíd.

reconocimiento oficial, resguardando, "en esta situación límite", los derechos de los estudiantes afectados.

Posteriormente, al analizar un precepto que trataba sobre la "autonomía académica, administrativa y económica" de las universidades estatales y particulares reconocidas por el Estado, y la posibilidad de que la ley establezca sistemas de coordinación entre las universidades, Guzmán volvió a razonar sobre la necesidad de establecer mecanismos de control. Estimaba que la forma de entender la autonomía y la facultad de las universidades de otorgar títulos y grados "está llevado en la práctica a que no haya ninguna forma de control sobre la seriedad con que las distintas universidades o algunas facultades, institutos, centros o escuelas de las universidades llevan adelante sus tareas".[27] Guzmán esbozó las alternativas posibles: una era que el Estado reconozca a las universidades como tales y por este hecho les dé validez a los títulos y grados que ellas confieren, "dejándoles amplia libertad para establecer los requisitos para alcanzar esos títulos o grados", lo cual no obsta a establecer legalmente que el Estado pueda privar en un momento dado del reconocimiento oficial a algunas de esas universidades "si no cumple los requisitos de idoneidad establecidos". Otra alternativa era "facultar al Estado para que ejerza algún género de control" de modo semejante a la educación básica y media. A su juicio, la tercera opción "es facultar a la Ley para establecer mecanismos de control interuniversitarios".[28] Para Guzmán, sin embargo, no bastaría con la mera coordinación.[29] Enrique Ortúzar, presidente de la comisión, manifestó su acuerdo con Guzmán, "porque el actual sistema se presta para abusos y es indispensable que se establezca algún tipo de control". La primera de las alternativas le parecía inconveniente dado que "pueden pagar justos por pecadores": suprimir el reconocimiento del Estado a una Universidad "puede afectar a una serie de Facultades y puede afectar a una serie de alumnos que no hayan tenido injerencia o participación en el defecto que se trata de corregir".[30] Alejandro Silva Bascuñán decía que el asunto (del control) se debía discutir en relación a la libertad de trabajo, porque cuando las universidades otorgan grados o títulos permiten la entrada al mundo del trabajo, "al campo de la lucha por la vida". Entonces, la colectividad tiene que asegurarse "de la competencia de los que se dedican a un cierto tipo de actividades de mucha jerarquía"; para lo cual se requiere no solo la preparación universitaria, sino que, además "son necesarios otros requisitos como la moralidad en cuanto a las condiciones de la persona que va a actuar, y los requisitos de destreza en cuanto a la habilitación para actuar".[31]

Guzmán ponderó en seguida las ventajas y desventajas de ambas alternativas: o hacer fe en la autonomía universitaria en tanto el Estado mantenga el reconocimiento oficial de la universidad (autonomía plena) o bien establecer alguna "forma de control

---

[27] Actas CENC. Sesión Nº 147, 21 de agosto de 1975.

[28] Ibíd.

[29] Si se prescribe un sistema de coordinación, como el del Consejo de Rectores, sólo se obliga a las universidades a dialogar entre ellas; para lograr algún resultado se requiere que haya acuerdo.

[30] Actas CENC. Sesión Nº 147, 21 de agosto de 1975.

[31] Ibíd.

con imperio sobre las Universidades, tendiente a garantizar dos grandes objetivos: primero, la seriedad del nivel superior de la enseñanza y segundo, el aprovechamiento de los recursos económicos que están envueltos en la vida universitaria". Desde un punto de vista doctrinario y conceptual, Guzmán declaraba su atracción por la primera fórmula, pero le parecía "tan difícil, problemático y complejo" tomar una resolución de revocar el reconocimiento oficial, que creía que "no sería operante desde el punto de vista práctico" y, en los hechos, llevaría a mantener la situación vigente, es decir, "a que no haya medio alguno de control sobre la idoneidad de los estudios universitarios o el buen aprovechamiento de los recursos", salvo "la presión subterránea" –que no le agradaba– que pueda ejercer el Estado en la asignación de los recursos del presupuesto anual.[32] Por eso, en el terreno práctico, se inclinó hacia "la segunda fórmula con límites", esto es, no como una delegación amplia al legislador para llegar hasta a donde estime conveniente.[33]

Para Guzmán la autonomía universitaria (entendida como la facultad de la universidad para gobernarse a sí misma y que comprende los campos académico, administrativo y económico), conlleva –en materia de financiamiento público a la ES– que "el Estado tiene la obligación de realizar su aporte conforme a un criterio de justicia que lo obliga, proporcionalmente, a prestar ayuda a todas las universidades, sin condicionarla". Si la condicionara estaría vulnerando la autonomía universitaria y, si no fuera justo en la distribución de los recursos, estaría vulnerando la igualdad. "Pero, el Estado no tiene en este esquema ninguna defensa jurídica real para impedir el mal uso de estos fondos". Al no disponer de ningún mecanismo jurídico de control de las universidades, terminarían existiendo controles de hecho, más fuertes en la práctica, como la discrecionalidad en el otorgamiento del presupuesto universitario. Esto le preocupaba y, por eso, creyó conveniente establecer "que el legislador podrá colocar límite al ejercicio de la autonomía universitaria en los campos y en los casos en que lo considere necesario y aconsejable".[34]

Hemos mencionado solo algunos personeros y asesores más relevantes en el diseño y configuración de la política económica e institucional de la dictadura militar, cuyos objetivos eran funcionales y convergentes con la mantención y proyección del régimen.[35] Sus ideas en el plano educacional no siempre fueron coincidentes: hubo conflictos entre católicos conservadores y los liberales y masones; entre nacionalistas y militaristas y los liberales económicos y políticos; entre los gremialistas y los "*Chicago boys*". Sobre todo estos últimos se disputaban la hegemonía ideológica del proyecto

---

[32] Actas CENC. Sesión Nº 148, 26 de agosto de 1975.

[33] Guzmán creía que un límite eficaz estaría dado por establecer un Consejo cuya composición considerase la integración mayoritaria de "representantes de la vida universitaria chilena en general y de organismos afines, como son los Colegios Profesionales y las Organizaciones Científicas"; la necesaria representación del Ejecutivo de ninguna manera debería tener una dimensión tal que le permita controlar las decisiones (*ibíd.*). Si bien esta idea ("gremialista") no se incorporó en el texto constitucional, se materializó 10 años después en la composición del Consejo Superior de Educación, en la Ley 18.962 (LOCE).

[34] Actas CENC. Sesión Nº 148, 26 de agosto de 1975.

[35] Véase, para mayor detalle, el capítulo 5: "Pinochet y los Chicago Boys" en Silva, 2010: 161-190.

refundacional de la Junta. Pero lo cierto es que, desde su gestación y hasta el plebiscito de 1988, el apoyo de toda la derecha al Golpe y a la dictadura subsecuente fue total. Grafica Correa (2011: 314): "La derecha fue pinochetista". Es así como la derecha política y económica será el principal cómplice y sostén del próximo objetivo político institucional del régimen militar: la "nueva" Constitución. Con ella celebraron un matrimonio que –aún cuando la derecha haya intentado alejarse de la figura de Pinochet– se mantiene indisoluble hasta hoy.

4.3 La Constitución de 1980

La doctrina constitucional es relativamente escueta al describir los antecedentes ideológicos de la Constitución de 1980. Evans (1986, I: 20), por ejemplo, refiriéndose al capítulo sobre derechos fundamentales, señala: "En la preparación del Capítulo III de la Constitución de 1980 convergieron, como no podía ser de otra manera a fines del siglo XX, una clara inspiración humanista cristiana y los principios libertarios del pensamiento laico". Evans pretende que personas de concepciones ideológicas diferentes prepararon y discutieron ese capítulo, tanto en la Comisión de Estudios como en el Consejo de Estado, pero ciertamente la discusión no dio cabida a todos los sectores de la sociedad. Silva Bascuñán (1997: 166 ss.) se refiere más ampliamente al ejercicio del poder constituyente en el período previo a 1980, mediante decretos leyes que derogaron explícita o tácitamente preceptos de la Constitución anterior; destaca asimismo la alta producción normativa del período, el funcionamiento de ciertas instituciones como la Contraloría General de la República y el hecho de que se vivió en permanente "Estado de emergencia". Cabe consignar que en marzo de 1977 los comisionados Enrique Evans y Alejandro Silva Bascuñán renunciaron a la Comisión. Este último fundó su renuncia en la promulgación del DL Nº 1.697, de 12 de marzo de 1977, que dispuso la disolución de los partidos políticos no afectados por el DL Nº 77, de 1973. El abogado Jorge Ovalle también se retiró, en mayo de 1977, a solicitud verbal de la ministra de Justicia, Mónica Madariaga, quien señaló que los integrantes de la Comisión debían ser "personas de la exclusiva confianza del Jefe de Estado". En junio de 1977 fueron nombrados Luz Bulnes, Raúl Bertelsen y Juan de Dios Carmona como miembros de la misma (Pfeffer 1985: 163; Silva Bascuñán 1997: 184-185).

José Luis Cea dedica breves páginas al tema de la génesis de la Constitución de 1980.[36] Respecto a la labor del Consejo de Estado (1978-1980) en la elaboración del proyecto de nueva Constitución, señala que se conocen ahora "las actas manuscritas de

[36] Incluso, a partir del numeral 13° del Bando N° 5, Cea sostiene que inicialmente no estaba entre los intereses de la Junta de Gobierno la dictación de un nuevo Código Político, pues los militares asumieron el poder "por el solo lapso en que las circunstancias lo exijan", lo cual sugiere la idea de un gobierno transitorio o de emergencia, sin designios fundacionales. Esto habría cambiado con la dictación del DS de Justicia N° 1.604, de 12 de noviembre de 1973, que formalizó la existencia de la Comisión de Estudios. Esta, según este autor, estuvo lejos de ser una comisión constituyente, dado que la intromisión del Consejo de Estado y la Junta de Gobierno sobre el anteproyecto que elaboró fue significativa (Cea, 2008: 74-75).

estas sesiones, bastante breves y de inferior calidad que las de la Comisión Ortúzar" (Cea, 2008: 78). El Consejo, que celebró 57 sesiones, efectuó enmiendas relevantes y, en los hechos, elaboró un nuevo proyecto constitucional; por ejemplo, redujo la edad de ciudadanía de 21 a 18 años; rebajó el período presidencial de 8 a 6 años; redujo de 150 a 120 el número de diputados; reemplazó la elección de senadores nacionales por regionales, etc. Entregó el proyecto de nueva Carta Fundamental a la Junta en julio de 1980.[37] En la última fase, la Junta se asesoró por un grupo de trabajo integrado por los ministros Sergio Fernández y Mónica Madariaga; los auditores generales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y el secretario de legislación de la Junta, almirante Mario Duvauchelle. No quedó ningún registro de las consultas o debates. Fue un grupo "reducido y sigiloso" que, en un mes, resolvió más de 50 modificaciones relevantes, volviendo en algunos puntos a la propuesta de la Comisión Ortúzar (Cea, 2008: 78; Silva Bascuñán, 1997: 192-193; Pfeffer 1985: 173-177 y 184, Cavallo *et al.*, 2012: 357-359).

A la hora de analizar los antecedentes histórico-políticos de la Constitución de 1980, nuestros constitucionalistas de corte tradicional-conservador se limitan a transcribir y comentar los documentos oficiales de la Junta de Gobierno, la Comisión de Estudios y los grupos asesores. De esta forma, procuran otorgar a su descripción y selección de datos un carácter neutro, "objetivo".[38] No hay mayor referencia a las "fuentes materiales", es decir, a las ideas, circunstancias, motivos y objetivos que determinaron las decisiones adoptadas.[39] Estos autores han pasado por alto que, usualmente –como observa Cristi (2014b: 73)– "las decisiones de orden constitucional de la Junta militar son puramente formales y un mero reconocimiento de hechos consumados", tal como el hecho de que el proyecto finalmente aprobado era el que satisfacía a Pinochet. En la práctica, las disposiciones transitorias (el diseño de la "transición") fueron entregadas por el propio Pinochet al ministro Fernández (Cavallo *et al.*, 2012: 359-361). La investigación acerca del sentido de un texto no puede ignorar las causas y los fines de la acción política que lo origina.

Según Cristi (2014b) hay dos antecedentes principales de la nueva Constitución: por un lado, el proyecto de reforma constitucional enviado por el Presidente Jorge

---

[37] El proyecto constitucional del Consejo de Estado, según Pfeffer (1985: 175), consta de un informe y de un articulado de 120 disposiciones permanentes y transitorias. El informe contiene los antecedentes de la crisis institucional, una reseña general del proyecto e incluye referencias al régimen democrático; libertad y dignidad de las personas; orden público económico; robustecimiento del poder presidencial; generación y composición del Congreso; Poder Judicial; Tribunal Constitucional; gobierno y administración interior del Estado; enmiendas al anteproyecto, y necesidad y características del período de transición.

[38] Como si se tratara de descubrirla intención del legislador, "claramente" manifestada en la "historia fidedigna" del establecimiento del texto normativo (actas oficiales), según el Art. 19 del Código Civil.

[39] Hubo un voto de minoría expresado en el Consejo de Estado por Carlos Cáceres y Pedro Ibáñez, quienes señalaron que "el sufragio universal tiene validez condicionada y limitada", pues para tener "una participación racional y sólida" los sufragantes deberían ser requeridos sólo para votar "sobre materias que están en el ámbito de su conocimiento" o "que le(s) sean claramente comprensibles" (Pfeffer 1985: 182).

Alessandri y su ministro de Justicia, Enrique Ortúzar, en 1964,[40] en cuyas bases el expresidente de la República quiso insistir a través del Consejo de Estado (Cavallo *et al*., 2012: 352-357); por el otro, las posiciones católico-gremialistas lideradas por Jaime Guzmán. Guzmán concebía al Estado como una entidad al servicio del hombre que debía ocupar una posición "subsidiaria" respecto de este y de otras asociaciones humanas (como la familia, los gremios y las "sociedades intermedias"). Esta idea del papel subsidiario del Estado entró fácilmente en conexión con el liberalismo económico, en cuanto la propiedad privada y la libre empresa se consideran derechos "naturales" de los individuos (Cristi, 2014a: 26).[41] Para Cristi, la concepción de Guzmán no solo se oponía a la forma "estatista" que había dominado la política del país, sino también al "régimen político democrático fundado en la soberanía popular" (Cristi, 2014b: 73-75). Por ello, se requería una modificación radical de la estructura jurídica que sustentaba el estatismo, esto es, la Constitución de 1925.[42]

Mientras una parte de la oposición democrática al gobierno de Allende buscaba la restauración del orden constitucional republicano, Jaime Guzmán y el movimiento gremial siempre fueron golpistas. Con todo, parece exagerado decir que las Fuerzas Armadas "adoptan y se someten a la agenda política" del movimiento gremial liderado por Guzmán o, más aún, aludiendo a una figura de Rousseau, que "Guzmán es el ingeniero que diseña la máquina, y Pinochet el fogonero que la echa a andar y la mantiene en su curso" (Cristi, 2014b: 77-78). Guzmán es uno más de los instigadores del Golpe y "secretarios" de la Junta que se abocaron a alentar, asesorar y legitimar el ejercicio del poder constituyente por parte de ésta. Fue importante, por cierto, mas no el único.[43] Tanto o más importantes, en el diseño de la estrategia jurídico-política, parecen haber sido los "*Chicago boys*", quienes querían realizar una "revolución desde arriba"

---

[40] Silva Bascuñán (1997: 111-112) también lo considera un antecedente relevante, dado que varias de esas propuestas habrían sido incorporadas a la Constitución de 1980. Así, en esa reforma se propuso, entre otros: limitar el derecho a huelga; introducir el principio de la irretroactividad de la ley; extender las incompatibilidades, incapacidades e inhabilidades parlamentarias, para separar el ejercicio de tal función de cargos de la administración pública y del sector económico privado; incorporar al Senado a los expresidentes de la República y a otros 14 miembros calificados; incrementar las materias de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República; posibilitar la dictación de leyes de delegación; extender la facultad de la Corte Suprema relacionada con la inconstitucionalidad legal, tanto en razón de la forma de su generación como de su contenido y elevar el quórum para la aprobación de reformas constitucionales que se refirieran al régimen democrático representativo o a las garantías constitucionales.

[41] Para Cristi (2014b: 80 y 101), "Guzmán acomoda su interpretación a su visión idiosincrática de las cosas", lo que le permite fundir ideas liberales con ideas corporativistas o comunitaristas. Así, habría adoptado la concepción de la propiedad como un derecho real de las encíclicas *Rerum Novarum,* el subsidiarismo corporativista de *Quadragesimo Anno* y la noción de bien común, más progresista, de *Mater et Magistra*.

[42] Dice Cristi (2014b: 76): "La democracia y el gobierno de las mayorías, que identifica como la fuente del estatismo, es lo que teme y recela Guzmán". Por eso Guzmán buscaba destruir la legitimidad democrática.

[43] Ruiz-Tagle (2014: 181), a diferencia de Cristi, identifica a Guzmán como un "coautor muy importante", pero no principal, del Golpe. A él deben sumarse tanto el sector de la derecha de la DC como los miembros del Frente Nacionalista Patria y Libertad y del Partido Nacional.

que transformara las bases sociales, económicas, políticas y culturales de la sociedad chilena (Silva, 2010: 163; en línea con Góngora, 1986: 260-262). Esa transformación requería plazos largos. Este grupo promovía decisiones basadas en principios "técnicos y científicos" y no en postulados político-ideológicos como en el pasado. La sociedad debía ser "tecnificada" y la nueva democracia "protegida", en cuanto las decisiones técnicas debían dejarse a los más capaces y sustraerse del sistema político y la presión de los grupos sociales organizados (Silva, 2010: 169-171).

Hubo convergencias, claro está –de fondo y meramente tácticas– entre el pensamiento de Guzmán y el neoliberalismo de los "*Chicago boys*". Cristi exagera cuando dice que, en las discusiones de la comisión de estudios de la nueva Constitución acerca del principio de "bien común" y la "función social" del derecho de propiedad, Guzmán esgrimió "una noción de bien común que se reduce al bien de los individuos, un énfasis en el principio de subsidiariedad como manera de acotar la acción del Estado y limitar la aplicación del principio de solidaridad, y finalmente una concepción de propiedad cercana al individualismo posesivo". Así resulta fácil verificar "la afinidad de esos principios conceptuales con el neoliberalismo de la Escuela de Chicago" que habría sellado una "extraordinaria síntesis conservadora liberal", que todavía "extiende su hegemonía hasta el presente" (Cristi 2014b: 104). Lo cierto es que Guzmán defendió una idea de bien común como el conjunto de condiciones que permite a todas las personas su mayor realización espiritual y material posibles, una noción restringida de la participación política, una concepción del Estado subsidiario que implica la autonomía de los entes intermedios, unidas a una idea de la soberanía delimitada por los derechos naturales del individuo, de acuerdo con una "concepción cristiana del hombre". También concibió la Constitución como un mecanismo para asegurar en el plano jurídico la concreción de esos "principios filosóficos".[44] Eso era más que suficiente para generar el consenso liberal-conservador.

La noción de autoridad fue otro punto de encuentro entre Guzmán y los "*Chicago boys*". Siguiendo el modelo constitucional de Von Hayek (2008), tanto los economistas neoliberales como el abogado gremialista confiaban en un poder ejecutivo fuerte, que pudiera adoptar las medidas racionales requeridas por los principios de eficacia política y eficiencia económica. Guzmán, desde su cátedra de Derecho Político en la UC, elaboró la distinción entre "gobierno totalitario" y "autoritario", basada en que este último "respeta los derechos humanos de las personas y restringe, solamente en forma especial y habitualmente transitoria, el derecho a la participación política y a los demás derechos que emanan de esta participación". Si el gobierno autoritario además "contempla los mecanismos para derivar en un gobierno democrático" puede calificarse como "predemocrático", como era el caso, según Guzmán (1996: 108), del régimen militar chileno. Seguidamente, apunta que la democracia no es "un fin en sí misma": solo es legítima en la medida que "sirva a la libertad, la seguridad, el progreso y la

[44] Actas CENC: Sesión 10ª, de 25 de octubre de 1973 y sesiones 37ª, de 2 de mayo; 40ª, de 14 de mayo; 45ª, de 13 de junio; 46ª, de 18 de junio, y 47ª, de 20 de junio de 1974. En esas sesiones Guzmán distingue claramente entre una noción individualista del bien común, otra colectivista y la que él defiende, "que permite a todos y a cada uno alcanzar su bien personal".

justicia"; a la inversa, "pierde toda validez" en cuanto favorezca los "antivalores" del totalitarismo, el estatismo, la subversión y la demagogia. Guzmán llega a afirmar que "el sufragio universal presenta variados vacíos o deficiencias, derivados de que iguala voluntades de muy desigual valor para resolver la vida política del país", por lo que la soberanía popular debe quedar sujeta a limitaciones (Guzmán, 1996: 180). Una democracia estable requiere, según Guzmán (1996: 181-190) un "consenso mínimo o básico de la comunidad nacional en torno a los valores esenciales de su organización social"; "el compromiso efectivo" de la ciudadanía hacia el sistema político, que es función del grado de "bienestar material y progreso cultural" que se alcance;[45] así como la "reducción del poder estatal y arraigo en el ejercicio de la libertad económica y social", para "liberar a los chilenos de las trabas paralizantes de la burocracia estatista y discrecional o de indebidos monopolios gremiales y profesionales amparados por ley". En este sentido, afirma Guzmán (1996: 189): "Solo un período suficiente para ejercer la libertad económico-social y palpar sus beneficios será un dique eficaz frente a futuros rebrotes socialistas".

Ruiz-Tagle sostiene que la fuerza persuasiva de las ideas de Guzmán y su repercusión en la derecha chilena se basan en lo que denomina la "retórica del miedo". Guzmán desempeñó una labor de "desprestigiar y denostar a la democracia chilena y sus autoridades republicanas" antes del Golpe, y luego habría dirigido su retórica del miedo "a ese grupo numeroso de chilenas y chilenos que conservan una postura reaccionaria, con quienes logra establecer sintonía emocional". Para justificar y legitimar la dictadura, Guzmán se dirige a ese auditorio, "que es fundamentalmente antirrepublicano, antidemocrático", apelando a su temor al estatismo, pero especialmente a su "miedo a perder el poder, y a ver afectadas las bases económicas del poder del grupo", precisamente "por vía de los procesos republicanos de transformación política" (Ruiz-Tagle, 2014: 184-185, 187-188). En efecto, Guzmán (1996: 191) elabora la fórmula siguiente: "En vez de gobernar para hacer en mayor o menor medida lo que los adversarios quieren, resulta preferible contribuir a crear una realidad que reclame de todo el que gobierne una sujeción a las exigencias propias de ésta. Es decir, que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque –valga la metáfora– el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario". Esa "camisa de fuerza", una "maraña de dispositivos cuya finalidad más precisa es negar el poder constituyente del pueblo" (Atria, 2014a: 63-64), fue la Constitución de 1980.[46] En ella, más que establecer un

[45] "Alcanzar esa meta es condición previa para que en nuestra Patria pueda implantarse nuevamente el régimen democrático de gobierno", sostenía Guzmán (1996: 186) en mayo de 1980.

[46] De acuerdo con Atria (2010: 173), el "pecado de origen" que inunda la Constitución (su concepción en dictadura) no sería relevante, dado que otras normas fundamentales compartían circunstancias similares (como la Constitución del 25 en nuestro país). Lo relevante, en cambio, estaría dado por "la forma que las reglas contenidas en el texto constitucional dan al proceso político", pues "la Constitución de 1980 configura un proceso político que impide que, a través de él, se exprese el pueblo" (Atria, 2010: 173-174).

modelo económico o un patrón de desarrollo lo que se impuso en definitiva fue el plan político de Pinochet de perpetuarse en el poder (Cavallo *et al.*, 2012: 352-361), que coincidía con la visión de Jaime Guzmán de favorecer una democracia limitada, autoritaria e "instrumental" (Gárate, 2012: 229-230).[47]

El domingo 10 de agosto de 1980 Pinochet sorpresivamente anunció, vía cadena nacional, que un mes después (el 11 de septiembre siguiente) se realizaría un plebiscito para aprobar la nueva Constitución. El lunes 11 de agosto se publicó el DL Nº 3.464, aprobado el viernes 8 de ese mes, por el cual "la Junta de Gobierno, en ejercicio del Poder Constituyente", acordaba aprobar la nueva Constitución Política, "sujeta a ratificación por plebiscito". Al día siguiente, por DL Nº 3.465, la Junta convocó el plebiscito. Era, de acuerdo con Fuentes (2013: 18-19) otro "hito fundacional". Después de las siete modernizaciones, era el momento de la "institucionalización del régimen".

Conforme a la visión expuesta por Pinochet, entre otros objetivos la nueva Constitución "defendería la propiedad privada y el modelo de libre mercado", "establecería el sufragio universal como mecanismo principal, aunque no único, para definir a las autoridades", y fijaría un período de transición de ocho años (entre marzo de 1981 y marzo de 1989) con miras a "alcanzar el desarrollo económico y las modernizaciones sociales", asegurando la continuidad del proceso. Así, al finalizar ese período de "transición", la Junta propondría al próximo Presidente de la República, cuya ratificación sería objeto de otro plebiscito. Por cierto, Pinochet ocuparía el cargo durante ese lapso. En suma, como observa Fuentes (2013: 20), el plebiscito consultaría al mismo tiempo (con una sola opción de "Si/No" para las tres alternativas) tanto la aprobación de la nueva Carta Fundamental, el cronograma de la transición, como la elección del Presidente de la República. Los votos blancos se sumarían al "Sí" y el eventual rechazo, según Pinochet, "significaría el retorno a la situación jurídica y política existente en el país al 10 de septiembre de 1973" (Cavallo *et al.*, 2012: 363-364). Según Fuentes (2013), un verdadero "fraude".

El espacio para la crítica estaba severamente limitado. Dos días después del anuncio el ex Presidente Frei Montalva hizo declaraciones ante la prensa internacional, cuestionando la validez de unproceso que no expresaría la voluntad popular "pues no existían garantías de libertad de expresión y control autónomo del proceso electoral" (Fuentes, 2013: 22). Opiniones similares del "Grupo de los 24" (una agrupación de abogados constitucionalistas de oposición) fueron publicadas en *El Mercurio* el 14 de agosto. El anuncio de Pinochet había tomado por sorpresa a la oposición, en especial a la Democracia Cristiana. Primero, por la premura y la falta de registros electorales y, luego, porque "el texto que se sometería al plebiscito no era el mismo que había aprobado el Consejo de Estado" (Fuentes, 2013: 27; Cavallo *et al.*, 2012: 364). La DC se reunió para evaluar el curso de acción el 19 de agosto, loque culminó con un improvisado discurso de Frei, por medio del cual llamó al partido a "dar esta batalla"

[47] En opinión de Ruiz y Boccardo (2015: 23), a diferencia de la Constitución anterior, ésta "se centra en asegurar el orden interior y la reproducción formal del sistema institucional, por lo que su funcionamiento se concibe más administrativo que político, proyectando un ciudadano ajeno al desenvolvimiento de lo público, de la política y del proceso de toma de decisiones".

contra el plebiscito, porque de otro modo "este país no tendrá salida pacífica honorable". "¡Nosotros debemos decirle al país que nosotros queremos la democracia!, ¡Que queremos una asamblea constituyente!, ¡que queremos un gobierno inmediato de transición! Porque nosotros no queremos construir nuestra patria sobre la base del miedo" (Fuentes, 2013: 32). A su turno, la Conferencia Episcopal de Chile emitió una declaración el domingo 24 de agosto de 1980, la cual –invocando la Constitución Apostólica sobre la Iglesia en el mundo actual *Gaudium et Spes*– estimaba de justicia que la Iglesia diera "su juicio moral, incluso sobre materias referentes al orden político, cuando lo exijan los derechos fundamentales de la persona o la salvación de las almas, utilizando todos y solo aquellos medios que sean conformes al Evangelio y al bien de todos". Respecto al plebiscito, añadía: "Existen en este momento algunas circunstancias que no son compatibles con las anteriores condiciones, como son la falta de claridad en las alternativas planteadas, la necesidad de responder con un solo SI o un solo NO a varias preguntas diferentes; el escaso tiempo y posibilidad de usar los medios de comunicación de carácter nacional –que son patrimonio de todos los chilenos–, el temor de algunos, y la falta de seguridad en los procedimientos que regulan los escrutinios" (Silva Bascuñán, 1997: 196). Un párrafo de la declaración de los obispos –que aludía a la grave falta moral de adulterar o sustituir votos o cómputos–fue omitido por los medios. Cerca de quinientos masones rechazaron a título personal el plebiscito, y Leigh declaró que "las disposiciones transitorias apuntan a institucionalizar la dictadura en Chile" (Cavallo *et al.*, 2012: 369-370).

El presidente del Consejo de Estado, Jorge Alessandri, luego de conocer el texto de la Constitución que se sometería a plebiscito, entregó al secretario de dicho organismo una carta dirigida a Pinochet en que renunciaba a su cargo, la que solo debía ser entregada el día 12 de septiembre si el resultado era favorable al régimen. En definitiva, la renuncia fue aceptada por Decreto Supremo Nº 170, de Justicia, publicado el 5 de febrero de 1981 (Silva Bascuñán, 1997: 193). Según Cavallo *et al.* (2012: 363), en síntesis la carta decía que Alessandri "no podía dejar de señalar su discrepancia con ciertos preceptos que alteraban el espíritu fundamental de su proposición. Reprochaba la velocidad y la reserva con que se hicieron los cambios a su proyecto, y la falta de oportunidades para defenderlo".

En entrevista a *El Mercurio* el 24 de agosto, Guzmán defendía que, por medio del plebiscito, se aprobara la continuación del gobierno militar por nueve años más, y una nueva institucionalidad. Señaló: "Es requisito previo para la plena vigencia de una democracia estable en nuestra época, un suficiente grado de desarrollo económico, social y educacional, que con el esquema económico y las modernizaciones sociales en marcha, previsiblemente se alcanzará a fines de esta década (…). Por eso y para eso no solo apoyo la nueva Constitución, sino la subsistencia del actual gobierno predemocrático, por el lapso que plantean sus artículos transitorios" (Fuentes, 2013: 24-25). Los diarios de ese día insertaron una declaración de profesores

de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica llamando –con argumentos análogos– a votar "Sí" en la consulta plebiscitaria.[48]

El 27 de agosto se celebró en Santiago un acto en el Teatro Caupolicán, con las intervenciones de Manuel Sanhueza, presidente del "Grupo de los 24", Jorge Millas y el ex Presidente Eduardo Frei Montalva, como orador principal. Solo fue transmitido por tres radioemisoras. Frei dijo que no se podía votar, bajo estado de emergencia, un plebiscito que consolidaba el poder excesivo de Pinochet y la Junta, así como un proyecto (constitucional) "ilegítimo en su origen, inconveniente en su texto", que entraría a regir al cabo de 10 años. Llamó a formar un gobierno de transición cívico-militar, que duraría tres años y convocaría a una asamblea constituyente (Fuentes, 3013: 79-80; Silva Bascuñán, 1997: 197).

Fuentes (2013: 93) subraya que en septiembre comenzó el "ofertón" de la dictadura: Se anunció una rebaja en dos puntos porcentuales al impuesto a la renta (global complementario), que beneficiaba a 850 mil personas; un incremento de 61% en el monto de la subvención para la educación básica, lo cual favorecería a todos los establecimientos de enseñanza particular gratuitos; un aumento en el subsidio de cesantía más un aguinaldo especial para el 18 de septiembre (aniversario patrio) por persona y carga familiar, incluyendo a los pensionados; la creación de un beneficio a la importación de automóviles usados y, por último, un suplemento de USD140 millones en el presupuesto de la nación para el resto del año. Luego, en vísperas del plebiscito, aumentaron las muestras de apoyo de los partidarios del "Sí" en los medios: "especialistas" constitucionales y económicos advertían de las consecuencias que tendría un eventual triunfo del "No". Por ejemplo, Guillermo Elton, presidente de la Cámara Nacional de Comercio, previno sobre una posible caída en la Bolsa, ante la perspectiva de desabastecimiento y "un alza gigantesca de los artículos esenciales de consumo". Manuel Valdés advertía de "pánico en bancos, mercado negro de divisas, alza de intereses, desocupación, recrudecimiento de la inflación". Antonio Jadad habló de "paralización del comercio, suspensión de importaciones, desabastecimiento y cesantía". Máximo Honorato, de la Cámara de la Construcción, anticipó la "paralización del programa de edificación de noventa mil viviendas anuales" (Fuentes, 2013: 101).

De un total de 6.271.868 votos escrutados, para el "Sí" se contabilizaron 4.204.879 votos (67.04%), en tanto que por el "No" 1.893.420 votos (30,19%). Se registraron 173.569 votos nulos (2,77%). Fuentes (2013: 114-115) señala que las irregularidades fueron evidentes: hubo un aumento del número de electores (entre 1973 y 1978, y entre 1978 y 1980), muy por encima del crecimiento de la población acusada por el INE; en tanto que la abstención fue particularmente escasa (6,8%), "muy por debajo del promedio histórico". A comienzos de octubre, un grupo de 46 personalidades políticas y catedráticos del derecho presentaron una reclamación ante el Colegio Escrutador Nacional denunciando las graves anomalías y presunciones acerca del

[48] Con menos difusión, trece profesores de esa misma Facultad, suscribieron una carta en la que consideraban "improcedente invocar la calidad de tales para pedir determinado pronunciamiento en una cuestión por su naturaleza discutible, entregada precisamente al juicio de todos los ciudadanos y ajena, por lo tanto, a la particular misión de los profesores de derecho" (Silva Bascuñán, 1997: 197).

abultamiento del resultado del plebiscito. El Colegio Escrutador –integrado por el Contralor Osvaldo Iturriaga, el ministro de Corte Arnoldo Dreyse y el secretario de la Corte Suprema, René Pica– la rechazó argumentando que carecía de atribuciones para acogerla (Silva Bascuñán, 1997: 198-199; Cavallo *et al.*, 2012: 374).[49]

La nueva Constitución fue promulgada mediante Decreto Nº 1.150 de Interior, publicado el 24 de octubre de 1980, que funda su validez en lo dispuesto por los Decretos Leyes Nos. 1 y 128, de 1973; 527, de 1974; 3.464 y 3.465, de 1980. Su artículo final dispuso que entraría en vigencia 6 meses después de ser aprobada mediante plebiscito, con excepción de las disposiciones transitorias 9ª y 23ª que entraron en vigor desde la fecha de la aprobación. La actual Constitución de Chile, entonces, rige desde el 11 de marzo de 1981.

Su Art. 1º establece: "Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece. Es deber del Estado (…) promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

El Art. 5º, a su turno, señala: "La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana". Los arts. 6º y 7º, por otra parte, prescriben que "los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución", "actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley", así como que los preceptos de la Constitución "obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos, como a toda institución, persona o grupo". Estos preceptos fundamentales reconocen el principio de supremacía constitucional, "característico del fenómeno constitucionalista" (Silva Bascuñán, 1997: 245); están destinados a orientar y delimitar el proceso de creación, interpretación y transformación del derecho constitucional

[49] Un informe del sociólogo Eduardo Hamuy afirmó que "está probabilísticamente justificado dudar de la legitimidad de la Constitución de 1980: aun negarla" (Fuentes, 2013: 119). No obstante, las principales fuerzas políticas de oposición pronto decidieron "que cualquier proceso de transición a la democracia implicaría aceptar las reglas impuestas por Pinochet. El fin de la dictadura no pasaba por cuestionar la legitimidad de la Constitución, sino por buscar una salida política negociada con el régimen". En particular, "Patricio Aylwin y otros dirigentes dieron un paso crucial en 1984, al plantear que era necesario eludir deliberadamente el tema de la legitimidad de la Constitución" (Fuentes, 2013: 120).

(Pfeffer, 1985: 201) y, en caso de conflicto con otras normas constitucionales, deberían prevalecer (Evans, 1986 I: 21-22).

El principio de supremacía de la Constitución se traduce, además, en el fortalecimiento del Tribunal Constitucional (arts. 81 y ss.), la Corte Suprema (Art. 80) y la Contraloría General de la República (Art. 87 y ss.). Por otro lado, se crean o elevan a jerarquía constitucional nuevos órganos, como el Banco Central (Art. 97), el Consejo de Seguridad Nacional (Art. 95) y los tribunales electorales regionales (Art. 85). En relación al equilibrio de poderes del Presidente de la República y del Congreso, "resulta patente el fortalecimiento de aquél y el debilitamiento de este" (Silva Bascuñán, 1997: 249), al ampliarse la esfera de la iniciativa legislativa exclusiva del Jefe del Estado (Art. 62 incisos 3º y 4º) así como el campo de la potestad reglamentaria (Art. 32 Nº 8); y al entregar al Primer Mandatario, de modo casi exclusivo, la declaración de los distintos estados de excepción constitucional (Art. 40).

En materia de derechos constitucionales, la Constitución establece una enumeración que no debe considerarse taxativa (Evans, 1986 I: 20), ampliando la titularidad de los mismos, al asegurárselos, en su Art. 19º, "a todas las personas" (Evans, 1986 I: 22; Pfeffer, 1985: 363).[50] Se reconoce, por cierto, el derecho a la vida (Nº 1); la igualdad ante la ley (Nº 2); la igualdad ante la tutela judicial (Nº 3); el derecho a la honra y protección de la vida privada (Nº 4); la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada (Nº 5); la libertad de conciencia (Nº 6); el derecho a la libertad personal y seguridad individual (Nº 7); el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (Nº 8); el derecho a la protección de la salud (Nº 9); la libertad de informar y emitir opinión sin censura previa (Nº 12); el derecho de reunión (Nº 13), a presentar peticiones a la autoridad (Nº 14) y a asociarse sin permiso previo (Nº 15); la igual repartición de los tributos y demás cargas públicas (Nº 20) el derecho a desarrollar cualquier actividad económica (Nº 21) y el derecho de propiedad (Nº 24), etc.

En lo que nos interesa, el Art. 19 Nº 10 asegura: "El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación". A su turno, el numeral 11 garantiza: "La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna. Los padres tienen el derecho de escoger el

[50] La Constitución de 1925 aseguraba los derechos "a todos los habitantes de la República" (Art. 10).

establecimiento de enseñanza para sus hijos. Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel".

La interpretación constitucional sobre el derecho a la educación debe complementarse con el precepto del Nº 16° del Art. 19, relativo a la libertad de trabajo, que dispone: "La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas", estableciendo un ámbito competencial distinto al del inciso final del Nº 11 (referido al reconocimiento oficial de establecimientos de enseñanza). Por último, el N° 26 del mismo Art. 19, establece una garantía general para el conjunto de derechos fundamentales, al señalar que "los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio".

Esto es lo que dicen los textos. A partir de allí comienzan a tejerse distintas interpretaciones, que parten por la lectura que realiza el legislador al especificar el diseño institucional; luego, por las decisiones de los jueces al resolver controversias entre los ciudadanos y las instituciones de enseñanza o los órganos del Estado. El propio desarrollo de las instituciones y la práctica implica una cierta interpretación del marco constitucional. Finalmente, los autores también sugieren interpretaciones, buscando influir en el desarrollo de la práctica. Evans (1986 I: 28-29), por ejemplo, clasifica a la educación y la libertad de enseñanza como derechos distintos, siendo la enseñanza un "derecho del pensamiento libre", en tanto que la educación sería un "derecho de desarrollo en el medio social". Mientras el derecho a la educación tiene, en este sentido, un carácter social y el agente activo es la comunidad, que debe proporcionarla a todos sus miembros, encabezada por el Estado y con la participación de los padres; la libertad de enseñanza es un derecho individual a impartir conocimientos, en que el papel de la comunidad –y especialmente del Estado– es no interferir con esa "expresión del pensamiento libre" (Evans 1986, II: 175-176). Pero, según Evans (1986, II: 176) el derecho a la educación no es una prestación de cumplimiento forzado, sino que está condicionado a las disponibilidades financieras y se cumple restringidamente en el caso de la educación superior, en la que "la capacidad e idoneidad de los postulantes son factores determinantes del ingreso". Pfeffer (1985: 398-399), en cambio, los trata como un mismo derecho, catalogándolos como una de las "libertades culturales". La segunda, me parece, es la interpretación que ha terminado imponiéndose, pero, sobre todo al comienzo, la primera tuvo mucha influencia.

4.4 Instauración del modelo de mercado en educación superior: la reforma de 1981

El 13 de noviembre de 1980 se promulgó el DL Nº 3.500, la reforma previsional ideada por José Piñera, de capitalización individual y administración privada de fondos de pensiones. Piñera quería dejar su cargo y fundar una universidad –de nombre San Felipe– pero fue llamado a resolver el problema de incentivar la inversión extranjera en Minería, dejando a salvo el texto de la Constitución.[51] Miguel Kast pasó a Trabajo y el general Rolando Ramos sustituyó a José Luis Federici en Economía (Cavallo *et al.*, 2012: 380-383). Otras medidas importantes se adoptaron en el tiempo intermedio, antes que comenzara a regir la nueva Constitución, para dejar todo "bien atado" en lo referente al modelo económico imperante (ya que la Constitución no podía asegurar por sí sola su pervivencia).

El DL Nº 3.541, del 13 de diciembre de 1980, facultó al Ejecutivo para reestructurar a las universidades del país, dentro del plazo de un año desde su publicación, autorizándole a dictar las disposiciones que fueren necesarias al efecto y, en especial, las destinadas a fijar su régimen jurídico y a regular el establecimiento de nuevas corporaciones de este tipo, pudiendo dictar normas estatutarias o de procedimiento para regular su estructura orgánica. El primer objetivo decía relación, entonces, con el control de las entidades existentes y la reestructuración de las dos universidades del Estado; el segundo objetivo era la apertura del sistema a la "iniciativa privada" en educación superior. Así, se dictaron el DFL Nº 1 de Educación (Ed.), del 3 de enero de 1981, que establecía normas sobre la creación de universidades privadas; el DFL Nº 5 (Ed.) de 16 de febrero de 1981, que regulaba la creación de Institutos Profesionales (IP) y el DFL Nº 24 (Ed.) de 16 de abril de 1981 que normaba la creación, supervisión y disolución de Centros de Formación Técnica (CFT). El DFL Nº 2 (Ed.) del 7 de enero de 1981 ordenaba a los rectores de las universidades existentes –que eran delegados– a presentar un plan de restructuración de las mismas de modo que "cada una de ellas, cuente con un número racional de alumnos que les permita cumplir adecuadamente con sus finalidades propias". A partir de esta normativa, se dictaron –también mediante DFL– los estatutos de las universidades e IP estatales que resultaron de la división y restructuración de las dos universidades del Estado.[52] De las 10 sedes de

[51] La nueva Ley de Concesiones Mineras se publicaría el 7 de enero de 1982, con el Nº 18.097.

[52] Entre 1981 y 1982 se publicaron los siguientes DFL, todos de Educación: Nº 13 y 164, crea la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Valparaíso; Nº 27 y 162, crea la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago; Nº147, Estatuto Universidad de Valparaíso; Nº148, Estatuto Universidad de Antofagasta; Nº149, Estatuto Universidad de Santiago de Chile; Nº150, Estatuto Universidad de Tarapacá; Nº151, Estatuto Universidad de Atacama; Nº152, Estatuto Universidad de Talca; Nº153, Estatuto Universidad de Chile; Nº154, Estatuto Universidad de Magallanes; Nº155, Estatuto Universidad de Bío-Bío; Nº156, Estatuto Universidad de La Frontera; Nº 157, Estatuto Instituto Profesional de Iquique; Nº158, Estatuto Universidad de La Serena; Nº 159, Estatuto del Instituto Profesional de Osorno; Nº 160, Estatuto Instituto Profesional de Valdivia; Nº 161, Estatuto del Instituto Profesional de Santiago y Nº 163, Estatuto del Instituto Profesional de Chillán. La mayoría de esos estatutos aún se conservan vigentes, salvo en el caso de la Universidad de Chile y de las entidades

la UTE, por ejemplo, 9 se transformarían en sedes regionales mientras que la de la capital pasaría a ser, desde 1982, la Universidad de Santiago de Chile (USACh).[53]

El 7 de febrero de 1981 se publicó también el DL Nº 3.621 que fijó normas sobre colegios profesionales y estableció que todos los colegios de este tipo pasarán a regirse por el DL de 1979 sobre asociaciones gremiales. En sus considerandos se señala que "la libertad de trabajo conlleva necesariamente la libertad de afiliación o desafiliación de cualquier clase de asociaciones" y que la colegiatura obligatoria es una excepción a este principio "que ha significado favorecer condiciones proclives a la mantención de sistemas monopólicos en amplios e importantes sectores laborales del país". De este modo, la jurisdicción para dirimir conflictos entre los profesionales, o entre éstos y sus clientes, como para velar por el cumplimiento de la ética profesional, se radica en los tribunales ordinarios de justicia.

Guzman y Larraín (1981) señalaron que el DFL N° 1 de 1981 iniciaba un proceso de asentamiento de una nueva institucionalidad universitaria. La educación superior, en la etapa previa, había sufrido –según ellos– un profundo deterioro debido a la falta de competencia, la instrumentalización política y la creciente dependencia estatal de las universidades, y la masificación del acceso. El incentivo de la competitividad sería la clave para superar esos vicios. Para ello, había que racionalizar las universidades existentes, especialmente las estatales, otorgar facilidades para la creación de nuevas universidades privadas, así como institutos de educación no universitarios, y modificar los mecanismos de financiamiento estatal a las universidades. Se buscaba erradicar el gigantismo universitario y sus trabas administrativas. Dado que se trataba de un proceso gradual, enmarcado en otro mayor, el de construir la nueva democracia para Chile, se justificaba la reducción de la autonomía universitaria para alcanzar dichos objetivos.[54] El

---

–Academias Superiores e Institutos Profesionales–que más tarde se transformarían en universidades estatales.

[53] Fue, según Insunza (2011: 35-42), una manera de frenar el incipiente movimiento estudiantil que ya comenzaba a manifestarse contra el régimen. En febrero de 1980, el rector delegado de la UTE, coronel Eugenio Reyes canceló la matrícula de cuatro jóvenes universitarios, "por participar en organizaciones estudiantiles". Éstas, que habían empezado a elegirse por los propios estudiantes, comenzaban a exigir "más becas, mejores condiciones de operación, no al autofinanciamiento, sí a la libertad de asociación". El 7 de febrero de ese año la dictadura publicó el DL Nº 3.168, facultando al ministerio del Interior a relegar administrativamente "a las personas que alteren o pretendan alterar el orden público".

[54] Para Guzmán y Larraín (1981: 22-23) "El diagnóstico gubernativo es exacto", porque las ocho universidades existentes "no se encuentran sujetas a ningún desafío competitivo entre ellas"; todo el aporte presupuestario estatal se hace en forma directa, vía Ley anual de Presupuestos, según un porcentaje fijo que cada universidad ya sabe de antemano que le corresponde. Así, "se trata de las únicas entidades de la República que disfrutan de un aporte estatal cuantioso, asegurado y carente de todo control". De otro lado, la vida académica no es susceptible de un control directo por parte del Estado sin lesionar la legítima autonomía universitaria, así como la libertad creadora inherente a la tarea intelectual. Las burocracias u organismos fiscalizadores, o bien se convierten en instrumentos del poder político para instrumentalizar las universidades a su servicio, o bien terminan siendo inoperantes. "Estatismo e ineficiencia" son los únicos resultados posibles de los "intentos dirigistas o fiscalizadores". Por eso, la nueva legislación universitaria buscaba generar un control indirecto de la calidad académica, que se obtendría básicamente estimulando la competencia entre las universidades.

discurso oficial se ajustó a este análisis. Así, Alfredo Prieto, el ministro de Educación que encabezó esta reforma, la justificaba en: "Falta de alternativas para los egresados de enseñanza media; financiamiento estatal asegurado para las universidades; imposibilidad real de crear nuevas universidades; excesivo centralismo y gran número de alumnos en las universidades nacionales; falta de una adecuada legislación que definiera los fines y objetivos de la universidad, la libertad académica, la autonomía, los grados académicos, etc.". (Prieto, 1983: 103).[55]

El DFL Nº 1 de 1981 (del ministerio de Educación) definió la universidad como una "institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia" (Art. 1º).[56] Acto seguido, consagró los principios de "autonomía universitaria" y "libertad académica". Reservaba exclusivamente a las universidades el otorgamiento de los grados académicos de licenciado, magister y doctor, así como de los títulos profesionales que requieren licenciatura previa.[57] Su Art. 1º Transitorio hizo aplicables estas normas generales a las Universidades existentes a la fecha de su publicación.

Este DFL fijó normas sobre la creación y disolución de universidades privadas, estableciendo el régimen de examinación. Las universidades obtenían su personalidad jurídica mediante el registro de sus instrumentos constitutivos (estatutos) en el ministerio de Educación; pero solo podían funcionar como tales una vez transcurrido el plazo en que el ministerio de Educación podía objetar su constitución (si los estatutos no se ajustaban a la ley) y siempre que se hubieren aprobado sus programas de estudios

---

Eso se procuraba a través de cuatro instrumentos principales: "la facilidad para crear nuevas universidades, el surgimiento de institutos de educación superior no universitarios, el cambio en el sistema de financiamiento estatal a la educación, y la racionalización de las actuales universidades". Guzmán y Larraín (1981:28) sostienen que "la regulación de la oferta y la demanda se consigue más fácilmente entregándola a mecanismos automáticos que a decisiones discrecionales y burocráticas". Respecto a los recintos universitarios, "queda descartada toda supuesta e inadmisible inmunidad o extraterritorialidad, que durante la Reforma Universitaria 1967-1973 fuera legalmente consagrada respecto de la Universidad de Chile" (Guzmán y Larraín, 1981:31).

55 Véase también la declaración del ministerio del Interior sobre la nueva legislación universitaria, del 6 de enero de 1984, en Brunner, 1986: 221-237 (Anexo I).

56 Según el Art. 2º de este mismo cuerpo legal son funciones propias de toda universidad: "a) Promover la investigación, creación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y de las letras; b) Contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica; c) Formar graduados y profesionales idóneos, con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades; d) Otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el Estado, y e) En general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que son propias de la tarea universitaria". Esta definición legal recién quedó derogada con la ley Nº 21.091.

57 La lista original contenía 12 títulos profesionales: abogado; arquitecto; bioquímico; cirujano dentista; ingeniero agrónomo; ingeniero civil; ingeniero comercial; ingeniero forestal; médico cirujano; médico veterinario; psicólogo y químico farmacéutico (Art. 12). Fueron reservados a las universidades por: a) tratarse de profesiones cuyo ejercicio requiere conocimiento acabado de una disciplina (en que existe un cuerpo de conocimientos y métodos); b) razones de interés público, como en el caso del área de la salud, y c) la tradición. La lista fue elaborada por una comisión de académicos (Prieto, 1983: 104-105).

por una entidad examinadora (Art. 17).[58] Los estatutos de las universidades debían contemplar, en todo caso, sus fines y los medios económicos con que contaría para su realización, así como el o los títulos profesionales que otorgaría (Art. 21 números 3 y 6). La nueva universidad debía presentar sus programas de estudios a una entidad examinadora –las universidades existentes o sus derivadas– dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de registro de los estatutos (Art. 24) o de la modificación estatutaria respectiva, ya que la creación de otros títulos profesionales o grados académicos debía seguir el mismo procedimiento que el programa de estudios inicial (Art. 25). Si la universidad examinadora los rechazaba, los solicitantes podían presentar nuevos programas, subsanando las observaciones formuladas, o adoptar los programas oficiales de la universidad examinadora. Las cinco primeras promociones de los alumnos de cada profesión o grado de las nuevas universidades, debían rendir exámenes finales de cada asignatura y el examen de grado ante comisiones mixtas paritarias integradas por profesores de la nueva universidad y de la universidad examinadora (Art. 26). Si el resultado era equivalente o superior al 50% de los postulantes al grado o título profesional, la carrera se independizaba de la tuición. Las obligaciones de presentar los programas de estudio a una entidad examinadora y someter sus alumnos a examinación cesaban cuando la nueva universidad otorgaba independientemente tres o más títulos de los exclusivamente universitarios.

El DFL Nº 5 de 1981 (Ed.), definió a los IP como "instituciones de educación superior que, en el cumplimiento de sus funciones, deben atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, mediante la formación de profesionales con los conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades". Les corresponde otorgar toda clase de títulos profesionales, con excepción de aquellos exclusivamente universitarios, y además títulos técnicos. Se rigieron también por el sistema de examinación.[59]

La examinación respondía a un sistema de aseguramiento de calidad tradicional, que en Chile –como hemos visto en los capítulos anteriores– se remonta al rol de superintendencia ejercido por la Universidad de Chile. El mecanismo se estableció para "garantizar de alguna manera la fe pública" y "proteger al posible postulante a una nueva universidad" (Prieto, 1983: 106). Desde el inicio, se tuvo conciencia de que no era el sistema ideal y que debería ser sustituido a futuro por un sistema de "acreditación",

---

[58] El Art. 4º transitorio de este DFL establece que durante los primeros cinco años se requería, en forma previa al registro de los estatutos, la aprobación del ministerio del Interior, que podía otorgarla cuando la creación de la nueva universidad no atentare "en contra del orden público o de la seguridad nacional". La Ley Nº 18.484 de 02 de enero de 1986 extendió ese término a siete años. El Tribunal Constitucional (STC Rol Nº 35, de 23 de diciembre de 1985) estimó que este último precepto "no legisla sobre materias propias de la ley orgánica constitucional contemplada en el artículo 19 N° 11 de la Constitución, por cuanto no establece requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos de educación superior".

[59] La creación de títulos profesionales requería la aprobación o adopción de planes y programas de estudio de la entidad examinadora, salvo que el IP estuviere otorgando independientemente 2 o más títulos profesionales (Art. 13º). La examinación de alumnos abarcaba a las tres primeras promociones de la carrera (Art. 14º).

por los conflictos de competencia que podrían suscitarse entre universidades examinadoras y examinadas, y porque no favorecía la innovación académica (*ibíd*.).

Conviene destacar también que, desde la publicación del DL Nº 3.631, el 28 de febrero de 1981, ninguna "entidad, institución o establecimiento" pudo denominarse "universidad" o emplear en sus títulos y en el desarrollo de sus actividades la expresión "universitario", sin constituirse previamente como universidad en conformidad a la ley; ni denominarse "Instituto Profesional" sin previamente haberse constituido como tal. Asimismo, solo las universidades e institutos profesionales quedaron habilitados para emplear en sus títulos la expresión "Título Profesional" (la infracción a esta regla se castiga con sanción penal).

El DFL Nº 24 de 1981, de Educación, reguló la creación de Centros de Formación Técnica (CFT), con el fin de ofrecer alternativas educacionales a los egresados de enseñanza media, de acuerdo a las reales posibilidades del campo ocupacional. Los CFT fueron definidos como establecimientos de enseñanza superior, cuyo objetivo fundamental es formar técnicos idóneos con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de las respectivas actividades. Les corresponde otorgar títulos técnicos y quedaron sujetos a la "supervisión" y fiscalización del ministerio de Educación.

El DFL Nº 4 (Ed.), de 14 de enero de 1981, vino a fijar las nuevas normas sobre el financiamiento de las IES, estableciendo en especial dos aportes institucionales de libre disponibilidad para las universidades existentes en 1980 y sus derivadas: i) un aporte fiscal directo (AFD) asignado anualmente por DS de Educación y Hacienda (Art. 2°),[60] y ii) un aporte fiscal indirecto (AFI) distribuido según el total de alumnos matriculados en primer año, ordenados según el puntaje promedio de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) y divididos en 5 tramos, con factores de ponderación 1, 3, 6, 9 y 12, respectivamente (Art. 3º).[61] Paralelamente, el mismo cuerpo legal creó un sistema de "crédito fiscal universitario" (CFU), para cubrir los requerimientos derivados del cobro de aranceles (fijados por las universidades), de aquellos alumnos con mérito académico (según PAA) y necesidad socioeconómica, que se matricularen en esas universidades. El monto total máximo para cada año del CFU, se calcularía sobre la base del aporte fiscal para el año 1980 multiplicado por un cierto factor (que va de 0,07 para 1981 a 0,50 para 1986 y años siguientes). El alumno se hacía deudor del Fisco, con una tasa de interés del 1% anual y un plazo de gracia de 2 años.[62] A su turno, el DFL Nº 33 (Ed.) de 27 de octubre de 1981, estableció un Fondo –y un mecanismo competitivo– para el

[60] Se distribuyó en un comienzo básicamente de acuerdo a criterios históricos, proporcional a lo que cada universidad recibía el año 1980.

[61] La asignación inicial se calculó sobre la base de los 20.000 mejores estudiantes matriculados.

[62] Según el Art. 13 de este cuerpo legal, a partir de 1982, aquellos alumnos que no hubieren obtenido crédito fiscal encontrándose en situación de solicitarlo, tendrían la garantía del Estado para la obtención de créditos del sistema bancario o financiero del país. Este mecanismo no se implementó durante la Dictadura, sino por los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (Ley Nº 20.027).

financiamiento de proyectos de investigación científica y tecnológica (el "FONDECYT").

De este modo, los objetivos de este conjunto de modificaciones legales fueron: la apertura del sistema, estimulando la iniciativa privada para crear nuevas instituciones, y expandir la oferta de servicios de educación superior a los niveles requeridos por el mercado laboral; diversificar la base institucional, segmentándola en tres niveles (universidades, IP y CFT); descentralizar (reestructurando las universidades estatales) y aumentar la competencia entre las IES; asegurar la calidad mediante un sistema transitorio de examinación y estimularla, indirectamente, vía el nuevo mecanismo de financiamiento (AFI); transferir parte del costo de la docencia a los estudiantes (con apoyo en un sistema de préstamos) y corregir las distorsiones provocadas por el financiamiento público previo a la reforma, que se juzgaba inequitativo, poco eficiente y no competitivo (Prieto, 1983: 103-113; Brunner, 1986: 55-64; Muga, 1990: 42-49; Eguiguren y Soto, 2010).

La reforma de 1981 fue coherente con el "modelo de desarrollo y modernización" impulsado por la Junta Militar,[63] en especial por el uso del mercado como mecanismo de control y asignación de recursos, así como por la privatización del sistema, tanto en lo referente a la propiedad de nuevas entidades como a las fuentes de financiamiento (Muga, 1990: 41, 44). Ese "modelo" fue, según Góngora, otro intento de "planificación global": una "revolución desde arriba", "en la cual estamos todavía inmersos", que quiso "partir de cero", imponiendo una "idea" de la estructura social que no considera ni la tradición, ni la cultura del país; un paradójico retiro del Estado –máxime en educación, que había sido una de sus funciones "preferentes"– que se imponía, todo de acuerdo al plan, a una nación que se había formado desde el Estado (Góngora, 1986: 260-270). Campeaba, en esta etapa, una "racionalidad tecnocrática y profesional, eficiente, calculadora" –propia de quienes se veían a sí mismos como meros administradores y asesores– que opera con "frialdad" y en "silencio"; el nuevo orden al interior del Estado, las privatizaciones y desregulaciones, el manejo fiscal responsable, la apertura a los mercados internos y externos, operarían una transformación profunda, aunque imperceptible, del país (Jocelyn-Holt, 2014a: 228, 232).

La reforma de la educación superior, dice Brunner (2015: 37) consistió en el otro "gran cambio" de tipo "shock exógeno" que alteró la trayectoria de este sistema, por obra de la dictadura, solo que esta vez no apuntó al mando político del sistema –que seguía bajo control militar- sino que al régimen de provisión y a su economía política subyacente.

El diseño original, de acuerdo con Méndez (1996: 310-311) contemplaba un aumento del aporte competitivo (AFI) y de los fondos para créditos universitarios (CFU), hasta llegar ambos a un 50% del monto del AFD de 1980, en tanto que dicho aporte se reduciría para llegar al mismo nivel; de modo que al año 1986 cada uno de

[63] Por su relevancia, fue delineada por una comisión interministerial, presidida por Sergio Fernández e integrada, además, por Sergio de Castro; Alfredo Prieto; Mónica Madariaga y Miguel Kast; colaboró el Director de Presupuestos, Juan Méndez. Para Raúl Atria (1990: 17-18) fue una política "tecnocrática", impuesta desde "el centro de control", sin participación de los actores relevantes del sistema.

estos aportes tuviese una misma incidencia relativa (1/3). Algunos cambios de orientación de la política y la crisis económica de 1982-83 impidieron ejecutar estas proyecciones e, incluso, implicaron una reducción de los aportes totales al sistema. Así, el gasto público pasó de 1,06% del PIB en 1981 a 0,47% del PIB en 1988 (Brunner 2015: 40). Méndez (1996: 311) estimó que los recursos asignados a las IES, aún en 1995, eran un 74,5% del nivel total real de 1981.[64]

Entre las otras modificaciones legales previas a 1990, cabe destacar el DFL Nº 2 (Ed.) de 21 de enero de 1986, que fija el estatuto orgánico (vigente) del CRUCh.[65] También, la Ley Nº 18.591 (03 de enero de 1987), que dispuso la creación de un "Fondo de Crédito Universitario" para cada universidad que recibe AFD, entregando en dominio dicho fondo y la asignación del beneficio a las universidades. Asimismo, se estableció la obligación de las universidades estatales y privadas con AFD (salvo que renuncien a ese aporte) de publicar su presupuesto anual y su balance de ejecución presupuestaria, y de enviar a los ministerios de Educación y Hacienda una memoria de gestión anual. La Ley Nº 18.681 (31 de diciembre de 1987) introdujo un beneficio tributario a las donaciones a universidades e IP. A su turno, la Ley 18.768 (29 de diciembre de 1988) modificó la forma de asignación del AFD y AFI, ordenando que el 5% del AFD fuera asignado de acuerdo a un modelo basado en indicadores "de nivel y progreso académico", y ampliando a los 27.500 mejores puntajes de la P.A.A., la distribución del AFI. Finalmente, hubo otros cuerpos legales relativos a las universidades e IP estatales.[66]

---

[64] Ese nivel, en términos reales, sólo se alcanzaría en el año 2000, para seguir aumentando de allí en adelante, como se verá en el próximo Capítulo.

[65] El CRUCh es una entidad autónoma de derecho público, presidida por el Ministro de Educación. Le corresponde proponer a las entidades que lo integran, "iniciativas y soluciones destinadas a coordinar sus actividades", para procurar "un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza superior"; y, en especial, "confeccionar anualmente planes de coordinación de las investigaciones científicas y tecnológicas" dentro de los respectivos presupuestos (Art. 2º). El ejercicio de las atribuciones del CRUCh "no podrá, en caso alguno, menoscabar o supeditar la autonomía e independencia de las entidades que lo integran, ni las funciones o derechos que, *en conformidad con la tradición* y la legislación vigente, corresponden a las entidades de educación superior del Estado y a las reconocidas por este". En consecuencia, sus acuerdos "tendrán sólo el carácter de recomendación y no obligarán a las entidades a las cuales vayan dirigidos, las que *conservarán su plena autonomía"* para resolver sobre ellos (Art. 13, énfasis del autor).

[66] El DFL Nº 1 de 1985, fijó el Estatuto de la Universidad Arturo Prat (ex IP de Iquique); el DFL Nº 1 de 1986 aprobó el estatuto de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, y el DFL Nº 2 de 1986, el de la Universidad Playa Ancha de Ciencias de la Educación, las que se integraron el CRUCh. El DFL Nº 1 de 1989, aprobó el estatuto de la Universidad del Bío Bío, que absorbió al IP de Chillán según la Ley Nº 18.744, de 29 de septiembre de 1988. Los arts. 9-13 de esta ley autorizaron la integración del IP de Valdivia (estatal) a la Universidad Austral (privada) y su Art. 14 autorizó a la Fundación Adolfo Ibáñez para que crease una universidad, que quedó exenta de las exigencias establecidas en los arts. 24 y 26 del DFL N° 1 (Ed.), de 1981, respecto de los programas y grados académicos que confiera en el área de las Ciencias Económicas y de Administración de Empresas, por su Escuela de Negocios de Valparaíso, pudiendo otorgar independientemente los títulos profesionales que a tales ciencias correspondan.

En consecuencia, a contar de 1981 el sistema de educación superior chileno sufrió importantes transformaciones en un período de tiempo relativamente breve. En efecto, en 1980, el sistema seguía siendo institucionalmente homogéneo (Brunner, 2009: 156-157) y predominantemente "público" (Levy, 1995): conformado por las ocho universidades del CRUCh que recibían aporte estatal; mayormente gratuito y financiado por el Estado; de élite (fuertemente selectivo), con una matrícula de pregrado que no superaba los 119 mil estudiantes (Bernasconi y Rojas, 2004: 36; Brunner 1986: 49) y en el que 63% de la matrícula se concentraba en las dos universidades estatales. Después de la reforma de ese año, el sistema pasó gradual y crecientemente a ser financiado por las familias y estudiantes, con aranceles cada vez más elevados, que se convirtieron en la fuente principal de recursos para las instituciones de educación superior, incluidas las del CRUCh; altamente privatizado, en el número de IES, en la composición de la matrícula y del financiamiento, y diversificado (heterogéneo en tipos institucionales, calidad, etc.). La estructura del sistema y su economía política –cuyas bases se mantienen hasta ahora– fue elaborada y aprobada en ese período, entre diciembre de 1980 y el 10 de marzo de 1990.

En 1983 ya existían 24 IES con aporte fiscal (17 universidades –11 de ellas estatales– y siete IP estatales); en tanto, tres universidades, 17 IP y 86 CFT, todos privados, habían surgido al amparo de la nueva legislación (Muga, 1990: 58). En1990 el número de IES con subsidio estatal se redujo a 22 (20 universidades y dos IP estatales), mientras que se registraban 40 universidades, 79 IP y 161 CFT privados, creados después de 1981 (Bernasconi y Rojas, 2004: 35).[67] La matrícula total en 1990 era de 250 mil alumnos; la de IES pertenecientes al CRUCh prácticamente se mantuvo en torno a 119 mil, en tanto que la matrícula en nuevas instituciones privadas se empinaba sobre los 130 mil estudiantes (77 mil de ellos en CFT, probablemente por los menores costos de aranceles y duración de carreras). Según Brunner (2015: 39) el sistema alcanzó en 1985 el umbral de masificación, al superar un 15% de tasa bruta de escolarización superior; en 1990 la tasa bruta de participación en educación superior ya se acercaba al 20%. Este vertiginoso crecimiento del sistema, que significó duplicar la matrícula en una década y pasar de ocho a más de 300 IES, se logró por una doble vía: manteniendo, por un lado, un férreo control (político y financiero) de las IES del CRUCh y, por otro, permitiendo el crecimiento del sector privado, especialmente el de IES con fines de lucro (IP y CFT), regulado por el mercado. Así fue, según Brunner (2015: 40) que se echaron las bases para una gobernanza del sistema que, a partir de 1990, combinará el comportamiento de las organizaciones (IES), políticas gubernamentales y "la competencia en los mercados relevantes: de estudiantes, recursos y prestigio".

[67] Nótese que entre 1981 y 1987 sólo se autorizaron cinco universidades y 23 IP privados. La "fiebre" de apertura de nuevas entidades de formación profesional sobrevino a partir de 1988 y se aceleró con la derrota de Pinochet en el plebiscito (los datos son recogidos de Bernasconi y Rojas, 2004: 35-37).

4.5 El comienzo de la transición: plebiscito y ejercicio (parcial) del poder constituyente

En 1982, Chile pasó del "milagro económico" a la peor crisis económica en 50 años (Meller 1996:198).[68] Esta crisis económica generó también una crisis política, por lo que ese año cayeron dos poderosos ministros: De Castro, en Hacienda, y Fernández, en Interior. Sindicatos, gremios y estudiantes comenzaron a organizarse más abiertamente y a protestar contra el régimen. A una fuerte devaluación del dólar siguió la intervención de los bancos, encabezada por el biministro de Hacienda y Economía, Rolf Lüders.[69] Se intentó enfrentar la cesantía con planes de empleo de emergencia: primero el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y luego el Programa Ocupacional de Jefes de Hogar (POJH). Los ministros de Interior, Enrique Montero, y Justicia, Mónica Madariaga, encabezaron una comisión con miras a permitir, gradualmente, el retorno de los exiliados. En febrero de 1983 sobrevino un nuevo cambio de gabinete: Jaime del Valle asumió en Justicia, Carlos Cáceres, en Hacienda, y Mónica Madariaga pasó a Educación. Madariaga solicitó de inmediato el reemplazo de Alejandro Medina Lois por el general Roberto Soto Mackenney en la rectoría de la Universidad de Chile (Cavallo *et al.*, 2012: 447). El 11 de mayo de 1983, habiendo asumido Rodolfo Seguel el liderazgo de la Confederación de Trabajadores del Cobre, tuvo lugar el primer paro nacional contra Pinochet. Por la noche, el ruido de las cacerolas inundó Santiago. Las jornadas de protesta se sucedieron cada mes, a pesar de la represión oficial. En paralelo, el cardenal Raúl Silva Henríquez cedía su puesto a monseñor Juan Francisco Fresno (Cavallo *et al.*, 2012: 451-454).

En agosto de 1983 el exsenador Sergio Onofre Jarpa aterrizó desde Argentina para encabezar un nuevo gabinete; Hugo Gálvez asumió el ministerio del Trabajo. En paralelo, la oposición se organizaba como la Alianza Democrática y proponía eliminar la Constitución, mediante una asamblea constituyente, la renuncia de Pinochet y un gobierno de transición. Jarpa buscó el diálogo con la oposición, intentando implementar su estrategia de "apertura política", por intermediación del cardenal Fresno. Hubo dos reuniones en la residencia del arzobispo, y una tercera en una casa de la congregación de los Hermanos Maristas, entre el 25 de agosto y el 29 de septiembre. En la tercera participó otro exsenador, Francisco Bulnes, invitado por el ministro, quien intervino también en representación de la derecha "democrática". En el décimo aniversario del régimen, Pinochet llegó a hablar de un plebiscito para modificar el funcionamiento del poder legislativo. La Alianza, liderada por Gabriel Valdés, insistía en demandar un

[68] Entre los éxitos económicos de la primera fase de la dictadura, Meller (1996: 195) destaca: la inflación se redujo de 600% en 1973 a menos de 10% en 1981; la tasa de crecimiento anual llegó a casi 8% en el período 1976-81; se triplicaron o cuadruplicaron las exportaciones entre 1973 y 1981, y se transitó de un déficit público de 21% del PGB en 1973 a un superávit del 5,5% en 1980. Pero el año de la crisis económica, en1982, el PGB cayó en 14,4%, y hubo cerca de 810 quiebras (versus un promedio de 277 en el período 1975-81), y en 1983 el desempleo superó 30%.

[69] Lüders dirigió previamente el Banco Hipotecario de Chile (BHC), una de las tres entidades que se declararían en liquidación (quiebra).

plebiscito en 1984, entre otros, para formar una asamblea constituyente; crear una comisión paritaria para la elaboración de las leyes políticas y un plan económico de emergencia. El 2 de octubre, sin embargo, Pinochet improvisó en la comuna de Paredones un discurso contra los políticos, señalando que la Constitución no se alteraría y que los políticos podían "seguir conversando no más", con lo que el diálogo fracasó (Cavallo *et al.*, 2012: 472-473; Silva Bascuñán, 1997: 221-222).

Las protestas seguían aumentando en intensidad. Ante una protesta de estudiantes en Valdivia por los rectores delegados, Mónica Madariaga ironizó: "Yo he postulado para comandante del Regimiento Tacna y todavía no me han nombrado". En el acto fue reemplazada por Horacio Aránguiz (Cavallo *et al.*, 2012: 474). Jaime Guzmán y Sergio Fernández formaron el movimiento político Unión Demócrata Independiente (UDI) y Andrés Allamand el Movimiento de Unión Nacional. Ricardo Lagos asumió la presidencia rotativa de la Alianza Democrática y anticipó nuevas movilizaciones. Pinochet optó por dar por cerrado el diálogo y retomar la línea dura. Un nuevo ministro secretario general de Gobierno, Francisco Javier Cuadra, debutó en noviembre de 1984, anunciando la declaración de estado de sitio y la censura de la prensa cercana a la oposición. El 11 de febrero de 1985 asumió como ministro del Interior Ricardo García; Hernán Büchi lo hizo en Hacienda (Cavallo *et al.*, 2012: 503). En medio de las tensiones entre el gobierno y la Iglesia Católica, un hombre de consenso fue elegido para ocupar el cargo de rector de la UC: el médico Juan de Dios Vial Correa. Un decreto del Ejecutivo, sin embargo, lo nombró rector delegado, sin esperar el nombramiento pontificio. El abogado y candidato inicial del régimen, Sergio Gaete, fue nombrado ministro de Educación (Cavallo *et al.*, 2012: 507). Pinochet buscaba afianzarse como el candidato para el plebiscito de 1988 y cumplir con el programa previsto en la Constitución. Pero nuevos actores entrarían a escena y eventos inesperados afectarían la promulgación de las leyes políticas.

La sentencia del Tribunal Constitucional (STC) Rol Nº 29, de fecha 7 de julio de 1985, sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional (LOC) de estados de excepción, objetó las amplias atribuciones conferidas al Ejecutivo para "restringir" derechos fundamentales.[70] El 2 de agosto de ese año, el general César Mendoza renunció a la Dirección General de Carabineros y, por ende, a la Junta, luego que el ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago José Cánovas dictara orden de arraigo en contra de doce carabineros por su participación en el secuestro y degollamiento de tres militantes comunistas: Manuel Guerrero Ceballos, José Manuel Parada Maluenda y Santiago Nattino Allende. Nuevas gestiones del ahora cardenal Fresno, a su turno, derivaron en la

[70] El fallo estimó que había que distinguir las "restricciones" a una garantía constitucional, que consisten en "circunscribir o reducir a meros límites" temporales el ejercicio de un derecho, y la "suspensión" o la facultad de "condicionar" un derecho "al impedirse temporalmente su ejercicio, o al dejar temporalmente sin vigor todos los derechos contenidos en esa garantía" (STC, Rol Nº 29, de 1985, considerandos 2 y 7).

suscripción del transversal "Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia"[71] (Silva Bascuñán, 1997: 223-224; Cavallo *et al.*, 2012: 518-527).

El líder demócrata cristiano Patricio Aylwin había propuesto, en junio de 1984: "En lugar de engolfarnos en el debate inacabable de si la Constitución es legítima o ilegítima, en el que nadie convence a otro, ni nadie está dispuesto a ceder un ápice, preguntémonos de qué manera podemos llegar, (…) a un texto constitucional que sea aceptable para oficialistas y disidentes. Se entra así en un terreno más fácil, en que son mucho mayores las posibilidades de diálogo racional, de recíproca persuasión y convencimiento y, en consecuencia, de llegar a acuerdos". Aylwin sostuvo que no sería viable convocar a una asamblea constituyente y que las Fuerzas Armadas no se negarían a aceptar las reformas que "amplios sectores de la civilidad propusieran como necesarias para normalizar la vida nacional" (Silva Bascuñán, 1997: 223-224). Este fue el verdadero inicio de la transición, de la "política de los acuerdos", negociando –como dice Jocelyn Holt (2014a: 246-248)– "entre bambalinas" y para contener el estallido social, bajo las condiciones que el régimen imponía.

La Constitución de 1980 sería el marco de la negociación, imponiendo límites al propio régimen. Así, la STC Rol Nº 33, de 24 de septiembre de 1985, sobre el proyecto de LOC del Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), descartó una interpretación basada en el estricto tenor literal de las disposiciones –aunque el texto fuera claro– pues el sentido de una norma debe respetar asimismo el contexto de la Carta Fundamental; por eso, declaró inadmisible la interpretación según la cual el TRICEL debía entrar a regir con motivo de la primera elección de diputados y senadores (conforme al Art. 84º de la Carta vigente en esa fecha), pues entraba en pugna con otras normas permanentes y transitorias de la Constitución.[72] El Tribunal hizo primar un criterio hermenéutico que será una constante en sus fallos: "La Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía" (c. 19º). El TC concluyó que la vigencia del Tribunal Calificador de Elecciones era necesaria para la ratificación plebiscitaria del Presidente de

[71] El "Acuerdo Nacional" fue suscrito el 25 de agosto de 1985 por René Abeliuk; Andrés Allamand; Sergio Aguiló; Patricio Aylwin; Carlos Briones; Francisco Bulnes; Pedro Correa; Armando Jaramillo; Luis Maira; Fernando Maturana; Luis Fernando Luengo; Sergio Navarrete; Darío Pavez; Patricio Phillips; Mario Sharpe; Enrique Silva Cimma; Ramón Silva Ulloa; Gabriel Valdés; Gastón Ureta y Hugo Zepeda. Expresaba los consensos en materia constitucional (elección popular de la totalidad del Congreso, procedimiento que haga factible las reformas constitucionales, elección directa del Presidente, con segunda vuelta, Tribunal Constitucional con representantes de los tres poderes del Estado, etc.); las bases del futuro orden económico y social, así como las medidas inmediatas que deberían adoptarse (término de los estados de excepción, del exilio, restablecimiento de las libertades públicas, formación de los registros electorales, término del receso político, aprobación de la ley electoral y plebiscito para legitimar las reformas, con las debidas garantías).

[72] "Calificar" una elección (y una votación), dijo el TC, es apreciar sus calidades y circunstancias, a fin de establecer si se han seguido fielmente los trámites ordenados por la ley y si el resultado corresponde a la voluntad realmente manifestada por los electores, de manera libre y sin coacciones (STC Nº 33, c. 12).

la República,[73] tomando en cuenta los arts. 18, que impone la existencia de un "sistema electoral público", la regla 27ª transitoria –referida al plebiscito– y las reglas transitorias 18ª letra a) y 21ª letra d), conforme a las cuales las reformas constitucionales que se realizaren durante el período transitorio solo tendrían eficacia si eran aprobadas por plebiscito (Silva Bascuñán, 1997: 213).

Por su parte, la STC Rol No 43, de 24 de febrero de 1987, sobre el proyecto de LOC de Partidos Políticos, declaró inconstitucionales diversas normas que afectaban la libertad de asociación, el debido proceso y la tipicidad en materia sancionatoria.[74] Más tarde, la STC Rol Nº 53, de 5 de abril de 1988, sobre la LOC de Votaciones Populares y Escrutinios, previno sobre la necesidad de legislar respecto de la propaganda y publicidad, e igualdad en las campañas políticas.[75] Con posterioridad, se legisló sobre la franja televisiva gratuita.

Esos fallos hicieron posible, desde el marco jurídico, el triunfo del "No" en el plebiscito de 1988. La movilización social contra la dictadura, junto con la creciente organización de los partidos de oposición, contribuyeron desde lo político. De otro lado, el 2 de julio de 1986, en el marco de una protesta nacional, una patrulla militar detuvo a dos jóvenes, Rodrigo Rojas de Negri y Carmen Gloria Quintana Arancibia, quemándolos en plena calle. Solo Carmen Gloria pudo sobrevivir al cobarde ataque. El 7 de septiembre, un comando del Frente Patriótico Manuel Rodríguez emboscó en el Cajón del Maipo e intentó asesinar a Pinochet. En el atentado murieron cinco miembros de su escolta. Esa noche se decretó estado de sitio en todo el país, varios dirigentes de la oposición fueron arrestados y se volvió a censurar a la prensa contraria al régimen (Silva Bascuñán, 1997: 225). Se formó un comando militar para "vengar" el atentado. Hubo más represión.

---

[73] "(E)se plebiscito será la expresión de la voluntad del pueblo, quien ejerciendo la soberanía, resuelva sobre el acto político más importante con que se inicia el período en que cobrarán plena vigencia todas las disposiciones permanentes de la Carta Fundamental" (STC Nº 33 de 1985, c. 18).

[74] El TC estimó inconstitucionales, entre otros: i) la facultad otorgada al TC para suspender el proceso de formación de un partido político, que importaba suspender el ejercicio del derecho de asociación (STC, Rol Nº 43, considerandos 33 y 34); ii) un plazo suspensivo del proceso de organización de un partido, que difiere sin justificación el ejercicio del derecho de asociación política (considerandos 35-37); iii) la facultad entregada al director del Servicio Electoral para tener por no presentada la solicitud de inscripción de un partido, pues no asegura un justo y racional procedimiento (considerandos 61-63); iv) la prohibición general de donativos de personas jurídicas, pues la Constitución sólo excluye las de origen extranjero (c. 45), y (v) la sanción a los partidos políticos por no propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la nación, seguridad nacional y la paz social, pues para sancionar conductas se las debe describir expresamente (c. 59).

[75] Algunos puntos específicos de la ley no aparecen suficientemente regulados, lo que, para el TC, si bien no permite sostener la inconstitucionalidad del proyecto, "sí aconseja hacerlos presente", para prevenir sobre la necesidad de legislar al respecto, a fin de evitar que por su falta de regulación se produzcan vacíos que dificulten el cabal cumplimiento de las prescripciones de la Carta Fundamental (c. 7). Así, no basta que la LOC señale los medios de propaganda (radio, TV, etc.), sino que también debe evitar discriminaciones y asegurar una efectiva igualdad entre las distintas candidaturas (STC Nº 53 c. 10, 12-14).

El 7 de julio de 1987, Pinochet designó un nuevo gabinete encabezado otra vez por Sergio Fernández, como ministro del Interior; en Educación asumió el ingeniero civil Juan Antonio Guzmán (quien nombró y luego tuvo que remover al polémico rector de la Universidad de Chile, José Luis Federici).[76] El 2 de febrero de 1988, 13 colectividades opositoras al Gobierno acordaron llamar a votar "No" en el plebiscito y formaron la "Concertación de Partidos por la Democracia". El 30 de agosto de ese año, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas resolvieron proponer al país, sujeto a ratificación de la ciudadanía, a Augusto Pinochet "para ocupar el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente al que está rigiendo". El acto se efectuó el día 5 de octubre, votando 7.251.943 de ciudadanos, o sea, el 97,3% de los inscritos. Su resultado, contundente, fue: 3.119.110 personas por el "Si" (43%), 3.967.576 por el "No" (54,7%). Hubo 70.660 (0,9%) sufragios en blanco y 94.594 (1,3%) nulos (Silva Bascuñán, 1997: 226-228; Cavallo *et al.*, 2012: 619-635).

El 14 de octubre de 1988 la Concertación declaró que "una transición consensual a la democracia" requería de cambios constitucionales y legales (procedimiento de reforma de la Carta, forma de elección del Congreso, garantía de un efectivo pluralismo político, adecuada integración y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, y eliminación de la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas). Renovación Nacional dio a conocer, el 2 de diciembre, sus "Proposiciones para una reforma de la Constitución de 1980", que concordaba en muchas de esas materias e incorporaba otras, como suprimir la incompatibilidad de la militancia partidista con la dirección gremial; precisar los efectos de la vacancia del cargo del Jefe del Estado; eliminar la facultad del Presidente de disolver la Cámara de Diputados; restringir el régimen de estados excepcionales; reformar la composición de ambas cámaras y fortalecer el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados. El 17 de diciembre se hicieron públicas las "Seis propuestas de reforma de la Constitución planteadas por la Concertación", poniendo de relieve la amplia concordancia con Renovación Nacional. Al cumplirse los ocho años de vigencia de la Constitución, Pinochet admitió que, "como toda obra humana" podía ser perfeccionada en algunos aspectos, "pero sin que se atente en contra de los principios y valores trascendentales que la inspiraron". Así, encargó al ministro del Interior un "informe sobre la conveniencia de introducir algunas modificaciones a la Constitución Política". Entre los puntos de análisis, incluyó modificaciones al Art. 8º,[77] así como al mecanismo de reforma de la Carta, la

[76] La comunidad académica de la Universidad de Chile pensó que Federici había sido nombrado para realizar un nuevo ajuste privatizador de la estatal. La Asociación de Académicos, la FECH y, en definitiva, los propios decanos, encabezados por el Dr. Fernando Mönckeberg se movilizaron solicitando su renuncia, lo que se materializó a los 69 días de su nombramiento.
Véase: http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/08/28/jose-luis-federici-la-primera-gran-derrota-del-regimen/

[77] El Art. 8º restringía el pluralismo político al establecer que "Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República. Las organizaciones y los movimientos

eliminación de las facultades del Ejecutivo de disolver la Cámara de Diputados y de expulsar del territorio o prohibir el ingreso bajo estado de sitio, la integración del Contralor General de la República al Consejo de Seguridad Nacional y la reducción del período presidencial (Silva Bascuñán, 1997: 228-231).

El 6 de abril de 1989 juró otro gabinete. El 28 de ese mes, el ministro del Interior, Carlos Cáceres, propuso 28 puntos de reforma constitucional a Patricio Aylwin, a la sazón coordinador de la Concertación. El 2 de mayo la Concertación –por medio de Francisco Cumplido– rechazó el proyecto de reformas del gobierno (que hacía imposible cualquier cambio antes de 1995, dado que el procedimiento de reforma constitucional exigía la aprobación de dos congresos sucesivos) y reiteró, en ánimo de alcanzar un consenso, las propuestas concordadas con Renovación Nacional para avanzar hacia una "democracia consensual" y hacer posible "un proceso de transición pacífico, ordenado y moderado". Se reanudaron las conversaciones, y el 31 de mayo Pinochet anunció los acuerdos. Los 17 partidos que integraban a esa fecha la Concertación aprobaron con reservas –en el sentido de que era el resultado de una negociación– el nuevo proyecto del gobierno.[78] El 8 de julio de 1989, la Junta de Gobierno aprobó las 54 reformas al texto constitucional de 1980, y mediante decreto del ministerio del Interior Nº 939, de 15 de junio de 1989, se convocó a plebiscito para el día 30 de julio de ese año. Participaron 7.028.084 ciudadanos, de los cuales 6.069.449 (85,7%) aprobaron el proyecto –una mayoría histórica– y solo 581.605 personas (8,21%) lo rechazaron; hubo 106.741 (1,51%) votos en blanco y 324.283 (4,58%) nulos (Nogueira, 2008: 332-333; Cea, 2008: 114-115; Silva Bascuñán, 1997: 232-236).

Al evaluar la situación de los derechos humanos en la Constitución de 1980, respecto de las Constituciones anteriores, la Concertación reconoció un avance en materia de derechos civiles, pero advirtió un franco retroceso en derechos políticos, económicos y sociales. Dado que hubo que concordar la reforma en un tiempo muy breve, se convino agregar al Art. 5º un inciso segundo, que obliga a los órganos del Estado a respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana garantizados por la Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes (Cumplido, 2003).[79] También se

---

o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales".

[78] Cumplido (2003) señala que la transición chilena del autoritarismo a la democracia fue un proceso político y no militar. La oposición asumió a partir de 1984 la estrategia de derrotar al régimen en el marco de la propia institucionalidad transitoria de la Constitución de 1980. El acuerdo para reformar la Constitución buscaba asegurar la gobernabilidad democrática. En el período de transición se requería el voto favorable de la Junta de Gobierno y la aprobación por plebiscito; según las normas permanentes no existiría posibilidad real de reformas oportunas y la Concertación no podría cumplir su programa, provocando una grave ingobernabilidad. Lo mismo se podía seguir de los altos quórum para la modificación de las LOC. "Concertación, gobierno militar y Renovación Nacional estábamos de acuerdo, a esas alturas del proceso político, en la necesidad de caminar hacia una democracia en forma gradual, que permitiera recuperar la confianza, pero erradicando todo tipo de violencia y sin los extremismos de otras épocas" (*ibíd.*).

[79] La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados fue ratificada por Chile el 9 de abril de 1981 y

derogó el Art. 8° así como la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados. Para las reformas constitucionales, se eliminó el requisito que éstas fuesen aprobadas por dos Congresos consecutivos, pero se aumentó el quórum (2/3) para la reforma de ciertos capítulos, entre ellos el de los derechos fundamentales.

4.6 Leyes orgánicas de marzo de 1990: el "amarre del modelo"

La tramitación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) comenzó el 7 de junio de 1987. El mensaje del Proyecto (boletín N° 860-04) señala que para alcanzar el pleno y armónico desarrollo de las personas "es preciso que todos los habitantes tengan derecho a la educación" y que corresponde al Estado, tanto otorgar especial protección a este derecho como resguardar la libertad de enseñanza. Una comisión conjunta, presidida por el general de Brigada Aérea Enrique Montero Marx, y conformada por representantes de las cuatro comisiones en las que se distribuía el proceso legislativo de la dictadura (una por cada miembro de la Junta Militar) inició su estudio el 6 de agosto de 1987.[80] El abogado Mario Steffens advirtió que, si bien la ley regulaba la libertad de enseñanza por la vía del reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales, también estaba involucrado el derecho a la educación, y que las modificaciones que se irían haciendo apuntarían a eso. El abogado Raúl Lecaros sugirió que había dos proyectos en uno, y que podían separarse a efectos de la discusión los aspectos relativos a básica y media, por un lado, y superior por otro, ya que la Constitución los trataba de modo distinto. Agregó que no sería necesario poner a la educación preescolar como "nivel obligatorio de educación".

Contra lo que muchos suponen, hubo discrepancias en varias de las materias contenidas en el proyecto. Así, en la sesión del 25 de agosto de 1988, se destacó lo beneficioso para el país que fue la apertura del sistema de educación superior a las entidades privadas no subvencionadas. Lecaros señaló: "la razón por la cual se diseñó el sistema de examinación por las universidades tradicionales para que después de un tiempo las otras se ganaran la libertad, (…) fue con el objeto de no dar un salto tan brusco, porque se estimó que el país lo iba a rechazar". Lecaros criticó el sistema de examinación en cuanto se habría transformado en un "negocio" y por la poca seriedad con que se aplicaba (universidades con poco prestigio examinaban a universidades de

promulgada por DS N° 381, de 2 de junio de 1981. La Concertación tuvo en especial consideración que los artículos 27, 31, 38, 53, 64 de dicho Convenio regulan, entre otros, la prohibición a los Estados de invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de incumplimiento de un tratado; la interpretación de buena fe de los tratados, en especial, teniendo en cuenta su objeto y fin; así como la nulidad de todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional General (Cumplido 2003).

[80] Esa era la regla de la junta para las leyes orgánicas constitucionales (LOC). La segunda comisión, presidida por Fernando Matthei, comandante en jefe de la Fuerza Aérea, era la encargada de Educación (Ley Nº 17.983, de 28 de marzo de 1981, especialmente Art. 28º). La comisión estuvo integrada, además, por Marta Stefanowsky, Carlos Ávalos y Mario Steffens (por la 1ª comisión), Patricio Moya (3ª comisión) y Raúl Lecaros (4ª Comisión). Actuó como secretaria la asesora de la 2ª comisión, Eugenia Ramírez.

mayor calidad).[81] Steffens subrayó que "el problema más medular es el sistema de examinación", que exigía una revisión a fondo.

Montero comenzó la siguiente sesión reiterando los defectos del sistema de examinación, el cual "no ha dado un buen resultado, criterio que comparten tanto las universidades examinadoras como las examinadas"; sin perjuicio de destacar "lo positivo que resulta haber abierto la educación superior en las variantes indicadas". Lecaros hizo referencia a dos modelos, Alemania (centralizado) y Estados Unidos (libertario), señalando que cuando se dictó el DFL Nº 1 de 81 no se estimó adecuado establecer, en ese momento, un sistema enteramente "regulado por el mercado", ya que se venía del "modelo estatista". Ahora, dijo, hay demasiadas universidades, algunas buenas y otras malas, tanto en el sistema tradicional como en el privado. Agregó, respecto al financiamiento: "Si se va a tender a un sistema privado, es dable pensar y deducir que es mejor la idea seguida por el Estado en otros campos, especialmente en el de la vivienda y en el forestal, en que subsidia a la persona. En esta forma, es preferible que se elimine el concepto de aporte directo y se subsidie al alumno que tiene chance o puntaje para ingresar a la universidad, de modo que él pague directamente su enseñanza superior y seleccione por sí mismo a la que quiere entrar". A propósito de la examinación, Steffens insistía en sustituirlo y avanzar hacia un sistema de acreditación "ante un organismo independiente, autónomo, integrado por personas representativa del sector implicado". Ello, dado que existían instituciones que solo tienen el nombre de universidades y cumplían un aspecto mínimo de lo que esta institución implica.

El 20 de septiembre de 1988 se leyó el Informe de la Comisión Conjunta que sería evacuado a la Junta. Por unanimidad la Comisión destacó los beneficios de la legislación vigente en cuanto permitía amplia libertad para la creación de universidades, IP y CFT. No obstante, señaló la necesidad de revisar el sistema de reconocimiento basado en "el esquema de examinación", que ha presentado deficiencias que se deben superar. Estimó que era preciso "buscar un mecanismo más objetivo y más justo", sugiriendo que se lo reemplazara por un sistema de acreditación, coincidente con el principio de libertad de enseñanza. Tentativamente, proponía que la acreditación respondiera "a la productividad científica, humanística, etc., del plantel, a través de un organismo de carácter independiente que no implique control de otra universidad". En seguida, el informe abordó el tema de la autonomía universitaria y sostuvo que ella no aplica a las universidades estatales, en tanto son "órganos del Estado", financieramente dependientes del Fisco. Moya, no obstante, hizo presente que, por tradición, a las universidades estatales se les ha reconocido la autonomía. Steffens sugirió que se estaban confundiendo las cosas, ya que el DFL Nº 1/81 dejó claro qué significa la autonomía en

[81] Lecaros estaba abierto a "revisar todo lo referente al sistema de examinación, o para cambiarlo por otro, o para, simplemente, dejarlo libre, toda vez que la gente ya se ha acostumbrado a vivir en el *mercado*. Los padres saben, sobre todo si van a pagar caro –porque las universidades particulares cuestan plata–, saben el producto que van a comprar. Si un padre lee una lista de profesores de ingeniería y no conoce a ninguno, obviamente no va a poner a su hijo en una universidad con tales características. Después de todo, vivimos en un país más o menos *chic*, donde los profesionales calificados se conocen" (énfasis del autor).

lo académico. En suma, se acordó contar con una norma meramente "programática", según expuso Montero: "Tratándose de universidades estales, éstas serán reguladas por ley y la ley tendrá que cuidar que se cumplan los requisitos generales y necesarios de una autonomía académica".[82] Respecto al financiamiento, se reiteró la idea de privilegiar el subsidio a la demanda. Así, Steffens indicaba: "Lo referente al financiamiento universitario debiera apuntar a dar beneficios al alumno y que este decida a cuál universidad debe ir". Lo propio comentaba Montero: "Habría que cambiarlo todo, con la idea de que el subsidio se aplique directamente al alumno".

El 20 de junio de 1989, la Comisión Conjunta[83] abordó el tema de mantener el carácter de instituciones sin "fines de lucro" para las universidades. Tanto Ramón Suárez como Montero argumentaron a favor de mantener la expresión "sin fines de lucro". Suárez indicó que, de lo contrario: "Las utilidades pasarían a los dueños. Si ustedes ven la expansión que han tenido las instituciones privadas (universidades), no es solo porque tengan un afán expansionista, es porque no pueden destinar los fondos a otros fines. Y por eso siguen comprando propiedades, etcétera". Se discutió también la propuesta del Ejecutivo de establecer como opcionales los sistemas de examinación y de acreditación. Stefanowsky y Steffens estaban por elegir uno u otro camino, prefiriendo efectuar la acreditación vía un Consejo. Montero propuso mantener la examinación pero implementar el Consejo, para controlar las prácticas de las universidades examinadoras. Suarez se inclinaba inicialmente por mantener el sistema de examinación, pero con mejoras. Sin embargo, producto de los vicios del sistema, como los conflictos de interés entre examinados y examinantes y el cobro de una tarifa, terminó acercándose a uno de acreditación. Montero, cauto, sugirió esperar la opinión del Ejecutivo sobre el particular. Posteriormente, se discutió respecto de la composición del Consejo que acreditaría, así como la necesidad de que este contara con cierta planta mínima para funcionar. También se analizó si bastaría con que una universidad se acreditara una vez por las carreras con que cuente, para luego continuar ofreciendo otras libremente, o si debería acreditarse en todas y cada una de ellas, progresivamente. En la sesión del 22 de junio de 1989, la Comisión terminó pronunciándose a favor de un sistema fundado exclusivamente en la acreditación (y propuso que se eliminara la examinación).

En la sesión del 27 de junio de 1989, el general Musante (invitado junto al General Mendoza y a Olga Rondanelli, rectora de la Universidad de Las Condes, entidad fundada por militares en retiro) se refirió al problema del "lucro", indicando que las universidades no debían tener dichos fines: "Nos encontramos con una sorpresa muy grande, cual es que a la definición tradicional, la clásica que hemos respetado de universidad, le quieren quitar el carácter de corporación y prácticamente suprimir la expresión "sin fines de lucro", lo cual crea grandes problemas. Y en esa posición está la

---

[82] A sugerencia de Steffens se eliminó un párrafo que hacía referencia a los sistemas de admisión, por estimar que ellos forman parte de la autonomía universitaria.

[83] Integrada a estas alturas por el presidente (Montero), por Marta Stefanowsky y Mario Steffens (1ª comisión legislativa); Ramón Suárez (2ª comisión); Patricio Moya y Fernando Martínez (3ª comisión), y José María Saavedra (4ª comisión). Se mantuvo Eugenia Ramírez como secretaria.

señorita Mónica Madariaga. Ella ve esto como un aspecto de fachada, de hipocresía jurídica, cuando se pueden juntar dos contratos que son lícitos y entre ellos llegar a una figura jurídica que produzca otros efectos". No obstante, si se admitiera el lucro, "estaríamos sujetos a que lo educacional pasa a segundo plano, subalterno, y lo patrimonial emerge como lo más importante". Cuando la comisión volvió a tratar este punto, Saavedra, citando a Suárez, indicó que "no había que borrar esa frase ["sin fines de lucro"], porque se invertían las utilidades y el negocio indirecto era pagarse buenos sueldos" (acta de la sesión, p. 30).

El 6 de julio de 1989, Montero indicó a los representantes del ministerio de Educación (presentes en la reunión) que era necesario definir una planta para el Consejo Superior de Educación, cuestión con la que Inés Aravena (una de sus representantes) estuvo de acuerdo. Posteriormente, Montero subrayó los problemas de la examinación y sugirió optar por la acreditación. Destacó, asimismo, que el Consejo Superior de Educación debía ser autónomo. Se debatió respecto de su composición. En esa sesión y en la siguiente, del 11 de julio, Inés Aravena señaló que la posición del Ejecutivo era mantener la opción por el sistema de examinación complementándolo con la nueva acreditación. Distanciándose de esa posición, Montero señaló que, además de los problemas del sistema de examinación, el de acreditación era el que se condeciría más con la libertad educacional, lo que lo haría preferible.[84] Steffens señaló su desacuerdo con un sistema dual.

El 13 de julio de 1989 asistió el ministro de Educación, René Salamé. Explicó que si bien un sistema de acreditación era mejor que el de examinación, no sería conveniente hacer un cambio súbito (dejando sin vigencia este último), principalmente porque crear un sistema de información –esencial para que funcione el de acreditación– llevaba tiempo y había que evitar que se transformase en un sistema de control sobre las instituciones (como el de supervisión de CFT), dado que las universidades eran autónomas. Aunque Steffens razonó acerca de lo inconveniente que sería tener dos sistemas paralelos, el ministro insistió en su estrategia de hacer convivir ambos sistemas hasta que el de examinación se extinguiera. Luego de discutirse la conveniencia o inconveniencia de que las pedagogías se impartan en instituciones que no son universidades,[85] se debatió respecto a si estas últimas tendrían o no fines de lucro. Stefanowsky dijo que eran entidades para transmitir cultura y no podían tener fines de lucro. Montero agregó: "las universidades no pueden tener fines de lucro, ya que sería

[84] Así, Montero indicó: "Pensamos que señalando la ley los requisitos para la acreditación al Estado le correspondería velar en cuanto a que las universidades que se creen no sean establecimientos que impartan una educación a nivel superior entre comillas. Y, entonces, es ahí donde la ley y el Consejo Superior de Educación tengan atribuciones más que suficientes para evitar la proliferación de la mala calidad, sin perjuicio de que a la larga serán los mismos estudiantes los que elijan la universidad que de acuerdo con su criterio sea la más conveniente para su futuro profesional" (acta de la sesión, p. 3).

[85] Sobre este punto, el ministro era consciente que no sólo inquietaba el problema de las pedagogías, sino también el de periodismo. Sostuvo que era mejor no innovar, en especial por los IP que habían invertido en estas carreras y a los que les iba a costar "cambiar de giro", es decir, orientarse a otras áreas (acta, p. 8).

un contrasentido que entes que imparten educación universitaria tengan esos fines de lucro y se desvirtuaría lo relativo a su desarrollo profesional" (acta, p. 28).

En las sesiones del 18, 20 y 25 de julio de 1989 el debate se centró en la composición del Consejo de Superior Educación (CSE), sus atribuciones y los eventuales conflictos con respecto a la autonomía universitaria. En la tercera, se discutió además respecto a si los centros de formación técnica podrían alguna vez adquirir la autonomía. En la sesión del 27 de julio se sugirió incluir a los colegios profesionales dentro de la composición del CSE (Stefanowsky), pero el general Montero se opuso. Por otra parte, se discutió otra vez sobre la autonomía universitaria, particularmente respecto a las universidades estatales. En la sesión del 1 de agosto de 1989, se siguió discutiendo la composición del CSE; Montero sugirió que era necesario sacar a los representantes del sector empresarial. El 3 de agosto, Saavedra opinó que no era conveniente invitar a los colegios profesionales, porque defenderían su monopolio sobre la profesión (habría incentivos perversos, por ejemplo, a que éstos conspiran en favor de cerrar determinadas carreras en determinadas universidades). En la sesión del 8 de agosto de 1989, se analizaron algunas diferencias respecto a la acreditación de las Universidades y los IP, atendido que las Universidades no tienen fines de lucro y los IP sí. Montero, que ya había manifestado preocupación por el atraso en la discusión del proyecto, apuraba el despacho de la mayoría de las disposiciones.

El 26 de diciembre de 1989 se discutió acerca del patrimonio y financiamiento del Consejo Superior de Educación;[86] la mantención del sistema de examinación y el "estatuto" de los académicos de las universidades estatales. El 2 de enero de 1990, siguió el debate acerca de la composición del Consejo, particularmente la designación de un académico por parte de la Fundación Chile (entidad privada sin fines de lucro cuyo objetivo es fomentar la innovación y el emprendimiento), otro por parte del Presidente de la República y si lo debía integrar o no el ministro de Educación. Respecto a la posibilidad de mantener los dos sistemas, de acreditación y examinación, Montero indicó que no tenía problema con eso. Inés Aravena vaticinó la muerte (gradual) de la examinación por lo poco conveniente que era para las universidades.[87] El 4 de enero de 1990 se discutió, en presencia del ministro de Educación, si este debía participar en el Consejo. La opinión de las comisiones era positiva, pero la del ministro era contraria (fundado en la autonomía técnica del CSE). Respecto del financiamiento del Consejo, se acordó una norma de carácter programática en cuanto a "velar" por el financiamiento de este último. La tarea de la Comisión llegaba a su fin.

---

[86] Se dio cuenta de la objeción del ministerio de Hacienda respecto al financiamiento del Consejo: si bien dicho órgano podría cobrar aranceles, ellos deberían pasar a las rentas generales de la nación y sería el Estado, por medio de la respectiva ley de presupuestos, el que financiaría al Consejo. La comisión no estuvo de acuerdo con esta observación.

[87] Montero resumió las posiciones existentes a este respecto: "O se elige un sistema alternativo, o se opta por el sistema de acreditación en fin. La segunda, la tercera y la cuarta comisiones, en aras de que este proyecto salga, no hacen cuestión en el asunto. La primera insiste en mantener la acreditación y el ministerio de Educación, por su lado, insiste en mantener el sistema alternativo" (Acta de la sesión, p. 31).

El 10 de enero, con la firma de Matthei, se despachó a la junta el Informe de la Comisión Conjunta sobre el proyecto de LOCE. Lo relativo a educación prebásica se eliminó (pues no se la consideró educación formal), dejando su regulación a la ley común. En educación superior, por su importancia y con el objeto de evitar que los establecimientos se crearan sin suficiente infraestructura material y académica, se acordó (pp. 4-7): extender dentro del marco constitucional el alcance de una LOC sobre reconocimiento oficial;[88] asignar al CSE la tuición de las nuevas universidades e IP, como una alternativa a la modalidad de examinación vigente que garantizaba mejor la libertad de enseñanza; fortalecer la autonomía de las universidades e IP estatales, con miras a igualarlas jurídicamente con las instituciones de origen privado, a fin de que alcanzaren una mayor eficacia y flexibilidad administrativa; e incluir normas de protección a los estudiantes en caso de disolución o cierre de la entidad. Se daba amplia libertad para constituir IP y CFT, como personas jurídicas, disociando entre dueños u organizadores y la actividad de la institución para resolver problemas de información y transparencia. Se dejó constancia que se recibieron observaciones de CONIFOS (asociación de IP y CFT) y de universidades privadas, en el sentido de que la indicación sustitutiva subsanaba las formuladas con anterioridad, respecto del proyecto original. La filosofía básica de la comisión fue garantizar la libertad de enseñanza (pp. 21-22). Fueron objeto de "lata deliberación", la organización y estructura del CSE; el sistema alternativo de acreditación y examinación, y la incorporación de las Pedagogías al listado de las carreras exclusivamente universitarias (p. 26).[89]

Se consignó también que el texto elaborado por la comisión conjunta "contiene importantes e innovadoras modificaciones al texto de la indicación presidencial" (p. 30). La primera fue sustituir en la denominación de esta ley, educación por "enseñanza", en atención a que la LOC cumple el mandato del artículo 19 Nª 11, respecto de las materias que expresamente se señalan en su inciso final.[90] En educación superior, la Comisión Conjunta fue partidaria de establecer un sistema (el de acreditación) para los efectos de la obtención del reconocimiento oficial; atendidos los argumentos del ministro de

---

[88] Se dejó constancia del informe de la Secretaría de Legislación de la Junta, que establece que el texto del proyecto se ajusta al contenido prescrito en la Constitución y al que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite asignarle (Informe de la Comisión Conjunta, pp. 19-20).

[89] El ministro de Educación expuso ser partidario de un sistema dual de resguardo de la fe pública, con acreditación y examinación, de modo que la acreditación pudiera despegar eficazmente. Respecto de las pedagogías, si bien consideraba que estas carreras debían ser impartidas con los mayores estándares, visualizaba problemas en cuanto a reservarlas a las universidades, dado la legalidad con que se dotó a los IP por el mismo gobierno. Sin embargo, el Ejecutivo en definitiva consideró la posición invariable de la primera comisión legislativa en esta materia (Informe de la Comisión, pp. 28-29).

[90] El artículo 19, Nª 11, según el Informe (pp. 30-31) consagra "la más amplia libertad de enseñanza, para que las personas puedan participar en los procesos de aprendizaje y de enseñanza", ya sea la reconocida oficialmente, o sistemática, como la que está fuera de dicha calificación, "sin otra limitación que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional".

Educación, sin embargo, se acordó mantener por un período transitorio la examinación.[91] A su vez, atendida la naturaleza jurídica que se asignaba al Consejo como ente autónomo descentralizado, fue necesario incorporar un párrafo especial, para los efectos de contemplar las normas suficientes que le permitieran operar. Se incluyeron normas básicas de funcionamiento y estructura; asimismo, se aumentaron los miembros del Consejo con académicos designados por la Corte Suprema de Justicia, los establecimientos de educación superior privados y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile (p. 33). Además, se desarrollaron los procedimientos para la aplicación del sistema de acreditación, para la verificación del cumplimiento del proyecto institucional al inicio y a lo largo del desarrollo del proyecto institucional, "a fin de comprobar la consistencia económica y académica que tengan los establecimientos que aspiran a reconocimiento oficial" (p. 34).[92]

En ese orden de ideas, estimó la comisión que correspondía al CSE dar la mayor garantía al sistema, velando por la producción universitaria en todo lo que concierne a infraestructura, niveles académicos, etc., más allá de la evaluación de los alumnos, siempre inspirada en el resguardo de la libertad de enseñanza (p. 35).[93] Se incorporó un párrafo relativo al reconocimiento de las IES de las Fuerzas Armadas, y de las equivalencias de los grados que otorguen (p. 35). En las normas finales se incorporaron normas de los DFL de 1981 para dar coherencia a la normativa, así como un recurso jurisdiccional para asegurar a las IES el debido proceso (p. 36). Se eliminó, no obstante, un inciso relativo a asegurar una indemnización a los alumnos, mediante fianzas o seguros, en caso de cierre de alguna carrera, sede o de la IES, estimándose que bastaban la información provista por el CSE y las acciones ordinarias (Informe de la Comisión Conjunta, p. 38).

En el Título III de la LOCE se precisó que las universidades no estatales deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en esta ley y "serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial". La comisión estimó que sería un contrasentido eliminar la expresión "sin fines de lucro" atendida la naturaleza de las universidades, pues con ello se desvirtuaría todo lo concerniente a su excelencia académica y a su desarrollo (p. 52). Se incorporaron los conceptos de título profesional y técnico de nivel superior; así como

---

[91] Primó, finalmente, la idea de establecer un solo sistema, atendido que (de ser opcional) "los titulares se inclinarían por el más conveniente de adoptar, ya sea por ser el de menor costo o menos exigente". Entre las razones para descartar la aplicación del sistema de examinación como sistema alternativo de reconocimiento, se cuentan que la acreditación incluye la posibilidad de examinación selectiva, pero a decisión del CSE y no de las propias IES, junto con "las dificultades que tienen las nuevas universidades para contar con universidades examinadoras y el alto costo que la examinación implica" (pp. 31-32).

[92] La Comisión descartó las alternativas de agencias acreditadoras privadas y de "tuición", contempladas en el Mensaje, por entrañar una eventual transferencia de competencias públicas a entes privados.

[93] Se consideró también "la necesidad de velar por el cumplimiento de parámetros mínimos en términos de calificar el nivel de profesores y alumnos", como perfeccionamiento al sistema de examinación por el propio Consejo, "que vendría a ser un mecanismo complementario del nuevo sistema que establece".

los de los grados académicos que se reconocen. Se modificaron las atribuciones del Consejo Superior de Educación, atendido a que se optó por establecer un solo sistema permanente para el reconocimiento oficial de universidades e IP, dejando subsistir el de examinación únicamente para las universidades e IP ya existentes que quisiesen mantenerse en él. Se precisó que el CSE, dentro de la acreditación, podría velar, a través de un sistema de examinación, que se están adquiriendo los conocimientos suficientes respecto de las carreras exclusivamente universitarias (listadas en el Art. 52), "en que se considera que la fe pública se encuentra comprometida" (p. 56). Se especificó que las universidades e IP que hayan obtenido su total autonomía, "pueden voluntariamente entregar al Consejo los antecedentes que permitan una adecuada información a los usuarios del sistema" (p. 57). Se contempló la posibilidad de cancelación de la personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial si las situaciones representadas en la verificación se reiteraran; sin embargo, el Consejo solamente podría solicitar dichas medidas al ministerio de Educación. "Se eliminó todo lo concerniente a la fiscalización del Ministerio de Educación Pública, por cuanto se comparte el criterio sustentado por la Secretaría de Legislación en orden a que no se especifica en qué consistirá esa fiscalización ni la forma cómo se realizará" (p. 63). Se precisó también que los recursos económicos y financieros de las nuevas instituciones que soliciten reconocimiento oficial deberán acreditarse ante el CSE, para hacerlo consistente con el sistema de acreditación. Se incorporó a las carreras de pedagogía dentro de los títulos profesionales que requieren haber obtenido el grado de licenciado previo a su otorgamiento (Art. 52), dada la necesidad de "elevar la condición profesional de los profesores".[94] Se incorporó, de consecuencia, un artículo transitorio referido a los IP que impartían al momento esas carreras, para que pudieran continuar ofreciéndolas (p. 62-63). La acreditación de CFT correspondería al ministerio de Educación; la comisión estableció además que podrían liberalizarse transcurrido el término de acreditación (p. 64).

Sobre el Titulo IV, se introdujeron normas sobre autonomía y libertad académica, que el DFL Nº 1 (Ed.) de 1981 ya establecía (p. 65). Se reconoció oficialmente tanto a las universidades como a los IP creados y organizados en virtud de las normas de los DFL Nª1 y Nª 5 (Ed.), de 1981, y se agregó un nuevo inciso para prescribir que tales universidades e IP "mantendrán de pleno derecho su autonomía, si a la fecha de esta ley la hubiesen obtenido de acuerdo a la legislación que les regía" (p. 66). Se estableció asimismo la opción de esas entidades de permanecer bajo el régimen de examinación y que, en caso de optar por la acreditación, solo estarán afectas a la verificación progresiva de su proyecto institucional y no a la aprobación del mismo por el CSE. Con relación a las universidades estatales existentes al 31 de diciembre de 1981 y las IES derivadas de éstas, se les consideró afectas a la ley Nº 18.575, LOC de Bases Generales de la Administración del Estado. El personal estaría afecto a la carrera funcionaria. Se incluyeron disposiciones relativas a los estatutos de esas entidades a fin

[94] Ellas se limitan al título de "Profesor de Educación Básica, de Educación Media y de Educación Diferencial".

de preservar su autonomía, atendida sus características especiales y la de sus académicos (p. 67).

El 8 de marzo de 1990 –antes de la LOCE– se publicó la Ley Nº 18.956, que reestructuró el ministerio de Educación y fijó las funciones de la División de Educación Superior. El ministerio de Educación es la Secretaría de Estado encargada de fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles de enseñanza y le corresponde especialmente: proponer y evaluar las políticas; asignar recursos; evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral; informar de sus resultados a la comunidad; estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento; otorgar el reconocimiento oficial, así como cumplir las funciones que la ley le encomiende (Art. 2°).La División de Educación Superior es la unidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior;[95] asesorar en la proposición de políticas de este nivel; establecer relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente, y proponer la asignación presupuestaria estatal a las IES; y del reconocimiento oficial de las nuevas entidades (Art. 8°). La jurisprudencia tanto judicial como administrativa ha interpretado que la función de registro y análisis de las modificaciones estatutarias es una función de control que dice relación con las funciones de velar por el cumplimiento de las normas legales que regulan el sector y con la de establecer las relaciones institucionales con las entidades reconocidas oficialmente.[96]

Dos días después –uno antes de comenzar el nuevo Gobierno democrático– fue publicada la Ley Nº 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que establece los requisitos para el reconocimiento oficial de las IES, crea el Consejo Superior de Educación[97] (en la actualidad el Consejo Nacional de Educación, CNED) y establece un proceso de acreditación (supervisión inicial de nuevas IES, hoy llamado "licenciamiento").[98]

---

[95] Según la Contraloría General de la República (CGR), esta atribución significa que a esta secretaría de Estado le compete tanto velar porque las diferentes instituciones impartan carreras propias de su naturaleza como analizar si se cumplen los fines que persigue una carrera profesional, todo ello con el fin de cautelar que el sistema educacional responda a las expectativas de las personas que ingresan a las diferentes entidades que imparten enseñanza (dictamen CGR Nº 27.394/93).

[96] Véase, por ejemplo, la Sentencia de la Corte de Apelaciones (SCA) de Santiago, de 16 de agosto de 1994, Rol 1766-94 (c. 2º). El análisis y registro de las modificaciones de estatutos de las IES tiende a constatar cualquier cambio en las condiciones bajo las cuales el ministerio de Educación dio su aprobación al correspondiente acto constitutivo y a ponderar su procedencia (dictamen CGR Nº 11.348/92).

[97] El Art. 32 creaba el CSE, como un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se excluye de la aplicación de las normas del Título II de la Ley N° 18.575; es decir, no se le considera un "servicio público" subordinado jerárquicamente al Presidente de la República.

[98] Al CSE le corresponde: i) intervenir en el proceso de reconocimiento oficial de las IES privadas, aprobando el proyecto institucional respectivo y certificando que la entidad cuenta con los recursos suficientes para el desarrollo del mismo, y ii) verificar el desarrollo del proyecto institucional, de conformidad con la ley, durante seis u once años, al cabo de los cuales las IES alcanzan su plena

La LOCE reconoció oficialmente cuatro tipos de IES: Universidades, IP, CFT y establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden; las que pueden crearse por ley –caso de las estatales– o de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta ley. Las universidades privadas serán siempre corporaciones de derecho privado "sin fines de lucro"; en tanto que los IP y CFT privados pueden organizarse como personas jurídicas de derecho privado, con o sin fines de lucro.[99] Las universidades otorgan títulos profesionales –y técnicos– y toda clase de grados académicos, en especial, los de licenciado, magister y doctor. Esta ley reserva a las universidades el otorgamiento de los títulos profesionales que requieren la obtención previa de una licenciatura (Art. 63 de la ley actualmente vigente), salvo el título de abogado, que es conferido por la Corte Suprema. Los IP otorgan títulos profesionales, con excepción de aquellos que requieren previa licenciatura, y títulos técnicos; a su vez los CFT otorgan títulos de técnico de nivel superior. La LOCE define título profesional, técnico de nivel superior y los grado de licenciado, magister y doctor (Art. 54 de ley vigente). Establece, en fin, los principios de autonomía de las IES, libertad académica y prescindencia política. Se entiende por autonomía el derecho de cada institución a regirse por sí misma en lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa. Finalmente, se regulan los casos en que procede la revocación del reconocimiento oficial.[100]

Como se ha dicho, la LOCE reconoció a las instituciones creadas conforme a los DFL Nº 1 y 5 de 1981, facultándolas para mantenerse bajo el régimen de examinación y alcanzar su plena autonomía una vez cumplidos los requisitos allí establecidos,[101] o bien, optar por el nuevo régimen de acreditación para obtener la plena autonomía. Estas disposiciones fueron interpretadas en el sentido que la plena autonomía de las entidades en examinación no operaba de pleno derecho, sino que requería un pronunciamiento del ministerio de Educación, toda vez que dicho ministerio puede autorizar el funcionamiento de tales establecimientos y, eventualmente, revocar tal medida. Ello

---

autonomía y quedan en situación de otorgar títulos y grados (según corresponda) en forma independiente.

[99] Estas entidades no podrán tener otro objeto que la creación, organización y mantención de un instituto profesional o un centro de formación técnica, según el caso; todo ello sin perjuicio de la realización de otras actividades que contribuyan a la consecución de su objeto (Art. 30 original).

[100] Por decreto fundado, el ministerio, previo informe del Consejo y habiendo escuchado a la entidad afectada, puede revocar el reconocimiento oficial de una IES, si ésta no cumple con sus fines; incurre en infracciones graves a sus estatutos; realiza actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres o a la seguridad nacional; o deja de otorgar los títulos respectivos. El Consejo también puede recomendar al ministerio de Educación la aplicación de sanciones en función de la acreditación.

[101] Según el Art. 2° Transitorio las universidades e IP creados y organizados en virtud de las normas contenidas en los DFL No. 1 de 1980 y No. 5 de 1981, de Educación, "que no opten por el sistema de acreditación establecido en la presente ley continuarán rigiéndose por las normas que le son actualmente aplicables y obtendrán su plena autonomía una vez cumplidas las exigencias allí establecidas *y podrán otorgar independientemente toda clase de títulos profesionales y grados académicos"* (énfasis del autor).

implica, en definitiva, fiscalizar a dichas IES, a fin de que su funcionamiento sea acorde con la legislación pertinente.[102]

4.7 Balance del período

En el primer período –el de la "universidad intervenida"– la única política fue la contrarreforma, esto es, desandar lo avanzado por el camino de la "Reforma" (1967-1973). La declaración del ministerio del Interior sobre la nueva legislación universitaria, del 6 de enero de 1981, valoraba de la etapa previa al Golpe que la creación de universidades privadas "agregó un factor competitivo a nuestra educación superior, que contribuyó a conservar y acrecentar su calidad académica global". Pero cuestionaba que, con la Reforma, el ineludible proceso de masificación había producido una expansión inorgánica del sistema universitario chileno, "bajo una concepción demagógica" basada en el slogan "Universidad para todos". Con ello, incluso las universidades privadas "pasaron a depender del financiamiento estatal" dando lugar a un "esquema cerrado y virtualmente monopólico" de las ocho universidades con aporte estatal, únicas entidades que gozaban "de un financiamiento estatal alto, asegurado y carente de todo control". Tal sistema había generado incentivos perversos, eliminando la competencia, uniformando títulos y grados y distribuyéndose los cupos, proliferando las carreras no universitarias. El "gigantismo" de las universidades las transformó así en "apetitosos centros de poder político" (Brunner, 1986: pp. 225-227). Había que partir, por tanto, racionalizando las universidades tradicionales.[103]

Es a partir de 1980 que surge con claridad el plan de "modernización" del sistema, tendiente a establecer un "sistema universitario libre, competitivo y de calidad académica" (Brunner 1986, p. 231), facilitando la creación de nuevas universidades privadas, garantizando que las universidades se orienten a la docencia e investigación, con autonomía y sin lucro, excluyendo su instrumentalización y el adoctrinamiento ideológico-político,[104] y fijando un conjunto de carreras exclusivamente universitarias.

---

[102] Véase la Sentencia de la Corte Suprema (SCS) de fecha 8 de julio de 1997, Rol 3450-96. En el mismo sentido se pronunciaron los dictámenes CGR Nos 28.985 de 1992; 13.266 de 1993 y 9.871 de 1996. Este último indica: "La señalada labor de fiscalización se traduce, para los efectos de la plena autonomía, en comprobar que se han satisfecho las exigencias establecidas en el antedicho DFL Nº5; debe anotarse que tales condiciones no sólo dicen relación con el respeto a las normas sobre aprobación de planes y programas, examinación y promociones previstas en los artículos 11, 13 y 14 del cuerpo legal citado, sino que también con la autorización de funcionamiento y con el hecho de no haberse incurrido en causales de revocación de la misma, previstas en el artículo 16 del mismo ordenamiento".

[103] Dice Scherz (2005: 127) de la contrarreforma, que sigue a la etapa "depuradora": "Es modernización más tecnocracia, más un remanente de ciencia, más depuración que no cesa".

[104] Es notable la diferencia entre la definición de universidad del DFL Nº 1 de 1981 y el carácter de "comunidad democrática" y "crítica" que enfatizaban los estatutos de universidades públicas durante la reforma (Núñez 1991: 328-329). Así, el rector designado de la Universidad de Chile decía en 1981: "Eso de que la universidad es el pensamiento crítico de una nación corresponde a una concepción marxista", y la declaración del ministerio del Interior de 1981 señalaba que el "supuesto compromiso social" de la universidad "no pasa de ser una palabrería estéril, cuando no políticamente intencionada" (*ibíd*., p. 329; Brunner, 1986: 228).

Se plantea también la apertura de IES de educación no universitarias, con lucro y vinculadas al mercado laboral. La calidad pasó a ser controlada por dos vías: directa, para las nuevas entidades (examinación o supervisión) e indirecta, por vía del financiamiento. Se disminuyó el aporte directo (cambiando la distribución histórica, en función de indicadores de desempeño), se creó un aporte competitivo basado en la matrícula de "los mejores alumnos" y se impulsó el cobro de aranceles, vía crédito universitario (solo en las IES tradicionales). Según Núñez (1991: 327-328), estas modificaciones se relacionan principalmente con los fines y principios de la universidad, con la composición socioeconómica del estudiantado y con la estructura del sistema de educación superior; en ese modelo, además, "aparece el mercado como mecanismo que impone la racionalización en el destino y uso de los recursos" (*ibíd.*). La lógica del sistema pasó a ser la competencia "entre actores que en un mismo mercado concurren a fines similares" –estimulada por el AFI– y, al mismo tiempo, supuso el aumento del financiamiento de cargo de los educandos mediante el aumento del precio de las matrículas, excluyendo de hecho a quienes no pudiesen pagar (Núñez, 1991: 332-333).

Este diseño, basado en la competencia entre las IES y la libre elección de los alumnos, se puede identificar con el modelo de economía neoliberal, por el "dominio de la racionalidad económica que en este caso significa que la educación superior debe transarse en el mercado y alcanzar su valor como cualquier bien de la economía" (Núñez, 1991: 333). Pero también es cierto que hay elementos de un camino que Chile ya venía transitando antes que otros países. Desde la década de 1920, nuestro sistema universitario era más privado que público en número de instituciones, constituyendo una de las "excepciones marginales" en Latinoamérica frente al monopolio público (Levy, 1995: 32-42). Contribuyó a acentuar este rasgo el financiamiento público a IES privadas. Lo notable del caso chileno no es la "privatización" del sistema, un fenómeno relativamente extendido en la región, sino la (des)proporción que va a alcanzar entre ambos componentes, especialmente luego de la reforma emprendida en 1980. Más aún cuando el resto de los sistemas siguió considerando la tarea educativa como una función pública (y, en sistemas mixtos, se tendía a la "publificación" de las entidades privadas que los integraban).[105] Si Chile antes era el modelo de "homogeneidad de lo público y privado", en que lo que caracterizaba a ambos sectores era su "publicidad" (Levy, 1995: 77, 151 ss.), desde 1980 comenzó una carrera hacia la diferenciación entre ambos componentes y hacia un creciente predominio de "lo privado".

Así, en los ochenta –la "década perdida" en la mayor parte de Latinoamérica, según Tedesco (2012: 83-84), tanto por la crisis económica como por el deterioro de la oferta educativa y condiciones de vida de la población– proliferaron en Chile las IES privadas, aunque en el caso de las universidades eso ocurre solo luego del cese (desde 1988) del veto político que podía ejercer el ministerio del Interior respecto de la creación de nuevas universidades.

[105] Como destaca Levy (1995: 42), "el auge privado en Latinoamérica contrasta agudamente con una tendencia inversa en Estados Unidos, por mucho tiempo el hogar espiritual y modelo internacional de la educación superior privada y de una acción estatal limitada".

Dadas las restricciones de cupos y presupuestos, junto con la existencia de una prueba de selección, el sector con aporte público no absorbió el excedente de demanda en Chile, sino que mantuvo estable su matrícula, lo que promovió la creación y expansión de nuevas IES privadas. Es, entonces, esta "segunda reforma" (Rama, 2006: 46) o la "ola III" (Levy, 1995) la que cumple la tarea de absorción de la demanda con capacidad económica para pagar matrículas, siendo en el caso chileno exclusivamente privada (a diferencia de la tendencia general, en que también hay expansión, si bien moderada, del sector público). La proporción de matrícula privada llega a ser, en 1990, de 71%, un nivel que según el Banco Mundial (2000: 30) solo superaron, en 1994, Filipinas, Corea y Japón (Bernasconi y Rojas, 2004: 38). En Chile, dada la selectividad relativa y el cobro de aranceles que mantuvieron las universidades públicas, tampoco se produjo la segmentación y segregación –por la pérdida de eficacia y eficiencia del sector público, y la consiguiente elitización de universidades privadas– que, según Tedesco (2012: 86-87) podía observarse en otros países de la región. Como explica Rama (2006: 48), la calidad es función de los costos (financiamiento) y la cobertura; así, la demanda creciente en América Latina dio origen a la oferta privada de educación superior, siendo esta "válvula de escape" al problema de cobertura la causa transversal de las políticas de privatización, desregulación y estímulo a la competencia emprendidas en la región a contar de la década de los ochenta.[106]

El "fenómeno neoliberal" no fue exclusivo de la dictadura chilena o de gobiernos de derecha. Se dio también en contextos democráticos e incluso con gobiernos de izquierda (España y Argentina), especialmente luego de la caída de las dictaduras en Hispanoamérica y de los regímenes socialistas de la órbita prosoviética. Fue un fenómeno cultural extendido y transversal.[107] El gran problema que genera el sistema de mercado es el de disociación entre discurso y realidad, pues no es capaz de resolver los problemas de equidad y calidad que, supuestamente, solventaría mejor que el Estado (Tedesco, 2012: 17). Bajo la "lógica implacable" de la oferta y la demanda educativas: "acceso, calidad, deserción y egreso, han terminado asociados en la educación universitaria, al patrón de iniquidad de la sociedad latinoamericana en general" (Rama, 2006: 50). La selección opera también como un instrumento económico, ya que resulta más eficiente formar a los "más capaces".[108]

---

[106] Dice Rama (2006: 48): "En un contexto de libre mercado, la educación privada debía proveer todas las ofertas de plazas educativas, el Estado debía propender a una significativa eficientización del gasto público educativo desde el enfoque de la equidad social, concentrándose en la educación básica, y los mercados financieros debían generar los fondos crediticios para cubrir la demanda de educación de los sectores de menos ingresos, sustentado en la alta rentabilidad de la educación superior en el marco de las teorías del capital humano".

[107] En la hipótesis de Levy (1995:115) esto se debería a la ambivalencia de la clase media, que cuando quiere ascender apoya la idea de educación pública y, cuando ha alcanzado un mejor estatus, privilegia las entidades privadas, en especial las de élite.

[108] Los sistemas de admisión en la región, de acuerdo con Rama (2006: 51) van desde los "abiertos" (Uruguay, Guatemala) y "abiertos con ciclos propedéuticos de compensación" (Argentina, Honduras), pasando por los "basados en pruebas competitivas asociadas a cupos" (Perú y Brasil, entre otros) y los

Como resultado de la "segunda reforma" se produjo, eso sí, una fuerte diferenciación al interior de los sistemas de educación superior, transitando desde la homogeneidad a la heterogeneidad. Se alteró el marco legal, emergieron nuevos actores (especialmente privados) en un contexto de desregulación, se masificó la educación superior y las políticas públicas pasaron a guiarse por la lógica de mercado (Rama, 2006: 64; Brunner, 2009: 274). Con ello, desapareció definitivamente la etapa de predominio de las universidades públicas.

En Chile, la LOCE además fijó un quórum muy alto para la reforma del marco regulatorio del sistema de ES. Incluyó, junto con los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales, otras normas o materias relacionadas, que se estimaron elementos complementarios indispensables de este, según el dictamen del Tribunal Constitucional.[109]

Los autores del diseño de 1980 eran conscientes que la nueva legislación dejaría desafíos pendientes: Prieto (1983: 113), por ejemplo, señaló: "Modernizar la educación superior hace necesario todo un sistema de transparencia del quehacer de las instituciones"; dada la libertad de crear IES, el pago de aranceles por parte de los alumnos y los aportes estatales, resultaba indispensable que existiera "un adecuado sistema de información". También había que ampliar el sistema de crédito fiscal a todos los alumnos que asistían a IES, bajo un principio de focalización –a los estudiantes que más lo requirieran– e independiente del tipo de carrera o institución en que se matricularan. El sistema debía promover, por último, el estudio de carreras cortas y el reconocimiento de estudios por parte de universidades a IP y de éstos a CFT (Prieto 1983: 114). La tarea tendría que ser complementada por los gobiernos de la Concertación.

"basados en calificaciones previas asociadas a cupos (Cuba); hasta, en el otro extremo, los "basados en pruebas y cupos, pero que agregan niveles de arancelamiento" (Chile y Colombia).

[109] STC de 27 de febrero de 1990, Rol No 102-1990, c. 3°. Así, la LOCE, en el ámbito de la educación superior, regula materias como la competencia de cada uno de los tipos institucionales que reconoce, da definiciones de los títulos profesionales y técnicos, determina el concepto de autonomía institucional, y establece el procedimiento que conduce a la plena autonomía (el actual licenciamiento).

Capítulo 5

La Transición inconclusa: De la Constitución Pactada a ¿Otro Modelo?

Desde un punto de vista constitucional, cabe considerar que la elección de Patricio Aylwin inaugura un nuevo ciclo, con una Carta Fundamental reformada en aspectos sustantivos y "nueva" en el sentido que ahora "está animada por el pueblo" (Cristi-Ruiz Tagle, 2006: 130; Ruiz-Tagle, 2016: 163 ss.; Silva Bascuñán, 1997). En la elección presidencial del 14 de diciembre de 1989, según el Tribunal Calificador de Elecciones, votaron 7.156.916 personas, o sea, el 94,7% del cuerpo electoral; Patricio Aylwin obtuvo 3.849.584 votos (equivalente al 55,17% del universo electoral).[1] La elección de Aylwin marca así el inicio de la transición "de veras", en que la democracia trataría de asentarse luego del largo período de dictadura. Aylwin, en un período presidencial de 4 años, debía alcanzar un doble objetivo de normalización institucional y "reconciliación nacional".

Jocelyn-Holt (2014a: 265), por el contrario, estima que la Concertación configuró un régimen cívico-militar "que prolonga y proyecta, en lo sustancial, al régimen militar", en cuanto mantiene vigente el itinerario establecido en Chacarillas.[2] El marco constitucional, en efecto, consagraba el orden diseñado por la junta militar, obligando al gobierno a negociar continuamente con los militares y la oposición de derecha: en el Senado, 9 miembros designados alteraban la representación de los 38 elegidos; de los ocho integrantes del Consejo de Seguridad Nacional 4 eran Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden –Pinochet incluido– los que, además, eran inamovibles por 8 años (Cavallo, 2012: 15-21). Una serie de "leyes de amarre", supra-mayoritarias, habían sido dictadas en los últimos días del régimen militar, incluida la LOCE.[3] Atria (2014a: 63-65) también defiende la tesis de la continuidad, argumentando que, en sede constitucional, "la forma es la sustancia", es decir, el modo de producción está conectado a lo que es una Constitución. Así, la constitución chilena sería solo un cúmulo de leyes, de decisiones no fundamentales sobre la forma y existencia de la comunidad política; en su origen –dice Atria– "fue pura heteronomía" y, por ello, tiene un contenido que no deja ser pura heteronomía.

Bien vistas las cosas, ocurre que aunque la clase política recuperó su papel, los militares "preservaron sus prerrogativas", por lo que el autoritarismo, como afirma

---

[1] Hernán Büchi obtuvo 2.051.674 votos (29,4%) y Francisco Javier Errázuriz, 1.076.825 (15,43%).

[2] El proceso de retorno a la democracia fue concebido por Pinochet en tres etapas sucesivas: las de recuperación, transición y normalidad, definidos según el poder es ejercido por los militares, por éstos en colaboración con los civiles o por los civiles en el marco de una institucionalidad tutelada por los militares.

[3] También tienen fecha 10 de marzo de 1990, entre otras, las leyes Nº 18.972, que modifica la ley orgánica constitucional (LOC) de Bases Generales de la Administración del Estado; Nº 18.967, que modifica la LOC de las Fuerzas Armadas, y la Nº 18.970, que modifica la LOC del Banco Central.

Jocelyn-Holt (2014a: 251), "a la larga se fortaleció, ya no como fuerza bruta, sino como orden amarrado, *orden transitorio* finalmente aceptado por todos, por los dos lados del poder establecido: por la razón y la fuerza". Continuó de ese modo una práctica "presidencialista", basada en el desbalance de poderes y de capacidad técnica entre el Ejecutivo y el Legislativo, en favor del primero (Ruiz-Tagle, 2016: 177-188). El Congreso –trasladado a Valparaíso– sería la instancia en que se desarrollaría la "política de los acuerdos" que sustentaría la transición.

Una de las primeras medidas notables de Aylwin –ante la imposibilidad de derogar el decreto ley de auto-amnistía dictado por los militares– fue la creación de una "Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación" para esclarecer las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura;[4] lo cual hizo ejerciendo su potestad reglamentaria autónoma y cuidándose de no "invadir terrenos legislativos o judiciales" (Cavallo, 2012: 25-30). Esto fue acompañado de una serie de decretos de "indulto" para liberar a "presos políticos" y la presentación de un paquete de leyes para "restablecer los principios del debido proceso", conocidas luego como "leyes Cumplido" por el apellido del Ministro de Justicia de Aylwin que las redactó e impulsó.[5] Después del escándalo por el pago de tres cheques del Ejército al hijo de su comandante en jefe, Augusto Pinochet Hiriart, por cerca de 3 millones de dólares y la tensión provocada por el primer "desafío fáctico" (un acuartelamiento de los militares que luego fue calificado como "ejercicio de enlace"), la Comisión Rettig entregó su informe de seis tomos al Presidente, el 8 de febrero de 1991. Un emocionado Aylwin pidió perdón a los familiares de las víctimas, el 4 de marzo de 1991, "en nombre de la nación entera".[6] Este gesto, uno de los más emblemáticos de la transición chilena, no ha sido valorado de igual manera por todos los sectores. Para Jocelyn-Holt (2014a: 257), por ejemplo, se trató de "un texto ideológico, funcional a una coyuntura política precisa", pues se reconocía, por un lado, que no se tenía jurisdicción para juzgar los casos investigados, pero, por otro, "alguien tenía que asumir cierta responsabilidad". La solución, según este autor, "tuvo un carácter meramente ceremonial, ritual, jurídico legal y moralizante"; nadie sería

[4] Fue presidida por Raúl Rettig e integrada además por Jaime Castillo Velasco, Gonzalo Vial, José Zalaquett, José Luis Cea, Ricardo Martin, Mónica Jiménez y Laura Novoa. El abogado Jorge Correa actuó como Secretario Ejecutivo. Véase el decreto Nº 335 de 25 de abril de 1990, de los Ministerios del Interior y Justicia.

[5] Esas leyes apuntaron a eliminar la pena de muerte y modificar, en relación con los derechos humanos, la legislación anti-terrorista, los códigos Penal, de Procedimiento Penal y de Justicia Militar, y las leyes de seguridad interior del Estado y de control de armas. También se reformó el art. 9º de la Constitución con miras a facultar al Presidente de la república para indultar a todos los presos políticos. Una serie de hallazgos de cadáveres de ejecutados políticos y fosas comunes clandestinas, que recordaban el peor rostro de la dictadura, fueron el trasfondo de la discusión de estas leyes (Cavallo 2012: 49-59).

[6] La Comisión identificó un total de 2.298 víctimas: de ellas, 1.151 muertos y 979 "detenidos desaparecidos", fueron víctimas de agentes del Estado. A eso se suman los 899 casos documentados por la Corporación de Reparación y Reconciliación, entidad creada por ley Nº 19.123, de 3 de enero de 1992, con lo que el total de casos de violación a los derechos humanos durante la dictadura llegó a 3.197 (Cavallo 2012: 112-115).

específicamente responsable, dice Jocelyn-Holt, porque se nos quiere hacer creer que todos somos culpables.

Hoy, no obstante, resulta evidente que el trabajo de esa Comisión tuvo más efectos positivos que negativos en la consolidación de la democracia. Desde luego, contribuyó –en consonancia con los objetivos que fundamentaron su creación– a la formación de un "concepto colectivo" sobre lo ocurrido durante la dictadura en un plazo relativamente breve, lo que no habría sido posible por la vía judicial. Una carta de Aylwin a la Corte Suprema, del mismo 4 de marzo, llevó luego a que los jueces cambiaran su doctrina sobre el decreto-ley de amnistía, prosiguieran con las investigaciones y sometieran a proceso a numerosos miembros del ejército y organismos de seguridad de la dictadura.[7]

Según Atria (2003: 55 ss.) el Informe produjo un cambio de la "autocomprensión judicial", que parte por la "deslegitimación pública del formalismo", al imputar a esta causa la vergonzosa actitud de las Cortes, en especial la Suprema, durante el período militar.[8] Se produjo, así, según Atria (2003: 57), una fuerte "reacción antiformalista" –irreflexiva, según ese autor– que "redefinió la autoimagen de la profesión jurídica". Lo que para Atria (2003: 59) resulta problemático, es que se transformó a los jueces de "boca de la ley" a "boca de los derechos humanos"; en vez de aplicar la ley a casos particulares "sin discutir sus méritos", ahora los jueces debían (principalmente) "proteger los derechos humanos". Esa transformación tuvo, es cierto, un impacto general sobre la interpretación jurídica, generando un proceso de "expansión de los derechos" y contribuyendo poderosamente, desde nuestra perspectiva, al fortalecimiento de la democracia.[9]

---

[7] La Comisión efectuó una severa crítica al desempeño de los tribunales durante la dictadura, por su ineficacia en la protección de los derechos humanos y la sanción de los responsables de violaciones a los mismos, "abulia" o falta de energía en el desempeño de sus funciones e incluso incumplimiento de sus obligaciones legales: no tramitar recursos de amparo, o extender su tramitación más allá de los plazos legales, no apremiar a las autoridades y aceptar acríticamente sus informes, tolerar detenciones ilegales y lugares de detención ilegales, etc. Le cuestiona, en especial, un excesivo formalismo para interpretar y aplicar la ley a la hora de ponderar pruebas contra agentes del Estado (Informe de la ComisiónNacional de Verdad y Reconciliación, pp. 85-93). Atria (2000: 382 ss.) dice que en esa etapa el formalismo como actitud interpretativa jugó un rol "ideológico", como una instancia de "falsa conciencia"; pero, contra otros críticos del rol de los tribunales en ese período, Atria sostiene que la solución no es que los jueces sean menos sino más formalistas, *i.e.*, que cumplan con su función de aplicar la ley, máxime si ésta es democráticamente sancionada.

[8] La defensa del formalismo que hizo la Corte Suprema al responder la carta de Aylwin, sin negar la acusación de "falta de coraje moral", hizo que la idea formalista quedara completamente desacreditada.

[9] Por ello, creo que Atria (2003: 59, 61) exagera las cosas cuando sostiene que ella significa un quiebre "con uno de los aspectos más notables de la tradición jurídica chilena hasta 1970", un proceso de de-formalización "análogo al proceso de vulgarización sufrido por el derecho romano a partir de los siglos III o IV d.C.". Las ideas de que forma y sustancia, función y valores subyacentes, son inseparables a la hora de interpretar los derechos fundamentales y de evaluar un cierto diseño institucional, han estado a la base de este trabajo.

La tesis de la nueva institucionalidad, a la que adscribimos, conecta (y corrige) la Carta que surge con el fraudulento plebiscito del 11 de septiembre de 1980 con tres indiscutidas intervenciones del pueblo chileno, en las que este recupera paulatinamente el poder constituyente: el NO a Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, la reforma constitucional aprobada por plebiscito el 30 de julio de 1989 y la elección de Presidente de la República y de Parlamento del 14 de diciembre de 1989. Según esta opinión (Silva Bascuñán, 1997: 242-243; Ruiz-Tagle, 2016; Cristi, 2014c: 163-173; Cristi y Ruiz Tagle 2006) esa participación del pueblo hace que una Constitución que nació como "otorgada", haya pasado a ser una Carta "pactada", que vale como Ley Fundamental. El período que va desde el 5 de octubre de 1988 hasta la instalación del nuevo gobierno democrático puede concebirse así como un "momento constitucional" (Ackerman, 1999; 2001 y 2011) y una interpretación democrática de la Constitución (vigente) ha de ser sensible –y hacer justicia– a esas manifestaciones de la voluntad popular. El análisis jurídico-político ha de poder explicar cómo se constituyeron las prácticas institucionales a partir del 11 de marzo de 1990 y cómo se interpretaron las normas jurídicas al interior de esas prácticas.[10]

5.1 Patricio Aylwin: reformas "en la medida de lo posible"

En 1990, en Chile, 38,9% de la población vivía en la pobreza y 12,6% en la indigencia. La distribución de la riqueza era tal que el 40% más pobre del país recibía 13,2% del ingreso nacional, mientras el 10% más rico recibía 40,7%. Éste fue, según Navia (2004: 150-152) "un legado de la dictadura". La inflación anualizada en marzo de 1990 se empinaba cerca de 30% y el crecimiento de ese año fue de 3,3%. En 1991, en tanto, la inflación había bajado a 18,7% y el crecimiento alcanzó 7,3% (Cavallo, 2012: 72, 82). El equipo económico del nuevo gobierno, encabezado por los ministros de Hacienda, Alejandro Foxley, y de Economía, Carlos Ominami, promovió una reforma tributaria para financiar el presupuesto y los nuevos programas sociales, y un ajuste para reducir la inflación e impulsar la economía. Los empresarios y la UDI inicialmente se opusieron, pero un sector de Renovación Nacional (RN) se abrió a llegar a un acuerdo, sobre la base de aprobar las medidas hasta 1993, fecha en la que deberían revisarse los resultados.[11]

Ricardo Lagos asumió como ministro de Educación. El primer objetivo de la política de educación superior fue restablecer la autonomía universitaria. Así, el 2 de

[10] Cosa distinta es querer argumentar hoy a favor del cambio constitucional.

[11] La reforma, aprobada por Ley Nº 18.985, de 28 de junio de 1990, implicó un aumento del impuesto a la renta de las empresas de 10% a 15%, sobre base devengada, y un aumento del impuesto al valor agregado (IVA) de 16% a 18%. Su Art. 8º introdujo la Ley de Donaciones para Fines Culturales, otorgando un crédito equivalente a 50% del monto de la misma en contra de impuestos. Pueden ser donatarios, entre otros, las universidades e IP estatales y reconocidos por el Estado. La denominada "patrulla juvenil" de RN favoreció el acuerdo con el nuevo gobierno. La integraban los diputados Andrés Allamand, Evelyn Matthei y Alberto Espina, y el senador Sebastián Piñera (Cavallo 2012: 73-75).

julio de 1990 Jaime Lavados fue nombrado rector en la Universidad de Chile, luego de ser elegido democráticamente por los académicos (posición que mantuvo por dos períodos, hasta 1998). El mismo proceso se siguió en las demás universidades estatales. Allard (2014: 322) comenta que solo en un caso hubo que proceder a la remoción del rector, mediante un decreto de insistencia.[12] La disminución que habían sufrido los aportes directos a las universidades "tradicionales" (las del CRUCh) llevó al Gobierno a aumentar de forma extraordinaria el presupuesto de educación superior en un 10%, suplementando además los fondos de crédito y creando un programa de becas de arancel. En 1991 el presupuesto se incrementó en un 15% real, especialmente orientado al aporte fiscal directo y a la creación de un Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), abierto únicamente para las universidades del CRUCh. Los recursos provenían de la reforma tributaria de junio de 1990 (Allard 2014: 321). Entre 1990 y 1994 el presupuesto del sector se incrementó en un 125% (nominal).[13]

El nuevo Gobierno comenzó a aplicar el marco legal proveniente del régimen militar, incluyendo la puesta en funcionamiento del Consejo Superior de Educación (CSE).[14] No había mayoría parlamentaria suficiente para modificar la LOCE, pero además el mecanismo de "acreditación" –actual licenciamiento– para las nuevas IES privadas era visto con buenos ojos en comparación con el proceso de examinación, respecto del cual siempre existió una mirada crítica.[15] Las facultades de supervisión y

[12] La "insistencia" requiere la firma de todos los ministros de Estado, para que un decreto pueda prosperar pese a la representación (rechazo por causa de ilegalidad) de la Contraloría General de la República (véase el actual Art. 99 de la Constitución). El caso se refiere a la rectora de la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, Mariana Martelli.

[13] Entre 1990 y 1993 el AFD pasó a tener una incidencia de 51% a 53% en el total de aportes al sector (incluyendo CONICYT); el AFI bajó de 17% a 13%; el Crédito Universitario disminuyó de 14% a 7% y las becas aumentaron de 9% a 18% (Morales et al, 1996: 56). Ello muestra a las claras las prioridades de este primer período: más aportes basales a las IES del CRUCh (vía AFD) y más financiamiento estudiantil vía becas antes que vía crédito. El programa de becas asignó 5.000 becas anuales, a contar de 1991, de modo que en 1994 se cubrían 20.000 becas (León, 1995: 3). El presupuesto del sector en 1990 era de M$41.119.926 y en 1994 ya alcanzaba la cifra de M$94.335.684 (Méndez, 1996: 335).

[14] José Joaquín Brunner fue su primer vicepresidente y María José Lemaitre su secretaria ejecutiva.

[15] En materia de aseguramiento de calidad, la implementación del CSE es vista como el hito relevante en esta etapa: no sólo tenía poder para aplicar sanciones a las nuevas IES, sino que "expande las posibilidades de supervisión desde la evaluación de los estudiantes a las principales dimensiones de la organización, incluyendo: la docencia, el currículo, los recursos docentes y didácticos, la infraestructura física y tecnológica, y el financiamiento" (Salazar y Leihy, 2014: 129, 132). Salazar y Leihy (2014: 137-140) subrayan que la forma de organización y estrategias de legitimización del CSE "han sido imitadas por las agencias de aseguramiento de la calidad que le siguieron" y que dicho Consejo "contribuyó a configurar y sostener el eje de calidad dentro la arquitectura de políticas para este nivel educativo", de forma que la "gran mayoría" de las IES privadas terminaría sujetándose al régimen de licenciamiento. La examinación, en cambio, carecía de legitimidad técnica entre los expertos a cargo de la implementación de las políticas (Lemaitre, 2011: 156-157; Muga, 1990: 96-97; Bernasconi y Rojas, 2004: 33).

fiscalización se ejercieron de manera estricta, lo que redundó en que las IES disminuyeron de 302 a 240 durante la década de 1990.[16]

El Gobierno de Aylwin buscó, asimismo, establecer "un consenso académico-técnico como base para un marco de políticas" nombrando para ello una comisión representativa del mundo universitario (Brunner 2015: 43). Comenzaba así, según Brunner, un proceso de mayor equilibrio dentro del "Triángulo de Clark", tanto por una revalorización del vértice de las IES, con la restauración de su autonomía, como por la redefinición del papel del gobierno, a través de un rol más activo en la formulación de políticas y en el financiamiento público del sistema. Lo cierto es que el sistema chileno no se sitúa en un punto de equilibrio de los tres vectores del triángulo de Clark, pues, como el propio Brunner reconoce, las IES privadas explotan un modelo de mercado "frente a un Estado democrático que autolimita su rol regulatorio" (Brunner y Uribe, 2007; Brunner, 2015: 46). Un primer intento por ampliar la capacidad regulatoria del Estado mediante un proyecto de modificación de la LOCE, en 1992, fracasó. El vértice del mercado, entonces, mantuvo su prevalencia.[17]

En julio de 1991 la popularidad del Presidente Aylwin se encontraba en la cota más baja, por lo que el gabinete, liderado por Edgardo Boeninger, ministro Secretario General de la Presidencia, decidió dar un giro en la agenda, desde los temas de reconciliación y derechos humanos hacia realizaciones visibles de cara a los desafíos del desarrollo y la productividad, con el lema "El gobierno responde a la gente" (Cavallo, 2012: 155).[18] La mayor parte de las iniciativas de reforma al marco legal de la educación superior de esta década tienen origen en el período de Aylwin. La primera ley aprobada fue una reforma a la LOCE: la Ley Nº 19.054 (de 13 de abril de 1991).[19]

---

[16] Entre enero y el 10 de marzo de 1990 se autorizó la apertura de18 universidades y 23 IP privados. Por ello, en 1991 se llegó a un número récord de 303 IES reconocidas oficialmente: 60 universidades, 81 IP y 161 CFT (Bernasconi y Rojas, 2004: 34). El cierre de IES (por revocación de su reconocimiento oficial) comenzó por las que eran supervisadas por el ministerio de Educación: entre 1992 y 1994 se cerraron 20 CFT. En 1994 se cerró un IP. Por vía administrativa el ministerio comenzó a controlar la apertura de nuevas sedes en IES bajo examinación, exigiendo el cumplimiento de todos los requisitos de los DFL Nºs 1 y 5 de 1981, apoyándose en la jurisprudencia de la Contraloría. (Véase el Dictamen CGR Nº 11.348/92).

[17] El informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior (1991), presidida por el propio Brunner, proponía que, "en vez de procurar cambios mayores en esta arquitectura institucional", era mejor "diferenciar más claramente los niveles institucionales, entregando a la propia capacidad de los establecimientos, a las preferencias de los usuarios y a las políticas que defina en adelante la autoridad, la responsabilidad de modelar la arquitectura definitiva del sistema". Al recibir dicho informe el ministro de Educación concordó en que era necesario "consolidar la actual estructura institucional" de ES. (Véase: Brunner, 2015: 43).

[18] Allard (2014: 250-251), subsecretario de Educación en todo el período de Aylwin, destaca el rol articulador desempeñado por Boeninger y su uso de "cartas de navegación" para orientar el trabajo interministerial.

[19] Incorporó, al listado de profesiones exclusivamente universitarias del Art. 52º LOCE, dos letras nuevas: "o) Título de Educador de Párvulos: Licenciado en Educación, y p) Título de Periodista: Licenciado en Comunicación Social.".

La primera prioridad del Gobierno fue el Estatuto Docente.[20] Según el Mensaje (Boletín N° 182-04), se buscaba "enfrentar el problema educacional en forma distinta al pasado", reemplazando como preocupación principal la ampliación de la cobertura, la que en el nivel básico había alcanzado el 100%, "por un incentivo a la calidad y a la equidad de su entrega". El Gobierno planteaba que en los niveles de educación prebásica, básica y media existían "problemas en la calidad y en el nivel del aprendizaje que en ellas se obtiene, además de una persistente situación de desigualdad en la distribución de sus beneficios en los distintos sectores del país". El Mensaje expresaba también que ninguna política de elevación de la calidad de la enseñanza podía realizarse "sin mejoramiento de la condición docente", ni tampoco podría hablarse de equidad en la educación "mientras persistan las fuertes desigualdades en la forma como la sociedad chilena retribuye el esfuerzo de los educadores". No haber logrado la efectiva constitución del trabajo docente como profesión era "uno de los factores de mayor incidencia en el deterioro de la educación". Así, los propósitos del proyecto fueron: "incentivar la profesionalización en el ejercicio de la labor docente", la creación de condiciones profesionales y laborales que facilitaran un ejercicio más óptimo de la docencia, así como proporcionar una mayor estabilidad laboral compatible con una administración descentralizada, flexible y responsable de los establecimientos educacionales. Para ello, se consagró una "carrera docente" para el sector público o municipal y un "contrato docente" para el privado o particular. Se estimaba que esa regulación estaría acorde con la racionalidad institucional de cada sector y que armonizaba "la libertad de enseñanza con el rol activo del Estado en el quehacer educacional". Otra finalidad del proyecto fue mejorar el nivel de las retribuciones más bajas del profesorado, introduciendo la "remuneración básica mínima nacional".

En lo que toca a la educación superior, el estatuto docente, en su Art. 10º, ratificó la decisión del Gobierno de aplicar la normativa de la LOCE.[21] Un tímido texto aprobado por la Cámara de Diputados sobre condiciones para la formación docente fue rechazado por el Senado. La Comisión Mixta, sin mayor debate y por seis votos contra cuatro, acordó eliminar este artículo.[22] Según el Art. 12 inc. 3º, la ejecución de programas, cursos y actividades de perfeccionamiento podrán ser realizadas por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), por las IES que gocen de plena autonomía u otras instituciones públicas o privadas que estén debidamente acreditadas ante dicho Centro. Esa acreditación se definió en términos similares al licenciamiento de IES.

---

[20] Ley Nº 19.070, de 1 de julio de 1991, que aprueba el estatuto de los profesionales de la educación.

[21] Dice el precepto: "La formación de los profesionales de la educación corresponderá a las instituciones de educación superior, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza".

[22] El texto era del tenor siguiente: "Artículo 11. Sin perjuicio de la autonomía académica que corresponde a las instituciones de educación superior, éstas considerarán, en el diseño de los planes y programas de formación de profesores o educadores, áreas de formación general, de formación en una o más disciplinas del conocimiento, de formación pedagógica y de práctica profesional en dichas carreras.".

Luego se aprobaron dos leyes de reprogramación del crédito universitario,[23] permitiendo a los deudores renegociar sus deudas consolidadas al 31 de diciembre de 1990 y reprogramar su pago a diez años plazo, con un límite a la cuota anual de 5% del ingreso del deudor. Fue un anticipo de los "créditos contingentes al ingreso", que se establecerían con la Ley N° 19.287, ya que, incluso, cuando el deudor tuviese ingresos mensuales por debajo de 2,5 ingresos mínimos mensuales quedaba liberado del pago. Además, si cumplía con sus obligaciones durante los diez años, el saldo no cubierto se condonaba. El Estado debía compensar anualmente a las universidades con 32,5% de los saldos condonados.[24]

En seguida, se aprobaron dos leyes referidas a la reparación de las víctimas de violencia política: la N° 19.074, de 28 de agosto de 1991, que autorizaba –por medio de una comisión especial, presidida por el ministro de Educación– el ejercicio profesional a las personas exiliadas que obtuvieron títulos o grados de educación superior en el extranjero;[25] y la N° 19.123, de 8 de febrero de 1992, cuyo título IV establece un programa de becas de reparación para los hijos de víctimas de violencia política, tanto en IES con aporte fiscal como en IES privadas reconocidas por el Estado (arts. 29º y 30º de la ley). Más tarde, la Ley N° 19.253, de 5 de octubre de 1993, estableció normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y creó la corporación nacional de desarrollo indígena; su Art. 33 ordena, vía Ley de Presupuestos, establecer un programa de becas indígenas.

La Ley N° 19.119, de 31 de enero de 1992, actualizó las plantas del ministerio de Educación. A su turno, la Ley N° 19.168, de 17 de septiembre de 1992, otorgó a las universidades estatales de Tarapacá, Arturo Prat, Atacama, Valparaíso, Bío-Bío, Magallanes y al Instituto Profesional de Osorno la facultad de crear o incorporarse a asociaciones, sociedades, corporaciones o fundaciones cuyos objetivos correspondan o se complementen con los de la universidad (o IP), "aportando a ellas fondos provenientes de su patrimonio".[26]

El gobierno de Aylwin, además, creó dos nuevas universidades estatales, transformando el IP de Osorno en Universidad de Los Lagos y el IP de Santiago en la Universidad Tecnológica Metropolitana, UTEM, mediante las leyes Nºs 19.238 y 19.239 (30 de agosto de 1993). Esas leyes fijaron los fines de las nuevas universidades (coherentes con el proyecto de reforma a la LOCE entonces pendiente en el Congreso);

---

[23] Ley N° 19.038, de 12 de septiembre de 1991, y Ley N° 19.105, de 12 de diciembre de 1991.

[24] Cerca de 62 mil deudores morosos se acogieron a sus beneficios, de un total de 135 mil (León, 1995: 4).

[25] El beneficio podía impetrarse hasta el 1º de marzo de 1994 (Art. 9º).

[26] El proyecto tuvo un informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en tercer trámite constitucional, debido a una cuestión de constitucionalidad planteada por la senadora (designada por la Corte Suprema) Olga Feliú (Informe de 8 de julio de 1992, Boletín Nº 369-04). La senadora Feliú estimaba que al permitir a entes estatales formar sociedades empresariales con un giro genérico, el proyecto contravenía el Artículo 19 Nº 21º de la Constitución y no cumplía con el quórum de Ley de Quórum Calificado que se requería. La ley debió aprobarse con ese quórum, en tanto que la objeción de fondo fue rechazada. La facultad objeto de la ley es la misma que la letra b) del artículo 49 del DFL N° 153, de 1981, de Educación, ya confería a la Universidad de Chile.

se les transfirieron los bienes del respectivo Instituto y se les dio el carácter de sucesoras legales de los mismos; se estableció la continuidad de funciones del personal del IP, que pasó a desempeñarse en la universidad; se reconoció a los alumnos el derecho a continuar siéndolo de la nueva universidad y a obtener los títulos que ofrecía el Instituto, sin perjuicio de optar a los grados y títulos que ofreciese la universidad; se destinaron a la universidad los aportes fiscales, el fondo de crédito universitario y las transferencias del sector público correspondientes al Instituto, como asimismo se la benefició con las exenciones tributarias de que gozaba la entidad que desaparecía, y se facultó al Presidente de la República para dictar las normas estatutarias adicionales a las del proyecto, aplicables a la universidad.[27] Con esta decisión, el Estado dejó de tener presencia en el sector de formación técnico-profesional de nivel superior y concentró su oferta en el nivel universitario. A partir de entonces el CRUCh, como se mencionó en el Capítulo 1, quedó integrado formalmente por 22 universidades (15 estatales y 7 privadas), más 3 universidades católicas derivadas de la PUC en 1991, que reciben AFD por decreto ministerial y tienen la calidad de "invitadas" a ese organismo.[28]

Posteriormente, se aprobó la Ley N° 19.287, de 4 de febrero de 1994, que modificó la Ley N° 18.591 y creó los Fondos Solidarios de Crédito Universitario (FSCU). Esta ley estableció normas uniformes para el otorgamiento y devolución de los créditos con los objetos de: focalizar los recursos hacia los estudiantes de menor nivel socioeconómico; modificar las condiciones de pago de los créditos –hasta entonces definidas en términos estrictamente financieros– y asegurar un equilibrio en el funcionamiento de los fondos, que en algunos casos era deficitario. El Mensaje destacaba el principio según el cual el acceso y permanencia en la educación superior no deberían estar limitados por la condición socio-económica del estudiante: cada uno debería recibir el crédito acorde a sus necesidades y pagar de acuerdo a sus posibilidades. La solidaridad se expresaría de tres maneras: que el estudiante solicite el crédito según su necesidad, debidamente acreditada; que los profesionales paguen el

[27] En ejercicio de dicha facultad se dictaron los DFL N^{os} 1 y 2 (de Educación) de 11 febrero de 1994, estableciendo los estatutos de ambas entidades (Diario Oficial de 5 de agosto de 1994). En cuanto a la forma de gobierno, se establece un Consejo Superior de nueve miembros (el rector, tres integrantes designados por el Presidente de la República y cinco elegidos por el cuerpo académico), a medio camino entre el modelo colegiado de la Universidad de Chile y el esquema de juntas directivas existentes en las demás universidades estatales desde la década de 1980.

[28] Las universidades Católica del Maule, Católica de la Santísima Concepción y Católica de Temuco, fueron creadas por decretos de los respectivos obispos, a partir de exsedes de la PUC, y registraron sus estatutos ante el ministerio de Educación, el 10 de julio de 1991. Sin perjuicio de gozar de personalidad jurídica de derecho público –lo que aquí no se discute– no pasaron por el proceso de licenciamiento ni fueron reconocidas por ley, con lo que su reconocimiento oficial como universidades plenamente autónomas fue una decisión meramente administrativa en la que, al parecer, intervino directamente el Presidente Aylwin. Se les asignó un porcentaje del aporte directo que correspondía el año anterior a la PUC, en su calidad de entidades derivadas de la misma. Bernasconi (1994: 69-72) explica que ello se debe a una errada aplicación del Art. 80 de la LOCE. En efecto, una cosa es que la Iglesia Católica pueda constituir personas jurídicas y otra distinta es que pueda crear universidades que gocen *por ese hecho* de reconocimiento oficial, autonomía y, además, subsidio fiscal (interpretación, esta última, que aunque no nos parece jurídicamente aceptable, se ha mantenido vigente).

crédito según su capacidad económica para que otros estudiantes puedan recibir apoyo, y que el Estado suplemente anualmente los fondos de las instituciones con aporte fiscal directo (León, 1995: 5). El crédito tiene un interés del 2% anual y el pago corresponde a 5% del ingreso anual del deudor. Después de 12 o 15 años, según el monto de la deuda, si ha habido cumplimiento de las obligaciones del deudor, el saldo se condona. Los fondos quedan bajo la supervisión de la Superintendencia de Valores y Seguros, son inembargables y los administradores tienen la facultad de corroborar, en forma reservada, los datos socioeconómicos de los deudores con el Servicio de Impuestos Internos (SII) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Mención especial merecen dos proyectos de ley del Presidente Aylwin que no llegaron a aprobarse. El primero, Mensaje N° 392-324, de 5 de septiembre de 1992 (Boletín Nº 797-04), buscaba modificar la Ley N° 18.962 (LOCE), recogiendo las recomendaciones de la comisión de estudio de 1991. Su objetivo era generar "un marco de reglas estables" que favorecieran el aporte creativo de los distintos sectores a la tarea educativa, "conjugando armónicamente el ejercicio de las libertades con el resguardo de la fe pública en todos los niveles de enseñanza". La responsabilidad estatal en un régimen de libertad de enseñanza consistiría en "otorgar especial protección al ejercicio del derecho a la educación", mediante la exigencia de normas mínimas que garantizaran la seriedad de las instituciones educacionales. En materia de enseñanza superior, creaba un orden de regulaciones que permitiría al sistema "operar con garantía de la fe pública" y a las IES "autorregularse en la consecución de sus objetivos al servicio de la comunidad nacional". Dicho orden, dice el Mensaje, "siguiendo las tendencias contemporáneas de organización de la enseñanza superior, se caracteriza por asegurar la autonomía y la iniciativa de las instituciones, por su flexibilidad y por operar sobre la base de información, de incentivos y de un sistema de acreditación que tiende a favorecer la calidad de las alternativas que se ofrecen".

El Art. 4º letra a) del proyecto reemplazaba el Título III de la LOCE por uno nuevo referido a la enseñanza superior. Las principales modificaciones en este nivel, procuraban: 1) reforzar la definición de cada uno de los tipos institucionales, las funciones que corresponden a las IES reconocidas oficialmente, los grados académicos y títulos que ellas pueden otorgar y los principios en que se basa la organización del sistema.[29] El proyecto disponía normas para encauzar su funcionamiento según estándares de calidad;[30] 2) establecer la autonomía como principio básico, con las únicas limitaciones que señale la ley. La idea de "autonomía plena" era sustituida por una autonomía inicial, que se obtiene con el reconocimiento oficial y en que las IES

[29] Se regulaban los principios de autonomía (Art. 34), de libertad académica (Art. 36) y de participación (Art. 37), dejando que cada IES estableciera los mecanismos adecuados para su aplicación práctica. En la definición de los grados académicos (Art.103) se introducía un grado inicial, el de bachiller, que certificaría una formación básica relevante. Además, se restablecía al grado de licenciado el alcance y contenido que tenía en la tradición chilena y que había sido modificado con la legislación de 1981

[30] Según el Art. 52 todo proyecto institucional universitario debía tener un mínimo de tres programas de licenciatura y un programa de investigación vinculado a una de las áreas en que se otorgaren dichos grados.

adquirirían mayores grados de independencia, en la medida del progreso y desarrollo de su proyecto educativo e institucional; 3) modificar las normas sobre constitución, reconocimiento oficial y verificación del proyecto de desarrollo institucional de las universidades privadas (Arts. 48 y ss.), con miras al resguardo de la fe pública, en términos tanto de la información que debe estar a disposición de los usuarios como del cumplimiento de estándares mínimos de calidad;[31] 4) introducir nuevas sanciones para las entidades que no den cumplimiento a sus deberes, graduables según las características del hecho y su eventual reiteración (Arts. 61 y 62); 5) hacer posible la fusión de dos o más universidades en proceso de supervisión (Art. 65), o la absorción de una universidad por otra (Art. 66);[32] 6) asegurar el carácter técnico y autónomo del Consejo Superior de Educación a través de su composición (incorporando a personas con formación y experiencia en el quehacer educativo de los niveles básico y medio) y la forma de designación de sus integrantes, y 7) se avizoraba, además la conveniencia de incorporar dos mecanismos destinados a contribuir a la calidad y transparencia en el funcionamiento del sistema: la función de información pública (arts. 110 y ss.) y la de acreditación (Arts.117 y siguientes).[33]

Se planteaba, así, una visión global del sistema, acorde a las necesidades de la época, reforzando la acción estatal y resguardando los derechos de los estudiantes y la autonomía y diversidad de las IES. No obstante, las circunstancias políticas no fueron favorables para la tramitación del proyecto, ni siquiera en sede de Cámara de Diputados, en que el Gobierno tenía mayoría.[34] Lagos, a fines de septiembre, dejó el ministerio para

---

[31] La personalidad jurídica no se obtenía por el mero depósito de los estatutos en el ministerio de Educación, sino que a través de un procedimiento que culminaría con el otorgamiento de la misma mediante decreto de dicho ministerio (Art.50). Hasta el reconocimiento oficial serían instituciones "en formación", y sólo podrían iniciar sus actividades previo decreto de reconocimiento y en los programas, carreras y sedes autorizadas (Art. 58). Una vez iniciadas sus actividades, la nueva universidad quedaba sujeta a "supervisión" de su desarrollo institucional por parte del CSE (arts. 59 y ss.). Si luego de un período de diez años, la institución mostraba un nivel de progreso aceptable en el cumplimiento de las metas propuestas, el Consejo podría acordar que se le certificase haber concluido satisfactoriamente el período de supervisión (Art. 67). Disposiciones similares a éstas serían aplicables para los institutos profesionales (Art.77).

[32] Se pensaba que un proceso de esta naturaleza iba a ser una tendencia necesaria del sistema, por la expansión previa en el número de IES. Estas normas serían igualmente aplicables a los IP y CFT.

[33] Ambas funciones se radicaban en el CSE, para el caso de universidades e IP, y en el ministerio de Educación, para los CFT. La recolección y divulgación de información de interés público acerca de la situación académica y financiera de las IES, así como la evaluación continua de las IES que hubiesen concluido satisfactoriamente la etapa de supervisión o de las reconocidas como autónomas por ley, contribuiría a proteger el derecho de los estudiantes a optar entre múltiples ofertas institucionales, garantizando la fe pública comprometida en este ámbito y fomentando una mayor calidad de las actividades y funciones propias de la ES. La acreditación, para universidades e IP, sería voluntaria y obligatoria para CFT. Las IES acreditadas podrían postular al Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, que se crearía a fin de fomentar la calidad en este nivel educativo.

[34] El proyecto fue archivado por la Cámara de Diputados el 9 de julio de 1997, sin que llegara a votarse en general por la Comisión respectiva. En rigor, en la última sesión registrada (27ª Ordinaria, de 7 de abril de 1993) se aprobó en general, luego de concluidas las audiencias, por 6 votos contra 5; pero la amenaza del diputado Bombal (UDI) de publicar que se había votado luego de una deliberación de 5

emprender una candidatura presidencial, asumiendo Jorge Arrate por el resto del período. El cambio en las prioridades políticas y la envergadura del proyecto conspiraron contra la posibilidad de que este fuera aprobado.[35] Hubo también un claro choque de intereses entre los actores que concurrieron a dar su opinión a la Comisión de Educación de la Cámara. Los diputados de la Concertación manifestaban en esas reuniones que, en vez de intentar una reforma general, el Gobierno debía priorizar la modernización de las universidades públicas.

El segundo proyecto figuraba en el Mensaje N° 75-327, de 11 de octubre de 1993 (Boletín Nº 1.106-04), que proponía un régimen especial para las universidades estatales. Se pretendía facilitar el ejercicio de la autonomía de estas universidades, agilizando la ejecución de sus decisiones, perfeccionando sus sistemas de fiscalización y control, y reforzando los mecanismos de autorregulación para hacer efectiva la responsabilidad de la gestión. Se les otorgaba un régimen jurídico especial respecto de la normativa general establecida para los servicios públicos, fundamentalmente la de las Leyes Nº 18.575 y Nº 18.834; de modo que las universidades estatales pasarían a tener el estatus jurídico especial de "instituciones autónomas de la administración del Estado".[36]

---

minutos, disuadió al presidente de la Comisión, el diputado Peña, quien reabrió el debate. En las actas de las sesiones, puede apreciarse que los rectores del CRUCh, aunque le habían manifestado al Gobierno su apoyo al proyecto, introdujeron nuevos requerimientos, que terminaron frustrando las posibilidades de aprobación. Así, el rector Lavados (U. de Chile) pidió definir el rol de las universidades estatales y liberarlas de las ataduras administrativas (Sesión 20ª, Ordinaria, 3 de marzo de 1993). El rector Agustín Squella (U. de Valparaíso) se refirió a la necesidad de aplicar un criterio restrictivo a la hora de calificar las materias que debían aprobarse con quórum de LOC; lamentó el lento avance del proyecto, en especial por la urgente necesidad de dictar nuevos estatutos de las universidades estatales, y opinó que los CFT y los establecimientos de las Fuerzas Armadas no deberían ser consideradas parte de la "enseñanza superior" (Sesión 25ª, Ordinaria, 31 de marzo de 1993). También solicitó que la ley explicitara lo que la sociedad chilena espera de sus universidades estatales y que se resguarde su autonomía. El rector Heinrich Von Baer (U. de la Frontera) objetó el rol "hegemónico y excluyente" que se le otorgaba a la Universidad de Chile, que disponía de un integrante en el Consejo y tenía la facultad exclusiva de convalidar títulos obtenidos en el extranjero; sugirió que la ley contuviera solo regulaciones básicas sin reglamentar en exceso el quehacer de las universidades y solicitó medidas de discriminación positiva a favor de las universidades regionales (Sesión 26ª, Especial, 31 de marzo de 1993). Es interesante que ya entonces se hizo referencia al tema del "lucro" y el diputado Peña propuso autorizar donaciones con exención tributaria, para que las inversiones efectuadas por terceros ingresaran al patrimonio de las universidades (Sesión 18ª, Especial, 20 de enero de 1993). Brunner concurrió para confirmar que el proyecto coincidía en su mayor parte con las propuestas formuladas por la Comisión formada en 1990 (Sesión 17ª, Ordinaria, 20 de enero de 1993). Los representantes de IES privadas acusaron el carácter "estatista" del proyecto y la inconstitucionalidad de algunas de sus disposiciones.

35 En su discurso al Congreso de 21 de mayo de 1993, el Presidente Aylwin señaló que no renovaría la urgencia al proyecto de reforma global a la LOCE y anunció un nuevo proyecto, referido sólo a ES que no llegó a presentarse. Pocos días después, Lagos perdió contra Eduardo Frei en las primarias de la Concertación. La dinámica de la segunda elección presidencial sería incontenible desde entonces.

36 El Mensaje decía que la reforma del año 1980 y la consiguiente proliferación de IES privadas, más las crecientes exigencias de auto-financiamiento impuestas a las universidades estatales, habían evidenciado las "desventajas comparativas" que afectaban a estas últimas, para desarrollarse con calidad y eficiencia.

Si bien este proyecto tampoco fue tramitado, sirvió de base para una tercera iniciativa (una "división" del anterior) que pretendía reformar los estatutos de las universidades estatales en materia de elecciones de rector y establecer normas para la adecuación de los mismos (Mensaje al Senado, de 5 de enero de 1994, Boletín Nº 1135-04). Este, finalmente, dio lugar a la aprobación de la ley Nº 19.305 (de 23 de mayo de 1994), que regula el proceso de designación de los rectores en las universidades del Estado, con la participación de los académicos de la respectiva entidad (modalidad que a esa fecha solo estaba regulada en el estatuto de la Universidad de Chile). Pueden ser candidatos a rector quienes tengan la calidad de profesor titular en alguna universidad reconocida por el Estado y cumplan con los requisitos para ser evaluados en dicha jerarquía en la institución a la que postulan.[37]

En suma, durante el primer gobierno de la Concertación hubo esfuerzos tangibles por corregir la fisonomía del sistema. Se presentaron diversas iniciativas legales y se comenzó a utilizar la ley de presupuestos como instrumento de política. La matrícula siguió creciendo a un ritmo superior al de la década del 80, pero todavía bastante controlado, pasando entre 1990 y 1994 de 249.482 a 327.074 estudiantes, donde incluso aumentó levemente la participación de las universidades del CRUCh.[38] La "obra gruesa" del edificio institucional, con todo, se mantenía incólume. El siguiente período, el de Frei Ruiz-Tagle, sería uno de "sequía" legislativa en educación superior (y, gradualmente, de mayor conformidad con "el modelo").

5.2 Eduardo Frei Ruiz-Tagle: política "universitaria" y "modernización" del país

Frei llegó a la Presidencia con la más alta votación del siglo: 58,01% (Cavallo, 2012: 282).[39] Nombró como ministros del Interior a Germán Correa (PS), de Hacienda a Eduardo Aninat (DC), en la Secretaría General de la Presidencia a Genaro Arriagada (DC) y en Educación a Ernesto Schiefelbein (un experto en el área). El comienzo no fue, con todo, fácil. El 31 de marzo de 1994 el Ministro en Visita Milton Juica resolvió condenar a 15 carabineros por asociación ilícita terrorista y propuso el procesamiento, vía justicia militar, de cinco generales de la institución –entre ellos el general director

[37] Este proyecto también proponía delegar facultades en el Ejecutivo para la modificación de los estatutos de las universidades estatales, con el objeto de dotarlas de una nueva estructura orgánica. En el Senado se estimó que este tema requería una discusión más profunda acerca de la autonomía de las universidades estatales e implicaba modificar ciertas materias de LOC, por lo que fue rechazada para proseguir su discusión en el marco del boletín Nº 1.106-04.

[38] De hecho, en este periodo descendió levemente la matrícula de CFT, de 77.774 a 77.258, y la de IP, de 40.006 a 38.252 alumnos. La matrícula de universidades privadas creció de 19.509 a 59.994 y la de las entidades del CRUCh desde 112.193 a 151.570 estudiantes, con lo que estas últimas aumentaron su participación en la matrícula total de un 44,9% a un 46,3%. El número de IES se redujo de 302 a 281: 70 universidades, 76 IP y 135 CFT (Allard, 1999: 18, 21).

[39] Frei obtuvo más de 4 millones de votos, sobre un total escrutado de 7.314.890. Arturo Alessandri, el candidato de la derecha, obtuvo apenas un 24,39%. Había otros 4 candidatos en competencia, que alcanzaron porcentajes muy menores; así, José Piñera fue tercero con un 6,18% (Cavallo, 2012: 284).

Rodolfo Stange– en el caso "degollados".[40] A tres meses de asumir el gobierno, Arriagada planteó un "cambio de eje" sustituyendo los temas de la Transición por los de la modernización (Cavallo 2012: 318).

Durante el periodo 1990-1994, hubo cuatro reformas constitucionales, incluyendo la de la Ley N° 19.295, que redujo el periodo presidencial de ocho a seis años.[41] El Presidente Frei quería impulsar una serie de reformas de fondo a la Constitución. Pero el mal diseño inicial de éstas y errores de coordinación política generaron críticas hacia el equipo ministerial, motivando un rápido cambio de gabinete en septiembre de 1994. En Interior asumió Carlos Figueroa (DC), que dejó el ministerio de Relaciones Exteriores a José Miguel Insulza (PS), y en la Secretaría General de Gobierno asumió José Joaquín Brunner. Sergio Molina (DC) reemplazó a Schiefelben en Educación, que no había podido liderar las reformas que Frei quería poner en el centro de su gestión (Cavallo 2012: 320-324). En definitiva, hubo otras ocho reformas constitucionales en el periodo entre 1994 y 2000.[42]

Entre 1995 y 2000 la matrícula total en ES aumentó de 344.942 a 452.325 alumnos; la matrícula en IES privadas ya representaba 71% del total (Bernasconi-Rojas 2004: 37). El número de IES siguió disminuyendo, de 270 a 240 (64 universidades, 60 IP y 116 CFT). Visto a la distancia, el crecimiento de la matrícula en esa primera década no parece tan extraordinario. Las condiciones del entorno local –regulatorias, económicas y políticas, puesto que las universidades del CRUCh se habían liberado de las restricciones que las aquejaron durante el período militar– eran favorables a la expansión.[43] Este no es entonces un elemento que permita diferenciar el

---

[40] El caso "degollados" se refiere al secuestro y asesinato de tres profesionales, militantes comunistas, ocurrido en marzo de 1985. El ministro en visita Milton Juica, que investigó el caso, acogió en el fallo la tesis de que las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes estatales eran pasible de ser tipificadas como delitos terroristas (Del Barrio y León, 1991). El caso motivó la posterior renuncia de Stange, a pesar de que resultó absuelto por la justicia militar.

[41] Publicada el 4 de marzo de 1994. Las otras fueron la Ley Nº 19.055 de 1 de abril de 1991, que posibilitó los indultos presidenciales sobre delitos terroristas cometidos durante el período militar, seguida de la Ley Nº 19.097, de 12 de noviembre de 1991, que democratizó los municipios y modificó la institucionalidad de los gobiernos regionales y administración comunal, y la Ley Nº 19.174, de 12 de noviembre de 1992, interpretativa del inc. 2º de la disposición 33ª transitoria de la Constitución.

[42] Se trata de las Leyes Nº 19.448, de 20 de febrero de 1996, que incorpora la disposición transitoria 35ª (fija fecha de elección de concejos municipales); Nº 19.519, de 16 de septiembre de 1997, que crea el Ministerio Público (y hace posible la reforma procesal penal); Nº 19.526, de 17 de noviembre de 1997, que otorga mayores atribuciones a los municipios; Nº 19.541, de 22 de diciembre de 1997, relativa al Poder Judicial (modifica la composición de la Corte Suprema y permite su integración con abogados ajenos a la carrera judicial); Nº 19.597, de 14 de enero de 1999, que modifica el Art. 74 (ordena que la Corte Suprema sea oída en materia de LOC sobre organización y atribución de los tribunales); Nº 19.611, de 16 de junio de 1999, que establece la plena igualdad jurídica entre hombres y mujeres, modificando los arts. 1° y 19 N° 2 de la Carta Fundamental; Nº 19.634, de 2 de octubre de 1999, que reconoce el deber del Estado de promover la educación parvularia, y la Nº 19.643, de 5 de noviembre de 1999, que redujo los plazos para la segunda votación en la elección presidencial y el periodo de calificación, y modificó la composición del Tribunal Calificador de Elecciones.

[43] La Comisión Brunner (1991:18) había señalado que era difícil realizar proyecciones sobre el crecimiento de la ES, dado que este dependería del comportamiento de la oferta, el cual resultaba "de

período de Frei respecto del de Aylwin. Lo característico de este período es que, por un lado, se dejó de promover reformas legales de "mayor calado" para privilegiar el mecanismo de la ley de presupuestos y, por otro, se dejó definitivamente de considerar a la universidad como una institución de "élite"[44] y se aceptó –de hecho, se incentivó– que el mayor crecimiento del sistema se produjera en el nivel universitario. Así, para Fernández (2015: 189), la principal consecuencia del fracaso del proyecto de reforma a la LOCE es que desde allí (y hasta 2005) los gobiernos de la Concertación asumieron que no era factible hacer ajustes estructurales de la regulación del sistema y optaron por "responder principalmente a situaciones contingentes, por abarcar solo dimensiones parciales del sistema y por centrarse en la asignación de recursos".

Las reformas legales de Frei son, apenas, ajustes marginales al modelo. A la mencionada ley N° 19.305, sobre Elección de Rectores en IES Estatales, solo se suma la ley Nº 19.584 (10 de septiembre de 1998), que modifica la LOCE, incorporando a los establecimientos de las Fuerzas Armadas como entidades de Educación Superior reconocidas por el Estado.[45]

Hubo, eso sí, otras dos iniciativas que merecen una mención. Primero, una moción de varios diputados para modificar el mecanismo de asignación del AFI, aprobada en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados en 1997 (Boletín

---

las decisiones agregadas de cerca de 300 establecimientos" que fijan autónomamente sus vacantes. A diferencia del período anterior, en este los IP duplicaron su matrícula (a 80.593) y los CFT descienden más fuertemente, a 52.643 estudiantes. Las universidades mantuvieron su ritmo de crecimiento, pasando las privadas a 103.805 estudiantes y las del CRUCh a 215.284 alumnos (la participación de estas últimas todavía crece levemente, llegando a 47,6% del total). Fuente: CNEd.

[44] Se abandona, así, la idea de Universidad de los filósofos. En Chile, esa idea fue defendida por Millas (2012) y, en el contexto comparado, entre otros, por Searle (2003). Esto marca un cambio, asimismo, con la política del régimen militar, que apostaba por una diversificación y expansión del sistema por medio de los IP y CFT (fue por ello que se permitió a esas IES organizarse como entidades con fines de lucro, y no así a las universidades). Según Salazar y Leihy (2013:14), la influencia del modelo universitario gremialista se expresa en el diseño institucional y de financiamiento de 1980, que buscaban hacer improbable el "gigantismo" universitario, uno de los defectos que se le achacan al período de la "reforma" (1967-1973). De hecho, aunque la matrícula de ES se duplicó en la década de 1980, la matrícula universitaria creció menos del 10%. Es a partir de la "liberalización" de la matrícula universitaria (centrada, desde el año 2000, en las universidades privadas) que surgieron los problemas asociados al "lucro" en ES, donde los principales reclamos apuntaron, precisamente, a universidades con un crecimiento explosivo (como la Universidad del Mar) y no así hacia los IP o CFT de mayor tamaño (véase Mönckeberg, 2005; Meller, 2011; Guzmán et al, 2014).

[45] Dichas entidades son: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas; Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil; Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile; Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas; Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile. La STC Rol 278, de 4 de agosto de 1998, declaró inconstitucional el Art. transitorio del proyecto, que facultaba a dichas IES para "convalidar aquellos títulos profesionales y técnicos que hubieren otorgado con anterioridad a la fecha de publicación de esta normativa, en el ámbito de sus respectivas competencias", ya que, antes de la publicación de la ley, carecen de tal potestad (c. 18º).

N° 1565-04).[46] Por razones que no constan en los documentos oficiales, el proyecto no fue tramitado en el Senado. Un dato relevante es que el Presidente no patrocinó el proyecto ni le puso urgencia; sin el apoyo del Ejecutivo es muy improbable que un proyecto de ley pueda ser aprobado en Chile. El proyecto, además, afectaba intereses de las dos principales universidades del país, la Universidad de Chile y la UC, lo que seguramente conspiró contra su éxito.[47]

En segundo lugar, conviene destacar el proyecto de "Ley marco para las universidades estatales" (Boletín Nº 2054-04),[48] que fue aprobado en general por el Senado, en primer trámite, en junio de 1999, pero que posteriormente fue archivado por esa Cámara (el 6 de junio de 2000), a solicitud del Ejecutivo. El Mensaje (Nº 73-335, de 7

---

[46] Moción de los(as) diputados(as) María Antonieta Saa, Mariana Aylwin, Romy Rebolledo y Martita Wörner, Nelson Ávila, Francisco Bayo, Carlos Montes, José Miguel Ortiz, Felipe Valenzuela y José Antonio Viera Gallo (contaba además con la adhesión de Guillermo Ceroni, Juan Pablo Letelier y Eugenio Tuma). Los patrocinantes sostenían que el mecanismo de asignación del AFI incentivaba una sobreponderación de la PAA en desmedro de las notas de enseñanza media, lo que discriminaba a los alumnos de liceos municipales respecto de los provenientes de establecimientos particulares pagados y a las universidades de regiones *versus* las metropolitanas. Proponían un nuevo mecanismo que considera un "puntaje asociado al puesto" (*ranking*) obtenido por el alumno en su respectivo establecimiento. El proyecto fue aprobado por 45 votos a favor y sin votos en contra.

[47] Lo más curioso es el motivo consignado en el oficio del Senado (Nº 25.626, de 20 de julio de 2.005) que comunica a la Cámara el archivo de la iniciativa: dice que ella ha perdido su oportunidad "ya que la materia ha sido regulada por la Ley Nº 20.027". El acuerdo fue adoptado con fecha 12 de julio. La Ley Nº 20.027 establece el Crédito con Aval del Estado (CAE) y hace apenas una referencia marginal al AFI.

[48] Entre las ideas matrices del proyecto se contaban el fortalecimiento del vínculo con el Estado (el ministerio de Educación propendería a "una adecuada coordinación entre las universidades estatales", así como entre éstas y el resto de las IES, en particular las demás universidades que integran el CRUCh); se definía a las universidades estatales como IES de carácter autónomo, "cuya misión fundamental es ocuparse en un nivel avanzado, de la creación, cultivo y transmisión de conocimientos", que debían "servir a los intereses generales de la nación, atender las necesidades de las respectivas regiones, promover el diálogo entre las distintas ideas, sin discriminaciones de ninguna especie, con respeto y en el marco de pluralismo que garantiza –y, en este caso, exige–la Constitución"; se permitía la dictación de nuevos estatutos para las universidades estatales, mediante decretos con fuerza de ley, sobre la base de una propuesta elaborada internamente, con participación de la comunidad universitaria y dentro del marco general que este proyecto fijaba; se posibilitaba que los estudiantes y funcionarios participaran en el órgano (Consejo) superior a través de un representante con derecho a voto, así como en los demás organismos colegiados superiores de carácter académico que establezca el estatuto. Ese órgano tendría una composición mixta: el rector, representantes del sector académico y unidades académicas, en la forma que determinare el estatuto, 25% de miembros designados por el Presidente de la República, un representante de los estudiantes y uno del personal no académico. Se establecía, como norma general, el control *a posteriori* por parte de la Contraloría General de la República. Quedaban afectas al trámite de toma de razón sólo materias esenciales, como la aprobación del presupuesto, la fijación de la estructura orgánica, reglamentos de carreras funcionarias y medidas sobre desvinculación de personas. En el proyecto se introducían, por último, algunos preceptos relativos al ordenamiento del sistema: se disponía que las universidades que recibiesen aportes directos del Estado deberían explicitar sus planes de desarrollo (definidos de manera autónoma), y se establecía que el ministerio de Educación llevaría un registro con la nómina de egresados de universidades o de IP en posesión de un título profesional.

de julio de 1997) dejó en claro que en educación superior el foco era el sistema universitario tradicional. Así, planteaba: la "reforma educacional está en marcha". De manera simultánea se desarrollaban los programas de mejoramiento de la calidad (MECE) de la educación básica y media, la innovación y actualización curricular, el fortalecimiento de la profesión docente y la extensión de la jornada escolar.[49] La política universitaria, igualmente prioritaria, incluía: 1. Perfeccionar la regulación legal del sistema, de modo de perfilar mejor sus componentes y racionalizar su desarrollo; 2. Fomentar la equidad y la igualdad de oportunidades en la *educación universitaria*, reforzando los beneficios en ayudas estudiantiles que reciben los alumnos con mayores necesidades socioeconómicas; 3. Incentivar el mejoramiento de la calidad de la educación superior y avanzar en el proceso de evaluar y acreditar la calidad de los programas de pregrado, comenzando por la definición de estándares mínimos de calidad *para la formación profesional*; 4. Revisar el financiamiento público *para las universidades*, incentivando la calidad y eficiencia de las instituciones y la equidad y modernización del sistema; 5. *Fomentar la investigación científica y tecnológica*, diversificando los fondos existentes, de modo de atender diferenciadamente las distintas necesidades de desarrollo de la investigación; 6. Mejorar la gestión, *en particular de las universidades estatales y de aquellas que reciben aportes directos del Estado,* y 7. Promover la articulación del *desarrollo universitario* con las necesidades del país, por medio de programas específicos (énfasis del autor).[50]

Ante la ineficacia de la vía legal, la política se desplegó por otros medios.[51] Uno de los objetivos principales del gobierno era el "fomento y aseguramiento de la calidad".[52] En los primeros cuatro años, solo cuatro IES (tres universidades y un IP)

---

[49] Ley Nº 19.532, de 17 de noviembre de 1997, sobre Jornada Escolar Completa Diurna (JEC).

[50] El Mensaje releva los avances de los dos gobiernos de la Concertación: 1. Incremento de los aportes fiscales al sector, tanto para las IES como para el desarrollo de la ciencia y la tecnología; 2. Incremento y mayor focalización de los aportes públicos para ayudas estudiantiles; 3. Asignación de recursos para realizar inversión en infraestructura, renovación de aulas, laboratorios y bibliotecas, mejoramiento del quehacer académico y modernización de la gestión, a través del FDI, que incluye una línea específica de reforzamiento para universidades regionales; 4. Creación, a partir de 1997, de un programa de fortalecimiento de la formación inicial de docentes, con una duración de cinco años. Se mencionaban también las funciones de "acreditación y evaluación de calidad" de las nuevas IES privadas, así como un "nuevo sistema de información sobre la educación superior", que "permite a instituciones, alumnos, postulantes y al Estado, conocer antecedentes de la eficiencia interna del sistema en materia de titulados, deserción y otras, y también en su eficiencia externa con relación al destino laboral de sus egresados".

[51] En julio de ese año, el ministro de Educación, José Pablo Arellano, dio a conocer un "marco de políticas para la Educación Superior" (Mineduc, 1997), muy similar al Mensaje antes reseñado, que recogía una propuesta formulada al CRUCh y el trabajo de diversas comisiones, así como "las inquietudes que se manifestaron con fuerza en los movimientos estudiantiles de mediados de ese año" (Allard, 1999: 27).

[52] Un *Informe del Consejo Superior de Educación* (1994) sobre el estado de la ES chilena, había señalado una serie de problemas críticos que enfrentaban las IES privadas en sus procesos de desarrollo, en especial: "la grave insuficiencia de recursos bibliográficos y de apoyo a la docencia" junto con la ausencia "de planes lúcidos e innovativos" para asegurar su disponibilidad; las dificultades "para formar cuerpos académicos propios, estables y de buen nivel"; la escasa institucionalización de la

habían alcanzado la plena autonomía (dos por la vía de la acreditación ante el Consejo y dos por la vía de la examinación);[53] hacia diciembre de 1999, 24 IES privadas habían conseguido ese estatus jurídico, que las liberaba de todo control externo (diez universidades, nueve IP y cinco CFT; 13 por vía de acreditación ante el CSE y 11 por vía de examinación). Muchas de esas IES comenzaron a abrir rápidamente nuevas sedes y carreras para expandir su matrícula.[54] De otro lado, un conjunto de IES no lograba consolidar sus proyectos institucionales, por lo que entre 1995 y 2000 se cerraron siete universidades, 14 IP y 51 CFT.[55] La opción binaria, al término del periodo de licenciamiento (plena autonomía o cierre) planteaba un dilema en los casos de desempeño intermedio, ya que, por un lado, existía el riesgo de que las IES "perdieran su capacidad de desarrollarse responsablemente" (buscando solo alcanzar la autonomía plena) y, por otro, "los procesos de cierre de universidades privadas fueron traumáticos y, muchas veces, sus estudiantes quedaron sin una adecuada protección, lo que hizo que el Consejo fuera especialmente reticente a aplicar esta medida" (Salazar y Leihy 2014: 142-143).

Con apoyo técnico y financiero del Banco Mundial, el Gobierno puso en marcha un "Programa de mejoramiento de la calidad y la equidad de la Educación Superior" (MECESUP),[56] lo que marcó el cambio de eje de la política de educación superior durante la administración Frei. Dicen Salazar y Leihy (2014: 148): "Ya no se trata de avanzar hacia un crecimiento cualitativo del sistema tradicional mientras se controla el desempeño de nuevos proveedores privados. Desde ahora, se prioriza consolidar la expansión del sistema mediante un mayor financiamiento a la demanda. En paralelo, se expande el aseguramiento de la calidad y se invierte selectivamente en investigación". Para instalar el nuevo proceso de acreditación, el gobierno hizo uso de la potestad

función de gobierno; la carencia en muchas instituciones de "capacidades de gestión apropiadas a la complejidad de los problemas que enfrentan", y "las limitaciones que conlleva una estructura de financiamiento basada casi únicamente en los aranceles de matrícula".

53 En 1994 había 32 universidades y 29 IP en proceso de "acreditación" (licenciamiento ante el CSE) y 10 universidades y 47 IP sujetos a examinación. De los CFT, 108 seguían en supervisión (según el DFL Nº 24 de 1981), 10 estaban en acreditación (acorde a la LOCE) y 17 en proceso de cierre, todos ante el ministerio de Educación.

54 El CNEd (2012) analizó la evolución de la matrícula de 23 universidades desde el momento de alcanzar su plena autonomía, dos años después y en 2012. Ocho de esas universidades presentaban una alta variación (un crecimiento promedio anual superior a 60% o superior a 800 alumnos como promedio anual) y siete universidades habían duplicado la oferta de carreras a solo 2 años de obtener la autonomía plena.

55 El CSE (1994) había dicho: "La ausencia de mecanismos de evaluación sistemática de alcance general, permite que coexistan instituciones que, pese a tener igual denominación, naturaleza y regulación jurídica, exhiben entre ellas niveles muy dispares de desarrollo y calidad. Del mismo modo, las señaladas deficiencias permiten la existencia de instituciones de desempeño notoriamente deficiente".

56 El convenio con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), por un total de USD241 millones, fue autorizado por Decreto Supremo de Hacienda Nº 1.654 de 1998. Los componentes originales del MECESUP eran: aseguramiento de la calidad; revisión de los mecanismos de financiamiento (basales y ayudas estudiantiles); fondo competitivo y fortalecimiento institucional.

reglamentaria: mediante los decretos de Educación Nos 51 y 225 de 1999[57] creó sendas comisiones asesoras del respectivo ministro, para "llevar a cabo ensayos metodológicos y procesos experimentales" con miras a implementar un "proceso de evaluación acreditativa de programas", tanto de pregrado como de postgrado, de IES autónomas. Estas fueron conocidas, respectivamente, como Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), la segunda radicada en CONICYT.[58] A la CNAP se le encargó además proponer al Mineduc las bases institucionales y el diseño de las normas legales y reglamentarias pertinentes, tanto para la acreditación de programas como de IES autónomas (los procesos experimentales que impulsó servirían para validar la propuesta). Quienes habían estado inicialmente a la cabeza del CSE (José Joaquín Brunner, Iván Lavados y María José Lemaitre), asumieron la conducción de la CNAP, promoviendo su integración por académicos prestigiosos y su independencia respecto del gobierno y de los intereses de las IES (Salazar y Leihy 2014:150).[59]

En materia de financiamiento, 94.2% de los recursos del MECESUP se canalizaría vía un fondo competitivo, buscando mejorar la calidad, pertinencia y capacidad de innovación de las IES (inicialmente solo del CRUCh). En 1999 se convocó y adjudicó el primer concurso del Fondo, financiando 57 proyectos por un total de USD 37 millones (Allard, 1999: 46-47). El año 2000 se incorporó la línea de formación de técnicos de nivel superior.[60]

Entre 1990 y 1999 los aportes para educación superior por Ley de Presupuestos aumentaron en términos reales 84,85% (de MM$95.994 a MM$177.446, moneda de 1999). Con todo, entre 1994 y 2000, la incidencia del Aporte Fiscal Directo (AFD) en el total del presupuesto de ES pasó de 57,31% a 47,6%, mientras que la del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) bajó de 13.83% a 8,5%; por contrapartida, los aportes para ayudas

---

57 Publicados el 6 de abril y de 26 de julio de 1999, respectivamente. El decreto que regulaba la CNAP fue modificado sucesivamente por los Decretos Supremos Nº 287 y Nº 541, de 2000, y Nº 019, de 2003.

58 La CONAP respondió a una propuesta del CRUCh y la experiencia desarrollada por CONICYT desde 1991 en la acreditación de programas de postgrado para la asignación de becas (Allard 1999: 53-54). La acreditación de programas de pregrado partió con Medicina, sobre la base de los avances de la asociación de Facultades del ramo, ASOFAMECH (Allard 1999:53 y 2014: 339; Salazar y Leihy, 2014: 149 y 151).

59 El considerando 8º del DS Nº 51, de 1999, señalaba que "el sistema de evaluación acreditativa debe reforzar la autorregulación" de las IES "y estar revestido de la necesaria independencia y solidez técnica". A su turno, su Art. 2º definió "evaluación de calidad" como un "proceso técnico cuya finalidad es asegurar la calidad" de las IES y sus programas, "mediante el desarrollo de procesos de autoevaluación y evaluación externa por medio de pares académicos, de acuerdo a procedimientos objetivos y públicos".

60 Abierta a CFT autónomos o en "acreditación", universidades e IP autónomos con 2 años de experiencia en ese tipo de formación, por cerca de USD1,66 millones. El DS Nº 547 de Educación, de 1997, Reglamento de Acreditación de CFT, creó una comisión asesora del Mineduc y estableció un procedimiento para el otorgamiento de la plena autonomía de los CFT acogidos a ese mecanismo (actual licenciamiento). Al tomar razón de este decreto, la Contraloría General de la República ratificó la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de ejecución respecto de las Leyes Orgánicas Constitucionales (en tal sentido, Caldera, 1985: 101-111).

estudiantiles aumentaron de 15,3% a 25,5% (pasó de 7,4% a 17% en Fondos de Crédito Universitario y de 7.93% a 8,5% en becas de arancel), lo mismo que el Fondo de Desarrollo Institucional, que pasó de 4.72% a 11,9%.[61] Fue, entonces, en el mandato de Frei que se comenzó a privilegiar los mecanismos de crédito estudiantil y de fondos competitivos. En 1998, además, se abrió la línea de crédito Corfo (por medio de bancos comerciales) para estudios de pregrado en IES autónomas, con 4.000 colocaciones, las que pasaron a 9.000 en 1999 (Allard 1999: 64). Los aportes para ciencia y tecnología, vía CONICYT, entre 1990 y 1999, crecieron 191% en términos reales, pasando de MM$10.161 a MM$29.597 (moneda de 1999).

Se restringió el espacio para becas porque el aspecto principal de la política de ayudas estudiantiles pasó a ser el de su focalización. El nuevo sistema de crédito (FSCU), se pensó, tendía a ese objetivo al establecer el sistema único de acreditación socio-económica (mejorando, además, los mecanismos de recuperación).[62] Respecto de las becas de arancel para estudiantes de IES del CRUCh (llamadas becas Mineduc), una evaluación de Cáceres y Chávez (1995) indica que el retorno social de estos programas estaba asociado a "la focalización de los beneficios entre los estudiantes de escasos recursos con buenos antecedentes académicos", junto con la tasa de becarios graduados en carreras de interés para el país.[63] Afinado el mecanismo de crédito –mediante la Ley N° 19.287– las becas debían ser "selectivas antes que masivas" (Cáceres y Chávez, 1995: 169). Una nueva evaluación (Bravo *et al.*, 1999), encargada por el ministerio de Hacienda, comparaba los programas de becas Mineduc y Gómez Millas,[64] señalando que las becas Mineduc presentaban "falencias en el diseño", ya que operaban conjuntamente y apuntaban al mismo objetivo que el FSCU, lo cual impedía distinguir efectos específicos asociados a las becas, restándoles transparencia y poniendo en duda su eficiencia y equidad. Las becas Gómez Millas, en cambio, habían innovado al restringir la autonomía de las IES en la administración de las becas, en pos de un "mejor control y mayor equidad en la asignación del beneficio, que ocurre en forma centralizada".

---

[61] Otros aportes, menores, creados en el período, son: la Ley de Reprogramación del Crédito Fiscal; el Fondo para Formación inicial de docentes (creado en 1997); el Convenio U. de Chile (formalizado en 1995), y el de la Ley Nº 19.200 (para apoyar a las universidades en materia de desvinculación de su personal). Este análisis fue realizado por el autor sobre la base de datos extraídos del *MINEDUC, División de Educación Superior. Presupuesto para el sector, 1994*; y Allard 1999: 55-62.

[62] La distribución del crédito universitario por quintil de ingreso familiar, según Larrañaga (1992), tendía a favorecer a los beneficiarios de mayores ingresos (la participación de los quintiles IV y V era de 22,9% y 23,2% respectivamente, en tanto que la de los quintiles I y II –los más pobres– era solo de 17,6% y 18,5%).

[63] Según el estudio, al primer año (1992), más de 50% de los beneficiarios había perdido el beneficio por no cumplir con los requisitos académicos que el programa exigía. Si en la década de los sesenta el énfasis del financiamiento era su aspecto distributivo, a partir de los años ochenta el énfasis pasó a ser la eficiencia del gasto público.

[64] En 1998 se crearon las becas Juan Gómez Millas para alumnos con 600 puntos o más en la PAA, egresados de la enseñanza secundaria subvencionada y con necesidad socioeconómica, matriculados en IES del CRUCh o autónomas. También, las becas para estudiantes destacados que ingresen a pedagogía. En 1999 se comenzó a entregar, además, la beca para hijos de profesionales de la educación (que consideraba 1.000 beneficiarios al año hasta llegar a 5.000 en régimen).

La conclusión del estudio fue que la beca Mineduc debería pasar a ser un componente del FSCU o diferenciarse, con propósitos y población-objetivo propios, asimilándose en este caso a la beca Gómez Millas.[65]

Este cambio en los énfasis de la política comenzó a generar un malestar al interior de las universidades del CRUCh. Salas (2001: 2-5) señaló que "la fragilidad financiera de las universidades tradicionales es estructural" y "es resultante de la política estatal y de la propia gestión universitaria". Esas IES habían tenido que diversificar sus fuentes de financiamiento, de modo que los ingresos de origen fiscal aumentaban, pero disminuía su participación en los ingresos totales (alcanzando en promedio un 40% en 1998). Así, era creciente la dificultad para financiar gastos operacionales con ingresos de operación (cuyo índice era de 0,66 en 1998), con los consiguientes problemas para financiar el crecimiento.

Atria (2013: 33-34) considera que la Concertación seguía forjando un "Estado neoliberal", caracterizado por el predominio de la "asistencia focalizada" y "la inexistencia o escasa relevancia de transferencias universales y programas de seguro social", privatizando así la desigualdad y promoviendo el desarrollo del mercado (en oposición al Estado de bienestar social-demócrata). En Educación (como en Salud, Seguridad Social y Vivienda) se aseguraba "una provisión mínima" para quienes no podían acceder a ella por su cuenta, lo que "no desplaza sino compensa la provisión de mercado" (Atria, 2013: 35). La ruptura de la nueva democracia con el régimen de Pinochet estaría dada por el "rostro humano" que la Concertación habría dado al neoliberalismo: "la adopción de un discurso que es incompatible con las características fundamentales del régimen del Estado neoliberal de bienestar", pues "el discurso político de la Concertación fue socialdemócrata, y esto cambió los términos en que estas cuestiones son discutidas". (Atria, 2013: 38).[66]

---

[65] Las becas Mineduc no eran oportunas, toda vez que se asignaban con posterioridad a la matrícula (el alumno no contaba con la certidumbre de haber obtenido el beneficio al momento de matricularse), lo cual sí era otra ventaja de las becas Gómez Millas.

[66] De modo similar, Garretón (2012) habla de "Neoliberalismo protegido y progresismo limitado". La frase de Aylwin: "Justicia en la medida de lo posible", puede extenderse –sostiene Garretón (2012:102)– a todas las acciones de su gobierno, en diversos campos, y a todos los gobiernos de la Concertación. Ahora bien, esa consolidación y legitimación del modelo heredado de la dictadura no fue ni una opción ideológica ni la única estrategia posible. La explicación, según Garretón, va por otro lado: la ausencia de debate político, el (exceso de) liderazgo presidencial y su entorno de núcleos tecnocráticos, el tipo de relación entre Presidente y los partidos políticos que lo apoyaban, y entre éstos y las organizaciones de la sociedad, etc. En el mandato de Frei, "primó una visión economicista y tecnocrático-empresarial que identifica la modernidad con la modernización" (*ibíd*., 105). Frei, en efecto, fue gran impulsor de los tratados de libre comercio. A pesar de los logros en materia económica y el impresionante aumento del gasto público en educación y salud, muchos comenzaron a sentirse descontentos, entre otros, con la mantención de las desigualdades, la precarización de las condiciones laborales, el deterioro del medio ambiente, la congestión urbana, la inseguridad ciudadana. Es así que después de las parlamentarias de 1997 comenzó al interior de la Concertación la disputa entre bandos de "autocomplacientes y autoflagelantes", debido a las supuestas subordinación de la política a la "lógica económica de mercado" y ausencia de un "proyecto político" (Garretón 2012 107, 119-120). Navia (2004: 55) subraya que la crítica "autoflagelante" se dio inicialmente en un contexto de

No todo fue tan malo, después de todo, durante la "política de los acuerdos" que dominó esa primera década de la transición democrática. Y no todo fue consenso: las principales divergencias entre los nuevos gobiernos y la oposición de derecha se centraron en la "triple alianza" entre "crecimiento, combate a la pobreza e igualdad" (Navia, 2004: 150). Aunque todos declaraban estar a favor de políticas que generasen mayor crecimiento y redujeran la pobreza, persistían diferencias relevantes "en cuanto a qué hacer con la desigualdad y hasta qué grado estamos dispuestos a sacrificar niveles de mayor crecimiento para disminuir la desigualdad existente". Como dice Navia, "ésta es la discusión ideológica y política más importante que enfrenta el Chile post-Pinochet" (*ibíd.*).[67] Hay dos palabras olvidadas por el modelo pinochetista y que ahora pasan a tener un lugar destacado en el debate político y el discurso jurídico: democracia e igualdad (Navia, 2004: 151). Y la lógica jurídica no es "monótona":[68] a diferencia de la lógica clásica, en el sistema jurídico cuando se agrega un nuevo elemento, las conclusiones (el significado de las disposiciones, las interpretaciones posibles y las relaciones entre las normas resultantes) pueden variar.

Para poner fin a la transición chilena no fue suficiente la detención de Pinochet en Londres y su consecuente renuncia al cargo de senador "designado",[69] pero, esa renuncia, unida a la asunción presidencial de Ricardo Lagos –un socialista como

---

expansión económica y saludables tasas de crecimiento. No es un descontento emanado del estancamiento económico: "La crítica autoflagelante surgea la vez que los índices de pobreza en el país se reducen drásticamente durante los primeros ocho años de los 90".

67 Para Navia, mientras que la derecha política –como la dictadura– ponía énfasis en la erradicación de la pobreza y en el crecimiento económico, la Concertación buscaba superar los problemas de desigualdad. Lo anterior se resume en la fórmula que Navia atribuye a Eugenio Tironi y que marcaría el sello de los gobiernos de la Concertación: "modernización para todos" (Navia, 2004: 182). El gran legado de la Concertación en la década de los noventa habría sido, por tanto, la "formación de una clase media emergente" y el "rápido crecimiento" de la cultura de dicha clase, así como la apertura y expansión de las oportunidades de consumo (Navia, 2004: 184). Ese legado, sin embargo, no fue acogido conscientemente por todos los partidarios del bloque e, incluso, haría sentirse avergonzados a una parte de los mismos. Más tarde, según se comentó en la Introducción de este trabajo, daría lugar a una nueva alianza política de centro-izquierda fundada en la crítica del pasado concertacionista, la Nueva Mayoría (Brunner, 2016).

68 Las lógicas no monótonas se desarrollaron con el propósito de dar cuenta de cómo argumentamos de hecho, dado que "al añadir información (premisas) modificamos nuestras conclusiones", lo cual va en contra del principio de monotonía de la lógica clásica. Así, en el Derecho –como en la vida ordinaria– "todas nuestras creencias" (todas nuestras premisas) "son revisables, pero no dejamos de tener una creencia aunque sepamos que una información adicional podría llevarnos a renunciar a ella; simplemente, la modificamos si (cuando) esto último ocurre" (Atienza, 2006: 133).

69 Pinochet fue detenido en una clínica de Londres, por una orden de captura internacional emitida por el juez español, Baltasar Garzón, el 16 de octubre de 1998. Garzón pretendía juzgar a Pinochet en España por crímenes cometidos durante su gestión contra ciudadanos españoles. El 4 de marzo de 2000, una semana antes del cambio de Gobierno, regresó a Chile dado que el ministro del Interior británico estimó que, en virtud de su deteriorado estado de salud, no estaba en condiciones de enfrentar un juicio. Se abrieron entonces múltiples causas en Chile en su contra, por violaciones de derechos humanos, delitos tributarios y corrupción. En agosto de 2000 fue desaforado por la Corte Suprema con lo que quedó inhabilitado para proseguir como senador.

Allende y un líder de la campaña por la recuperación de la democracia– generaron un escenario propicio para cambios más profundos.

5.3 Ricardo Lagos: Constitución "democrática" y educación superior de mercado

La Concertación sufrió un fuerte impacto con el resultado de la primera vuelta electoral de fines de 1999: el socialista Ricardo Lagos aventajó por apenas 31 mil votos a Joaquín Lavín, candidato de la derecha (Lagos obtuvo 47,96% de los votos mientras que Lavín consiguió 47,51%). En la segunda vuelta electoral –el estreno de este mecanismo institucional– Lagos se impuso por 187 mil votos, con 51,3% de los votos emitidos. Lagos era el primer Presidente socialista desde Allende y su campaña había resaltado la idea de "crecer con igualdad", buscando apartarse del énfasis modernizador de Frei. No obstante, la pérdida de electorado de centro ante Lavín y la presión por dar pruebas de gobernabilidad, lo llevó a mantener el sello tecnocrático de la gestión, en desmedro del discurso de corte "republicano". En su primer gabinete hubo más criterio político que técnico. La principal innovación fue la incorporación de seis mujeres al gabinete, entre ellas, Mariana Aylwin, ministra de Educación, y Michelle Bachelet, en la cartera de Salud. José Miguel Insulza asumió en Interior y Nicolás Eyzaguirre en Hacienda (Navia 2004: 250 ss.; Silva 2010: 212-217; Garretón 2012:121-123 y Jocelyn-Holt 2014a: 391-392).

Chile enfrentaba la primera recesión económica desde el retorno a la democracia, por causa de la denominada "crisis asiática".[70] Lagos (2012) dice haber entendido entonces que el país necesitaba reforzar su democracia, el crecimiento económico y la igualdad social. Por ello propuso "un cambio de énfasis para Chile": Ni la mera búsqueda del crecimiento (puesto que Chile aún era, al término del siglo, uno de los países con mayor concentración de la riqueza y peor tasa de desigualdad), ni una redistribución que abandonase los objetivos económicos y afectare por tanto la gobernanza. La suya fue, así, "una vía acorde a nuestras necesidades y a nuestra realidad" por lo que, en materia de derechos, la estrategia fue avanzar "gradualmente" (Lagos, 2012: 247-248, 275).[71] Para enfrentar la crisis económica se propuso un plan de

[70] La primera década bajo la Concertación, Chile creció a un promedio de 6,3% a pesar del resultado negativo de 0,8% en 1999. Durante el Gobierno de Lagos (2000-2006), el crecimiento bajó a un promedio de 4,3%; su popularidad, no obstante, comenzó a repuntar antes que lo hiciera la economía, debido a factores políticos y a la defensa chilena de la legalidad internacional en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ante la decisión de Estados Unidos de atacar a Irak en 2003 (Navia, 2006: 13-34).

[71] El programa de Ricardo Lagos se centró en los derechos, destacando como áreas críticas de políticas públicas la Educación y la Salud. Esto, según Soto (2016: 14) marca un giro desde "la preocupación por la estabilidad política del país hacia un énfasis por los derechos otorgados a la ciudadanía". Con todo, hubo un cambio de prioridades entre el programa de gobierno de Lagos y sus discursos del 21 de mayo (la cuenta anual ante el Congreso). Mientras que la idea de "derechos" predominaba en el programa, en los discursos la palabra "mundo" y "reforma" toman una mayor relevancia. Los otros conceptos

inversión pública en infraestructura (que, además, ayudaría a crear empleos) y reformas macroeconómicas para atraer inversionistas. A las tradicionales pautas de respeto al Estado de Derecho y a la independencia del Banco Central, se sumó ahora la institucionalización de una política contracíclica de "superávit estructural" (de 1% del PIB), que permitiría ahorrar durante los períodos de bonanza económica y aumentar el gasto fiscal durante las crisis. Asegurada la estabilidad económica, el siguiente paso fue expandir los tratados de libre comercio, iniciando negociaciones con la Unión Europea y Estados Unidos.

En materia de derechos, el propio Lagos (2012: 268-282) destaca los programas de "Vivienda social dinámica sin deuda" (cuyo objetivo era construir 100 mil casas modestas por año, para familias sin vivienda propia); la reforma de Salud, en especial el plan AUGE ("Acceso Universal con Garantías Explícitas");[72] la reforma del sistema de pensiones (aunque el sistema permanece privatizado, se asegura una pensión mínima subsidiada por el Estado y se mejoran las regulaciones del sistema de Isapres); el seguro de desempleo, así como el programa "Chile Solidario", que apuntó a difundir y mejorar el acceso a los servicios sociales entre los más pobres (cerca de 225 mil familias).

En el sector educación –aunque Lagos (2012) no lo subraya– hubo importantes reformas. De partida, se modificó la Constitución para establecer la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza media (hasta los 21 años de edad).[73] Luego, se aprobó la extensión de la jornada escolar completa,[74] reforma que nos importa no solo por los contenidos de la ley, sino porque dio lugar, además, a cuatro pronunciamientos del Tribunal Constitucional que son relevantes para interpretar el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. El primero –la STC Rol 410, de 2004– comienza con un capítulo dedicado precisamente a los "fundamentos constitucionales de la libertad de

---

que se mencionan de modo repetido en el mandato de Lagos fueron "pobreza" y "crecimiento" (Soto, 2016: 16).

[72] Ley N° 19.966, cuyo objetivo fue garantizar el acceso a 56 patologías que constituían el 70% de las atenciones hospitalarias. La idea inicial era financiar el AUGE con un Fondo de salud público-privado, pero la oposición del Senado (donde el Gobierno, a pesar de ganar las elecciones, aún no tenía mayoría) obligó a mantener los dos sistemas separados y recurrir a un aumento transitorio de impuestos –Ley Nº19.888– para solventar el déficit (Garretón 2012: 124-132). La reforma de salud incluyó, además, la Ley Nº 19.895 de Solvencia y Fiscalización de Isapres; la Ley Nº 19.937 de Autoridad Sanitaria y Gestión, que crea la superintendencia del ramo, y la Ley Nº 20.015, que reguló el sistema de Isapres, disminuyendo las discriminaciones que se producían, especialmente por género y edad, mejorando las garantías de los afiliados. Para Castiglioni (2006: 70, 84), aunque estas medidas son relevantes, no constituyen reformas radicales con respecto al modelo existente", debido a "la distribución del poder gubernamental, la debilidad relativa de los actores no gubernamentales y las posiciones ideológicas de los actores políticos relevantes".

[73] Ley N° 19.876, de 22 de mayo de 2003.

[74] Ley N° 19.979, de 6 de noviembre de 2004. Dado que aún un número importante de establecimientos educacionales no había ingresado al régimen de JEC, se amplió el plazo previsto por la Ley N° 19.532 y se la hizo obligatoria para los nuevos establecimientos. Los establecimientos municipales y los particulares considerados "vulnerables" debían adscribirse al sistema en 2007, y los demás a partir de 2010.

enseñanza".[75] Los otros se resolvieron por cuestiones formales o procedimentales.[76] Además se dictaron las Leyes Nº 19.873 –de Subvención para la Retención Escolar–,

[75] La STC Rol 410-2004, rechazó un requerimiento de diputados de derecha respecto a los nuevos requisitos para establecimientos subvencionados de enseñanza, a saber: que al menos 15% de sus alumnos posean vulnerabilidad socioeconómica (salvo que no se hubieren presentado suficientes postulaciones); regulación de los procesos de selección (incluyendo el monto máximo de arancel que se podía cobrar a los padres) y el deber de establecer un Consejo Escolar; lo acogió, en cambio, para una disposición que impedía negar la renovación de la matrícula de los alumnos, fundada, como condición suficiente, en el no pago de compromisos económicos contraídos por el padre o apoderado. El fallo expone que si bien el derecho a la educación y la libertad de enseñanza son diferentes, "existen numerosos e importantes vínculos entre ellos", dado que el objeto de la educación (el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida) se lleva a la práctica a través de la enseñanza (c. 7º). El núcleo esencial de la libertad de enseñanza –sus elementos definitorios e inafectables– se condensa en las facultades de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. Así, se reconoce el derecho de abrir o crear establecimientos educacionales de cualquier nivel, "de acuerdo con el ideario del proyecto educativo de los fundadores respectivos". Los fundadores o quienes les sigan, pueden determinar asimismo las características del establecimiento en nexo con sus objetivos, los métodos para lograrlos, los rasgos típicos de la docencia y de los profesionales que la ejercen; el régimen de dirección, administración y responsabilidad, las reglas de orden y disciplina, el sistema financiero y los vínculos con otras instituciones. Por último, "mantener" implica "conservar o sostener el establecimiento en el tiempo, modificando su organización" o "cerrarlo o transferirlo a terceros". Por tanto, "la libertad de enseñanza supone el respeto y protección de la plena autonomía, garantizada por la Constitución en favor del fundador o sostenedor del establecimiento respectivo, para la consecución de su proyecto educativo, en los ámbitos docente, administrativo y económico" (c. 10º), y comprende también la posibilidad de "impetrar la subvención estatal correspondiente" (c. 11º). Las exigencias de la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional son "las únicas cuatro restricciones susceptibles de ser aplicadas", sólo por ley ceñida a la Constitución y "con el propósito de precaver o sancionar el ejercicio desviado o ilegítimo" de este importante "derecho esencial" (c. 12º). De otro lado, "otorgar la subvención" es "una obligación ineludible", no una decisión de cumplimiento discrecional ni entregada a la magnanimidad del Estado; pues, ante la imposibilidad del Estado de cumplir por sí solo la "obligación primordial" (de educar), requiere compartirla con los establecimientos de enseñanza privados que acceden al beneficio (c. 19º). El deber del Estado de otorgar la enseñanza gratuita ha de ser cumplido "con diligencia especial", siendo insostenible argumentar que, por no haber acciones y recursos jurisdiccionales para compeler a los órganos públicos competentes a cumplir ese cometido, puedan "eludirlo, o satisfacerlo discrecionalmente" (c. 23º). El TC subraya que la libertad de enseñanza, ejercida legítimamente y en un ambiente de certeza jurídica, junto con otras libertades, como las de expresión, reunión y asociación, resultan "insustituibles para el fortalecimiento y desarrollo del Estado Constitucional de Derecho y de la Democracia". Es el bien común el que motiva la cooperación e integración de los esfuerzos compartidos del Estado y la sociedad civil en educación (c. 24º).El principio de autonomía de la asociación, correlativo a la subsidiariedad estatal, "es de aplicación amplia", con lo cual los establecimientos pueden ejercer plenamente la libertad de enseñanza, "sin intervención o injerencia indebida del Estado ni de terceros". Ciertamente, para recibir la subvención los establecimientos deberán cumplir ciertas exigencias legales, "adecuadas y proporcionadas al control que ella lleva consigo" y "razonables" en relación con la finalidad de asegurar el derecho a la educación. Desde el ángulo constitucional, por lo tanto, la intervención estatal "se concilia con la libertad y autonomía", pero la libertad de enseñanza no puede quedar subordinada a los fines del reconocimiento oficial o al otorgamiento de la subvención (c. 26º). Ahora bien, el sistema de financiamiento diseñado para los establecimientos educacionales subvencionados parte de la base "que el aporte estatal no es suficiente para que dichas entidades puedan cumplir su cometido" y se les autoriza a cobrar matrícula y derechos

N° 19.993 y N° 19.961, que tratan, respectivamente, sobre normas salariales y mecanismos de evaluación para los docentes.

Las dos reformas más importantes al sistema de educación superior, desde 1990, fueron iniciativas de Ricardo Lagos. El 11 de junio de 2005 se publicó la Ley N° 20.027, que establece el Crédito con Aval del Estado (CAE) y en 2006 se aprobó la ley N° 20.129, que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad de Educación Superior (SINAC-ES).[77]

El plan piloto de acreditación desarrollado por la CNAP avanzó con éxito, según Salazar y Leihy (2014: 152), gracias a tres factores "clave": la persuasión del mundo universitario respecto del valor diferenciador (de "sello de calidad") que tendría la acreditación;[78] la vinculación de esta con nuevas posibilidades de financiamiento (como el MECESUP), así como el carácter prioritario del aseguramiento de la calidad en la política sectorial.

En rigor hubo un factor adicional: el alto consenso en torno a la necesidad de implementar estas políticas (Fernández: 2011: 241). Para promover ese consenso, el ministerio de Educación (2000) difundió antecedentes sobre la *Conferencia y la Declaración Mundial sobre la Educación Superior* que tuvo lugar en París, el 31 de agosto

---

de escolaridad a los padres o apoderados de los alumnos. Si tales obligaciones se postergaran de un periodo escolar hasta el inicio del año siguiente, se desconocería dicha base "real" y se colocaría "en grave riesgo de subsistencia a los establecimientos educativos subvencionados" (c. 84º).

[76] La STC Rol 413, de 26 de julio de 2004, declaró inconstitucionales las disposiciones sobre concursabilidad de los cargos de directores de Establecimientos de Educación y jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal, incorporadas por indicación del Ejecutivo durante la tramitación, por no tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. La STC Rol 422, de 18 de octubre de ese año, se dictó en virtud del control preventivo –normas materia de LOC– y aplicó un criterio análogo. A su turno, la STC Rol 423, de 18 de octubre de 2004, declaró inconstitucionales ciertas disposiciones sobre requisitos de acreditación de directores de establecimientos municipales, una por remitirse a un DFL y otra por hacerlo de manera muy amplia a un reglamento. El ejercicio de la libertad de enseñanza, indicó el Tribunal Constitucional, sólo puede ser regulado por LOC y todas las materias que inciden en ella "no pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas" (c. 22º). En esas materias sólo cabe la potestad reglamentaria de ejecución (c. 13º).

[77] La Ley del CAE se originó en el Mensaje N° 511-348, de 2 de abril de 2003 (Boletín N° 3223-04), en tanto que la Ley del SINAC-ES se inició por Mensaje N° 512-348, de misma fecha (Boletín N° 3224-04). El proyecto de SINAC-ES se aprobó más de un año después que el CAE, lo que muestra lo equivocado de aquellos análisis que plantean que el segundo fue una moneda de cambio para aprobar el proyecto sobre acreditación (*v.gr.*, Geoffroy 2011). Como apunta Barroilhet (2014), la acreditación era un mecanismo diseñado para equilibrar equidad en el acceso con calidad de la oferta, pero terminó (por la dinámica del sistema y los errores en el diseño institucional) desplazándose a favor del primero.

[78] Haber involucrado en un inicio a las facultades e IES más prestigiosas dio legitimidad a la Comisión y a los procesos que impulsaban (Zapata, 2004: 145), e hizo que "aquellas que seguían en la cadena de prestigio quisieron imitarlas", generando una alta demanda por la acreditación de carreras (Salazar y Leihy 2014: 154). Hacia 2007 –cuando cesa su actividad– la CNAP había acreditado a 55 de las 66 IES participantes, que representaban (a ese año) 70% de la matrícula de pregrado, y 338 de 379 programas acreditables (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2007: 43-44).

de 1999.[79] La Declaración pone énfasis en que las IES "han de someterse a evaluaciones internas y externas", realizadas con transparencia, "por expertos independientes" y prestando atención a los contextos institucionales, "a fin de tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad" (p. 19). Asimismo, dice que la ES "ha de considerarse un servicio público" y, si bien requiere fuentes de financiamiento diversificadas, privadas y públicas, "la gestión y la financiación han de ser instrumentos de la mejora de la calidad y la pertinencia". Las IES, finalmente, "han de gozar de autonomía en sus asuntos internos, pero han de rendir cuentas a la sociedad de modo claro y transparente" (p. 21).[80] El ministerio de Educación (2001) publicó más tarde las conclusiones del "Foro de la Educación Superior".[81] La CNAP presentó en 2002 una propuesta también aprobada por la CONAP (MECESUP, 2002).[82]

---

[79] En el texto, junto con destacar el auge y la creciente importancia de la ES para el desarrollo económico y social, se observa que en todas las regiones del mundo la ES "está en crisis", dado que el aumento de las matrículas no se condice con la capacidad financiera de los Estados ni con las oportunidades de inserción laboral de los egresados (p. 13). Ello hace prioritario ampliar el acceso sobre la base del mérito, renovar los sistemas e instituciones de educación superior y fortalecer los vínculos con la sociedad, en especial con el mundo del trabajo. La renovación de la ES, en tanto, debe articularse en torno a cuatro exigencias básicas: "la pertinencia, la calidad, la gestión y la financiación, y la cooperación internacional" (p. 14).

[80] La publicación del ministerio de Educación incluye dos análisis comparados. Brunner (2000, 25-37) advierte sobre las crecientes dificultades de los gobiernos para financiar por sí solos la "empresa masiva" de la ES, ya que la tasa de aumento de la matrícula "supera el crecimiento de los países y el incremento del gasto fiscal" (p. 29). De otro lado, la masificación y la multiplicación de IES, que amenazan la calidad y los efectos de equidad, el aumento de los costos de la ES de calidad y el deber del Estado de asegurar la eficiencia de los recursos invertidos en ella, imponen que los gobiernos e IES "se hagan cargo de asegurar y mejorar la calidad" de la ES, "informen y respondan públicamente por ella" (p. 33). Según Lemaitre (2000, 39-43), los mecanismos de acreditación de la ES surgen debido al crecimiento y diversificación de la ES, "la introducción de elementos de competencia, la lógica de mercado en el sector y la necesidad de responder a los requerimientos de la globalización" (p. 39). Distingue cuatro modelos: 1. Desarrollo de estrategias de autorregulación y *accountability*, con IES autónomas que deben rendir cuenta pública de su gestión; 2. Inicio de procesos de descentralización, donde existe un alto grado de control estatal; 3. Cambios de política para desarrollar estrategias de evaluación, planificación estratégica o mayor autonomía institucional, en contextos que dificultan su implementación (caso de América Latina), y 4. Países con un alto grado de control y planificación centralizada. En todos, dice Lemaitre, se observa una tendencia hacia la autorregulación y el desarrollo de mecanismos de aseguramiento de la calidad.

[81] El Foro fue convocado por la ministra Mariana Aylwin en julio de 2000 para consensuar y formular propuestas destinadas al sector. Reunió a un conjunto amplio de actores y funcionó en tres comisiones, sobre: 1) Nuevos desafíos de la sociedad del conocimiento y el desarrollo productivo, contribución de las IES; 2) Rol del Estado, y 3) Articulación del sistema de educación superior. Entre otras conclusiones, se señalaba que la regulación debía apuntar a "aquellos mecanismos referidos al aseguramiento de la calidad y a la difusión de información confiable y válida sobre las características del sistema y sus componentes", y que "los desafíos que Chile enfrenta se centran en la calidad del sistema, entendida esta como un requisito fundamental para el ejercicio de la equidad".

[82] Geoffroy (2011) sugiere que la iniciativa de la política se encuentra en un grupo de técnicos (expertos en el área) que ejercen roles institucionales y que obtienen apoyo del poder político para poner el problema en la agenda. Observa que no hubo discusión entre múltiples alternativas técnicas, sino que la discusión giró siempre en torno a la propuesta generada por dichos técnicos. Finalmente, destaca

El Mensaje del proyecto de ley, recogiendo la propuesta de la CNAP –y a tono con los documentos de la época– señalaba que la ES chilena ofrecía más oportunidades de acceso que nunca antes; pero, atendidas la gran diversidad de IES y carreras, así como la creciente movilidad de estudiantes y profesionales, la calidad de la educación superior pasaba a ser una cuestión central de la política pública. Estos cambios y el consiguiente establecimiento de sistemas de acreditación de la ES, según el Ejecutivo, eran una tendencia mundial.[83] Por ello, no bastaba con ampliar el acceso a la educación superior –objetivo al que apuntaba el CAE– sino que todos debían comprometerse con la calidad de la formación entregada. Los objetivos de esta iniciativa fueron, expresamente: 1. Dar garantía pública de la calidad de las IES y de los programas que imparten;[84] 2. Promover y apoyar el mejoramiento continuo y sistemático de las IES y de los programas que ofrecen;[85] 3. Establecer una instancia de coordinación del conjunto de funciones y actividades que apuntan al desarrollo de la calidad de la ES, y 4. Mejorar las condiciones para el desarrollo de una educación superior capaz de responder a estándares de validez nacional e internacional.

La finalidad del CAE, de otro lado, era otorgar financiamiento a estudiantes de IES privadas y a los segmentos medios de las universidades del CRUCh (cuyo nivel de recuperación de los crédito no era suficiente para atender las crecientes demandas de ayuda estudiantil).[86] La Ley N° 20.027 estableció un sistema para intermediar recursos

---

que la influencia de actores supranacionales –el Banco Mundial– facilitó la entrada del problema a la agenda gubernamental.

[83] Incluso, se estaba avanzando hacia sistemas regionales de acreditación y reconocimiento de estudios, como los de la Unión Europea y el MERCOSUR.

[84] El proyecto busca institucionalizar la evaluación y acreditación de IES autónomas y programas de pre y postgrado, perfeccionando los procesos de definición, recolección y procesamiento de información. Para el Ejecutivo, en el contexto de una oferta diversificada y masiva, la información es un elemento central para orientar las decisiones de los jóvenes, sus familias y el mercado laboral. De este modo, las decisiones de los ciudadanos relativas a la ES, se verían apoyadas por antecedentes sólidos, provenientes de la propia comunidad técnica, profesional y académica, y refrendados por el Estado.

[85] El proyecto operaba con una definición de calidad que -según el Mensaje- era al mismo tiempo rigurosa, porque recogía la experiencia y expectativas del medio académico y profesional, y flexible, porque las exigencias se aplicaban en el marco de la respectiva misión y proyecto institucional. Ello permitía, a juicio del Ejecutivo, garantizar la calidad salvaguardando la autonomía y la diversidad.

[86] El sistema nacional de ayudas estudiantiles se apoyaría en cuatro mecanismos: i) un fondo de becas, que agruparía las múltiples ayudas no reembolsables que entrega el Estado para ES, mejorando su focalización; ii) el FSCU para los estudiantes de las universidades del CRUCh; iii) un crédito sustentable y sin exigencia de aval para estudiantes de IES autónomas acreditadas; y iv) un sistema de ahorro para el financiamiento de la ES. El sistema integrado de becas sigue pendiente. El año 2002 se aprobó la Ley N° 19.848 que buscaba mejorar el funcionamiento del FSCU, incluyendo la reprogramación de deudas vencidas y mecanismos para potenciar la recuperación de créditos. La Ley N° 18.899, de 18 de agosto de 2003, amplió los plazos y flexibilizó las normas de reprogramación. La Ley N° 20.027 abordó los dos últimos componentes, si bien el sistema de ahorro no llegó a tener un impacto real. La idea matriz del proyecto era: "Velar porque la falta de ingresos no sea un impedimento para acceder a la Educación Superior". El Mensaje reconoce que el Gobierno, hasta entonces, había concentrado sus esfuerzos para apoyar el financiamiento de estudiantes de las universidades del CRUCh. El mecanismo complementario (créditos Corfo), había obstaculizado el acceso a miles de jóvenes por la exigencia de contar con un aval que hacían los bancos. En 2002 se

entre el mercado de capitales y los alumnos, bajo condiciones de mercado (aunque más favorables que los créditos disponibles hasta entonces).[87] Las IES garantizan 90% del crédito en primer año, 70% en el segundo año y 60% en adelante, hasta el egreso, mecanismo que busca comprometerlas con la seriedad de la selección y la retención de sus alumnos (la garantía se hace efectiva si los alumnos desertan). El Estado garantiza el 90% del crédito desde el egreso del alumno hasta la extinción del préstamo, así como el diferencial entre ese 90% y lo que avalan las IES a partir del segundo año de estudios. La ley creó asimismo la Comisión Administradora del Sistema de Créditos con Garantía Estatal para Estudios Superiores (Ingresa), organismo colegiado conformado por representantes del Estado y de las IES participantes del sistema.[88] De este modo, desde la perspectiva de política pública, esta ley introdujo varias innovaciones: Primero, no pone como requisito de elegibilidad la naturaleza u origen de la institución en que se matricula el alumno sino el hecho de encontrarse acreditada (lo cual, como se verá, ha provocado algunos efectos no deseados). Las IES participantes deben garantizar, además, solvencia financiera y contribuir al financiamiento de la Agencia. En tercer lugar, el crédito se otorga por un monto máximo determinado anualmente por los ministerios de Educación y de Hacienda, para cada carrera e institución (el llamado "arancel de referencia") y el plazo máximo de financiamiento está asociado (aunque no limitado) a la duración de las carreras. Los créditos, en cuarto lugar, son originados por

implementó un programa experimental de mil créditos sin aval, pero, dice el Mensaje, se requerían soluciones de largo plazo "a la falla de mercado que genera este problema estructural". La Comisión de Educación de la Cámara de Diputados analizó la experiencia comparada, las ventajas y desventajas de los sistemas de becas, de préstamos comerciales y de créditos-renta (contingentes al ingreso), constatando que en la mayoría de los países en que hay cobro efectivo de aranceles (Australia, Nueva Zelanda, Holanda, Reino Unido, Estados Unidos, etc.) existe una combinación de becas y créditos. Véase, Historia de la Ley (HL) Nº20.027, pp. 32-41. El proyecto avanzó sin mayor debate o dificultad, gracias al liderazgo del ministro de Educación, Sergio Bitar, y la jefa de Educación Superior, Pilar Armanet. En la Cámara de Diputados, el proyecto fue aprobado en general el 16 de junio de 2004, por 95 votos a favor, ninguno en contra y una abstención, y fue aprobado en particular el 17 de agosto de 2004, por 90 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones. En el Senado, la aprobación en general, el 27 de octubre de 2004, y en particular (8 y 23 de marzo de 2005) fue unánime (votaron 32 y 31 senadores, respectivamente). Lo mismo ocurrió en el tercer trámite (sólo votaron en contra el diputado Sergio Aguiló y el senador Nelson Ávila), en que la única discusión relevante fue la exigencia de contar con acreditación para que las IES pudieran acceder al sistema.

[87] La tasa de interés real –determinada anualmente por la Comisión y fija por todo el plazo del crédito otorgado– fluctuó inicialmente entre 6,09 y 4,91 % (Banco Mundial, 2011). La administración y cobranza de los créditos está en manos de las entidades financieras.

[88] La STC Rol 444, de 24 de mayo de 2005, se enfocó en las normas relativas a la Comisión.La Comisión debe definir y organizar el proceso de postulación y adjudicación de los créditos; verificar el cumplimiento de los requisitos de las IES, de los estudiantes y de los créditos, para acceder a la garantía estatal; verificar que las IES "cuenten con respaldo suficiente para solventar garantías de deserción académica que otorguen", y velar por la sustentabilidad del sistema de créditos con garantía estatal "a través de su financiamiento en el mercado de capitales" (Art. 22 de la ley). De ahí se ha entendido que su misión consiste en "expandir las oportunidades de acceso al sistema de educación superior en Chile", para los alumnos que cumplen con criterios académicos y socioeconómicos específicos (Banco Mundial, 2011).

los bancos comerciales chilenos, que costean la mayor parte de los mismos, aunque una proporción variable se paga con recursos aportados por el Estado, por la vía de la recompra.

A medida que avanzaba la tramitación del proyecto de CAE, comenzaron a intensificarse las protestas estudiantiles, especialmente en las universidades del CRUCh. En 2005 la matrícula total del sistema alcanzaba a 619 mil estudiantes y comenzaba a concentrarse en IES privadas.[89] Tanto el Presidente Lagos como el ministro Bitar anunciaban que a 2012 se llegaría al millón de estudiantes en ES, con la consiguiente necesidad de duplicar los aportes para ayudas estudiantiles, alcanzando una cobertura en torno a 50% del grupo etario respectivo (Bitar, 2005). La proyección financiera del CAE (defendida en el Congreso por el director de Presupuestos, Mario Marcel) hablaba de beneficiar 5.350 alumnos el primer año, con un costo de MM$8.070 de 2004, llegando a 67 mil alumnos al año 10, con un costo en régimen de MM$150.000 de ese año. Durante la fase final de tramitación del CAE, el ministro Bitar y parlamentarios de la Concertación enfatizaban que no se trataba de privatizar la educación superior ni de "bancarizar" el acceso a este nivel de enseñanza, sino de ampliar y garantizar el acceso a esta.[90] Bitar hizo también hincapié en el refuerzo del FSCU, que había tenido un incremento presupuestario de 10% anual, en los últimos 3 años, y valoró la aprobación de esta ley como "un gran paso" en la reforma del sistema de ES, que se completaría con otras iniciativas en trámite (HL, p. 695).[91]

El cuadro de reformas legales incluye la Ley N° 19.955, de 14 de julio de 2004, que no se refiere a educación sino que modifica la Ley de Protección al Consumidor (Nº 19.496), pero que, al sujetar a sus disposiciones los contratos de servicios

[89] El número de IES descendía a 221: 63 universidades, 47 IP y 111 CFT. El mayor crecimiento de matrícula entre 2000 y 2005 ocurrió en las universidades privadas (por efecto de la obtención de "plena autonomía"), que pasaron de 103.805 a 193.177 alumnos. Las universidades del CRUCh representaban ahora 40% del total de la matrícula, con 247.969 estudiantes (Fuente: CNEd).

[90] Decía el ministro Bitar, por ejemplo: "¿Es más o menos mercado? Es menos mercado… la educación superior no puede estar librada al mercado, por tratarse de un bien público" (HL, p. 622). El diputado Carlos Montes reforzó esta idea sugiriendo que se pasaría a un "mercado más regulado" (HL, p. 669) y luego Bitar insistió que esta normativa apunta a la equidad y a favor de la igualdad en las oportunidades de acceso (HL, p. 686). El senador Augusto Parra subrayó que el proyecto tiende a realizar y garantizar el derecho a la educación (HL, pp. 248, 279, 501, 691). No hubo mayor mención a la gratuidad, salvo una referencia al *Informe Bricall* (sobre estado del arte de las universidades en España, año 2000) que advertía sobre el riesgo de una selección "adversa", *i.e.*, de atraer estudiantes que no podrían completar sus estudios. El diputado Jaime Quintana señaló que un financiamiento gratuito "no es realista ni posible, ni mucho menos solidario y equitativo" y que la ES debía ser financiada "por quienes se benefician de ella" (HL, p. 20). El senador José Antonio Viera-Gallo planteó que no debía pasar del próximo Gobierno sin introducir reformas de fondo en la ES chilena (HL, p. 681). Este deseo no se vería cumplido.

[91] De esas otras iniciativas, se aprobaron en el período la Ley N° 20.044, de 23 de agosto de 2005, que establece facultades en materias financieras para las universidades estatales; la Ley N° 20.060, de 27 de septiembre de 2005, que facultó al Presidente de la República para dictar, mediante un DFL y sobre la base de la propuesta realizada por la propia comunidad universitaria, los nuevos estatutos de la Universidad de Chile, y la Ley N° 20.054, de 27 de septiembre de 2005, que modificó la LOCE, restableciendo la exclusividad universitaria de la carrera de trabajo social (Boletín N° 2792-04).

educacionales,[92] ha tenido un impacto relevante en la jurisprudencia del área (León, 2014). Cabe recordar que, en tanto personas jurídicas, la ley confiere a las IES potestades normativas, específicamente para regular su organización y funcionamiento interno;[93] además, las IES suelen relacionarse con los estudiantes o sus apoderados mediante contratos de prestación de servicios que cabe calificar como "contratos de adhesión".[94] Hernández (2002) observó que la carencia legislativa respecto a los derechos y deberes del estudiante deja entregada la regulación de esta materia únicamente a los reglamentos institucionales –y a los contratos– y el control de éstos en manos de los Tribunales. Hasta julio de 2004, la vía principal –casi exclusiva– para asegurar los derechos de los estudiantes y establecer límites a la potestad normativa de las IES había sido el recurso de protección (artículo 20 de la Constitución). Por esa vía, la jurisprudencia había entendido, por ejemplo, que la potestad sancionatoria corporativa debe ajustarse a las garantías mínimas del "debido proceso" que impone el artículo 19 N° 3 de la Constitución (*i.e.*, derecho a audiencia y defensa del afectado; imparcialidad del comité encargado de juzgar a los alumnos; procedimiento, instancia y sanciones establecidas previamente en la reglamentación, etc.) y respetar el derecho de propiedad sobre la calidad de estudiante.[95] Uno de los objetivos de la nueva ley de protección al

---

[92] El Art. 2° de la ley vigente (indicación de un grupo de diputados) sólo hace aplicables a los contratos educacionales las normas de equidad y contratos de adhesión, información y publicidad (engañosa), incumplimiento y procedimiento judicial, excluyendo explícitamente las reclamaciones por la "calidad de la educación o por las condiciones académicas fijadas en los reglamentos académicos vigentes a la época del ingreso a la carrera o programa respectivo, los cuales no podrán ser alterados sustancialmente, en forma arbitraria". El Art. 3 ter de la ley en vigor establece un "derecho de retracto" en favor de los alumnos que se matriculen en alguna IES, que debe ser ejercido en el plazo de diez días contados desde la publicación de los resultados de admisión de las Universidades del Consejo de Rectores.

[93] Esto se traduce, en el caso de las IES, en la libertad para fijar sus estatutos, con algunas menciones que exige la ley, y para dictar su reglamento interno, reglamentos que rigen la labor académica, etc. Estos son aprobados por la asamblea de socios o directorio, pero son obligatorios para todos los miembros de la entidad. La LOCE, como se ha dicho, reconoce la "autonomía" de las IES, pararegirse por sí mismas, "de conformidad con lo establecido en sus estatutos" (Art. 104 de la actual Ley General de Educación).

[94] Aquél "cuyas cláusulas han sido propuestas unilateralmente por el proveedor sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido" (Art. 1.6 de la Ley N° 19.496). Sus características son la generalidad (la oferta se dirige a múltiples destinatarios), la permanencia y la minuciosidad de sus reglas (López, 2010:118).

[95] Los fallos citan otros derechos afectados, dado que el derecho a la educación mismo (artículo 19 N° 10) no se encuentra protegido por esta acción. Así, la SCS, Rol N° 20.123-1992, de 23 de diciembre de 1992, acogió un recurso de protección interpuesto contra la Universidad de Los Andes por haber suspendido a una alumna embarazada, siendo soltera, lo cual "no puede considerarse como un acto inmoral", constitutivo de falta grave acorde al reglamento interno. Se estimó afectada la garantía del artículo 19 N° 24 de la Constitución, "puesto que la calidad de estudiante universitario faculta al interesado para acceder a un título profesional cumpliendo las exigencias universitarias y legales", configurando una especie de propiedad sobre derechos incorporales (cc. 6°, 7° y 8° de la SCA de Santiago, confirmada). En similar sentido, la SCS, Rol N° 2.295, de 10 de mayo de 2000, acogió un recurso contra el IP Adventista, señalando que negar la toma de ramos a una alumna embarazada matriculada importa una discriminación, que vulnera el derecho de igualdad ante la ley (Art. 19 N° 2

consumidor fue prevenir que en los contratos de adhesión se puedan imponer "cláusulas abusivas" al adherente, *i.e.*, aquellas que "en contra de las exigencias de la buena fe" y atendiendo a parámetros objetivos, "causen en perjuicio del consumidor, un desequilibrio en los derechos y obligaciones que para las partes deriven del contrato".[96]

En otro orden de materias, durante el periodo del Presidente Ricardo Lagos se aprobaron cuatro reformas constitucionales: i) la que establece el estatuto constitucional de los ex presidentes de la República (Ley N° 19.672 de 28 de abril de 2000); ii) la que modifica la convocatoria y reunión del Congreso Pleno para ratificar reformas constitucionales (Ley N° 19.671 de 29 de abril de 2000); iii) la que elimina la censura cinematográfica, sustituyéndola por un sistema de calificación, y consagra el derecho a la libre creación artística (Ley N° 19.742 de 25 de agosto de 2001),[97] y iv) la que algunos han denominado la "gran reforma" de 2005 (Ley N° 20.050, de 26 de agosto de 2005), que buscaba explícitamente poner término a la "transición" y establecer un consenso estable en torno a la Carta Fundamental, manteniendo, sin embargo, algunos de sus rasgos característicos, como la impronta presidencialista.[98] Esta última fue la conclusión de un largo proceso de negociación entre el gobierno y la oposición que se inició en julio de 2000 y se prolongó hasta agosto de 2005, mediante el acuerdo político más importante desde 1989.[99]

---

de la Constitución), ya que dicho estado o la lactancia materna no son impedimentos para ingresar y permanecer en un establecimiento de ES ni puede estimarse que constituyan un acto deshonesto, inmoral o falta conforme al respectivo reglamento (cc. 2° y 3º de la SCA de Chillán, confirmada).

96 Art. 16 letra g) de la Ley N° 19.496. Según este precepto, son casos de cláusulas abusivas, aquellas que: faculten a una de las partes a dejar sin efecto, modificar o suspender unilateralmente el contrato, salvo que vaya en beneficio del comprador en ciertos contratos; establezcan incrementos de precio no aceptados expresamente por el consumidor; pongan de cargo del consumidor los efectos de deficiencias, omisiones o errores administrativos; inviertan la carga de la prueba en perjuicio del consumidor; limiten la responsabilidad del proveedor privando al consumidor de su derecho de resarcimiento, y las que incluyan espacios en blanco.

97 Esta reforma se vio impulsada por la sentencia de 5 de febrero de 2001de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la prohibición de la película *La última tentación de Cristo* (Caso Olmedo Bustos y otros) y la apertura del caso 12.142 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la acusación contra la periodista Alejandra Matus e incautación de *El libro negro de la justicia chilena*. Funk (2006: 45) sostiene que dicha reforma –con las reformas legales que le siguieron, a la Ley de Prensa, de Seguridad Interior del Estado y de Procedimientos Judiciales– contribuyó al "destape" cultural chileno, en tanto "ayudó al desarrollo de un ambiente de incipiente libertad".

98 Esta reforma introdujo 58 enmiendas en 12 capítulos de la Carta Fundamental. Con la firma de Lagos, el Decreto 100 del ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 22 de septiembre de 2005, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución. Véase: Nogueira, 2008 y Carrasco, 2005.

99 El proceso parte con dos proyectos de reforma constitucional, uno de parlamentarios de gobierno y el otro de la oposición, que fueron analizados conjuntamente en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, espacio donde se gestó el acuerdo. Un actor relevante fue el ministro del Interior, José Miguel Insulza, quien presentó, como vicepresidente de la República, las indicaciones contenidas en el Mensaje N° 221-344, de 10 de septiembre de 2001 (véase: Fuentes, 2012; Nogueira, 2008).

La reforma de 2005 eliminó los denominados "enclaves autoritarios" del texto constitucional (Cumplido, 2005). En efecto, puso fin a la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas (restableciendo la facultad del Presidente de la República para destituirlos) y al carácter "tutelar" del Consejo de Seguridad Nacional (Verdugo, 2005 y Agüero, 2006); suprimió los senadores designados (Pérez, 2005) y restringió los derechos que pueden verse afectados por los estados de excepción constitucional, sujetándolos al control parlamentario (Bulnes, 2005). También se modificó la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional[100] y se simplificó –levemente– el procedimiento de reforma constitucional. Con esta reforma se consolidó en Chile un "constitucionalismo robusto",[101] en términos de un sistema institucional que asegura la supremacía constitucional, incluyendo el control concentrado de constitucionalidad de las leyes (ex ante y ex post) y procedimientos agravados de reforma la Carta Fundamental (León, 2007a: 266). Adicionalmente, se fortaleció el control parlamentario del gobierno mediante la formalización de comisiones investigadoras e interpelaciones parlamentarias (Cordero, 2005); se extendió el periodo de sesiones del Congreso; se perfeccionó la integración de los tratados internacionales al derecho interno y se clarificó su aplicabilidad, mientras no sea retirado de acuerdo con las normas de derecho internacional (Nogueira, 2008 y 2005b).

Aunque se eliminó del texto constitucional la referencia al sistema electoral binominal,[102] para permitir su reforma vía LOC, se mantuvo un quórum equivalente al de reforma constitucional: tres quintos de los parlamentarios en ejercicio (Art. 13° transitorio).[103] Según Garretón (2012: 133-134), al mantener el sistema electoral –y legitimar el modelo socioeconómico implícito en la Carta Fundamental– la reforma no

---

[100] Conforme al Art. 93, el TC chileno está facultado para: "6°. Resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución; 7º Resolver por la mayoría de los cuatro quintos de sus integrantes en ejercicio, la inconstitucionalidad de un precepto legal declarado inaplicable en conformidad a lo dispuesto en el numeral anterior". Véase: Nogueira (2005a), especialmente pp. 441-505; Pfeffer, 2005: 334-426; Zúñiga, 2005: 551-696, en especial Colombo (2005), y Ríos (2007).

[101] Se alude aquí al trabajo de Nino (1997: 15-17). El mayor grado de "robustez" constitucional se daría, según este autor, con la instauración de un determinado modelo político y económico en el texto constitucional. Atria (2013, 2014a) sostiene que la Constitución de Chile estaba diseñada para mantener un sistema neoliberal. No cabe decir lo mismo –me parece– del texto vigente.

[102] Un "amarre" institucional cuya reforma quedó pendiente, favoreciendo la sobre-representación (y el virtual empate) de las dos principales fuerzas políticas. Para Atria (2014a: 51), este es un segundo "cerrojo" de la Constitución, que, al asegurar a la derecha la votación que necesita para vetar una LOC, hace imposible lo que el primer cerrojo, dichas leyes con su quórum de aprobación, ya hacía muy difícil.

[103] La sustitución del sistema electoral binominal por uno "proporcional inclusivo" se concretó, recién, con la Ley N° 20.840 de 5 de mayo de 2015, que aumentó de 120 a 150 el número de diputados y de 38 a 50 el de senadores. Ello, previa ley de reforma constitucional, N° 20.725 de 15 de febrero de 2014, que eliminó el guarismo "120" del Art. 47 de la Constitución (número de diputados) y modificó su Art. 13 transitorio.

logró cancelar "el debate futuro sobre una nueva Constitución".[104] Atria (2013: 43-45) incluye la "Constitución de 2005" entre las "operaciones o instituciones neoliberales" y sostiene que la mantención de "los pilares del Estado neoliberal" se tradujo en la continuidad dictadura-Concertación.[105] Fuentes (2012) califica el "pacto" de 2005 como una "operación política", en que primó "la lógica pragmática y de la gradualidad" y en la que la élite política –basándose en el principio de representación– se fue distanciando de las aspiraciones de la ciudadanía, excluyéndola del proceso constituyente. El propio Lagos (2012: 350), pese a que en 2005 puso su firma en la Constitución, reconoció luego el desafío de elaborar una nueva Carta Fundamental, "a partir de los cambios que ya se han logrado".

En suma, Lagos, como dice Navia (2004: 247), quiso ser el primer Presidente de Chile del siglo XXI, pero terminó siendo el último del siglo pasado. Su sucesora, Michelle Bachelet, será el símbolo de quienes aspiran a iniciar un nuevo ciclo en nuestra historia institucional.

5.4 Michelle Bachelet (2006-2010): la ciudadanía como actor político relevante

Michelle Bachelet –también socialista– asumió en marzo de 2006 la presidencia de la República y fue la primera mujer en nuestra historia en ocupar ese cargo.[106] Bachelet había anunciado un "gobierno ciudadano", de "caras nuevas" y paritario en materia de

---

[104] Una crítica similar, en tono más político, formulan Cristi y Ruiz-Tagle, 2006: 136-137. Señalan que Lagos, quien en su tesis *La concentración del poder económico* propuso la abolición de la propiedad privada como única solución para evitar la concentración económica en Chile, "ha pasado a la historia como el Presidente en cuyo mandato se produjo una de las mayores concentraciones de ingresos en la historia". Esta, junto con las limitaciones del pueblo para ejercer el poder constituyente que reclama desde 1990, son las grandes paradojas de la –que estos autores denominan–"Quinta República", que expresan "un déficit de civismo republicano y democrático", que se debería, en parte, "a distorsiones en la representación".

[105] Dicha continuidad estaría caracterizada por el principio de focalización, que se expresa en las reformas laborales, en la política de financiamiento compartido de la educación particular subvencionada, adoptada en 1993 (Atria, 2013: 40-42), y en el Plan AUGE y el Fondo de Compensación Solidaria (*ibíd*., 49-51).

[106] Insunza y Ortega (2013) indagan en el "fenómeno Bachelet", que se desató en Chile desde que fuera la primera mujer en Latinoamérica en asumir el ministerio de Defensa, en enero de 2002. Resaltan su particular biografía: hija de un ex general de la FACh torturado por la dictadura, exiliada en la República Democrática Alemana, agnóstica y separada. También su rápido ascenso en las encuestas desde que, desde un *mowag* del Ejército, inspeccionara las poblaciones de Santiago en el crudo invierno de 2002; su distancia con los partidos y el *establishment* concertacionistas (se declaró "del tipo autoflagelante") y su conexión con las audiencias. Más que el resultado de un proyecto político, su llegada a la Presidencia fue, como dicen Insunza y Ortega (2013: 17) impuesta por las circunstancias. En primera vuelta, solo obtuvo 45,9% de los votos, frente a 25,4% de su rival, el derechista Sebastián Piñera (otro candidato de derecha, Joaquín Lavín, alcanzó 23,2% de los votos, de modo que, a primera vista, el resultado parecía una derrota de la Concertación). Bachelet, a diferencia de Lagos, no moderó su discurso de campaña, buscó en cambio el apoyo del PC y se impuso en segunda vuelta con 53,5% de los votos, contra 46,5% de Piñera.

género, que instauraría una nueva forma de hacer política, dando cuenta del cambio cultural que se estaba viviendo en Chile. Ello se tradujo en un discurso anti-tecnocrático, que anunciaba una mayor participación ciudadana en las políticas públicas.[107] Quizás como un signo de ese cambio, la primera parte de su gobierno estuvo caracterizada por diversas "movilizaciones", inaugurando, según Garretón (2012: 136-138), la época de la agenda liderada por los movimientos sociales, que suplen la "falta de relato" de los gobiernos.

La primera movilización a nivel nacional fue la denominada de los "pingüinos": una multitud de estudiantes secundarios que inundaron las calles reclamando por restricciones en el uso del pase escolar en la locomoción colectiva, el costo de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y nuevas becas de alimentación. Los estudiantes terminaron exigiendo reformas de fondo: la derogación de la LOCE y el mejoramiento de la educación pública.[108] Esto causó un primer cambio de Gabinete[109] y la creación de una comisión asesora para proponer una reforma legal que, más tarde, daría forma a la nueva Ley General de Educación (LGE).[110] Luego vino la movilización de los trabajadores subcontratistas de la minería del cobre, que demandaban mejores condiciones salariales y laborales en general. En respuesta, se creó un Consejo Asesor Presidencial para la equidad en el trabajo. La tercera movilización involucró masivamente a la población de la Región Metropolitana, severamente afectada por una reforma mal diseñada e implementada, tanto, que se tornó proverbial: el "Transantiago" –nuevo sistema de transporte público para la capital– pasó a ser el símbolo de una política pública deficiente. Esta movilización gatilló una crisis política, pues deterioró

[107] Si bien Bachelet no recurrió a los tecnócratas del gobierno de Lagos, hizo una "alianza estratégica tácita" con el *think tank* Expansiva, cuyo líder, Andrés Velasco, fue su ministro de Hacienda (Silva, 2010: 221-223). Bachelet constituyó una serie de comisiones para proponer reformas, por ejemplo al sistema binominal (a cargo de Edgardo Böeninger) o al sistema previsional (a cargo de Mario Marcel), las que estaban constituidas en su mayoría por expertos en la materia, pero también por representantes de la sociedad civil (*ibíd.*, 228).

[108] Todo comenzó con dos simples anuncios, en abril de 2006: el alza en el valor de la PSU (que había reemplazado a la PAA, por acuerdo del Consejo de Rectores Nº 76 de 2002) y la restricción del uso del pase escolar (un beneficio para hacer uso, a costo subsidiado, del sistema de transporte público) a solo dos veces al día. En mayo la situación derivó a un paro nacional y todo el mundo habló de la "revolución de los pingüinos" (en alusión al uniforme de los alumnos y alumnas de los liceos públicos).

[109] En julio de 2006 salieron los ministros del Interior, Andrés Zaldivar, y de Educación, Martín Zilic (ambos DC), y la ministra de Economía, Ingrid Antonijevic (PPD). En Educación asumió Yasna Provoste (DC).

[110] El *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación* (2006) indica que se requieren "cambios sustantivos en la institucionalidad educativa, los que deben comenzar con una ley sustitutiva de la actual LOCE, que le otorgue legitimidad y garantice efectivamente el derecho a una educación de calidad" y que resulta imprescindible definir estándares de calidad para todos los establecimientos del país y "crear una Agencia Pública de Aseguramiento de la Calidad" (pp. 14-15). El Consejo se hizo parte del diagnóstico de que en el Chile de 2006 existía "asimetría entre libertad de enseñanza y derecho a la educación", ya que este derecho no estaba debidamente garantizado, especialmente en referencia a la calidad (p. 16).

seriamente la imagen de la Presidenta, provocando otro cambio de gabinete.[111] Dice Garretón (2012: 138) que mientras las dos primeras protestas originaron políticas públicas, la tercera fue respuesta a una política respecto de la cual no se consultó a la ciudadanía. Era este un fenómeno nuevo, emergente: la agenda pública dejaba de ser controlada eminentemente por el gobierno y comenzó, crecientemente, a ser condicionada por los movimientos sociales, aunque aquél mantuvo la capacidad de decisión final.[112]

La primera ley educacional del período (que, como vimos, fue presentada por Lagos) fue la N° 20.129 (de 17 de noviembre de 2006), que estableció el sistema de aseguramiento de la calidad de la ES, el cual incluye las funciones de licenciamiento (de IES nuevas) a cargo del CSE; de acreditación voluntaria (de IES autónomas y programas de doctorado) a cargo de la CNA; de acreditación voluntaria de carreras y programas[113] ante agencias privadas, supervisadas por CNA, y de reconocimiento oficial e información pública, a cargo del ministerio de Educación.[114] Esta distribución competencial no es excluyente,[115] por lo que la ley establece un Comité de Coordinación integrado por el Mineduc, el CSE y la CNA. La ley N° 20.129 contiene diversas normas de rango LOC, entre ellas las relativas a la CNA.[116]

---

[111] En marzo de 2007 fueron reemplazados los ministros Sergio Espejo, de Transportes y Telecomunicaciones; Vivianne Blanlot, de Defensa; Paulina Veloso, de la Secretaría General de la Presidencia, e Isidro Solís, de Justicia.

[112] Silva (2010: 231), citando a Peter Evans, caracteriza el estilo de conducción de este período con la expresión "autonomía enraizada" (*embedded autonomy*), pues la tecnocracia gubernamental abre canales "de comunicación y consulta con representantes de los sectores sociales involucrados en cada decisión", manteniendo una relativa autonomía en la decisión final.

[113] Salvo en el caso de las carreras de Medicina y Pedagogía, cuya acreditación se hace obligatoria.

[114] Según el Art. 50 de la ley, las IES deben proporcionar al ministerio un "conjunto básico de información", que considera, a lo menos, la individualización de sus socios y directivos; información relativa a la naturaleza jurídica de la institución, a su situación patrimonial y financiera y al balance anual auditado; y datos estadísticos relativos a alumnos, docentes, recursos, infraestructura y resultados del proceso académico. El reglamento determinaría la información específica que se requerirá, y sus especificaciones técnicas. Como aún no se había dictado el reglamento respectivo, la Contraloría decidió, a favor de la Universidad Gabriel Mistral, que una solicitud de información financiera correspondiente al año 2011, efectuada en 2012, excedía las atribuciones legales del Ministerio (Dictamen CGR N° 74.259-2012).

[115] El CSE y la CNA poseen atribuciones de información pública y pueden activar el procedimiento de revocación del reconocimiento oficial de IES privadas; el CSE actuaba como segunda instancia de ciertas decisiones de CNA (aquellas que no daban lugar a la acreditación) e interviene en el procedimiento de reconocimiento oficial, y el Mineduc, como es sabido, tiene a su cargo la política sectorial.

[116] Ese factor hizo más lenta la tramitación de esta ley en el Senado, donde la Concertación no reunía esos votos pero creyó posible establecer la obligatoriedad de la acreditación. El proyecto había avanzado rápido en la Cámara de Diputados: el 16 de diciembre de 2003 fue aprobada en general, por 65 diputados, y el 20 de enero de 2004 lo fue en particular, por 69 diputados (68 contra 32 votos en el caso de las normas con rango de LOC). El informe de la comisión respectiva incluyó un análisis de legislación comparada (España, Argentina, Colombia, Francia y México) que resultaba similar a la propuesta (HL, pp. 39-40). En el Senado se citaron asimismo los casos de Australia y Nueva Zelandia; y la votación en general fue muy favorable: 39-1 (21 de julio de 2004). Pero allí se recibieron 798

Luego se aprobó la Ley N° 20.158, de 29 de diciembre de 2006, que otorga beneficios para profesionales de la educación. El proyecto surgió de un acuerdo entre el Gobierno y el Colegio de Profesores de Chile y se tramitó en menos de un mes. Seguía la senda de asociar las retribuciones de los docentes a su perfeccionamiento y establecer incentivos vinculados a su desempeño, como estrategia central para avanzar en la calidad de la educación. En educación superior se aprobó también la Ley N° 20.261, de 19 de abril de 2008, que creó el Examen Unico Nacional de Conocimientos de Medicina (Eunacom), como requisito habilitante para los médicos que ingresen al sistema público de salud,[117] y la ley N° 20.374, de 7 de septiembre de 2009, que facultó a las universidades estatales a establecer un mecanismo de incentivo al retiro para sus funcionarios, otorgándoles otros beneficios.

A partir de enero de 2008, con un equipo más conservador (ya sin paridad de género y con mayor presencia de políticos de partido), encabezado por Edmundo Pérez Yoma como ministro del Interior, el gobierno de Bachelet puso énfasis en la idea fuerza de avanzar hacia un "Estado de protección social" –es decir, garantizar derechos sociales– y en el manejo de la crisis financiera de 2008. Lo primero se tradujo en un conjunto de iniciativas para crear una red de protección (Chile Crece Contigo; becas escolares y de educación superior; seguro de cesantía y subsidio de contratación de jóvenes; aumento de coberturas del plan AUGE, etc.) y en una reforma previsional Garretón 2012: 139-152).[118] Se aprobó también la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, N° 20.285.[119]

---

indicaciones, con lo que la votación en particular se extendió (la acreditación obligatoria fue rechazada por no alcanzar el quórum de LOC). El senador Viera-Gallo dejó planteada una duda central: "Aquí se produce una disyuntiva muy fuerte entre lo que se quiere y lo que se puede. Y cuando uno se enfrenta a ella, en política, debe hacer un juicio de prudencia. ¿Cuál? Si el cambio es útil para rectificar lo que existe o si consolida lo que se desea modificar profundamente" (HL, p. 491). El cambio, se pensó, era en todo caso relevante. La STC Rol Nº 548, de 26 de septiembre de 2006, estimó constitucionales los preceptos contenidos en la Ley 20.129 que se refieren a la CNA y al proceso de acreditación. La ley define a la Comisión como un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio (fue uno de los cambios introducidos en el Senado).

[117] Le entrega el diseño y administración de la prueba a la asociación que reúna el mayor número de Escuelas de Medicina del país, que tengan al menos una promoción de graduados y sus carreras acreditadas según la Ley N° 20.129. Un reglamento del ministerio de Salud debe asegurar la objetividad, transparencia e igualdad de la prueba y su adecuación al perfil profesional requerido (DS Nº 8 de 2009 de Salud).

[118] Ley N° 20.255 de 17 de marzo de 2008. Esta reforma anticipa algunas ideas que se expandirán luego en el programa del segundo gobierno de Bachelet: frente al modelo de ahorro individual, con administradoras privadas y libertad de elección del trabajador, en que el Estado sólo garantiza una pensión mínima, se proponía establecer un "pilar solidario" que asegurase una pensión básica universal con financiamiento compartido. Hubo también una propuesta parlamentaria para crear una AFP estatal, con miras a aumentar la competencia y universalizar la cobertura del sistema. La solución de "compromiso" estableció la inclusión del BancoEstado (estatal) y las compañías de seguro (privadas) en el mercado previsional, que así se mantuvo sin alterar sus rasgos principales (Garretón 2012: 148-151).

[119] Publicada el 20 de agosto de 2008. Establece un principio de "transparencia activa", en cuya virtud los servicios públicos (incluidas las IES estatales, según STC Rol 1.892-2011) deben mantener a

El Gobierno sufrió un traspié el 17 de abril de 2008, cuando, acogiendo la acusación constitucional Nº 16 de la Cámara de Diputados, el Senado declaró responsable a la ministra de Educación, Yasna Provoste, por la causal de "haber dejado la Constitución y las leyes sin ejecución".[120] Mónica Jiménez (DC) asumió el ministerio de Educación.

Es a partir del primer gobierno de la Presidenta Bachelet que se observa un cambio en el nivel del discurso constitucional, trasladándose –en lo que aquí nos interesa– del eje de la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Se aseveró que la educación es un derecho social y, con esta base, se propusieron cambios en los valores fundamentales que ordenan la organización misma del sistema educativo. Bachelet presentó, en efecto, sendos proyectos de ley para: i) reformar la Constitución en orden a establecer el deber del Estado de velar por la calidad de la educación;[121] ii) crear una subvención preferencial para alumnos vulnerables; iii) aprobar una Ley General de Educación (LGE), en reemplazo de la LOCE, y iv) crear la Agencia de la Calidad y (re)establecer la superintendencia de Educación. La ley Nº 20.248, de 1º de febrero de 2008, establece en esa línea una subvención escolar preferencial (SEP) para alumnos prioritarios –por su condición socioeconómica– de la educación parvularia, básica o media.[122]

---

disposición del público, en su sitio web y de manera actualizada, antecedentes sobre su estructura orgánica; funciones y marco normativo; planta de personal y sus respectivas remuneraciones; adquisiciones y contrataciones; transferencias de fondos públicos; actos y resoluciones con efectos sobre terceros; trámites y requisitos para tener acceso a los servicios que presta; subsidios y otros beneficios que entrega el servicio, con una nómina de los beneficiarios de los programas sociales en ejecución; mecanismos de participación ciudadana; presupuesto asignado, así como los informes y auditorías sobre su ejecución, etc. Además, la ley consagró el derecho de toda persona de solicitar, acceder y recibir la información que obra en poder de los órganos del Estado, estableciendo un procedimiento para ello y las situaciones de excepción en las que se permite al órgano requerido no entregar la información requerida ("transparencia pasiva").

[120] Fue el primer caso de destitución mediante el mecanismo previsto en los artículos 52 y 53 N° 1 de la Constitución de 1980. Se aprobó en el Senado por 20 votos a favor y 18 en contra, en el capítulo relativo a no corregir las graves infracciones e irregularidades cometidas por la Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana en materia de recursos públicos. Véase: Seaman, 2013.

[121] Ese proyecto (Mensaje 137-354, Boletín 4222-07, de 6 de Junio de 2006), que no se aprobó, perseguía: a) incorporar explícitamente los deberes del Estado de resguardar el derecho a la educación y de velar por la calidad de la misma; b) facultar al legislador común para regular la creación, organización y mantención de establecimientos educacionales y determinar los mecanismos básicos para asegurar la calidad de la educación; y c) establecer la procedencia del recurso de protección para el derecho a la educación, bajo las mismas condiciones en que se ampara el derecho a vivir en un medio libre de contaminación.

[122] Para impetrar el beneficio, el sostenedor debe eximir de cobro a los alumnos prioritarios; aceptar a los alumnos en un proceso de admisión que, hasta sexto básico, no considere el rendimiento escolar previo o potencial del postulante ni antecedentes socioeconómicos del grupo familiar; informar a los postulantes y sus padres y apoderados del proyecto educativo y reglamento interno, para que ellos lo acepten expresamente; "retener" a los alumnos hasta 6º básico, sin que el rendimiento sea óbice para la renovación de matrícula; destinar esos recursos al plan de mejoramiento educativo y suscribir un "Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa" con el Mineduc (arts. 6º y 7º).

Las reformas educativas de los Gobiernos de la Concertación concluyeron en 2009, con la Ley Nº 20.370,[123] que sustituyó la LOCE y reemplazó el CSE por el Consejo Nacional de Educación (CNED), que quedó a cargo del licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior, incluyendo los CFT. El proyecto se alineaba con la idea de que el desafío de cobertura estaba siendo desplazado por el de la calidad de la educación y la equidad en la distribución de las oportunidades educativas. Esas prioridades, junto con la evidencia de que existen diferencias significativas en los aprendizajes de los alumnos que son dependientes de factores socio-económicos, demandaban nuevas instituciones e instrumentos de política educativa. En consecuencia, se propuso un nuevo marco regulatorio para fijar un currículum nacional actualizado y flexible; definir roles y estándares de desempeño, y establecer nuevas agencias públicas encargadas de hacer operativos los criterios generales que señala la ley, o de supervigilar el cumplimiento de los estándares y evaluar los resultados de la enseñanza. En suma, se trataba de establecer derechos concretos, tanto en la dimensión prestacional de la educación como en la de participación y no exclusión; terminar con las discriminaciones y la segmentación del sistema escolar, y proveer la más amplia información, para que alumnos, padres y apoderados, profesores y sostenedores (la sociedad) dispusieran de herramientas de discernimiento y de control sobre la calidad de la educación que se imparte.[124]

Las críticas –durante el debate de la ley– apuntaron principalmente a la propuesta de exigir a los establecimientos privados que opten a la subvención estatal que se organicen como personas jurídicas sin fines de lucro y la prohibición de seleccionar –y de expulsar- alumnos durante todo el ciclo de la enseñanza básica. Respecto a la "prohibición del lucro" la oposición de derecha esgrimió argumentos de tipo pragmático, en cuanto sería un desincentivo a la iniciativa privada y a la inversión en educación. Respecto al segundo punto, se invocaron argumentos que pretendía ser de principios. Se dijo que la selección con base en el desempeño académico no es arbitraria y, por ende, no debería ser excluida de las facultades administrativas de los establecimientos (autonomía organizativa). Se alegó, en fin, a tono con la doctrina del TC, que la libertad de creación de centros educativos importa también la de fijar el ideario del mismo (los valores que lo inspiran y que promueve), de la cual se derivaría la facultad de excluir a los alumnos (¿a los padres?) que no adhieran a él.[125] En definitiva,

---

[123] Publicada el 12 de septiembre de 2009. El texto vigente de la llamada Ley General de Educación (LGE), que incluye las normas de la LOCE sobre ES, se refundió y sistematizó en el DFL Nº 1 (Ed.) de 02 de julio de 2010. Las referencias a la ley vigente (LOCE o LGE) corresponden a este texto normativo.

[124] Véase el Mensaje Presidencial Nº 55-355 de fecha 9 de abril de 2007.

[125] En León (2007b) se refutan esos argumentos, argumentando que la organización del sistema escolar y los mecanismos para asegurar la equidad en el acceso a los bienes educativos tienen que ver con el derecho de todos a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. De ese modo, en un sistema escolar que pretende asegurar la provisión de un derecho básico, financiado con aportes públicos, no cabe que los sostenedores invoquen un supuesto derecho adquirido tendente a retirar excedentes para beneficio privado, sobre todo cuando el sistema no está cumpliendo a la altura de las expectativas sociales. De otra parte, sino se asegura la cobertura universal de educación preescolar y ésta no es vinculante para la educación básica, ¿acaso no es discriminatoria la selección que pretende

se transó en la exigencia de constituirse como personas jurídicas –con o sin lucro– de objeto único (Art. 46, letra a) y en la prohibición de seleccionar hasta sexto básico, para no afectar, entre otros, a los "liceos de excelencia".[126]

La LGE operó como una ley "estandarte", porque generó dos fallos del TC que incorporaron cambios a la interpretación vigente de los derechos fundamentales a la educación y libertad de enseñanza. En ellos se reconoce expresamente que la calidad de la educación está comprendida en el derecho a la educación (no fue necesaria, por tanto, la reforma constitucional); que el Estado tiene el deber de adoptar las medidas a su alcance para que la educación que reciban los alumnos sea de la mayor calidad posible y que mejorar la calidad de la educación es una finalidad que legítimamente puede y debe perseguir el legislador. En ese sentido, cuando se dicta una regulación general –que afecta por igual a todos los participantes de la educación reconocida oficialmente– existe una configuración de la libertad de enseñanza y no una restricción a ella.[127]

---

basarse en el "desempeño" o capacidad de aprendizaje de los alumnos, en los primeros años del ciclo básico, cuando ésta no produce más que una segmentación basada en el capital cultural y social de los padres? Finalmente, si los tratados sobre derechos humanos prohíben la discriminación por razones religiosas, ¿por qué hemos de tolerar que nuestro sistema escolar con financiamiento público excluya a niños por las creencias de sus padres?

[126] En el primer trámite, en la Cámara de Diputados, se acordó reestructurar la educación básica y media, con una duración de 6 años cada una (Arts. 25º y 46º letra a de la ley aprobada). Recientemente, la Ley N° 21.049, de 30 de noviembre de 2017, extendió el plazo para adecuarse a esta reforma hasta 2026. El Art. 3º de la LGE incluye, entre otros principios del sistema educativo chileno (aplicables a todos los niveles): a) universalidad y educación permanente; b) calidad de la educación; c) equidad del sistema educativo ("asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad"); d) autonomía ("definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan"); e) diversidad (de procesos y proyectos educativos así como de sus destinatarios); f) responsabilidad (en el sentido de *accountability*); g) participación; h) flexibilidad; i) transparencia ("La información desagregada del conjunto del sistema educativo, incluyendo los ingresos y gastos y los resultados académicos, debe estar a disposición de los ciudadanos, a nivel de establecimiento, comuna, provincia, región y país"), y j) integración.

[127] Conforme a la STC Rol 1361, de 13 de mayo de 2009 (requerimiento de parlamentarios de oposición sobre el proyecto de LGE), "cuando la Constitución asegura el derecho a la educación, exige que el Estado adopte las medidas para que la que reciban los alumnos sea de la mayor calidad posible". Por ende, si una norma "persigue ese objetivo y establece mecanismos idóneos para alcanzarlo", no cabe formular reproche alguno salvo que infrinja otro principio constitucional. El legislador puede modificar el régimen jurídico cuando posee una justificación legítima y recurre a un medio adecuado y proporcional, que busca mejorar la calidad y equidad de la educación, y se basa en estudios y experiencias que demuestran la necesidad de adoptar esas medidas. No hay discriminación cuando las nuevas normas legales se aplican gradualmente y a todos los afectados que se encuentran en idéntica situación jurídica. La STC Rol 1363, de 28 de julio de 2009 (control preventivo del proyecto de LGE), señaló a su vez que la libertad de enseñanza no puede separarse del derecho a la educación, del que es la contraparte. El Estado puede perfectamente establecer regulaciones con miras a la realización del derecho a la educación, pues la comunidad debe contribuir a su desarrollo y perfeccionamiento. Además, mejorar la calidad de la educación es un fin "que legítimamente puede perseguir el legislador"; sobre todo, al quedar comprendida en la garantía del derecho a la educación, su persecución "es una exigencia que el legislador y la autoridad deben requerir" (c. 19°).

En 2010 la matrícula de ES llegó a 900.936 estudiantes (43,6% de la población entre 18 y 24 años); en tanto que el número de IES siguió reduciéndose, llegando ese año a 117 (60 Universidades, 44 IP y 73 CFT). La matrícula de las universidades del CRUCh, entonces, era menos de un tercio del total.

Durante el primer gobierno de Bachelet se aprobaron nueve reformas constitucionales (más que en cualquier otro hasta la fecha), partiendo por la que establece la obligatoriedad de la educación parvularia en su segundo nivel de transición (Ley N° 20.162, de 16 de febrero de 2007).[128] De otro lado, Bachelet –guiada por su ministro de Hacienda, Andrés Velasco– mantuvo los equilibrios macroeconómicos y la austeridad fiscal. En tiempos de crisis (a partir de septiembre de 2008) la popularidad de ambos se incrementó, terminando Bachelet con 81,4% de aprobación (un capital que le permitiría, al cabo de un período presidencial, la reelección). Sin embargo, ya se percibían "signos de agotamiento" de la Concertación, que enteraba 20 años en el poder (Garretón, 2012: 138); tanto así que dicha coalición fue derrotada en las siguientes elecciones por el candidato de derecha, Sebastián Piñera, que prometía –con otro énfasis– una "nueva forma de hacer política" (Silva 2010: 238).

5.5 Agenda legislativa del (primer) gobierno de Sebastián Piñera

La Concertación sufrió un "sismo electoral" a fines de 2009 (Morales y Navia, 2010): la centro-derechista "Coalición por el Cambio" obtuvo 44% de los votos en la primera vuelta presidencial (el candidato de la Concertación, Eduardo Frei, no llegó a 30%) y un resultado similar en la elección parlamentaria, logrando la mitad de los senadores electos y una mayoría relativa en la Cámara de Diputados (58 *versus* 54 de la Concertación). Sebastián Piñera fue elegido en segunda vuelta con 51,6% (3.563.050 votos). La primera tarea que tuvo que acometer este Gobierno fue de reconstrucción, tras un verdadero terremoto que afectó al país, que luego sería conocido como "27F".[129]

La primera ley en materia educacional de la administración Piñera fue la Nº 20.452 que establece normas de excepción en materia de subvenciones.[130] Luego se

[128] Las otras reformas aprobadas fueron: la que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández (Ley N° 20.193, de 30 de julio de 2007); la que regula entrada en vigencia de normas procesales (Ley N° 20.245, de 10 de enero de 2008); la que consagra el sufragio como derecho de los ciudadanos (voto voluntario) y su inscripción automática (Ley N° 20.337, de 4 de abril de 2009); la de Asociacionismo Municipal (Ley N° 20.346, de 14 de mayo de 2009); la que autoriza al Estado para reconocer el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional (Ley N° 20.352, de 30 de mayo de 2009); la que modifica la fecha de la elección presidencial (Ley N° 20.354, de 12 de junio de 2009); la de Gobierno y Administración Regional (Ley N° 20.390, de 28 de octubre de 2009) y la de Transparencia, modernización del Estado y calidad de la política (Ley N° 20.414, de 4 de enero de 2010).

[129] Un terremoto grado 8,8 en la escala de Richter afectó a diversas regiones del país el 27 de febrero de 2010. El sismo y el tsunami que originó causaron 521 muertes y dejaron dos millones de damnificados en 233 comunas de las 346 que tenía el país

[130] Esta ley, de 26 de julio de 2010, fija reglas especiales para el cálculo de la subvención y exceptúa del requisito de JEC a establecimientos ubicados en las regiones afectadas por la catástrofe del "27F". También se aprobaron en el período las Leyes N° 20.501, N° 20.550 y N° 20.637, disponiendo

aprobó la ley N° 20.483, que amplía el plazo y permite la transferencia de la calidad de sostenedor del establecimiento, para los efectos de ajustarse a exigencia Art. 46 letra a) de la LGE.[131] Pero la más relevante, sin duda, fue la Ley N° 20.529, de 27 de agosto de 2011, sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.[132] Esta ley creó la Agencia de Calidad de la Educación, cuyo objeto es evaluar y orientar el sistema educativo para que propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativas (Art. 10º); y la superintendencia de Educación, que tiene por objeto fiscalizar que los establecimientos educacionales se ajusten a "la normativa educacional", así como la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados (y respecto de los sostenedores de los establecimientos particulares pagados, en caso de denuncia), proporcionar información a las comunidades educativas, atender denuncias y aplicar las sanciones que corresponda (Art. 48º).[133]

En educación superior las únicas leyes aprobadas en este período se refieren al sistema de créditos estudiantiles, a saber: la Ley N° 20.572, de 4 de febrero de 2012, sobre reprogramación, para mejorar los índices de recuperación de los FSCU, y la Ley N° 20.634, de 4 de octubre de 2012, que modifica la Ley N° 20.027, otorgando beneficios a los deudores del CAE. Establece una tasa de interés real anual del 2% y un límite a la

---

incrementos a la Subvención Escolar Preferencial y a la regular, incentivos por desempeño a profesores y establecimientos; así como la Ley N° 20.536 sobre violencia escolar.

[131] La STC Rol N° 1851, de 2 de diciembre de 2010, estimó unánimemente que esas normas eran conformes a la Constitución. Sin embargo, una segunda prórroga del plazo, acordada por el Congreso con quórum de LOC, fue estimada inconstitucional por STC Rol N° 2274, de 4 de septiembre de 2012, pues, habiéndose ya adecuado la mayoría de los establecimientos, e instalado el mecanismo de fiscalización a través de la superintendencia, ahora no se advierten razones que justifiquen postergar la aplicación de una normativa objetiva y general, "cuyo objetivo es supervisar que los aportes públicos se inviertan efectivamente en el mantenimiento y desarrollo de los establecimientos educativos beneficiados por el Estado" (c. 14º). Más tarde, la Ley N° 20.668, de 25 de abril de 2013, permitió a los establecimientos que aún debían cumplir con la exigencia legal, transferir la calidad de sostenedor, sin solución de continuidad.

[132] Este proyecto tuvo origen en las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) y fue iniciado por Mensaje de la Presidenta Bachelet Nº 216-355, de 23 de mayo de 2007. El Mensaje ponía énfasis en el desafío y deber de asegurar la calidad de la educación, como una dimensión central del derecho a la misma, así como en la necesidad de corregir "las fallas" derivadas del mercado y la competencia. La solución, se dijo, no pasaba por ignorar el carácter mixto del sistema, sino por regular y mejorar la prestación del servicio educativo, "generando indicadores de calidad; transparentando los resultados y el uso de los recursos; creando los incentivos adecuados; y tomando medidas, por más estrictas que parezca, cuando los oferentes no entregan un servicio de calidad".

[133] Este cuerpo legal modifica también la Ley Nº 18.956, orgánica del ministerio de Educación, introduciendo, entre otras, la siguiente disposición en el Art. 1º de la misma: "Es deber del Estado que el sistema integrado por los establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público laico, esto es, respetuoso de toda expresión religiosa, y pluralista, que permita el acceso a toda la población y que promueva la inclusión social y la equidad". La STC Rol 2009, de 4 de agosto de 2011, no hizo cuestión de la creación de los nuevos organismos o de las atribuciones con que se les dotó.

cuota mensual equivalente al 10% del ingreso del deudor (mediante un copago del Estado sobre las diferencias).[134] Con todo, el gobierno de Piñera presentó una serie de proyectos para la discusión parlamentaria, fijando de cierto modo un "piso" para las propuestas que efectuarían los gobiernos posteriores.

Para comenzar, en septiembre de 2011 Piñera propuso una reforma constitucional para garantizar el deber del Estado de velar por la calidad de la educación en todos los niveles y de establecer un sistema de financiamiento que permita el acceso y la permanencia en IES públicas o privadas, la que no prosperó. En noviembre de ese año, presentó un proyecto para crear una superintendencia de ES, fortaleciendo la fiscalización, mejorando la rendición de cuentas de las IES y la transparencia de sus estados y operaciones financieras, y sancionando la publicidad engañosa. Se le encargaba velar por el cumplimiento de la legislación vigente, en particular, de la obligación de las universidades de organizarse como instituciones sin fines de lucro.[135] En marzo de 2013, el Senado aprobó la idea de legislar (en primer trámite constitucional), pero luego el proyecto no tuvo mayor avance.

Que entidades educativas puedan o no perseguir fines de lucro es un tema que ha estado en el centro del debate en la última década.[136] En julio de 2012, una comisión investigadora de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento de la ES chilena concluyó que "no se ha realizado en 30 años" alguna fiscalización, auditoría o revisión, para "determinar la existencia de fines de lucro", sea en las "ventas millonarias" de universidades privadas o a raíz de diversos "estudios académicos, publicaciones y reportajes de investigación" que han dado a conocer "lo ventajoso del negocio de la educación superior". A resultas de lo anterior (si bien el informe de la comisión no fue aprobado en definitiva por la Cámara) el Ministerio Público inició una investigación penal para estudiar eventuales delitos de parte de universidades privadas que podrían haber infringido dicha regla legal (la investigación no logró demostrar que los hubo y fue archivada en abril de 2017). Con posterioridad, una acusación constitucional contra el exministro de Educación, Harald Beyer, terminó con su destitución el 17 de

---

[134] Se complementan con la Ley N° 20.630 sobre Reforma Tributaria para la Educación, de 27 de septiembre de 2012, que sustentó los recursos que se fueron adicionando vía Ley de Presupuestos a la partida de Educación y creó un fondo especial para la educación (de USD MM4.000) para destinarlos, desde 2014, preferentemente a educación preescolar, subvención escolar preferencial, y becas y créditos de ES.

[135] Mensaje 277-359, de 10 de noviembre de 2011. Se exigía información de las transacciones que las IES celebraren con partes relacionadas, obligando a las universidades a integrar a su órgano directivo a tres directores independientes. En Peña y León (2015) se sugieren varios mecanismos para asegurar el cumplimiento de la regla que define a las universidades como entidades sin fines de lucro. Dado que los socios o directores de una entidad sin fines de lucro no tienen derechos de propiedad sobre ella, sus bienes o sobre su capacidad de control, debería prohibirse la venta de tales "posiciones" y la apropiación de los excedentes de la entidad, así como regular los potenciales conflictos de interés de los directivos de las IES y las negociaciones con empresas relacionadas (sea prohibiéndolas o prescribiendo la separación de los órganos de administración mediante directores independientes).

[136] Véase, entre otros: Mönckeberg, 2005; Meller, 2011; Simonsen, 2013 y Guzmán *et al.*, 2014.

abril de 2013, con el argumento de que tolerar el lucro en las universidades infringía el derecho a la educación (Art. 19 N° 10 de la Constitución).[137]

El 29 de febrero de 2012 se inició un proyecto sobre promoción y desarrollo profesional docente (Mensaje N° 456-359), que elevaba las exigencias mínimas para ingresar a estudiar Pedagogía (con requisitos de puntaje PSU y *ranking* escolar) y para trabajar en el sector subvencionado por el Estado (exigiendo rendir una evaluación obligatoria de conocimientos y habilidades docentes, al egresar de la carrera, denominada "INICIA", y titularse en un programa acreditado). En octubre de 2013 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto, pero no tuvo mayor avance en el Senado.

El 4 de junio de 2012 se presentó un proyecto para establecer un sistema único de financiamiento para la ES, unificando y corrigiendo los problemas de los dos vigentes (CAE y FSCU), sobre la base de la sustentabilidad del sistema, la igualdad de trato a los estudiantes y la prevención del sobreendeudamiento.[138] No pasó del primer trámite legislativo, aunque tuvo informe favorable de la Comisión de Educación del Senado.

El 9 de enero de 2013 se inició un proyecto para crear una nueva agencia nacional de acreditación y establecer un proceso de acreditación integral y obligatorio, basado en el cumplimiento de doce estándares definidos en la ley.[139]

---

[137] La acusación sostenía que si "las utilidades provenientes de la actividad educativa no se invierten en la misma entidad", se genera "un desmedro de la calidad de la educación", incumpliendo el deber del Estado de fomentar el desarrollo de la ES. El Senado rechazó los dos primeros capítulos de la misma, pero acogió el tercero, relativo a la omisión de fiscalizar las actividades del sector (por 20 contra 18 votos). Véase la recopilación de la Acusación Constitucional contra Harald Beyer Burgos, en: http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/44102/7/Acusaci%C3%B3nConstitucionalHaraldBeyer.pdf

[138] El Mensaje (N° 098-360) se apoyaba en el informe de una comisión de expertos (Paredes, *et al.* 2012) y proponía un sistema de financiamiento mixto, combinando créditos estatales contingentes al ingreso mensual (con una tasa de interés anual de 2%) y becas focalizadas. Para ser elegibles las IES deberían seleccionar a sus alumnos bajo criterios académicos objetivos y transparentes; estar acreditadas por al menos tres años (con un plazo transitorio de tres años para cumplir con este requisito) y utilizar el AFI que reciban sólo para fines de desarrollo institucional. Establecía asimismo la obligación de las IES cuyos aranceles excedieran al arancel de referencia, de otorgar financiamiento por medio de becas o créditos propios (en iguales condiciones que el crédito estatal), en 100% de la diferencia a los alumnos pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso familiar y en 50% a los del tercer quintil.

[139] Boletín N° 8774-04. El propósito era fortalecer la institucionalidad del SINAC-ES, cuya legitimidad fue seriamente afectada por una querella que interpuso el Consejo de Defensa del Estado en contra del ex presidente de la CNA y tres ex rectores de universidades, por los delitos de cohecho, negociación incompatible y lavado de activos (a raíz de la acreditación de esas tres instituciones, con las cuales el ex integrante de la CNA o sus relacionados habían celebrado contratos). Se planteaba reemplazar la actual CNA, integrada por "representantes" de las IES, por un consejo de cinco miembros, con mayor dedicación y una serie de incompatibilidades e inhabilidades, para asegurar su independencia. La acreditación incluiría los programas de Pedagogía y Medicina en caso de ser impartidos (en cuyo caso consideraría los resultados de la prueba Inicia y Eunacom, respectivamente), más dos programas aleatorios. Se acreditaría por 6 años o no acreditaría, permitiendo una acreditación provisoria de tres años (por una vez).

Por último, el 3 de marzo de 2014 el Presidente Piñera envió un proyecto para crear un ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, sin ninguna posibilidad real de impulsar su aprobación.[140]

Como se observa, el Gobierno de Piñera manejó una agenda legislativa muy amplia en ES, sin prioridades claras. No obstante, existió otra agenda, no tan explícita pero con mayor efecto práctico, relativa a la distribución de los recursos públicos, que conviene analizar.

Los aportes fiscales para ES en este período de Gobierno crecieron de manera real en un 48,5%; de manera que, según el ministerio de Educación (2013) el gasto público en educación superior –acorde a la definición OCDE– pasó de 0,6% del PIB en 2009 a 1,05% con el Presupuesto 2014. En 2012, el presupuesto estatal para ES (incluyendo investigación) era de USD M2.611.300. Cerca de 57% de este correspondía a fondos para ayudas estudiantiles; solo 21% se destinaba a aportes institucionales (en tanto que el saldo se asignaba a investigación).[141] Salas (2012) advierte que ese presupuesto –el primero post protestas– no sirvió para potenciar a la educación superior pública, ya que 97% de los recursos fue a programas ya existentes. Analizando el tipo de institución destinataria de los recursos, se observa una tendencia favorable a las IES privadas que se debe, fundamentalmente, al mayor énfasis en los subsidios a la demanda.[142]

En efecto, el mayor aumento corresponde a las ayudas estudiantiles, en especial becas y el CAE (incluyendo el beneficio de la rebaja de interés del CAE), las que benefician también a estudiantes de IES privadas. Ahora bien, la evolución del financiamiento público, según subsidio a la oferta o a la demanda, comenzó a cambiar desde el año 2005, por el mayor crecimiento de recursos para ayudas estudiantiles (en especial, el CAE). Becas y créditos eran el principal destino de los recursos públicos, representando el 76% de la partida presupuestaria para la educación superior en 2012, desde 45% en 2005. La inversión estatal en educación superior prácticamente se duplicó en término reales en el período 2005-2012; pero a partir de 2008 el componente de subsidio a la demanda ocupó el lugar preferente en las políticas públicas del sector. En los cuatro presupuestos fiscales del período de Piñera esa tendencia se acentuó: el

[140] El 11 de septiembre de 2013, ante un anuncio presidencial que generó preocupación en la comunidad científica, la Cámara de Diputados había aprobado el proyecto de acuerdo N° 781, rechazando el eventual traspaso de CONICYT desde el ministerio de Educación hacia el ministerio de Economía, y solicitando al Ejecutivo fortalecer la institucionalidad de apoyo a la actividad científica en el país.

[141] A su vez, 65,2% de los aportes institucionales corresponde al AFD, exclusivo para las universidades del CRUCh; un 8,7% al AFI, abierto a todas las IES, y el resto a un conjunto de fondos concursables de apoyo a la infraestructura y a la docencia: FDI y Convenios de Desempeño. Los Convenios de Desempeño fueron creados con la Ley de Presupuestos de2007 y se asignan según proyectos plurianuales en que las IES seleccionadas comprometen el logro de un conjunto de metas, y sobre los cuales deben rendir cuenta.

[142] Así, el presupuesto estatal 2012 significó un crecimiento promedio en el aporte a IES privadas de 29,9% *versus* un 12% para las universidades del CRUCh, lo que se desagrega en 11% para las estatales y 13,1% para las privadas con AFD. Es decir, el aporte que menos creció fue el dirigido a universidades estatales.

financiamiento a la oferta creció 16% en términos reales, mientras que los subsidios a la demanda crecieron 65% (León y Peñafiel: 2014). Así, en el marco de la OCDE, Chile es uno de los Estados con menor inversión pública en relación con el costo total de la ES y uno de los que más aporta fondos a IES privadas.[143]

La mayoría de los analistas amplificaron y canonizaron el movimiento social que alcanzó su climax frente a Piñera, en especial los estudiantes universitarios de 2011. Varios anunciaron la crisis terminal y "el derrumbe" del modelo que había imperado desde la dictadura hasta la administración derechista, incluyendo los gobiernos de la Concertación, cuyo "ícono" habría sido Piñera (Mayol, 2014).[144] Las protestas eran un signo del "malestar" con el modelo de desarrollo chileno, basado en la hegemonía del neoliberalismo, que demandaban un cambio del paradigma de las políticas públicas (Atria *et al.*, 2014).[145] Jocelyn-Holt (2014c: 551-563), con todo, esboza una tesis alternativa: los liceos y universidades públicos se habrían convertido en un refugio de la "izquierda dura", desde donde se planificó y se puso en marcha un programa para desalojar "a los viejos tercios", valiéndose de un discurso anti élite y anti modelo, como de una serie de protestas, paros, tomas, para crear la sensación de un fenómeno revolucionario.[146]

Ese es el mito (re)fundacional de la Nueva Mayoría: "Una generación del cambio estructural, sin ataduras con el pasado (concertacionista), con una propuesta igualitarista, sin concesiones al lucro, los privilegios, abusos", etc.; en suma, una "élite antiélite" (Brunner 2016a: 303-305). Pero eso –como sugiere Brunner– es una quimera, o bien un oxímoron, ya que una élite, en la medida que gobierna, no puede dejar de ser tal.

5.6 Bachelet II. El nuevo paradigma: la educación como derecho social

Bachelet volvió a la presidencia de la República con un amplio apoyo ciudadano: obtuvo el más alto porcentaje de votos desde que se realiza la segunda vuelta electoral (62,1%). Prometía iniciar un "nuevo ciclo histórico", impulsar "reformas estructurales" para

[143] En 2015 se destinó un total de M$1.543.751.523 a ES, del cual 66,5% se destinó a IES privadas y sólo 33,5% a las universidades estatales (Fuente: CGR). Véase también OCDE (2014: 276).

[144] Mayol (2014: 17) no anuncia el fin del capitalismo, sino de una "arquitectura específica" en la que hemos habitado los chilenos, con "una sociedad de mercado, una matriz exportadora de materias primas, un fuerte predominio del mundo financiero y una alta concentración del poder político y económico".

[145] En el plano económico, el modelo implicaba la no intervención del Estado; en lo político, un espacio de negociación entre intereses particulares –en el que algunos actores tenían poder de veto–, y en lo social, la idea de que los servicios como educación, salud y seguridad social se estructuraban como un mercado regulado. Ese modelo había sido incapaz de corregir la desigualdad (Atria et al, 2014: 13-14).

[146] Jocelyn-Holt (2014c) descree del carácter "espontáneo" del movimiento estudiantil de 2011 y del diagnóstico del "malestar". Su análisis mostraría que hubo continuidad entre las protestas de los "pingüinos", las posteriores tomas de liceos públicos y la de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile (en 2009), con el nuevo movimiento político que se forja en las protestas contra el primer gobierno de Sebastián Piñera.

superar la desigualdad en distintos ámbitos y un "proyecto transformador de largo plazo"; el avance hacia una educación más equitativa y de calidad en todos los niveles sería el símbolo del "cambio de paradigma" en las políticas públicas (Brunner, 2016a: 89-91). El énfasis en la economía fue relegado, al punto que Bachelet cerrará su segundo período con un promedio de crecimiento del PIB cercano a 1,7% (el más bajo desde el retorno a la democracia).

En materia de educación superior, tanto al formular o exponer al público las definiciones de política como al justificar ante el Congreso las iniciativas legales en que se traduce, se esgrimió –en vez de un diagnóstico acabado y un razonamiento que proveyese de una estructura de soporte a las medidas propuestas, a partir del conocimiento experto o la evidencia empírica– la idea abstracta de que el Estado tiene la responsabilidad principal de asegurar que la educación superior "se constituya en un derecho social de la población, asegurando calidad, acceso, permanencia y egreso sin discriminación de ningún tipo, con la sola excepción de las capacidades del estudiante".[147]

El primer proyecto se transformó en la Ley N° 20.800, de 26 de diciembre de 2014, sobre administrador provisional y de cierre de IES.[148] Esa iniciativa buscó maximizar el derecho a la educación, en especial, el derecho de los alumnos a la continuidad de sus estudios, sin atender a los criterios de necesidad y proporcionalidad de las medidas; esto es, sin ponderar sus efectos en otros derechos "de libertad" (como

[147] Ello puede observarse en los seis primeros proyectos de ley presentados por la Presidenta Bachelet en este período, que inciden en el sistema de ES (todos ellos aprobados en el Congreso durante su mandato). Los tres primeros proyectos no citan estudios o informes de expertos; más bien, se limitan a hacer referencia a las demandas ciudadanas y al programa de Gobierno. En los dos siguientes y en el proyecto de reforma a la ES, el diagnóstico es débil, con algunas referencias tan solo generales a la evidencia empírica. No existe una reflexión crítica o un esfuerzo argumentativo para conectar los datos con las conclusiones. Solo el proyecto de ley sobre desarrollo profesional docente alude a "diversas investigaciones nacionales e internacionales" que demuestran la relevancia de apoyar al profesor principiante en sus primeros años de docencia, y recuerda que en el año 2005 una Comisión Experta recomendó la creación de un sistema de inducción, idea que fue recogida el año 2010 por un Panel de Expertos para una Educación de Calidad.

[148] El Mensaje N° 090-362, de 5 de mayo de 2014, apunta a establecer las figuras del administrador provisional y de cierre de IES, con "las facultades necesarias para permitir el adecuado resguardo del derecho a la educación de los y las estudiantes que pudiese verse afectado por una deficitaria gestión institucional, académica, o financiera de una determinada casa de estudios", así como mejorar los procesos de revocación del reconocimiento oficial de una IES, garantizando la continuidad de los estudios y la titulación oportuna, en la institución afectada por la medida o en otra (Boletín N° 9333-04). El Mensaje considera los informes de las dos Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento del sistema de educación superior chilena –motivadas especialmente por el cuestionamiento del "lucro"–las que sugirieron crear una figura de interventor de IES, que permita adoptar medidas alternativas al cierre de las mismas. Asimismo, cita que organismos tales como el CNEd y el Instituto Nacional de Derechos Humanos habían planteado la necesidad de una regulación como la que el proyecto de ley propone.Para un análisis detallado del proyecto original, véase Bernasconi (2014b).

las libertades de enseñanza y asociación, o el derecho de propiedad), y sin buscar planes alternativos menos lesivos para éstos.[149]

El proyecto se presentó tempranamente, sin trazar un diagnóstico u objetivos que pudiesen ser objeto de análisis o debate público (lo que contradecía la directriz de amplia participación ciudadana con que se anunció la reforma educacional). Ante las críticas, hubo amplia disposición a negociar su contenido en el Parlamento para lograr su aprobación (lo que se tradujo en la incorporación de una serie de indicaciones, algunas del mismo Gobierno).[150] El diseño legal fue morigerado en el trámite parlamentario: se reguló una fase previa de fiscalización (investigación); se estableció una opción intermedia, de observación del cumplimiento del plan de mejoras comprometido por la IES; se precisaron las causales para nombrar el administrador; se agregó un recurso judicial ante esa medida; se redujo la duración del administrador provisional y se establecieron reglas para su remoción, eliminando algunas facultades del administrador que se estimaron contrarias al derecho de propiedad. Pero la ley aprobada incluso con esas modificaciones configura una limitación "fuerte" a la autonomía de las IES, impensable hasta hace poco y de importantes consecuencias jurídicas y políticas. Así, el ministerio de Educación –con acuerdo del CNEd– puede designar un administrador provisional cuando haya riesgo serio de incumplimiento de los compromisos académicos asumidos por una IES con sus estudiantes, o de inviabilidad administrativa o financiera (Art. 6º letra a).[151] Dicho administrador –que dura en su cargo un año, plazo prorrogable por una vez (Art. 12º)– asumirá el gobierno y la administración de la IES, incluyendo su representación legal y todas aquellas facultades que la ley y los respectivos estatutos le confieren a cualquier autoridad superior, unipersonal o colegiada de la misma (Art. 13).[152]

---

[149] Si se hubiera aplicado la técnica de ponderación, se habría observado que existen otras alternativas que optimizan de igual modo el derecho a la educación (*i.e.*, aseguran la continuidad de estudios), afectando en menor grado la libertad de enseñanza. Por ejemplo, se podría haber pensado en una intervención parcial o focalizada; o considerado una etapa previa de "supervigilancia", mediante un "observador" que no sustituyera a la administración; o el nombramiento de uno o más "directores independientes" para regular los potenciales conflictos de interés, etcétera.

[150] La idea de un administrador provisional de IES autónomas no estaba prevista en el programa de Gobierno, que sólo mencionaba la de dotar de mayores facultades al Mineduc en el caso de instituciones inviables y en proceso de cierre, y de establecer la superintendencia de ES. Su urgencia –se tramitó bajo ese mecanismo– se explica por razones de coyuntura: la necesidad de enfrentar el problema del "lucro", la crisis financiera de algunas IES, la decisión prematura de retirar, entre otros, el proyecto de Ley de superintendencia del expresidente Sebastián Piñera (que quedó postergado hasta la "gran" reforma) y las limitadas facultades fiscalizadoras con que contaba a esa fecha el Mineduc.

[151] De conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 20.800, el ministerio de Educación nombró el primer administrador provisional, en la Universidad Arcis, por haber incumplido reiteradamente sus compromisos académicos, financieros y laborales. En definitiva, se revocó el reconocimiento oficial de esa universidad, por incumplimiento de sus fines (Resolución Exenta N° 1746 de 2017 del Mineduc y Acuerdo CNEd de 24 de mayo de 2017).

[152] Distinto es el caso del administrador de cierre –al revocarse el reconocimiento oficial de una IES, cesa su autonomía–que se estimó necesario en la ley, luego de los múltiples problemas prácticos que generó el cierre de la Universidad del Mar (Decretos de Educación N^{os}17, de 2013, y 435, de 27 de noviembre de 2014). De hecho, hubo que establecer por Ley de Presupuestos un ítem especial para la reubicación

El proyecto aprobado puso en un dilema al Tribunal Constitucional: el Tribunal, o bien modificaba su doctrina previa respecto a la libertad de enseñanza (un derecho de libertad dotado de especial protección constitucional) y la autonomía de las IES ("la más amplia y extensa del ordenamiento jurídico"), para dar paso a la promulgación de la ley; o bien acogía el requerimiento presentado por diputados de oposición en los puntos en que el proyecto no resultaba coherente con dicha doctrina, operando como un "dique" que haría inviable la reforma educacional sin un cambio constitucional (lo que conllevaría un cuestionamiento de las facultades de control preventivo del mismo TC). En definitiva, la STC Rol N° 2731 optó por el primer camino, sosteniendo que: el derecho a la educación y libertad de enseñanza están vinculados y se deben ponderar, pero que ésta deriva de aquél (pues la educación es la base de otros derechos); el derecho a la educación es un derecho social e incluye que la enseñanza que proporcionen las IES reconocidas oficialmente debe ser de calidad ("útil" en el sentido que permita el avance a otros niveles o el acceso al mundo del trabajo), y que la autonomía es una garantía institucional, configurada por la ley.La facultad de "mantener" una IES –parte del contenido esencial de la libertad de enseñanza según el propio texto constitucional– tiene límites y está sujeta, incluso, a la revocación del reconocimiento oficial; por ello, el derecho de otorgar educación con reconocimiento oficial implica la existencia de normas de organización y procedimiento.[153] Quedaba así abierta la puerta para una reforma más amplia a la ES, en tanto se mantuviera la composición del Tribunal Constitucional, y se hacía viable un nuevo modo de hacer política pública educacional, desde la concepción del derecho social, subordinando a este los demás derechos fundamentales comprometidos en el proceso de enseñanza.

La prueba de fuego para esta nueva interpretación constitucional fue la Ley de Inclusión Escolar. Se trataba de otra "ley emblemática", concebida por el Gobierno de la Nueva Mayoría como "una reforma fundamental e indispensable", enmarcada en un conjunto más amplio de propuestas legislativas que apuntaban a fortalecer transversalmente "la educación pública en el contexto de un sistema de provisión mixta", superando "la desregulación y los incentivos inadecuados que caracterizan en la actualidad a nuestro sistema educacional". Se requerían –decía el Mensaje– "cambios estructurales", pues la sociedad chilena ha exigido "un cambio profundo de paradigma en el sistema educativo, que deje atrás la idea de la educación como un bien de consumo

---

de los alumnos de esa entidad (con un costo a 2018 de M$46 millones). Además, se aprobó la Ley N° 20.912, de 9 de abril de 2016, para armonizar las facultades del administrador de cierre de IES, con las del síndico de la respectiva quiebra (Libro IV del Código Comercio, derogado, que era aplicable a los juicios de quiebra iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.720, de 9 de enero de 2014); ella sólo tuvo aplicación para la Universidad del Mar, que fue sometida en paralelo a ambos procedimientos (la fecha de cierre es el 28 de febrero de 2019).

[153] STC Rol N° 2731, de 26 de noviembre de 2014. En varios puntos hubo empate y dirimió el voto del Presidente, Carlos Carmona. Según el TC, el derecho de otorgar educación conducente a un título profesional o técnico de nivel superior, "importa la concurrencia de normas de organización y procedimientos que velen por los derechos de todos los integrantes de una comunidad educativa" (c. 15º); asimismo, el reconocimiento oficial exige de los administradores, controladores y propietarios de las IES que satisfagan unos criterios finalistas en cuanto a la calidad de tal educación (c. 21º).

que se transa en el mercado" y se funde, en cambio, en "la convicción de que la educación es un derecho social".[154]

El proyecto se sustentó sobre tres ejes: "el fin al lucro en establecimientos que reciben recursos públicos, el término de la selección escolar y la derogación del sistema de financiamiento compartido". Se procuraba, asimismo, "asegurar el derecho a una educación de calidad, reducir las desigualdades y garantizar, de manera efectiva, la libertad de los padres, madres y apoderados para elegir la educación de sus hijos".[155] El financiamiento compartido y la selección –se indicó– segregan a las familias "en función de su capacidad de pago, limitando así su libertad de elección". El lucro, a su turno, debía prohibirse "para asegurar que todos los aportes que la sociedad destina a la educación sean invertidos en ella y su mejoramiento constante".[156] La libertad de enseñanza –justificaba el Mensaje– "entrega autonomía a los sostenedores para realizar sus respectivos proyectos educativos siempre y cuando cumplan con la normativa vigente"; así se garantizaba la existencia de una pluralidad de visiones educativas, las que han contribuido históricamente al desarrollo del sistema educativo mixto en Chile, valor que este proyecto quería resguardar. Los fondos públicos, sin embargo, no podían ser utilizados para fines que no fuesen educacionales: el elemento teleológico pertenecía a la naturaleza de las subvenciones.[157] La ley persigue robustecer la calidad educacional del conjunto del sistema, asegurar la educación como un derecho social (un derecho garantizado por el Estado, al que se accede en igualdad de condiciones, de forma transparente y objetiva) y constituir a las escuelas en espacios de integración, inclusión y diversidad, haciendo efectiva la libertad de elegir de los padres y apoderados.[158]

---

[154] Mensaje N° 131-362, de 19 de mayo de 2014, que dio lugar a la Ley N° 20.845, de 8 de junio de 2015.Explícitamente, buscaba responder a una demanda ciudadana que "ha criticado profundamente los cimientos del sistema educativo chileno por su marcada segregación y ha exigido un nuevo modelo que sea inclusivo, que fortalezca la educación pública, que amplíe la actual noción restringida de calidad"; con miras "a una efectiva materialización del derecho a la educación, asumiendo así, un carácter histórico".

[155] El Mensaje, a diferencia de los referidos a ES, se apoya en informes de la OCDE y diversos estudios nacionales. Así, la existencia combinada de lucro, selección y copago (en el sector financiado por el Estado) es observada como una singularidad ausente de los sistemas educativos de los países desarrollados. La selección, según la evidencia nacional citada, operaría como un mecanismo que incentiva la competencia entre escuelas y genera prácticas de discriminación, principalmente socioeconómica.En las últimas dos décadas, además, se generalizó el copago y la matrícula en establecimientos con fines de lucro se duplicó, representando a esa fecha 31% del total de la matrícula escolar. Pero, sobre todo, dice el Mensaje: "Las movilizaciones sociales de los últimos años pusieron de manifiesto el problema del crecimiento descontrolado de los establecimientos con fines de lucro".

[156] Se trataba, en definitiva, de superar una serie de "falsos lugares comunes" sobre la educación en Chile, tales como la creencia de que lucro y competencia pueden ser un motor efectivo de la calidad en educación; el copago como una visión restrictiva del aporte de las familias a la educación de sus hijos, y la selección como manera normal de organizar la escolaridad. Véase: Atria (2017).

[157] Reza el Mensaje: "Cada subvención tiene una finalidad que la justifica y que afecta jurídicamente los recursos transferidos a la utilización en la consecución del fin que la explica".

[158] Para ello, se aumentaba la Subvención Escolar Preferencial en20% y se establecía un segundo tramo, para dar cobertura a los estudiantes pertenecientes a las familias del 80% más vulnerable del país. También se reconoció el deber del Estado de fiscalizar y exigir a los establecimientos la no realización

El Tribunal Constitucional se pronunció en dos ocasiones respecto de la ley de inclusión, en ambas favorablemente (de nuevo con voto dirimente de su Presidente): una, por STC Rol 2787, de 1º de abril de 2015 (requerimiento de parlamentarios de oposición), y la otra, por STC Rol 2781, de 19 de mayo de 2015 (control obligatorio, respecto de las normas de rango orgánico constitucional). Las principales objeciones que debía resolver el TC eran las siguientes: 1°) si la prohibición de seleccionar alumnos vulneraba o no la libertad de enseñanza, en especial las facultades de "organizar y mantener" el establecimiento, que forman parte del núcleo esencial de este derecho (texto del Art. 19 N° 11 de la Constitución);[159] 2°) si la obligación del sostenedor de constituir una persona jurídica sin fines de lucro afectaba la facultad de organizar el establecimiento;[160] 3°) si la prohibición (condicionada a la autorización ministerial) de "abrir" nuevos colegios subvencionados, vulneraba la facultad mencionada expresamente en el texto constitucional, afectando además el derecho a la educación, la igualdad ante la ley y el principio de reserva legal (al dejar entregado el ejercicio del derecho a normas administrativas), y 4°) si la obligación de ser propietario o comodatario del inmueble en que opera el establecimiento educacional, vulneraba el derecho a organizar y mantener establecimientos (en cuanto prohíbe el arriendo y obliga a modificar contratos vigentes con terceros) y la igualdad ante la ley (dado que establecería una diferencia arbitraria en los plazos para adecuarse a la nueva normativa, para los establecimientos nuevos y aquellos con una matrícula no superior a 400 estudiantes).

El TC estimó relevante la evidencia comparada y nacional mencionada en el Mensaje respecto de los efectos fácticos de segregación que generarían el copago y la selección. Citando el Art. 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, razonó que la libertad de elección de los padres se debe enmarcar en las normas mínimas –entre otras, sobre admisión– que fije el Estado. Por ello, la regulación del proyecto no vulneraba esa libertad de los padres sino que "la realizaba", al regular un procedimiento que tomaba en cuenta sus preferencias. Además, la selección ya había sido excluida hasta 6º año básico por la LGE (Art. 12), por lo que no se trataba de un

---

de publicidad engañosa, la no distorsión de indicadores de calidad educativa, y la no práctica de la segregación o discriminación como estrategias de posicionamiento y adquisición de prestigio, pues esas prácticas lesionan la igualdad. Para un análisis más detallado de esta ley, véase: León (2016).

[159] Los requirentes alegaron que el establecimiento ya no podría optar por alumnos que adhiriesen a su ideario y proyecto educativo. Agregaron que se vulneraba también el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos –que no quedaba resguardado por el mecanismo aleatorio de selección que regula ese cuerpo legal– y la igualdad ante la ley, en cuanto ésta permite establecer diferencias fundadas y proporcionales a los fines que persigue el establecimiento (lo que resultaría ahora prohibido por la ley en materia de selección escolar).

[160] Los requirentes argumentaron en este punto que el propio TC, al aprobar la LGE, que estableció el "giro educacional único" (Art.46 letra a), tuvo en consideración –en su examen de proporcionalidad– que el sostenedor podía adoptar la forma de persona jurídica con o sin fines de lucro (STC Rol N° 1363 de 2009). Este proyecto, al no ofrecer alternativas y señalar taxativamente los actos y contratos que se podían celebrar con cargo a la subvención –y otros recursos del establecimiento– lesionaría la autonomía de los establecimientos, principio que también había sido reconocido en diversas sentencias anteriores del TC.

"derecho implícito" de los establecimientos. Tampoco se afectaba la igualdad, puesto que, según el "estándar internacional", el Estado debe velar que la libertad de enseñanza no provoque "disparidades extremas" que coloquen en desventaja educativa a determinados grupos sociales. El legislador, concluyó el TC, realizó una ponderación razonable en cuanto busca asegurar igualdad de oportunidades para todos, máxime que se trata de establecimientos subvencionados por el Estado. El TC descartó que la STC Rol 1363-2009 constituyese un precedente, dado que se trataría de problemáticas distintas; aquella, sobre los requisitos para ser sostenedor y la actual, sobre los requisitos para impetrar subvención en el contexto de un sistema gratuito y obligatorio. Por tanto, no se afectaba la esencia de la libertad de enseñanza, que dice relación con la transmisión de conocimientos, la elección de los métodos y objetivos y –en ese marco– con la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos distintos a los estatales. Evitar el lucro en la actividad educacional (subvencionada por el Estado) apuntaría a asegurar el derecho a una educación de calidad (principio reconocido por la STC Rol N° 1363, c. 19º). El TC ratificó su doctrina (STC 2731-2014, c. 17º) en el sentido que la educación es un derecho social y que la libertad de enseñanza debe ser interpretada de modo compatible con ese derecho y está sujeta a limitaciones (normas de organización y procedimiento). A mayor abundamiento, la prohibición de lucro ya existe para las universidades, así como la gratuidad forma parte del núcleo esencial del derecho a la educación básica y media.[161]

Con esta ley se consolidó un cambio constitucional que estaba en ciernes y se ampliaron los límites de la potestad legislativa. Hasta ese momento, había otros precedentes y la mayoría de la doctrina estaba a favor de considerar la autonomía de las instituciones educativas como parte del "coto vedado" al legislador.[162]

La ley N° 20.843, de 18 de julio de 2015, de otro lado, eliminó las prohibiciones de participación de estudiantes y funcionarios, con derecho a voto, en el gobierno de las IES, vigente desde la legislación de 1981. El proyecto apuntaba a eliminar los impedimentos legales a dicha participación, "ampliando de esta manera las posibilidades de ejercicio de la autonomía" de las IES, posibilitando que, conforme a sus fines y en la forma que ellas estimen conveniente, "incluyan en su forma de gobierno y gestión a todos los integrantes de sus respectivas comunidades educativas". Además,

[161] Los nuevos requisitos, en el marco de la subvención, no afectan –según el TC- la libertad organizativa de los sostenedores; va de suyo que al prohibirse el lucro y aumentarse la subvención se espera que los establecimientos puedan adquirir los inmuebles en que funcionan. La posibilidad de regular y condicionar la entrega de subvenciones había sido validada antes por el TC (SSTC 410-2004; 771-2007; 1295-2008). El mismo argumento sirvió para invalidar el alegato respecto a la apertura de nuevos establecimientos, ya que la regulación se refiere a cumplir condiciones para impetrar la subvención y no para obtener el reconocimiento oficial. En fin, la ley de subvenciones es una ley de bases, que tiene "suficiente densidad y precisión", por lo que puede ser complementada por el reglamento (STC 370-2003).

[162] En León (2011) se revisa críticamente esa jurisprudencia y literatura, y se sostiene que la autonomía es un "derecho estatutario", esto es, de configuración legal. Un dato que ha pasado desapercibido es que la STC 2787 (c. 53º) incluye la siguiente cita de Ricardo Morales: "casi nunca las grandes ideas nacen de la erudición, sino de la fricción, de la ruptura de lo que pensábamos, de la subversión".

buscaba asegurar el derecho de asociación de todos los miembros de esas instituciones, estableciendo que ninguna normativa interna ni acto jurídico entre la universidad y sus estudiantes o personal contendrá disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen su libre organización.[163] Se dispuso por último que las IES debían ajustar sus estatutos y normativa interna a las disposiciones de la ley en el plazo de un año, desde su publicación, "si correspondiere".[164]

Bachelet impulsó también la creación de nuevas IES estatales. Primero, la Ley Nº 20.842, de 7 de agosto de 2015, creó dos universidades estatales regionales: las universidades de O'Higgins y de Aysén (como personas jurídicas de derecho público autónomas y con patrimonio propio), completando la cobertura nacional de las universidades estatales.[165] Se establece que el rector es su máxima autoridad y representante legal, y que integra el Consejo de Rectores (Art. 7º). El Art. 4º transitorio de la ley establece tres mecanismos de aseguramiento de la calidad de estas nuevas universidades: i) la tutela de una universidad estatal designada por el Mineduc, previa presentación de un plan de apoyo y acompañamiento; ii) la evaluación de la gestión institucional a cargo de la CNA, al cuarto año de nombrado el primer rector, y iii) la obligación de obtener la acreditación institucional dentro del plazo de siete años desde el nombramiento del primer rector. Si no fuera acreditada, "podrá nombrarse un administrador provisional".[166]

---

[163] Mensaje de fecha de 30 de julio de 2014 (Boletín N° 9481-04). La ley –que reemplaza un inciso de las letras e) de los arts. 56, 67 y 75 de la LGE– se origina, según el Mensaje, en una "aspiración planteada por los estudiantes y sus organizaciones a lo largo de los últimos cuarenta años" así como diversas mociones parlamentarias en el mismo sentido. El proyecto también buscaba autorizar la dictación de nuevos estatutos para las universidades de Santiago y de Valparaíso, pero esto fue excluido durante la tramitación.

[164] La STC Rol 2824, de 20 de mayo de 2015, sólo contiene una breve discusión sobre el contenido de la LOC y su "complemento indispensable" (referido al plazo de adecuación contenido en la norma transitoria).

[165] La creación de las dos nuevas universidades estatales, según el Mensaje de fecha 17 de junio de 2014 (Boletín: 9405-04), fue "una demanda" surgida de los diálogos ciudadanos que dieron origen al programa de Gobierno. No se citan estudios o evidencia, pero se lo califica como un "hito histórico en la construcción de un sistema de educación superior estatal", ya que sería la tercera vez que se crea en democracia –desde 1947 con la Universidad Técnica del Estado– una universidad del Estado que no deriva de otra ya existente. Estas universidades tienen su domicilio y desarrollan sus actividades, de preferencia, en la región respectiva, y se relacionan con el Presidente de la República por medio del ministerio de Educación (Arts. 1° y 2° de la ley); quedan exentas de cualquier impuesto, contribución, tasa, patente o tributo, y podrán crear entidades jurídicas relacionadas (Art. 11°). La ley, que no tuvo votos en contra, reconoce como principios inspiradores de estas instituciones, entre otros, las libertades de pensamiento, de expresión, de cátedra y de asociación; el pluralismo; la participación de sus miembros en la vida institucional; la excelencia académica; así como la equidad y la valoración del mérito como criterios de ingreso a la universidad, promoción y egreso de ella (Art. 5°). Su personal tiene la calidad de "empleado público" (Art. 9°). En sus arts. 1º y 2º transitorios la ley facultó a la Presidenta de la República para que, en el plazo de un año, dictara las normas estatutarias que regulan la organización, atribuciones y funcionamiento de esas entidades, lo que se concretó mediante DFL Nºs 7 y 8 de 2016 (Educación).

[166] Durante la tramitación del proyecto los congresistas expresaron sus expectativas de que los alumnos de las regiones puedan postular a las nuevas entidades; que ellas efectivamente cuenten con recursos

En seguida, por Ley N° 20.910, de 29 de marzo de 2016, se crearon 15 nuevos CFT estatales, uno por cada región del país, como personas jurídicas de derecho público autónomas y con patrimonio propios. La creación de CFT estatales se fundamentó en la necesidad "urgente" de mejorar la calidad de la formación técnica y las oportunidades en esta área.[167] Los objetivos del proyecto fueron: descentralización de la oferta educativa; mayor vinculación con el sector productivo y las necesidades locales, y formación de calidad en diversos contextos sociales.[168] Diversos problemas en el sector quedarían mejor resueltos mediante la creación de esta red de CFT estatales: la baja articulación, que dificulta la transferencia de alumnos dentro y entre las IES; los significativos niveles de deserción (entre 50% y 60% de los estudiantes deserta hoy de los CFT e IP); así como la (falta de) pertinencia de la formación técnica, medida en términos de empleabilidad y contribución a la transformación productiva de los territorios. Cada nuevo CFT tiene acompañamiento de una universidad,[169] debiendo generar vínculos y canales de colaboración con ella y con la red de IES estatales, y articularse con el sector escolar, universitario y la capacitación laboral.[170] El Art. 3º

---

para atraer a los mejores especialistas y desarrollar investigación; que no haya competencia entre las universidades estatales y que se logren establecer mecanismos efectivos de cooperación y articulación. Parlamentarios de oposición cuestionaron que las nuevas entidades quedaran liberadas del proceso de licenciamiento, que universidades privadas del CRUCh no pudiesen hacer el proceso de acompañamiento (se privilegió la tutoría por planteles estatales que contaban con una estructura y procesos de contratación similares) y que no se aprovechara esta oportunidad para aplicar un nuevo marco jurídico a las universidades estatales.

[167] El mensaje del 13 de noviembre de 2014 (Boletín N° 9766-04) señaló que corresponde al Estado: "velar por el desarrollo de la formación técnica colaborando en la descentralización del conocimiento" y asegurar que la ES, en tanto derecho social, "permita el acceso" a todos los habitantes del país "según sus talentos e intereses". Por ello, el Estado debía promover el acceso, permanencia y egreso, sin otra discriminación que las capacidades de los estudiantes, "de la mano de una oferta pertinente y de calidad".

[168] El Mensaje destaca que 30% de los alumnos matriculados en ES estudian carreras técnicas, con un incremento de la matrícula de primer año que supera el de las carreras universitarias. Asimismo, 35% de los estudiantes de este nivel formativo proviene de la educación municipal, lo que conlleva "una responsabilidad y oportunidad para el Estado". Según el Mensaje, diversos estudios nacionales (que no especifica) dan cuenta del déficit en la formación de trabajadores de sectores claves de la economía, y de las dificultades para acceder a una ES de calidad y pertinente, para jóvenes vulnerables, egresados de la enseñanza media técnica y trabajadores. Agrega que "la evidencia internacional" requiere "que los Estados sean proactivos en el fomento de la formación técnica, dada su importancia estratégica para el desarrollo social sostenible y la transformación productiva". Atribuye esta opinión a la OCDE y otros organismos que asesoran a los Estados en el área (sin especificar las fuentes).

[169] Según el Art. 5° de la Ley, una universidad del Estado acreditada, o en su defecto una privada del CRUCh, otorgará a cada CFT apoyo metodológico y pedagógico para el desarrollo de sus profesores y la integración de las mallas curriculares, posibilitando la prosecución de estudios en la universidad asociada.

[170] Se establecen reglas análogas a las de las universidades estatales: el rector como máxima autoridad (Art. 9°); el personal tiene la calidad de funcionarios públicos (Art. 12°); su patrimonio estará constituido por los aportes que les asigne la Ley anual de Presupuestos, las matrícula, aranceles y derechos "que deban pagar sus estudiantes", así como los ingresos que perciba por prestación de servicios, etc. (Art. 13°); y están exentos de cualquier impuesto, contribución, tasa, patente o tributo

transitorio –por indicación parlamentaria– especificó la obligación de cada centro estatal de acreditarse institucionalmente, en un máximo de seis años desde que comience a operar.[171] Hasta su acreditación, los centros serán supervisados por el CNEd. Según el Art. 1º transitorio, entre los años 2016 y 2017 debían entrar en funcionamiento los primeros cinco CFT estatales; entre 2018 y 2019 otros cinco, y entre 2020 y 2021 los últimos cinco CFT.[172]

En otro orden de materias, también se aprobó la iniciativa de este Gobierno para crear un sistema de desarrollo profesional docente (Ley N° 20.903, de 1° de abril de 2016).[173] Su Art. 2° modifica la Ley N° 20.129, prescribiendo que solo las universidades acreditadas podrán impartir carreras y programas de estudio conducentes a los títulos profesionales de profesor de Educación Básica, Media, Técnico-Profesional, Diferencial y de Párvulos, siempre que dichas carreras y programas también hayan obtenido la acreditación (Art. 27 bis, nuevo).[174] La acreditación de estas carreras solo podrá ser otorgada por la CNA (Art. 27 quáter), la que deberá establecer criterios y orientaciones

(Art. 14°). El Art. 1° transitorio facultó a la Presidenta de la República para que, en el plazo de un año, apruebe, mediante uno o más DFL, los estatutos de cada centro (a proposición de los rectores respectivos, nombrados por DS).

171 La Comisión de Educación de la Cámara aprobó un artículo por el cual se establecía un mecanismo de cogobierno con participación de alumnos en temas de gestión y suprimiendo el cobro de aranceles (moción de los diputados Vallejos y Jackson). El proyecto se aprobó así en la Cámara por 94 votos a favor, uno en contra y nueve abstenciones. En la discusión en Sala se destacó el efecto descentralizador, la gratuidad y la creación de una oferta público-estatal, para formar técnicos de excelencia. El Senado eliminó esos cambios e introdujo el Art. 3º transitorio, cambiando el nombre de CFT por el de "Instituto Tecnológico". El proyecto se aprobó en el Senado, con 27 votos a favor y cuatro abstenciones. En la Cámara Revisora se destacó la responsabilidad del Estado de articular la formación técnica superior con la educación escolar y el mundo productivo, así como el efecto en equidad (cada año 50 mil alumnos vulnerables se matriculan en CFT, pero sólo 52% de los CFT está acreditado). Desde la oposición se cuestionó la falta de planificación para implementar esta política (no estaba claro cómo se decidirían las comunas en que quedarían localizados); que ya existe una amplia oferta de CFT en todas las comunas, incluyendo CFT relacionados a universidades estatales y que no hay garantía de que los CFT estatales serán de calidad. Entonces, se preguntó, ¿por qué no fortalecer los centros existentes? La Cámara rechazó los cambios del Senado y las diferencias fueron zanjadas en Comisión Mixta.

172 Ese cronograma fue modificado en la práctica. Tres CFT estatales (Maule, Lautaro y La Unión) cuentan con matrícula en 2018. En 2019 abrirán oferta de pregrado regular los CFT estatales de Tarapacá, Los Lagos y Coquimbo; en 2020 lo harían Valparaíso, Magallanes, Metropolitana y Antofagasta; en 2021, Atacama y Arica-Parinacota, y en 2022, Aysén, O'Higgins y Biobío.

173 Según el Mensaje presidencial, de 20 de abril de 2015 (Boletín N° 10008-04), se buscaba fortalecer la formación inicial docente, aumentando los requisitos de admisión en las carreras de pedagogía y mejorando la información disponible a través de evaluaciones diagnósticas; aumentar las horas no lectivas (a 30% de la jornada) y crear un sistema de reconocimiento, apoyo formativo y promoción del desarrollo profesional docente, a cargo del CPEIP. Se estableció una remuneración básica para los profesores que ingresen a la carrera ($882 mil para jornadas de 44 horas) y un bono adicional para quienes laboren en establecimientos de alta vulnerabilidad.

174 Las universidades que se encuentren en proceso de licenciamiento y bajo la supervisión del CNEd, podrán, con la autorización de ese organismo, impartir carreras de Pedagogía hasta que logren la plena autonomía, momento en el cual deberán acreditarse y acreditar la o las respectivas carreras, dentro de un plazo no superior a dos años contados desde que la institución haya logrado su autonomía.

relativos, a lo menos, a: i) procesos formativos, que deberán ser coherentes con el perfil de egreso definido por la universidad y los estándares pedagógicos y disciplinarios definidos por el ministerio de Educación y aprobados por el CNEd; ii) convenios de colaboración con establecimientos educacionales para la realización de prácticas tempranas y progresivas de los estudiantes; iii) cuerpo académico idóneo e infraestructura y equipamiento necesarios, y iv) programas orientados a la mejora de resultados, considerando las evaluaciones diagnósticas (Art. 27 ter). Cuando la carrera o programa no obtenga o pierda la acreditación, el CNEd deberá iniciar un proceso de supervisión de la carrera o programa, por un número de años igual a la duración teórica de la misma. De no someterse la carrera o programa respectivo a este proceso de supervisión, se podría revocar su reconocimiento oficial (Art. 27 quinquies).[175] Para obtener la acreditación de sus carreras pedagógicas, las universidades deberán aplicar a sus estudiantes dos evaluaciones diagnósticas, una al inicio y otra dentro del penúltimo año de la carrera,[176] y regirse por los criterios de admisión que fija la ley.[177]

Al término del período de la Nueva Mayoría dos nuevas leyes, aprobadas por el Congreso, solo esperaban el examen del Tribunal Constitucional para ser promulgadas: la comentada "gran reforma" a la educación superior y la ley sobre universidades estatales.[178] La primera fue publicada con el N° 21.091 el 29 de mayo de 2018 y la segunda con el N° 21.094, el 5 de junio de este año. Una última iniciativa, para crear el ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación,[179] que el 7 de marzo del mismo año había sido aprobada en tercer trámite por el Senado (restando solo la

[175] Las universidades que no hayan acreditado aún sus carreras de pedagogía tienen un plazo de tres años para obtener tanto la acreditación institucional, como la de la carrera o programa. Si la carrera o programa no obtiene la acreditación, la universidad no podrá admitir nuevos estudiantes, pero deberá seguir impartiéndolas hasta la titulación o egreso de sus estudiantes matriculados (Art. 35° transitorio).

[176] Los resultados de esas evaluaciones serán de carácter referencial y formativo para los estudiantes, si bien rendir la segunda será requisito para obtener el título profesional. La universidad deberá establecer acciones de nivelación y acompañamiento para aquellos estudiantes que obtengan bajos resultados en estas mediciones.

[177] Los alumnos deberán cumplir, en 2023, con uno de los siguientes requisitos: i) un rendimiento promedio de las pruebas obligatorias PSU que lo ubique en el percentil 70 o superior; ii) un promedio de notas de enseñanza media (NEM), dentro del 10% superior de su establecimiento educacional; iii) un promedio NEM, dentro del 30% superior de su establecimiento y ubicarse en el percentil 50 o superior, en el promedio de las pruebas obligatorias PSU; o bien, iv) haber realizado un programa de preparación y acceso de estudiantes de enseñanza media para continuar estudios de pedagogía en la ES, reconocido por el ministerio de Educación, y haber rendido la PSU. Según el Art. 36° transitorio los requisitos para la admisión se aplican gradualmente a partir de 2017.

[178] La ley sobre universidades del Estado se inició por Mensaje Nº 091-365, de 13 de julio de 2017. Sus ideas matrices fueron: 1) Reconocer la especificidad conceptual y jurídica de las Universidades del Estado; 2) Explicitar el rol del Estado con sus Universidades; 3) Establecer las reglas básicas del gobierno universitario; 4) Velar por su calidad académica e institucional; 5) Modernizar su gestión administrativa y financiera; 6) Establecer el régimen jurídico de los académicos y funcionarios no académicos; 7) Promover el principio de coordinación en el quehacer de las Universidades del Estado, y 8) Regular el financiamiento y el plan de fortalecimiento de las Universidades del Estado.

[179] Mensaje N° 338-364, de 24 de enero de 2017, Boletín N° 11.101-19.

Comisión Mixta y el pronunciamiento del TC), se transformó en la Ley N° 21.105 de 13 de agosto de 2018. Las tres llevan la firma del Presidente Sebastián Piñera y de quien fuera entonces ministro de Educación, Gerardo Varela.[180]

5.7 La ley, ¿podrá erradicar el mercado de la educación superior chilena?

El Gobierno de la Nueva Mayoría no solo ha sido el más prolífico en materia de leyes aprobadas en materia de ES desde el retorno a la democracia, sino que también ha hecho un uso intensivo de la Ley de Presupuestos para impulsar sus políticas, incrementando considerablemente los recursos destinados a educación. El presupuesto para el año 2018 asignado a Educación creció 5,9%, abarcando 25% del gasto fiscal.[181] En educación superior (que se lleva un no despreciable 20% del presupuesto del sector), es notable el predominio de las ayudas estudiantiles: si se suman los recursos para becas y créditos con el aporte por gratuidad, cerca de 87% de los recursos públicos están destinados a beneficiar a los estudiantes. La incidencia de los aportes basales (institucionales), como se observa, es cada vez menor. Las universidades estatales reciben solo un tercio del total de aportes y, respecto de los beneficios a estudiantes, dada la distribución de la matrícula, son las universidades privadas las que reciben el mayor nivel de financiamiento.[182]

Los rectores del CRUCh ya habían sido críticos frente a la Ley de Presupuestos 2015, por mantener las políticas de períodos anteriores y desconocer un acuerdo del año 2011, por el cual el Ejecutivo y el Congreso de la época comprometieron recursos basales para el desarrollo de esas universidades, con un incremento real de 5% del Aporte Fiscal Directo (AFD) durante 10 años. Este aumento, sin embargo, se cumplió solo entre los años 2012 y 2014. Los incrementos del año 2015 se distribuyeron por medio de los aportes "Convenio Marco Universidades Estatales" y "Aporte Basal a las universidades privadas del CRUCh", sujetos a convenios y a un nuevo reglamento, sin garantizar su continuidad e indexación en términos reales, lo que se observó como un retroceso en la política pública. Es que los acuerdos adoptados al calor del debate sobre el Presupuesto Nacional deben revisarse año a año. Un "nuevo" aporte para fortalecer a las universidades estatales (que cumplía uno de los puntos del programa), fue rebajado en definitiva para establecer dos nuevas líneas: una exclusiva para la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica, y otra para el resto de las universidades privadas del

[180] Sebastián Piñera triunfó en la segunda vuelta de los comicios presidenciales, el 17 de diciembre de 2017, con 54,57% de los votos. Asumió la presidencia de la República el 11 de marzo de 2018.

[181] Aumentó de MM$7.572.856 a MM$10.370.751 entre 2014 y 2018 (moneda de 2018). Fuente: Mineduc.

[182] Según el informe de la Contraloría General de la República (CGR) sobre financiamiento público a la ES, para 2016 (último año disponible y primero con gratuidad), 20,7% del total de aportes se asignó a universidades privadas por becas y CAE. Casi 84% de los fondos se dirige a las universidades, llevando las del CRUCh 58,6% del total. Entre las 30 IES que reciben más financiamiento fiscal (considerando aportes institucionales y a sus estudiantes), hay nueve universidades estatales, nueve universidades privadas del CRUCh (G-9), siete universidades privadas "no CRUCh", tres IP y dos CFT (CGR, 2017: 18). Es decir, ocho universidades estatales quedan fuera de la lista. La CGR también observa que nueve universidades privadas "no CRUCh" recibieron aportes públicos en 2016 sin estar acreditadas.

CRUCh. En cuanto a la distribución de dichos aportes basales, en línea gruesa se replicó la proporción del AFD, es decir, no se generaron nuevos incentivos ni se actualizaron los objetivos de política.

La Ley de Presupuestos de 2016, como se comentó en el Capítulo 1, incluyó la gratuidad en educación superior, disminuyendo 50% de los recursos del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y aumentando el monto de las Becas Nuevo Milenio, para estudiantes de CFT e IP acreditados que suscribieran un compromiso con el Mineduc para constituirse como personas jurídicas sin fines de lucro. Del monto total, 21,3% se destinó a la gratuidad en la ES, lo que benefició ese año a cerca de 138 mil estudiantes. Además, el presupuesto consideró recursos para la puesta en marcha de las nuevas IES Estatales, en particular las universidades de O'Higgins y de Aysén.

El Presupuesto 2017 innovó, separando en dos capítulos el presupuesto de ES dispuesto en la partida del ministerio de Educación: el N°29, exclusivo para IES estatales, y el 30, para el sistema en su conjunto.[183] La glosa de gratuidad agregó como requisito estar adscrito al sistema único de admisión (PSU) o tener un sistema propio.[184] La formación técnica se incorporó a la gratuidad, gracias a la ley "corta" que permite la transformación voluntaria de IP y CFT a entidades sin fines de lucro,[185] con los mismos requisitos que fueron antes declarados inconstitucionales por el TC.[186] Las becas Nuevo

[183] El efecto es más simbólico que efectivo en redistribución de recursos, y la separación no es total ya que el financiamiento para gratuidad va íntegro en el capítulo 30.

[184] Para las universidades se exige que 80% de la matrícula nueva ingrese con puntaje mínimo en la PSU.

[185] Ley N° 20.980, de 19 de enero de 2017. Los IP y CFT constituidos como sociedades civiles o comerciales, que se transformen en personas jurídicas sin fines de lucro, conforme a los procedimientos establecidos en esta ley, mantendrán su reconocimiento oficial, autonomía y acreditación, de modo que la nueva entidad será la continuadora académica del IP o CFT para todos los efectos legales. Se originó en una moción de los senadores Ricardo Lagos, Carlos Montes y Andrés Zaldívar, y otra de los senadores Juan Pablo Letelier y Jaime Quintana (boletines N°s 10.261-04 y 10.302-04). Se debatió en especial si la calidad de la educación estaba sujeta o no a la naturaleza jurídica de la institución que la imparte, la eventual inconstitucionalidad de sujetar la entrega de beneficios y el acceso a la gratuidad a que los CFT e IP opten por cambiar su forma jurídica, y la situación jurídica de la Corporación Inacap, sostenedora de un IP y un CFT, entidad que se creó por impulso de la Corfo y que pasó de manos estatales a privadas en 1989.

[186] La STC Rol N° 3279-16, de 22 de diciembre de 2016, declaró conformes a la Constitución los artículos 2°; 3°; 4°; 5°, inc. primero; 6°, inc. primero y el artículo transitorio, en su inc. primero, de este proyecto de ley. Estimó que ellos versan sobre materias de LOC al referirse a la mantención del reconocimiento oficial y al cambio de requisitos para el mismo (SSTC 2055 y 2731), porque inciden en materias reguladas por la Ley N° 20.129, o bien por la doctrina del "complemento indispensable". No obstante, el artículo principal, el Art. 1°, que autoriza la transformación, no tuvo esa calificación y no fue objeto de control preventivo. El TC estimó que los reparos de constitucionalidad planteados en la discusión en el Senado sólo afectaban al Art. 1°, que no es LOC (calificación acordada en empate de votos, con voto dirimente del Presidente). Hubo una prevención, de cinco ministros, en cuanto que no procedería evaluar la constitucionalidad de un proyecto por referencia a otro que aún está en tramitación. Otros cinco jueces estuvieron por declarar el proyecto como un todo como LOC y estimarlo constitucional en el entendido que la transformación es facultativa, por lo que quien no se transforme no debería padecer consecuencias adversas posteriores. Tal prevención permite anticipar que una ley que implique la pérdida de los actuales beneficios por no alterar la naturaleza jurídica corre serio riesgo de ser estimada inconstitucional.

Milenio se mantuvieron igual, sin reajuste. Se eliminó para este período la asignación de AFI a pesar de que estaba ordenada por ley permanente.[187] Los capítulos de ES crecieron en casi USD 600 millones y la partida que recibe mayores recursos sigue siendo el CAE.[188]

Ante la amenaza de la oposición de recurrir nuevamente al TC, la Nueva Mayoría celebró un acuerdo consistente en aumentar gradualmente las becas para las IES privadas. Para 2017 y 2018, se consideraron siete mil becas Bicentenario destinadas a las universidades del Cruch y 3.500 a las "no Cruch", además de uniformar los requisitos de las becas Gómez Millas. En 2019, se igualarían las condiciones (siete mil becas) de ambos grupos. En materia de educación técnica, a los IP y CFT con cuatro o más años de acreditación y que no puedan optar a gratuidad, se les compensará con la entrega de becas "Nuevo Milenio III", que cubren un monto 50% superior al de la beca regular. Los IP y CFT con más de dos años y menos de cuatro años de acreditación y que se transformen a sin fines de lucro, podrán optar a la beca "Nuevo Milenio II" (de monto intermedio). Se acordó un plan (por $3.500 millones adicionales) para el fortalecimiento de las universidades estatales y un fondo menor (de $500 millones) para universidades G9 regionales. Otra indicación, por último, otorgó a la Contraloría General de la República la facultad de fiscalizar el uso de los dineros públicos en IES privadas, incluidas las donaciones con franquicia tributaria.

El Presupuesto 2018 incluye recursos (y una glosa) para extender la gratuidad a 60% de los alumnos más vulnerables (en las 46 IES seleccionadas).[189] La partida del presupuesto para Ciencia y Tecnología de los últimos años se ha mantenido por debajo de 0,4% del PIB, muy lejos del promedio de los países de la OCDE (en 2018 crece solo un 0,9% nominal).

La matrícula total de pregrado es de 1.162.306 estudiantes y –por primera vez desde la reforma de 1981– tuvo en 2017 un crecimiento negativo de 0,6%, afectando especialmente la matrícula del sector IP-CFT.[190] Las universidades del CRUCh absorben

---

[187] Esto genera un peligroso precedente, incluso para la Ley de Gratuidad. La UC demandó al Estado de Chile por incumplimiento de la ley permanente, con lo que se inició una "negociación" a propuesta del ministro del Interior, Mario Fernández. El Gobierno y la UC anunciaron un acuerdo extrajudicial, que incluiría la reposición por ese año de una fracción de los recursos, la presentación de un proyecto de ley para suprimir formalmente el AFI y otros beneficios para la entidad demandante (que no es claro que se vayan a extender a otras IES afectadas). El AFI fue derogado por Ley N° 21.072, de 13 de febrero de 2018.

[188] De los cerca de USD tres mil millones destinados en total a ES, 41% se relaciona con el CAE. Desde 2006, cuando se creó el CAE, ya se han otorgado 808.366 préstamos (Fuente: www.ingresa.cl).

[189] Son MM$225.626 adicionales (94% del incremento anual) para aumentar el número de beneficiarios en 33,8% (a un total de 360 mil jóvenes). Se agregaron cinco nuevas IES a la gratuidad, con lo que en 2018 adscriben a ella 33 universidades (17 estatales), seis IP y siete CFT (dos estatales).

[190] Según datos del CNEd (2017), en 2017, 343.703 estudiantes se matricularon en primer año, una disminución de 0,9% respecto del año anterior. Los IP fueron los más afectados: su matrícula de primer año bajó 4,6%. Los CFT también muestran una reducción de 0,8% al igual que las universidades estatales, que lo hicieron en 0,1%. De manera inversa, las universidades privadas no adscritas al SUA son las que más crecen: 3,9% (2.120 estudiantes). Las universidades privadas del CRUCh tuvieron un incremento de 3% y las otras privadas no CRUCh, adscritas al SUA, de un 0,6%.

un 27,1% de la matrícula y un 91% de la matrícula total corresponde a IES acreditadas (CNEd, 2017).

Cuando el Mineduc (2015) comunicó las "*Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior*" lo que más llamó la atención fue la ausencia de un diagnóstico de los problemas; también hubo críticas por la escasa consideración que mostraba hacia las propuestas de los distintos actores del sistema.[191] El primer factor de descontento, como se examinó también en el Capítulo I, fue la vía escogida para iniciar la implementación gradual de la gratuidad en ES: la Ley de Presupuestos. Ella puso en riesgo el logro de una reforma integral del marco regulatorio ya que, si bien ha alterado la economía política del sistema estableciendo un nuevo aporte fiscal, que ya cubre cerca del 48% del presupuesto del área, no ha conseguido hasta ahora ningún cambio relevante en la fisonomía y funcionamiento de la ES chilena. La gratuidad, que a julio de 2018 beneficiaba a 342 mil estudiantes, llegó en efecto para quedarse;[192] pero, inicialmente, solo ha significado un cambio "gatopardesco", que deja los problemas de fondo igual. Así, no favorece una mayor participación en la matrícula de las universidades estatales (ni siquiera de las del CRUCh), ni un mayor acceso de los estudiantes provenientes de las familias de menores ingresos (salvo en la medida que se incorporen a IP y CFT). Tampoco establece mecanismos que mejoren la calidad, la eficiencia o la rendición de cuentas de las IES que participan en ella. Simplemente, ha sustituido aportes privados por aportes públicos en esas IES, disminuyendo los niveles de endeudamiento de los estudiantes que acceden al nuevo beneficio (lo mismo que habrían logrado las becas) y generando un déficit en un grupo relevante de universidades.[193]

La Nueva Mayoría no solo enfrentó la presión y el rechazo de su propuesta de reforma de parte de los estudiantes –que pusieron el tema en la agenda pública– sino, peor, se vio entrampado por su propio discurso. Es lo que denomino "la paradoja del derecho social". Si la educación superior se concibe como un derecho social, es el estudiante quien debe estar en el centro de la política, y ésta debe apuntar a la equidad en el acceso. Si los recursos no alcanzan, la necesaria gradualidad debe favorecer a los estudiantes más vulnerables, eludiendo toda discriminación arbitraria. Los requisitos de calidad –debe haberlos– tienen que ser objetivos y no establecer exclusiones a priori.

---

[191] El documento señala que el país "demanda más acceso, más calidad y el resguardo de la educación como un derecho". Refiere una serie de consultas efectuadas desde antes del período presidencial, los "Diálogos participativos". Una semana antes, sin embargo, los estudiantes agrupados en la CONFECh difundieron sus *Principios fundamentales para una Nueva Educación Pública*, proponiendo reformas que iban desde el modelo de desarrollo hasta las condiciones laborales en las universidades. El CNEd, la CNA, el CRUCh, centros de estudio y rectores de IES privadas, entre otros, también habían formulado propuestas y observaciones a partir de las minutas difundidas por el Mineduc. El documento no reflexiona sobre ellas.

[192] El Presidente electo para el período 2018-2022, Sebastián Piñera, anunció durante su campaña que mantendría la gratuidad en los niveles actuales y su sector, el de la derecha, votó favorablemente la glosa correspondiente al Presupuesto 2018 y la "gran reforma" a la ES, sin recurrir al Tribunal Constitucional.

[193] Un déficit cercano a $17 mil millones en 2017, según estudio realizado por Acción Educar (2017).

Más aún, tales requisitos deben ser consistentes con la libertad de elección de los alumnos y la diversidad de proyectos educativos que garantizan conjuntamente los derechos a la educación y la libertad de enseñanza, plasmados en la Constitución y tratados internacionales. Cualquier intento de expandir los beneficiarios de la gratuidad hacia estudiantes menos vulnerables, en las universidades del CRUCh y un puñado de IES privadas, la mayoría de estas (las universidades) selectivas, dará lugar a una política cada vez más regresiva, discriminatoria y que no resultará coherente con su idea de "la educación como derecho social". Es probable que en la práctica esa política tampoco favorezca a las entidades estatales.

De esta forma, pese a todo su empeño, el gobierno de la Nueva Mayoría deja un sistema de ES –en términos de matrícula estatal *versus* privada, de aportes públicos basales *versus* ayudas estudiantiles e inversión en desarrollo de la investigación científica– igual o peor a cómo estaban esos indicadores al inicio de su mandato. Además, terminó cediendo la implementación de sus reformas a un gobierno de signo distinto, arriesgando, por todo lo dicho, que la "gran" reforma recién aprobada pierda toda su relevancia política.

La Nueva Mayoría creyó interpretar las aspiraciones más profundas de la sociedad chilena, expresada por los movimientos sociales. Sin embargo no pudo proyectarse siquiera a un segundo mandato presidencial. Quizás no se trataba de suprimir el mercado de ciertas áreas de la vida social, si no de corregir sus defectos, en especial, las desigualdades adscritas, heredadas, inmerecidas (Carlos Peña, 2017a). Un sistema de mercado –y su supresión– no es fruto de una decisión política concreta, ya que, de cierto modo, el intercambio mediado por el dinero, la expansión del consumo y el anhelo de diferenciación (la autonomía) no son solo rasgos del mercado sino también condiciones de posibilidad de las sociedades democráticas modernas (Carlos Peña, 2017b). La política, ya se sabe, es "el arte de lo posible" y, en nuestras sociedades democráticas, ella consiste en deliberar siguiendo ciertos procedimientos y dentro de un marco de posibilidades fácticas y jurídicas.

En definitiva, como se expuso a lo largo de esta tesis, la vida política suele ser un choque de diversas fuerzas sociales y decisiones institucionales, que dependen de una multitud de personas y factores de contexto. Ese conjunto de personas y factores, igualmente, va modelando la interpretación y la evolución de los sistemas jurídicos. La trayectoria de los sistemas de ES –así ocurre en Chile y en otros países– responde del mismo modo a múltiples factores sociales, no solo a la legislación y a los incentivos de la política estatal. Quedó así establecida en este recorrido la importancia de contar con diagnósticos certeros y de elaborar un diseño institucional adecuado para asegurar el logro de objetivos de la política pública. Sobre todo, se ha alcanzado la certeza de que la historia de nuestras instituciones, prácticas educativas y las concepciones acerca de los principios que las han inspirado no es algo que deba ser ignorado a la hora de proyectar una reforma.

Y es que la historia nos constituye y nos sigue acompañando. Si el político quiere transitar entre un diagnóstico problemático y su horizonte de expectativas, conduciendo la reforma educativa hacia un resultado efectivo y coherente con sus propósitos, precisa

conocer la historia de las instituciones y prácticas educativas de un país, reconociendo, a la vez, los límites que estas, inevitablemente, le imponen.

CONCLUSIONES

Después de una larga y accidentada tramitación, el Congreso Nacional de Chile aprobó, en enero de 2018, el proyecto de reforma a la educación superior de la Presidenta Bachelet. Aunque el proyecto contiene 124 artículos permanentes y 46 transitorios, y recibió casi 700 indicaciones en el segundo trámite, el Senado y la Cámara de Diputados lo despacharon, en segundo y tercer trámite, en cuestión de horas. La "ventana de oportunidad" para aprobar la reforma se produjo porque eso convenía tanto al gobierno entrante –se zanjaba una discusión de décadas y quitaba a los estudiantes un pretexto para protestar– como al que culminaba su gestión, que cumplía así con uno de sus principales objetivos programáticos. Con la misma celeridad se aprobaron también los proyectos de ley de universidades estatales y la derogación del AFI.

La denominada "gran" reforma del sector vino a modificar sustancialmente la ley orgánica vigente en educación superior en lo relativo a la institucionalidad pública y sancionar de modo permanente el nuevo mecanismo de financiamiento de gratuidad. En la actualidad este beneficia a los estudiantes pertenecientes a 60% de hogares de menores ingresos de la población matriculados en 46 IES (cerca de 342 mil beneficiarios en 2018). Se crean la subsecretaría y la superintendencia de Educación Superior, se modifica la composición de la Comisión Nacional de Acreditación y se hace obligatoria la acreditación institucional, derogando el mecanismo de acreditación voluntaria de carreras a través de agencias privadas con fines de lucro. Se regula de modo muy estricto el carácter sin fines de lucro de las universidades y otras IES, especialmente las adscritas a la gratuidad. Las IES que accedan a la gratuidad también quedarán sujetas a la regulación de sus vacantes y aranceles por parte de la Subsecretaría. De otro lado, la ley deja vigente la estructura del sistema en 4 tipos de IES (universidades, IP, CFT e IES de las Fuerzas Armadas y de Orden); la arquitectura de títulos y grados; el financiamiento vía créditos y becas para los estudiantes no incorporados a la gratuidad (hoy, un 75% de la matrícula total); el carácter mixto del sistema, con libre iniciativa privada y libre elección de los estudiantes; la forma de gobiernos de las instituciones, públicas y privadas, y los mecanismos de financiamiento institucional (aportes basales y concursables).

Tras revisar el proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior, el Tribunal Constitucional, declaró conformes a la Constitución la generalidad de sus disposiciones, en especial lo relativo al régimen de gratuidad y a su financiamiento, pero consideró inconstitucional su artículo 63, referido al estatuto jurídico de las IES organizadas como entidades sin fines de lucro, permitiendo en definitiva que éstas tengan controladores con fines de lucro. La decisión, adoptada por seis votos contra cuatro, corresponde al control preventivo obligatorio de las leyes orgánicas constitucionales, aunque este artículo no fue considerado como tal por las cámaras legislativas ni hubo requerimiento de parlamentarios acerca de su inconstitucionalidad.[1]

[1] El TC argumentó que la materia complementa las normas sobre reconocimiento oficial, en tanto agrega un requisito –la naturaleza de los controladores en caso de haberlos– que incide en la

El TC no se limitó en este caso a sobrepasar las atribuciones conferidas por el artículo 93 N° 1 de la Constitución Política, para declarar inconstitucional el art. 63 del proyecto, sino que, además, sin dar mayores razones para ello, otorgó la calidad de leyes orgánicas constitucionales a una serie de normas que *prima facie* carecen de esa calidad, sin que su revisión hubiera sido requerida por el Congreso y dificultando su reforma posterior.

La "gran reforma" presenta, curiosamente, alguna similitud con la LOCE sancionada por el régimen militar el 10 de marzo de 1990: la nueva ley terminó de aprobarse, esta vez en el Congreso Nacional, pocos días antes del cambio de mando, y el nuevo gobierno –como antes sucedió con el de Patricio Aylwin– deberá interpretar e implementar el texto de una ley en cuyo diseño no tuvo participación, procurando en lo posible encontrarle un sentido coherente con su propia visión del sistema de educación superior.

El texto de la reforma aprobada en 2018 fue escrito bajo la inspiración de la idea de la educación (superior) como derecho social, pero probablemente va a ser interpretado y aplicado desde una concepción de la educación como un bien, a la vez, individual y social, de consumo y de inversión, que se desenvuelve en un contexto de sistema mixto y libertad de enseñanza. Paradojalmente, el nuevo gobierno, de Sebastián Piñera, tendrá la posibilidad de leer la ley diseñada por el gobierno anterior, de Michelle Bachelet, basándose en las mismas ideas que inspiraron el texto que se quiso derogar (el de la LOCE original). De seguro habrá un cambio de énfasis en el discurso, desde la prioridad de fortalecer el sistema educacional público hacia la igualdad de trato a todas las instituciones de enseñanza y desde una mirada crítica hacia una valoración positiva de la autonomía y la diversidad institucional, cuidando, en todo caso, de proteger los derechos (individuales) de los estudiantes.

El caso de la reforma a la educación superior chilena (Ley N° 21.091) servirá para verificar que el texto legal admite siempre más de una lectura e, incluso, interpretaciones contrapuestas. Será la Política –no ya la del proceso legislativo, sino el debate, el choque de distintas concepciones, la interacción de múltiples actores y argumentos modelada por un conjunto de decisiones institucionales e individuales– la que dotará de contenido y de significado al texto.

El Derecho, como hemos visto en esta tesis, es un fenómeno social y político. El Derecho de un Estado es el conjunto de normas que los miembros de esa comunidad y, en especial, los jueces y funcionarios viven como socialmente obligatorias. Las autoridades competentes según la Constitución, producen textos que imponen deberes y confieren potestades (las fuentes formales); el cuerpo social, por su parte, reproduce ciertas regularidades de conducta. Las "fuentes" del Derecho requieren ser interpretadas para "descubrir" en ellas o producir las normas jurídicas. La vigencia de un orden

---

administración de la entidad, la cual debe ser regulada por sus estatutos, cuya reforma está regulada por una LOC (¡así de largo es el rodeo para llegar a una norma que exige ese quórum!), y se basa en la STC Rol N° 1363, considerandos 13º y 14º.

jurídico depende de un conjunto complejo de convenciones o prácticas sociales de reconocimiento, creación y aplicación de las normas jurídicas.

El gobierno de la Nueva Mayoría hizo un gran esfuerzo legislativo y financiero para cambiar la fisonomía del sistema de educación superior chileno, pero no pudo generar un cambio sustantivo y su tiempo se acabó. Ahora, el "instrumento" –la ley de reforma– queda en manos de un intérprete distinto, que intentará leer los textos y dotarlos de significado desde su propio "marco" (Lakoff, 2017). Los actores que conforman el cuerpo social –las instituciones de enseñanza, el movimiento estudiantil, los académicos, etc. – junto con las agencias estatales autónomas buscarán contener y delimitar las posibilidades de interpretación de la autoridad de turno y, para ello, recurrirán también al lenguaje del Derecho.

El fenómeno jurídico no es solo un conjunto de normas e instituciones, sino también de discursos y argumentos. El Derecho, en ocasiones, está indeterminado; su contenido está en discusión. Allí diversas interpretaciones compiten por el título de "Derecho vigente". El Derecho es entonces la continuación de la política por medios argumentativos. El estudio de cualquier área del Derecho estatal desde una perspectiva dinámica (diacrónica) y no estática debe incorporar este doble carácter, institucional y argumentativo del Derecho. El análisis de la evolución histórica de las instituciones, normas y discursos es una herramienta indispensable, en este caso, para entender el Derecho chileno de la educación superior.

En esta tesis he sostenido que existe una relación fuerte entre la Constitución del Estado y el diseño institucional de su sistema educativo. En cada época o ciclo constitucional se da una cierta fisonomía del sistema jurídico y un determinado diseño institucional del sistema educativo que resulta de la articulación de los principios (valores) en "competencia", del contexto social y del consenso que se logra en torno a unos específicos objetivos sociales. El cambio de la norma suprema produce también un cambio en la estructura, lo cual redunda a su vez en un cambio de trayectoria de la práctica. El diseño institucional, una vez instaurado, se aplica, moldea el desarrollo del sistema, presenta –tarde o temprano- problemas en su ejecución y genera a su vez un conjunto de interpretaciones que intentan orientar su aplicación, en línea o no con los propósitos originales. Agentes públicos y privados producen tales discursos.

En 2018, año que coincide con el bicentenario de la formación de la República, el gobierno de la Nueva Mayoría quiso, mediante ley, establecer la educación superior como un derecho social y erradicar el mercado –la competencia, la educación vista como un bien de consumo– del sistema educativo. Sin embargo, los principios de iniciativa y participación privada, autonomía y libre elección en educación, tienen una larga historia en Chile, son parte de la tradición republicana y no resultado de una específica "agenda neoliberal" iniciada en 1980.

Cada marco constitucional impone o excluye ciertos elementos y énfasis de la política pública; permite y hace posible la creación y desarrollo de nuevas entidades, agencias, etc. Otras características del sistema, a su turno, son más bien dependientes de la trayectoria o se desarrollan al margen de la decisión estatal. Así, el mercado de la

educación en Chile, en el sentido de participación privada en la provisión y financiamiento de la educación (no solo la superior), se remonta, al menos, al siglo XIX.

Toda política educativa y norma jurídica en el mundo moderno (sea liberal o conservadora, neoliberal o intervencionista, etc.), se da en el contexto de, o en referencia a un Estado. Los sistemas jurídicos *pretenden autoridad para regular* toda clase de comportamiento, en alguna forma, "pero no necesariamente en todas las formas" (Raz, 2011). Así, hay sistemas jurídicos que contienen libertades otorgadas por la Constitución, las que no pueden ser cambiadas por medio de una ley.

A partir de 2014, incitados por el libro de Sandel (2013), los partidarios de la Nueva Mayoría se propusieron excluir ciertos bienes, como la educación y la salud, de la influencia corruptora y generadora de injusticias del mercado –"El mercado es cruel", había dicho Patricio Aylwin a comienzos de los noventa–. Querían decretar por ley el "derrumbe del modelo" en educación. Pero el Derecho es siempre resultado de algún compromiso o acuerdo entre las partes en pugna y (también) tiene sus límites. Por otro lado, todos los sistemas educativos se ubican en algún punto entre los extremos del sistema estatal y de mercado, con diferencias de grado en función del *nomos* que caracteriza a cada comunidad. Y el chileno está todavía muy lejos de llegar a ser un sistema coordinado por el Estado.

I El mercado tiene una historia (larga) en el sistema de educación superior chileno

Desde el inicio de la República la educación se entendió como un derecho social, esto es, como una primerísima condición del pacto social. Así, los diferentes documentos constitucionales y legales de la etapa fundacional destacaron el rol del Estado, de la educación pública, en la formación de ciudadanos y en la (creciente, gradual) igualación de las oportunidades educativas.

Incluso la Constitución conservadora de 1833 puso a la educación pública como atención preferente del Gobierno (Estado) y mandató al Congreso para aprobar un plan nacional de educación. Una superintendencia de educación pública estaría a cargo de la inspección y dirección de la educación nacional, bajo la autoridad del Gobierno.

El "republicanismo conservador" logró imponer su hegemonía por las primeras tres décadas de vigencia de la Constitución y se mostró satisfecho con ese modelo, mientras el Estado fue confesional y el Gobierno se mostraba capaz de mantener el orden. Con su impulso, se creó la Universidad de Chile y se dictó la primera Ley de Instrucción Primaria. En ese período, la élite conservadora controlaba los puestos en el Gobierno, el Congreso y la Universidad. Las tensiones entre liberales y conservadores, positivistas y confesionales, partidarios de universalizar la educación básica y quienes preferían reforzar la formación superior, centralistas y defensores de la libertad de enseñanza, sin embargo, comenzaron a aflorar junto con el avance del laicismo y el surgimiento de una nueva élite que quiso disputar a la anterior el control del escenario político. La educación pasó a ser también un campo en la batalla por el poder político, y

la libertad de enseñanza tuvo su primera aparición en 1865 con la ley interpretativa constitucional que autorizó la libertad de cultos y las escuelas para disidentes.

Con todo, cuando los liberales lograron hacerse del poder –y disponían de todas las herramientas legales para haber impulsado un "Estado docente"– se introdujo, en 1874, la cláusula de libertad de enseñanza en la Constitución. Justo cuando se conquistaban las libertades de culto, de reunión, de asociación, etc., los liberales cedían el control del sistema educativo a los "cuerpos intermedios" de la sociedad. ¿Por qué ocurrió esto?

Una primera explicación, obvia, tiene que ver con la lógica del "compromiso político" que ha dominado la política chilena en (casi) toda su historia. La mayor parte de las veces los políticos son conscientes que no se pueden ganar todas las batallas –que el "todo o nada" es una quimera o un recurso retórico– y que es necesario ceder algo al adversario; algo que tenga suficiente valor para él como para que consienta en otros cambios que se están impulsando. Ese algo, en ese trance, fue la libertad de enseñanza. Pero, ¿por qué los gobiernos liberales cedieron en esto, si precisamente uno de sus motivos y banderas para hacerse del poder era la reforma del sistema educacional?

La respuesta, en segunda instancia, incluye otra dosis de realismo, pues mientras los textos consagraban y enfatizaban el rol del Estado en la educación, la praxis política había delegado esa tarea en las iglesias, conventos y monasterios; a lo sumo, la iniciativa pública había sido ejercida principalmente por los cabildos y municipios. Entonces, hacia el último cuarto del siglo XIX, nuestro sistema educativo ya era mixto y el Gobierno carecía de los recursos (humanos, físicos y financieros) para asumir la tarea que le demandaba el discurso. Aparte de eso, se puede conjeturar que el político en el poder suele creer que sus ideas seguirán gobernando el aparato estatal y, a la larga, lograrán modelar la realidad acorde a los principios que las inspiran. Los liberales pudieron ser víctimas de esta ilusión. De otro lado, la libertad de enseñanza también podía operar como un seguro en caso que la corriente política cambiara de signo.

Con el aval de la reforma constitucional (y de la Ley de Instrucción Secundaria y Superior de 1879) en 1888 –hace 130 años– se creó la Universidad Católica, una de las primeras universidades privadas del continente. El modelo de sistema mixto se trasladó al nivel terciario de educación y desde entonces, el componente privado no ha hecho más que avanzar, expandirse, hasta llegar a reducir al subsector estatal a un escuálido 15% de matrícula total del sistema de educación superior en la actualidad.

Es que en un contexto de libertad, es decir, de competencia entre diversos proyectos y de libertad de elección de los estudiantes –algo que comienza a parecerse a un mercado– el Estado suele moverse con mayor lentitud y dificultad que los entes privados, independiente de los fines que estos persigan y de los motivos que impulsen su incursión en la agencia educacional. El Estado y el mercado pueden crecer juntos, pero cuando se trata de "crecer" el mercado suele ser más eficiente.

Ante la pasividad estatal, en el Chile de la primera mitad del siglo XX continuaron surgiendo universidades privadas, ya no solo por la iniciativa eclesiástica sino también gracias a la de los vecinos de dos importantes ciudades del Sur del país (Concepción y Valdivia) o a la filantropía de hombres y mujeres de fortuna (Federico

Santa María y las herederas de Isabel Caces de Brown). Era la época del surgimiento y auge del Estado benefactor y de la idea de derechos sociales; pero en el Chile de los años 20 fue pacífico que la tarea educacional era compartida por el Estado y un conjunto de instituciones privadas que cooperaban con esta función pública. Tanto es así que ya en esa década (la de 1920) el congreso nacional aprobó partidas en la ley de presupuestos destinadas a financiar universidades privadas, lo que fue apoyado transversalmente.

La Constitución de 1925 consagró conjuntamente el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, como las dos caras de una misma moneda. La configuración de un sistema mixto con libertad de enseñanza derivó casi naturalmente a mediados del siglo XX al reconocimiento de la autonomía de las universidades privadas (resignando la Universidad de Chile los resabios de su función de superintendencia, a saber, la tarea de examinar a los alumnos de las otras universidades), a la dictación de una ley de financiamiento permanente para todas las universidades existentes y a la creación de un organismo público, autónomo del ministerio de Educación, para coordinar sus actividades y desarrollo (el CRUCh). La creación de una segunda universidad estatal (la UTE) no fue suficiente para revertir una tendencia que ya era claramente favorable a la expansión del subsector privado.

Tardíamente –ya que en Uruguay y Córdoba los estudiantes se habían hecho sentir a comienzos de siglo– en la década de 1960 el movimiento estudiantil emerge en Chile como un actor relevante capaz de modelar el desarrollo del sistema. Pero sus demandas no apuntaron a aumentar las potestades del Estado para controlar o dirigir el sistema, sino a reforzar la autonomía de las universidades (en el sentido de auto-gobierno), el desarrollo de la investigación y la carrera académica, y su vinculación con la sociedad. Un dato que puede explicar lo anterior es que la "reforma universitaria" fue un movimiento que surgió y tuvo su mayor intensidad en las universidades católicas (de Santiago y Valparaíso). Y es sintomático que, a 50 años de la toma de la casa central de la UC –el clímax de ese movimiento social– el actual Rector de esa casa de estudios (que lideró la crítica y oposición académica a la reforma impulsada por el Gobierno de Bachelet) quisiera recordar el hecho señalando que todos los aspectos que abarcó la reforma "continuaron potenciándose". La historia, dijo el Rector Ignacio Sánchez en una columna en el diario El Mercurio de 2017, "nos enseña y nos proyecta".[2]

El Gobierno de la Unidad Popular liderado por Salvador Allende tampoco apostó por el dirigismo estatal en la ES; quizás confiando en que el cogobierno universitario y el compromiso político de profesores y estudiantes garantizarían la convergencia de objetivos al interior del sistema. Entre 1967 y 1973 la matrícula y el financiamiento público a la ES crecieron a la par: La matrícula aumentó de 55.653 a 145.663 estudiantes y el gasto público en educación superior llegó a un 2,11% del PGB en 1973.

La reforma constitucional de 1971 reconoció la autonomía de las universidades estatales y privadas, así como su derecho a recibir un "adecuado financiamiento". La

[2] http://www.elmercurio.com/blogs/2017/08/11/53290/A-50-anos-de-la-reforma-universitaria.aspx

libertad de enseñanza, para entonces, era un principio fundamental que excluía el monopolio y el control estatal, resultando inconcuso que el "sistema nacional de educación" debía tener un carácter mixto. Todas las instituciones, estatales y privadas, eran consideradas públicas ya que colaboraban con la educación, entendida como "función primordial del Estado" (un derecho social en cuanto es condición básica del pacto político).

Esa es nuestra tradición republicana en educación superior.

La dictadura militar rompió con principios fundamentales de la República: mató e hizo desaparecer personas, torturó, exilió, encarceló, relegó, reprimió la disidencia, silenció, suspendió las libertades e intervino las universidades; pero, a la hora de diseñar la reforma a la ES, en rigor no instauró un nuevo orden, solo reformuló el existente bajo el prisma de los principios del mercado y la competencia. Ciñéndose en esta parte estrictamente al realismo político de Diego Portales, lo que hizo la dictadura militar para asegurar la eficacia de su reforma fue conservar o restaurar, seleccionar y profundizar los elementos de la realidad que resultaban más afines a su proyecto; abrir nuevos espacios a la acción privada, para, de este modo, atraer el apoyo de la élite.

La "tercera ola" de creación de IES privadas que se inició en 1981 –la de las entidades de absorción de demanda, que obedecían a las leyes del mercado– sumado al control político, administrativo y económico de las tradicionales, marcó el fin de la "época de oro" de la universidad de élite y el inicio de la "era de la masificación" (Brunner, 2015). Un fenómeno, después de todo, que coincidía con las preferencias del régimen pero que también tenía un alcance global.

Como se dijo en la Introducción, este análisis histórico de la ES chilena muestra que no se puede interpretar el Derecho, sin una mirada de los factores sociales y la dinámica de los acontecimientos históricos que explican el surgimiento y el cambio de una determinada práctica y su entorno normativo. El Derecho va cambiando por vías formales, pero también por vías informales en virtud de esos fenómenos sociales. En la primera mitad del siglo XX la idea de "Estado docente", predominante en los discursos jurídico e historiográfico que se refieren al sistema educativo del siglo XIX, prontamente se esfumó. El modelo de mercado en la educación, es cierto, fue impuesto legalmente por una dictadura, pero no habría sido posible en Chile sin un sector privado activo y con fuerte presencia –y legitimidad– en el sistema educacional del país.

II El retorno de la política (democrática) y la resistencia del mercado

Según Brunner (2009, 2015) nuestra educación superior tendió, a partir de marzo de 1990, hacia un mayor equilibrio en el triángulo de Clark, mediante una "estrategia incremental" de los gobiernos de la Concertación que devolvió gradualmente poder a las IES y al Estado, poniendo un mayor énfasis en la regulación y buscando un equilibrio entre autonomía, asignación competitiva de recursos y *accountability*.

Salazar y Leihy (2013) critican la "tesis de la trayectoria incremental" (la de Brunner) y sustentan, en cambio, la tesis del "manual invisible"; intentan ordenar las sucesivas orientaciones, no siempre concordantes, que surgen de la interpretación de

las declaraciones de política –y sus silencios– para describir la evolución del sector "a través del irregular ciclo político". La tesis incremental fallaría al no dar cuenta de las variaciones en los objetivos y líneas de acción de la política que se inspiran en diferentes narrativas o ideologías.[3] Así, Brunner no advertiría, por ejemplo, que en los ochenta el objetivo de política fue ampliar el número de oportunidades formativas especialmente a través de la formación técnico-profesional superior (IP y CFT), en tanto que la universidad debía seguir siendo elitista y selectiva. Las políticas implementadas a partir de 1990, a su turno, proyectaban una expansión moderada y cualitativa de la matrícula, guiada por los nuevos mecanismos de financiamiento (constituyendo nada más que una transición entre dos etapas). Sería solo a contar de 1997, cuando se adopta la agenda para la reforma de la educación superior promovida por el Banco Mundial,[4] que la expansión de la matrícula en todos los niveles sería valorada de forma positiva. Salazar y Leihy llegan a decir que la agenda de 1997 "produjo cambios significativos respecto de la situación previa, cuyos efectos son, quizás, equivalentes a la reconfiguración estructural" efectuada por la reforma de 1980.

Creo que ambas tesis, aunque están bien documentadas, no resultan del todo satisfactorias.

Respecto de la tesis de la "estrategia incremental", es cierto que en los dos primeros gobiernos de la Concertación hubo un cambio de énfasis en las políticas educacionales, aunque apenas se introdujeron (leves) ajustes al modelo. Por distintas razones, primero no se pudo y, luego, ya no se quiso transformar las bases del sistema. En Educación vale la observación general, en orden a que "las reformas estructurales" de signo neoliberal introducidas por la dictadura entre 1975-1990 "se mantuvieron casi inalteradas" bajo los nuevos gobiernos democráticos (Silva 2010: 175-176).[5] Nada parece indicar que la injerencia estatal en la dirección del sistema haya sido menor antes de los 90 y es claro que el carácter "privatizado" del sistema, especialmente a partir del 2000, ha ido en constante aumento.

Del otro lado, las trayectorias políticas iniciadas en 1980 fueron alteradas desde marzo de 1990, en cuanto se inició un nuevo ciclo constitucional, lo que tuvo un efecto relevante en el discurso jurídico y en las prácticas del sistema. Además, efectivamente hubo continuidad entre las políticas de los gobiernos de la Concertación. Nada indica que la agenda "neoliberal" en la ES superior chilena haya iniciado solo en 1997, ni que a partir de ese año se haya reconfigurado nuestro sistema. Es cierto que las políticas implementadas durante la administración de Eduardo Frei fueron más neoliberales que

---

[3] Salazar y Leihy advierten tres ciclos, cada uno con una clara inspiración ideológica: la agenda conservadora (1980), la agenda neoliberal (1997) y una nueva agenda, crítica de la de 1997, que habría eclosionado con las movilizaciones de 2011.

[4] Para la influencia de esta agenda en la región, su hegemonía en la economía política de la ES y el abandono del "modelo Latinoamericano" de universidad, véase Bernasconi 2008 (en especial, pp. 38-41).

[5] Las nuevas normativas introducidas en el sector desde 1990 solo pudieron "perfeccionar" el ordenamiento diseñado en dictadura, preservando "la arquitectura gruesa de la institucionalidad educativa descentralizada, basada en el principio de subsidiariedad" (Hax y Ugarte, 2014: 141-142).

las reformas implementadas durante el mandato de Aylwin, pero lo son (bastante) menos que la "gran" reforma de 1980. La tesis del "manual invisible", entonces, tampoco explica adecuadamente los hechos.[6]

En este trabajo hemos intentado situar la trayectoria de nuestro sistema de ES y la orientación de las políticas educacionales –con sus continuidades y cambios– en una perspectiva de largo plazo, interpretándolas en el contexto de los ciclos constitucionales.

Ello nos ha permitido observar que existió una tensión permanente entre elementos conservadores, estatistas y neoliberales incluso al interior del régimen militar, que la Constitución y las leyes no alcanzaron a resolver –porque el Derecho no puede suprimir la política– y, a partir de 1990, esas fuerzas entraron en tensión también con los elementos progresistas (socialdemócratas e igualitaristas).

A contar de 1990 es claro que la política priorizó el sector universitario (el Estado cedió el desarrollo del sector técnico-profesional superior a los privados). Desde 1997, a su turno, se expandieron los mecanismos de aseguramiento de la calidad (debido al surgimiento de IES privadas autónomas). El financiamiento, en tanto, se ha modulado principalmente vía Ley de Presupuestos y promovió inicialmente la modernización de las IES y la focalización de las ayudas estudiantiles en el marco del CRUCh. La proliferación posterior de instrumentos de índole diversa (becas y CAE, especialmente) comenzó a generar disfunciones e incentivos contradictorios, que no fueron advertidos a tiempo ni por las autoridades, o por los analistas y asesores de la política pública.

Así, el CAE fue diseñado explícitamente para responder a las necesidades de la masificación, en todo el sistema, por lo que se constituyó en un eficaz incentivo para aumentar la matricula, especialmente en IES de absorción de demanda (IP y CFT). La competencia por alumnos se hizo sobre bases económicas –la capacidad de pago del estudiante o su familia y el aporte fiscal– sin poner foco en objetivos de calidad. El resultado, como predijo Marginson (2004), fue una estratificación y correlación estrecha entre la jerarquía (selectividad) educacional y social de las IES. El SINAC, en este contexto, operó a favor de esa expansión y competencia, y no como un dique que ayudara a contenerla; la clasificación de IES según los años de acreditación y la composición de la CNA –con representantes del Gobierno y de las IES evaluadas– se combinaron para desplazar el objetivo de aseguramiento de calidad por el de mayor acceso a la ES (Barroilhet, 2014).

El rótulo de "agenda neoliberal" no es el que mejor describe estos cambios en la ES, toda vez que muchas iniciativas responden a una concepción distinta. Si fuera solo por los resultados, la "agenda" de la Nueva Mayoría también debería ser catalogada como "neoliberal" y, entonces, la etiqueta ya no distingue nada.

---

[6] Salazar y Leihy exageran la influencia de las ideas de Guzmán y Larraín (1981), que comentamos en el Capítulo 4. Nuestro análisis, basado en la historia de la LOCE, muestra que en dictadura hubo una tensión constante entre un sector más estatista (nacionalistas y militares) y un sector neoliberal (especialmente los civiles); Guzmán siempre navegó entre ambos y, además, no tuvo una injerencia tan decisiva en la legislación educacional. Exageran también la influencia en 1997 del ministro de Educación, José Pablo Arellano. Pero, en especial, Salazar y Leihy olvidan que el Derecho suele ser una síntesis entre razones de distinto tipo, un compromiso entre partes que discuten y argumentan.

III El "marco" jurídico y los desafíos que la reforma no termina de resolver

La "segunda reforma" (en Chile, la de 1981) promovió la creación y expansión de IES privadas para absorber la demanda que no podía ser cubierta por universidades públicas, tanto por problemas de financiamiento como por el surgimiento de una nueva demanda, que buscaba calidad y estabilidad (Rama, 2006: 46-47). La relación costo-calidad-cobertura (en la medida que se acerca a escalas de eficiencia óptima), dice Rama, es una ecuación de tipo "suma cero"; así, "el incremento de la cobertura educativa, únicamente es factible, sin afectar la calidad, con una ampliación del financiamiento" e, inversamente, solo se puede aumentar la calidad incrementando los recursos o disminuyendo cobertura. Por eso, no se puede afirmar que la selección contribuya a asegurar calidad ni que el acceso libre y gratuito produce mayor equidad; ésta es una falsa bifurcación o, como dice Rama (2006: 51), "una discusión maniquea", ya que nuestra educación superior integra una estructura educativa inserta en sociedades muy desiguales y heterogéneas. En Chile el problema se agrava porque la educación media privada es más eficaz que la pública en términos de los resultados de las pruebas de admisión del subsistema del CRUCh (que pasará a ser sistema único para las universidades). Cuando los recursos públicos favorecen a los sectores de altos ingresos se reproducen "los ciclos de exclusión", lo que requiere establecer políticas compensatorias (Rama, 2006: 52).

Los gobiernos de la Concertación, en la primera década, hicieron ingentes esfuerzos por aumentar el financiamiento a la ES; pero, en términos absolutos, este fue apenas a la par con el crecimiento de la matrícula. En la década siguiente, el financiamiento no pudo seguir aumentando al mismo ritmo que la cobertura, lo que condujo inevitablemente a regular los cupos del subsistema con financiamiento público e incrementar el aporte a la demanda, favoreciendo la expansión del sector privado. La alta rentabilidad de la ES, además, justificó que se privilegiara la inversión en los niveles preescolar, básico y medio y que se promovieran los mecanismos de crédito para solventar el acceso a la educación superior. Los efectos no son tan negativos como se suele alegar en nuestro medio.

Chile ocupa hoy uno de los primeros lugares en cobertura y acceso (68% de los jóvenes menores de 25 años acceden a la ES) e inversión pública y privada (2,5% del PIB) en educación superior entre los países de la OCDE. Estos avances impulsan una transformación social mayor, no solo del sistema de ES sino del país en su conjunto. Chile, también, es uno de los países de Latinoamérica que más ha avanzado en términos de equidad. La proporción de los jóvenes pertenecientes al quintil más pobre que accede a la ES en Chile es mayor que la del resto de los países de la región, incluso, comparado con países que tienen universidades o IES gratuitas. Chile es, además, un país líder en la región si se considera el número de universidades que logran ubicarse entre las mejores en los rankings internacionales.

Hasta hoy, en cambio, no es claro que la política de gratuidad haya contribuido ni al aumento de la cobertura ni al mayor acceso a educación superior de los grupos más desventajados; tampoco en calidad. La gratuidad se instaló sin un objetivo o estrategia

de desarrollo de la ES chilena que la justificara; contó, acaso, con el impulso de las movilizaciones estudiantiles del año 2011 y la retórica del derecho social como justificación. Por otra parte, el alto compromiso financiero que conlleva, posiblemente impida al país hacer el salto en inversión pública en ciencia y tecnología (hoy equivalente a menos del 0,4% del PIB) o fortalecer otros aportes institucionales, para compensar el menor ingreso por docencia que afectará a las IES adscritas a la gratuidad.

Serán los futuros intérpretes de la ley quienes procurarán establecer la finalidad de esta política pública (la "intención" del legislador) y compatibilizar la lógica del derecho social en educación con la realidad de un sistema educacional mixto, con libertad de enseñanza e incluso con mecanismos de mercado (por ejemplo, para distribuir recursos públicos). La autonomía de las IES y una mayor regulación no se oponen, pues ambas son condiciones necesarias para el mejoramiento continuo de la calidad.

Los principios constitucionales tienen aplicabilidad directa y la Constitución debe interpretarse como un todo, de modo que exista entre sus disposiciones la necesaria correspondencia y armonía. El contenido de los derechos fundamentales a la educación y libertad de enseñanza en un momento determinado se obtiene de relacionar principios explícitos del ordenamiento constitucional, principios implícitos en la práctica social, derivados de normas legales y administrativas, criterios jurisprudenciales, actos y reglamentos de las IES, etc. El sentido de una norma no surge de su consideración aislada, sino del conjunto de prescripciones que se refieren a la respectiva institución.

Derecho a la educación y libertad de enseñanza se perfilan así como derechos limitados, tanto desde el punto de vista interno como externo. Los límites internos están dados por los fines que el Estado debe perseguir y el reconocimiento oficial de las IES, que forman parte de su definición constitucional y autorizan al legislador para delimitar su contenido fijando restricciones y obligaciones (son "derecho con reserva", como dice Alexy); y los límites externos son todos aquellos que resultan de la ponderación con otros bienes o valores constitucionalmente relevantes.

El derecho a la educación implica obligaciones positivas para el Estado, como las de crear, mantener o financiar establecimientos, o reconocer establecimientos privados y dar becas o créditos a los alumnos, regular las relaciones entre unos y otros, favorecer la igualdad de oportunidades y la libertad de elección de los alumnos (o sus familias), controlar la calidad y entregar información relevante; lo mismo que obligaciones negativas, tales como no estropear la calidad del servicio que se ofrece, no discriminar en el acceso o impedir la elección de los alumnos o sus padres, no expulsar ni amparar expulsiones arbitrarias de los alumnos, no cobrar (ni permitir el cobro de) cuotas cuando la educación debe ser gratuita, etc.

La garantía de no interferencia del poder estatal, inmuniza y protege: i) lo que se enseña (la "sustancia académica"), que queda cubierta por la libertad de cátedra, que se deriva del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, en conexión con los demás "derechos del pensamiento libre" (Evans, 1986); ii) el autogobierno y manejo administrativo de la entidad (que se deriva de la libertad de enseñanza en su dimensión

fundacional, esto es, para crear, organizar y mantener establecimientos educacionales), y iii) la libertad de elección de los alumnos (sujeta al cumplimiento de los requisitos objetivos y públicos que fije la Universidad o un sistema coordinado de admisión). La libertad es mayor en la enseñanza no formal y menor cuando se pide el reconocimiento oficial; mayor cuando no se requiere financiamiento fiscal y menor cuando se accede a él; mayor para entidades privadas y menor para las entidades del Estado.

Mientras la actividad educativa era regulada desde la óptica del derecho privado, los conflictos de intereses solo podían resolverse por la vía de los tribunales de justicia. A partir de la concepción del derecho social, la educación se concibe como una parte central del espacio público –una condición del pacto social– cuya configuración corresponde a los poderes socialmente legitimados. Es así como se produce la disociación entre el mercado y la educación, ya que ésta pasa a ser resultado de decisiones públicas, obra del *imperium* y no del *dominium.*

Pero la intervención pública no puede, en el marco del derecho vigente, llegar a anular la utilidad individual de la ES, ni afectar el contenido esencial del principio de libertad de enseñanza, de modo que este pueda seguir siendo reconocido como tal y pueda ejercitarse efectivamente, sin que las limitaciones y deberes excedan de lo razonable (en términos de proporcionalidad).

El estatuto constitucional del derecho a la educación y libertad de enseñanza debe, entonces, resolver una doble tensión: por un lado, la relación de sujeción, que pone al súbdito a merced del poder; versus los límites de la potestad, en que se reconoce al ciudadano esferas de libertad e inmunidad (los derechos fundamentales). Por el otro, la estabilidad de las posiciones jurídico-privadas (certeza jurídica) versus la competencia de las autoridades legitimadas democráticamente de reconfigurar el sistema educativo, permitiendo el cambio institucional y social. Solo en el cruce de estas parejas de opuestos es posible conciliar adecuadamente la autonomía pública y la privada; los derechos de las personas en cuanto ciudadanos y sujetos autónomos; la necesaria intervención estatal con miras al bien común, con el respeto a las libertades fundamentales.

En la búsqueda de la "voluntad" del legislador, por fin, el intérprete deberá lidiar con dos problemas.

Primero el de la circularidad, de modo que mecanismos ideados para restringir (regular) el funcionamiento del mercado y fortalecer la esfera pública, no terminen reforzando el mercado y sus disfunciones. Habrá que cuidar que la gratuidad no termine siendo –como el financiamiento compartido lo fue en la educación escolar– un mecanismo que aumente, en vez de frenar, la privatización y la segregación del sistema.

El segundo, que se relaciona más directamente con los objetivos de este trabajo, es el que llamo "la paradoja del derecho social". Si la educación es un derecho social, e incluimos la gratuidad en el núcleo del concepto de derecho social, entonces el beneficio debe ser igual para todos los estudiantes, con lo que no se podrían establecer requisitos independientes de su vulnerabilidad y esfuerzo personal, esto es, condiciones que dependen de las instituciones que los albergan.

El único modo de avanzar en la gratuidad estableciendo requisitos y diferenciando entre IES es cambiar el orden del discurso, haciendo la noción de derecho social más compleja; por ejemplo, incluyendo el derecho a una educación de calidad, el necesario fortalecimiento institucional tanto de las agencias del Estado encargadas de regular y supervigilar adecuadamente el funcionamiento del sistema, como de la autonomía de las IES, y la opción a una gama de instrumentos para favorecer el acceso de jóvenes vulnerables.

Por eso considero que la gratuidad (universal) de la educación superior no es condición necesaria ni suficiente para desarrollar una política pública centrada en los derechos de los estudiantes o en la lógica de "derecho social". Pero lo avanzado hasta aquí en materia de ayudas estudiantiles queda protegido por el principio de "progresividad" de los derechos sociales.

Solo aceptando que la política pública debe ponderar distintos valores en juego se hacen compatibles las finalidades legítimas de asegurar calidad así como una efectiva igualdad en el acceso a la educación superior

IV Realismo (sin renuncia)

Con el título "La tentación de lo imposible", Vargas Llosa (2004) se refirió a la relación entre ficción y realidad, en un excelente ensayo sobre *Los Miserables,* de Víctor Hugo. Refutaba allí la crítica de Lamartine, que acusó al libro de peligroso, por su "exceso de ideal" y por sembrar en las masas "la pasión de lo imposible", lo que llevaría en sí el furor de la decepción. Ciertamente, la literatura busca expandir el horizonte de lo real y hacer verosímil un mundo imaginario. Pero resulta muy dudoso que ese deba ser el objeto de un proyecto de ley.

La reforma de la educación superior recién aprobada en Chile plantea el compromiso de alcanzar la gratuidad universal para cuando los ingresos fiscales estructurales alcancen un 29,5% del PIB tendencial del país. Un cálculo moderadamente optimista estima que, dada esa condición, la gratuidad universal de la educación superior podría arribar –todas la demás políticas sociales constantes– en el año 2084. El proyecto original exigía que en un par de décadas, sin más aportes basales que los que hoy existen, todas nuestras universidades realizaran actividades relevantes de investigación e innovación, y se acreditaran en esa área. Todo eso debía lograrse sin permitir la participación de empresas –que persiguen fines de lucro– en las IES adscritas a la gratuidad (como dijimos, el TC se interpuso en la promulgación de esta última regulación).

La igualdad y la calidad educativa, ciertamente, no dependen solo de enunciados constitucionales o de textos legales articulados racionalmente. Será la política pública (las decisiones políticas y administrativas, el presupuesto, los mecanismos de fomento y fiscalización, los planes de desarrollo para el sistema educativo, las decisiones que en ese marco adopten las IES, las relaciones entre los distintos actores, etc.) la encargada de llevar a la práctica esos derechos. La "sensibilidad" democrática y el carácter

participativo de dicha política serán claves para asegurar su coherencia con los principios constitucionales.

La política educativa se construye a partir de una determinada teoría del Estado, de los derechos fundamentales y de la interpretación constitucional. En los capítulos precedentes vimos cómo la fisonomía y evolución del sistema de educación superior son dependientes de su trayectoria y de los valores que, en un cierto contexto histórico, político y cultural se le atribuyen. La historia del sistema chileno de educación superior nos ayuda a entender por qué los procesos de reforma deben ser sensibles a (y administrar) los fines, intereses y fuerzas en disputa.

Sobre todo, esta tesis ha intentado poner de manifiesto que, antes que pensar las leyes desde un ideal (desde "el cielo de los conceptos" que criticaba Ihering), lo que cabe hacer es diagnosticar la realidad, conocer la historia, los valores y propósitos de la práctica social que se quiere regular, diseñar desde ese conocimiento una reforma e instrumentos de política idóneos y proporcionales a los fines que se persiguen y modelar la transición, asegurando los derechos de los estudiantes.

Después de todo, la sociedad de la abundancia, si llega, marcará el fin de la historia y hará innecesario el Derecho.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, C. (2004): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta. Ackerman, Bruce (1991): *We the people 1. Foundations*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Ackerman, Bruce (1999): *La política del diálogo liberal*. Barcelona, Gedisa.

Ackerman, B. (2001): "VI. Un neofederalismo". En Elster, Jon y Slagstad, R.: *Constitucionalismo y democracia,* México, Fondo de Cultura Económica, pp.176-216.

Ackerman, B. (2006): "Marbury *versus* Stuart". En Resquejo, J. (Editor): Fundamentos Nº 4. *La rebelión de las leyes. Demos y nomos: la agonía de la justicia constitucional*. Junta General del Principado de Asturias, pp. 151-202.

Ackerman, B. (2011): *La Constitución viviente*. Madrid, Marcial Pons.

Aedo, Ruth (2000): *La educación privada en Chile: un estudio histórico analítico desde el período colonial hasta 1990*. Santiago, RIL editores.

Agüero, Felipe (2006): "Democracia, Gobierno y militares desde el cambio de siglo: avances hacia la normalidad democrática". En Funk, R. (Editor): *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena al socialismo*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 49-67.

Aguiló, Josep (2000): *Teoría general de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*. Barcelona, Ariel.

Aguiló, J. (2008): *Sobre Derecho y argumentación*. Palma, Lleonard Muntaner Editor.

Aguiló, J. (2009): "Ambigüedades y seudodilemas. Sobre 'Garantismo espurio por ambición'". En Salazar, P., Aguiló, J. y Presno, M., *Garantismo espurio*. Madrid, Fundación Coloquio, pp. 91-122.

Aguiló, J., Atienza, M. y Ruiz Manero, J. (2007): *Fragmentos para una teoría de la Constitución*. Madrid, Iustel.

Ahumada, Mª Ángeles (2009): "Neoconstitucionalismo y constitucionalismo". En Comanducci, P., Ahumada, M. y González D. *Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*. Madrid, Fundación Coloquio Europeo, pp. 123-159.

Aldunate, Eduardo (2008): *Derechos fundamentales*. Santiago, Legal Publishing.

Aldunate, E. (2014): "De los derechos sociales de prestación al gobierno aristocrático: una discusión sobre el concepto de derechos sociales y su exigibilidad ante los tribunales". En *Anuario de derecho Público 2014.* Santiago, EdicionesUniversidad Diego Portales, pp. 21-42.

Alexy, Robert (2007a): *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alexy, R. (2007b): *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alexy, R. (2007c): "Sobre los derechos constitucionales a protección". En *Derechos sociales y ponderación (*Alexy *et al.*). Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.

Allard, Raúl (1999): "Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile". En *Estudios sociales* Nº 102, pp. 15-82.

Allard, R. (2014): *Ambientes múltiples. Testimonio de cinco décadas en el desarrollo de Valparaíso, Chile y América Latina.* Santiago, RIL editores.
Almonacid, Fabián (2017): "Los desafíos de crear y sostener una universidad regional: pasado y presente de la Universidad Austral de Chile". En *Revista Austral de Ciencias Sociales,* [S.l.], Nº 26, p. 127-137.
Arendt, Hannah (2004): *Sobre la revolución.* Madrid, Alianza Editorial.
Aristóteles (2005): *Constitución de los Atenienses*. Madrid, Abada Editores.
Aristóteles (2000): *Política.* Madrid, Gredos.
Arjona, César (2008): "La teoría general de la forma de Robert Summers" (A propósito de Robert S. Summers, "*Form and function in a legal system. A general study."*Cambridge, UniversityPress, 2006). En *Doxa* 31, pp. 689-704.
Arriagada, María (2012): "Los derechos sociales: únicos derechos fundamentales". En Aguilar, G. (Editor). Santiago, Librotecnia, pp. 61-91.
Arriagada, M. (2014): "Derechos sociales y liberales: un balance sobre la discusión de 2004". En *Discusiones* Nº 15, pp. 247-291.
Arriagada, M. y Squella, A., (Editores), (2015): "Sobre los derechos sociales". *Revista de Ciencias Sociales* (Número especial). Valparaíso, Edeval.
Arriagada, Patricio (1989): *El financiamiento de la educación superior en Chile 1960-1988*. Santiago, FLACSO.
Arrué, Michèle (2013): "El movimiento estudiantil en Chile (2011-2012): una lucha contra la discriminación", en *Amérique Latine, histoire et mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 24 | 2012. En: http://alhim.revues.org/4388
Atienza, Manuel (2007): "Argumentación y Constitución". En Aguiló, J., Atienza, M. y Ruiz Manero, J.: *Fragmentos para una teoría de la Constitución.* Madrid, Iustel, pp. 113-190.
Atienza, M. (2013): *Curso de Argumentación Jurídica.* Madrid, Trotta.
Atienza, M. (2016): "Comentarios para un debate". En *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, Nº 20, pp. 99-107.
Atienza, M. y Ruiz Manero, J. (2007): "Dejemos atrás el positivismo jurídico". En *Isonomia*, Nº 27, pp. 7-28.
Atria, Raúl (1990): "Revisión y crítica de la estructura del sistema de educación superior en Chile". En Lemaitre, María José (Editora), *La educación superior en Chile: un sistema en transición*. Santiago, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), pp. 13-36.
Atria, Fernando (2000): "Revisión Judicial: el síndrome de la víctima insatisfecha". En *Estudios Públicos* Nº 91, pp. 347-402.
Atria, F. (2003): "La hora del derecho: Los 'derechos humanos' entre la política y el derecho". En *Estudios Públicos* Nº 91, pp. 45-152.
Atria, F. (2004a): "¿Existen los derechos sociales?". En *Discusiones*, N°4, pp.15-59.
Atria, F. (2004b): "La ironía del positivismo jurídico". En *Doxa*, N° 27, pp. 81-139.
Atria, F. (2005): "El derecho y la contingencia de lo político". En *Revista Derecho y Humanidades* N° 11 (pp. 19-39).
Atria, F. (2007): *Mercado y ciudadanía en la educación*. Santiago, Flandes Indiano.

Atria, F. (2009): "¿Qué es educación pública?" En *Revista de Estudios Sociales* N° 117, pp. 45-67.
Atria, F. (2010): "Participación y alienación política: el problema constitucional", en Fuentes, C. (Editor): *En nombre del Pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile.* Santiago, Fundación Boll, pp. 163-189.
Atria, F. (2012): "Las cosas cambian cuando les pones un 'tú': sobre universalismo, focalización y regresividad". En *Anuario de Derecho Público 2012.* Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 21-48.
Atria, F. (2013): *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano.* Santiago, Editorial Catalonia.
Atria, F. (2014 a): *La Constitución tramposa.* Santiago, LOM Ediciones.
Atria, F. (2014 b): *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público.* Santiago, LOM Ediciones.
Atria, F. (2016): *La forma del Derecho.* Madrid, Marcial Pons.
Atria, F. (2017): *La mala educación: ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile.* Santiago, Catalonia-Ciper.
Atria, F.; Larraín, G.; Benavente, J.; Couso, J. y Joignant, A. (2014): *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago, Debate.
Atria, F. y Sanhueza, C. (2013): *Propuesta de gratuidad para la educación superior chilena*. Clave de Políticas Públicas Nº 17, Instituto de Políticas Públicas, Facultad de Economía y Empresa, Universidad Diego Portales.
Baraona, Jorge (2010): "La cultura jurídica chilena: apuntes históricos, tendencias y desafíos". En *Revista de derecho* (Valparaíso), Nº 35, 427-448.
Barrientos, Javier (1992): "Las reformas de Carlos III y la Real Audiencia de Santiago". En *Revista de Derecho Universidad Gabriela Mistral,* 2, vol. VII, Santiago, pp. 23-46.
Barroilhet, Agustín (2014): "Regulating higher education through accreditation: The Chilean case". En: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2397809
Barros, Enrique (1987): "La democracia como forma de poder: un enfoque normativo". En *Estudios públicos* N°26, pp.1-23.
Barros, E. (1992): "Funciones del Derecho y métodos de argumentación jurídica. Reflexiones sobre el positivismo y legalismo chilenos". En Squella, A. (Editor): *La cultura jurídica chilena.* Santiago, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), pp. 105-116.
Bellamy, Richard (2010): *Constitucionalismo político*. Madrid, Marcial Pons.
Bellei, Cristián y Cabalin, C. (2013): "Chilean student movements: Sustained struggle to transform a market-oriented educational system". En *Current issues in comparative education* 15 (2), pp. 108-123.
Bellei, C. (2015): *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena.* Santiago, LOM ediciones.
Bentham, Jeremy (2010): *Un fragmento sobre el Gobierno.* Madrid, Tecnos.
Bernal Pulido, Carlos (2004): "Fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales. Una crítica a "¿Existen los derechos sociales?" de Fernando Atria". En *Discusiones,* N°4, pp. 99-144.

Bernal Pulido, C. (2007): *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
Bernal Pulido, C. (2012): "El derecho fundamental al agua y su intrincada satisfacción". En *Letras Jurídicas,* Vol. 17 Nº 1, pp. 23-48.
Bernal Pulido, C. (2015): "Los derechos sociales en proporción". En Arriagada y Squella (Editores): *Sobre los derechos sociales*. Revista de Ciencias sociales (Número especial). Valparaíso, Edeval, pp. 237-265.
Bernasconi, Andrés (1994): *Regímenes jurídicos de las instituciones de educación superior*. Santiago, Corporación de Promoción Universitaria.
Bernasconi, A. (2008): "Is there a Latin American model of the university?" En *Comparative education review* 52(1), pp. 27-52.
Bernasconi, A. (2012): "Not another brick in the wall: Capitalism and student protests in Chile". En *Academic matters:* http://www.academicmatters.ca/2012/11/not-another-brick-in-the-wall-capitalism-and-student-protests-in-chile/
Bernasconi, A. (2014a): "Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del estado y la sociedad". En *Páginas de educación* 7(2), pp. 197-215.
Bernasconi, A. (2014b): "Administrador provisional y de cierre en la educación superior: una UTI sin hospital". *Apuntes legislativos,* Nº 23, Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Bernasconi, A. (2015): "El gobierno de las instituciones". En Bernasconi, A. (Editor): *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 259-293.
Bernasconi, A. (2016): "Relaciones y tensiones entre la libertad académica y la autonomía de las universidades". En *Estudios sociales* Nº 124, pp. 29-52.
Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004): *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003.* Santiago, Editorial Universitaria.
Beyer, Harald (2000): "Entre la autonomía y la intervención: las reformas de la educación en Chile". En Larraín, F. y Vergara, R. (Editores): *La transformación económica de Chile;* Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 643-708.
Beyer, H. y Cox, L. (2011): *Gratuidad de la educación superior: una política regresiva.* En *Puntos de referencia* N° 337, Centro de Estudios Públicos.
Bilchitz, David (2017): *Pobreza y derechos fundamentales. La justificación y efectivización de los derechos socioeconómicos.* Madrid, Marcial Pons.
Bitar, Sergio (2005): "Reforma a la educación superior: prioridad estratégica para 2010". Ministerio de Educación de Chile.
Bobbio, Norberto (1965): *El problema del positivismo jurídico*. Buenos Aires, Eudeba.
Bobbio, Norberto (1996): *Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Antología).* Estudio preliminar y compilación de José Fernández S. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
Bravo, José (2007): *Francisco Bilbao 1823-1865. El autor y la obra*. Santiago, Editorial Cuarto Propio.

Bravo Lira, Bernardino (1992): *La Universidad en la historia de Chile 1622-1992.* Santiago, Pehuén.
Bravo Lira, B. (1998): "Estudios de derecho y cultura de abogados en Chile 1758-1998: Tras la huella del *Ius commune*, la codificación y la descodificación en el Nuevo Mundo". En *Revista de estudios histórico-jurídicos*, Nº 20, pp. 85-106.
Bravo, David; Filgueiras, C.; Letelier, M. y Rodríguez, C. (1999): "Programa Becas Mineduc de educación superior. Informe final". En Programa de evaluación de proyectos gubernamentales 1999, Ministerio de Hacienda-Ministerio de Planificación y Cooperación.
Brunner, José Joaquín (1985): "La Universidad Católica de Chile y la cultura nacional en los años 60. El tradicionalismo católico y el movimiento estudiantil". En Bruner, J.J. y Catalán, G. (Editores): *Cinco estudios sobre cultura y sociedad.* Santiago: FLACSO, estudio 4, pp. 265-414.
Brunner, J.J. (1986): *Informe sobre la educación superior en Chile.* Santiago, FLACSO.
Brunner, J.J. (1998): *Globalización cultural y postmodernidad*. Santiago, Fondo de Cultura Económica.
Brunner, J.J. (2000): "Educación superior y desarrollo en el nuevo contexto latinoamericano". En *Revista de la educación superior chilena,* Ministerio de Educación, pp. 25-37.
Brunner, J.J. (2009): *Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales, 1967-2007*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Brunner, J.J. (2010): "Estado docente en Chile: Dos siglos de ilusiones y realidades". *Paper* preparado para la Conferencia Internacional Bicentenario organizada por el Departamento de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Leiden, mayo de 2010.
Brunner, J. J. (2015): "Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte". En Bernasconi A. (Ed.): *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis.* Santiago, Ediciones UC, pp. 21-107.
Brunner, J.J. (2016a): *Nueva Mayoría, fin de la ilusión*. Santiago, Ediciones B.
Brunner, J.J. (2016b): "Lo público de la Universidad a la luz de la historia larga". En *Límite. Revista interdisciplinaria de filosofía y psicología,* Vol. 11 Nº 37, pp. 49-55.
Brunner, J.J. y Ferrada, R. (2011): *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago, CINDA-Universia.
Brunner, J.J. y Flisfisch, A. (2014): *Los intelectuales y las instituciones de la cultura.* Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Brunner, J.J. y Peña, C. (eds) (2011a): *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago, Universidad Diego Portales.
Brunner, J.J. y Peña, C. (2011b): "Introducción – La dialéctica público-privado entre el medioevo y la globalización". En Brunner, J.J. y Peña, C. (Editores): *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago, Universidad Diego Portales, 2011, pp. 9-61.
Brunner, J.J. y Uribe, D. (2007): *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior.* Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J.J. y Villalobos, C. (2014): "Primera parte – Análisis comparativo". En *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*, Brunner, J.J. y Villalobos, C. (Editores). Santiago, Universidad Diego Portales, pp. 9-129.
Bulnes, Luz (2005): "Los estados de excepción frente a la reforma constitucional". En Francisco Zúñiga (Editor): *Reforma constitucional.* Santiago, Editorial LexisNexis, pp. 417-487.
Bustos, Rodrigo (2014): *Derechos sociales: exigibilidad y justicia constitucional.* Santiago, Librotecnia.
Cáceres, Carlos y Chávez, C. (1995): "El programa de becas de arancel universitario Mineduc: antecedentes para una evaluación". En *Cuadernos de Economía*, Año 32 Nº 96, pp. 165-198.
Calabresi, Guido y Melamed, D. (1996): "Reglas de propiedad, reglas de responsabilidad y de inalienabilidad: una vista de la catedral". En *Estudios Públicos* Nº 63, pp. 347-391.
Caldera, Hugo (1985): *La Ley Orgánica Constitucional en la Constitución Política de 1980*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
Campo del Pozo, Fernando (2004): "Las reformas universitarias en los agustinos durante la época colonial en América". En Soto Arango, Diana; Lucena, M. y Rincón, C. (Editores): *Estudios sobre la universidad latinoamericana. De la Colonia al siglo XXI.* Rudecolombia, pp. 15-27.
Campos Harriet, Fernando (1960): *Desarrollo educacional 1810-1960*. Santiago, Editorial Andrés Bello.
Campos Harriet, F. (1963): *Historia constitucional de Chile.* Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
Cancino, Hugo (2004): "El movimiento de reforma universitaria en Córdoba, Argentina 1918". En *Sociedad y Discurso*, AAU (6), 39.
Cancino, Hugo (2012): "El movimiento estudiantil chileno y el proceso de reforma universitaria, 1967-1968" En: http://vbn.aau.dk/da/publications/el-movimiento-estudiantil-chileno-y-el-proceso-de-reforma-universitaria-19671968-el-caso-de-la-facultad-de-filosofia-y-educacion-de-la-universidad-de-chile(62b2a9d0-09ed-40e0-96b8-1cf64877fce5).html
Carbonell, Miguel (2008): "Presentación: el neoconstitucionalismo en su laberinto". En Carbonell, M. (Ed.): *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos.* Madrid, Trotta, pp. 9-12.
Carimán, Braulio (2012): "El "problema educacional" entre 1920-1937: una historia de reformas y limitaciones". En *Revista Universum* Nº 27 Vol. 2, pp. 31-44
Carrasco, Sergio (2005): "La Constitución Política de la República de Chile y su reforma". En Zúñiga, Francisco (Editor): *Reforma constitucional.* Santiago, Editorial LexisNexis, pp. 81-112.
Castells, Manuel (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid, Alianza.
Castiglioni, Rossana (2006): "Cambios y continuidad en política social: educación, pensiones y salud". En Funk, R. (Editor): *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena al socialismo.* Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 69-86.

Castillo, Jorge (1980): "Política educacional del Gobierno de Chile", recopilación. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, Ministerio de Educación de Chile.
Cavallo, Ascanio (2012): *La historia oculta de la transición. Memoria de una época 1990-1998*. Santiago, Uqbar Editores.
Cavallo, Ascanio; Salazar, M. y Sepúlveda, Oscar (2012): *La historia oculta del régimen militar. Memorias de una época 1973-1988*. Santiago, Uqbar Editores.
Cea, José Luis (1988): *Tratado de la Constitución de 1980*. Santiago, Editorial Jurídica.
Cea, J. L. (2008): *Derecho Constitucional Chileno. Tomo I*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
Cifuentes, Abdón (1882): *Colección de discursos*. Santiago, El Independiente.
Clark, Burton (1991): *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Nueva Imagen, Universidad Futura.
Cohen, Gerald (2001): *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?* Barcelona: Paidós.
Coddou, Alberto (2010): "El nuevo Tribunal Constitucional y los derechos sociales: el caso de las Isapres". En *Anuario de Derecho Público 2010*, Santiago-Chile: Universidad Diego Portales, pp. 55-73.
Colombo, Juan (2005): "Tribunal Constitucional: integración, competencia y sentencia". En Francisco Zúñiga (Ed.): *Reforma constitucional*. Santiago, Editorial LexisNexis, pp. 551-592.
Collier, Simon (2005): *Chile. La construcción de una República 1830-1865. Política e ideas*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
Comanducci, Paolo (2009): "Constitucionalización y neoconstitucionalismo". En Comanducci, P., Ahumada, M. y González D., *Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*. Madrid, Fundación Coloquio Europeo, pp. 85-121.
Cordero, Eduardo (2005): "La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados". En Zúñiga, Francisco (Ed.): *Reforma constitucional*. Santiago, Editorial LexisNexis, pp. 507-526.
Correa, Rodrigo (2004): "Poder judicial y democracia: a rescatar el espíritu del espíritu". SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, *Paper)*. En: http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/38/
Correa, Sofía (1981): "2. El Partido Conservador ante las leyes laicas 1881-1884". En Krebs. R. *et al.* (1981): *Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la iglesia y el Estado en Chile 1875-1885*. Santiago, Ediciones Nueva Universidad, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 75-120.
Correa, S. (2011): *Con las riendas del Poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago, DeBolsillo.
Couso, Javier (2004): "Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política". En *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, Nº 2, pp. 29-48.
Cox, C. y Gysling, J. (2009): *Formación del profesorado en Chile: 1842-1987*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.

Cristi, Renato (2014a): *El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía intelectual*. Santiago, LOM Ediciones.
Cristi, R. (2014b): "La génesis de la Constitución de 1980 y sus claves conceptuales: Función social de la propiedad y bien común". En Cristi, R.y Ruiz-Tagle, P. (2014): *El Constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente.* Santiago, LOM Ediciones (pp. 73-104).
Cristi, R. (2014c): "Precisiones en torno a la noción de poder constituyente". En Cristi, R.y Ruiz-Tagle, P. (2014): *El Constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente.* Santiago, LOM Ediciones (pp. 163-175).
Cristi, R. y Ruiz-Tagle, Pablo (2006): *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano.* Santiago, LOM Ediciones.
Cruz Parcero, Juan (2004)**:** "Leones, lenguaje y derechos. Sobre la existencia de los derechos sociales (Réplica a Fernando Atria)". En *Discusiones*, N°4, pp. 71-98.
Cruz Parcero, J. (2007): *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos.* Madrid, Trotta.
Cuevas, Gustavo (1981): "Perspectiva del proceso institucional en Chile". En *Chile y Europa: doctrinas políticas* (varios autores). Santiago, Editorial Andrés Bello.
Cumplido, Francisco (2003): "La reforma constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución: sentido y alcance de la reforma. Doctrina y jurisprudencia". En *Ius et Praxis*, Año 9, Nº 1, pp. 365-374.
Cumplido, F. (2005): "Reforma constitucional y régimen político". En Zúñiga, Francisco (Ed.); *Reforma constitucional.* Santiago, Editorial LexisNexis, pp. 113-126.
De Lora, Pablo (1998): *La interpretación originalista de la Constitución (Una aproximación desde la filosofía del Derecho).* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
Del Barrio, Álvaro y León, J. (1991): *Terrorismo, ley antiterrorista y derechos humanos.* Santiago, Academia de Humanismo Cristiano.
De Puelles, Manuel (2014): "El discurso educativo: del franquismo al neoliberalismo". En Cuadernos de Pedagogía, Nº 451 (Madrid), pp. 16-19.
Donoso, Armando (1913): *Bilbao y su tiempo.* Santiago, Zig-Zag.
Donoso, Ricardo (1946): *Las ideas políticas en Chile.* México, Fondo de Cultura Económica.
Dougnac, Antonio (1994): Manual de Historia del Derecho Indiano. Universidad Nacional Autónoma de México. En: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/818/11.pdf
Dworkin, Ronald (1996): "*The moral reading of the Constitution*." En The New York Review of Books. En: http://www.nybooks.com/articles/1996/03/21/the-moral-reading-of-the-constitution/
Dworkin, Ronald (2002): *Los derechos en serio*. Barcelona, Ariel.
Dworkin, R. (2005): *El imperio de la Justicia*. Barcelona, Gedisa.
Dworkin, R. (2007): *La justicia con toga*. Madrid, Marcial Pons.
Dworkin, R. (2012): *Una cuestión de principios*. Buenos Aires, siglo veintiuno editores.
Dworkin, R. (2014): *Justicia para erizos*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Edwards, Alberto (1928): *La fronda aristocrática en Chile.* Santiago, Imprenta Nacional.
Egaña, María Loreto (2004): "Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político". En *Revista de Educación* (Ministerio de Educación de Chile) Nº 315, pp. 14-29.
Ely, John H. (1997): *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional.* Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
Encina, Francisco (1953): *Resumen de la historia de Chile.* (Redacción, iconografía y apéndices de Leopoldo Castedo). Tomo I. Santiago, Zig-Zag.
Encina, F. (1954): *Resumen de la historia de Chile.* (Redacción, iconografía y apéndices de Leopoldo Castedo). Tomos II y III. Santiago, Zig-Zag.
Epp, Charles (2013): *La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada.* Buenos Aires, siglo veintiuno editores.
Evans, E. (1986): *Los derechos constitucionales*. Tomos I y II. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
Faúndez, Julio (2011): *Democratización, desarrollo y legalidad. Chile, 1831-1973*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Feliú, Olga y Letelier, Macarena (2009): "La ley de presupuestos ¿es propiamente una ley?" En *Sentencias destacadas 2008*, Santiago, Libertad y Desarrollo, pp. 17-35.
Fernández, Enrique (2011): "La implementación de políticas de educación superior en Chile frente a los sectores universitarios público y privado (1990-2010)". En Brunner, J.J. y Peña, C. (Editores): *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago, Universidad Diego Portales, 2011, pp. 229-248.
Fernández, E. (2015): "Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente". En Bernasconi A. (Ed.): *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis.* Santiago, Ediciones UC, pp. 173-217.
Fernández, Norberto (2002): "La educación superior en Argentina". Proyecto Observatorio sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, IESALC / UNESCO.
Ferrajoli, Luigi (2010): *Derechos y garantías. La ley del más débil.* Madrid, Trotta.
Ffrench-Davis, Ricardo (2001): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago, Dolmen, Segunda edición.
Fiss, Owen (2007a): *El Derecho como razón pública.* Madrid, Marcial Pons.
Fiss, O. (2007b): "¿Por qué el Estado?". En Carbonell, M. (Ed.): *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos.* Madrid, Trotta, pp. 105-119.
Frei, Eduardo; Gómez Millas, J y Rojas, P. (1966): *Reforma educacional en Chile (Discursos).* Santiago: Subsecretaría de Educación.
Foxley, Alejandro (1982): *Experimentos neoliberales en América Latina.* CIEPLAN, *Estudios,* Nº 7.
Fuentes, Claudio (2012): *El pacto. Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010).* Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Fuentes, C. (2013): *El fraude. Crónica sobre el plebiscito de la Constitución de 1980*. Santiago, Hueders.

Funk, Robert (2006): "¿Un destape chileno?: Reformas políticas y cambio social durante el gobierno de Ricardo Lagos". En Funk, R. (Ed.): *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena al socialismo*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 37-46.
Gárate, Manuel (2012): *La revolución capitalista en Chile (1973-2003)*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
García, Patricio (Editor) (1973): "La crisis educacional", Documentos especiales. Santiago, Editora Nacional Quimantú.
García de Enterría, Eduardo (1995): *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid, Alianza Editorial.
García De Fanelli, Ana (2011): "La educación superior en Argentina 2005-2009". En Brunner, J.J. y Ferrada, R. (Editores) *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago, CINDA-Universia. Anexo de Informes Nacionales (CD).
Gargarella, Roberto (2004): "Derecho y disociación. Un comentario a "¿Existen derechos sociales?", de Fernando Atria". En *Discusiones*, Nº 4, pp. 61-70.
Gargarella, R. (2006): "Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales" en *Revista de Perfiles Latinoamericanos* 28, México: Flacso, pp. 9-32.
Gargarella, R. (2012): *La justicia frente al Gobierno. Sobre el carácter contra-mayoritario del poder judicial.* Quito, Ecuador, Corte Constitucional para el período de transición.
Gargarella, R. compilador (2014): *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática.* Buenos Aires, siglo veintiuno editores.
Garretón, Manuel (1979): *Universidad y política en los procesos de transformación y reversión en Chile, 1967- 1977*. Documento de Trabajo, Flacso (SCL/03.04.79/080).
Garretón, M. (2012): *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago, Editorial ARCIS-CLACSO
Garretón, M. y Martínez, J. (1985a): *Universidades chilenas: historia, reforma e intervención*. Santiago, Ediciones SUR, Tomo I.
Garretón, M. y Martínez, J. (1985b): *La reforma en la Universidad Católica de Chile*. Santiago, Ediciones SUR, Tomo II.
Gazmuri, Cristian (2013): *¿Quién era Jaime Guzmán?* Santiago, RIL editores.
Geoffroy, Esteban (2011): "Estudio del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un análisis politológico de formulación de política pública". Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.
Góngora, Mario (1986): *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago, Editorial Universitaria
González, Mónica (2012): *La Conjura. Los mil y un días del golpe*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales-Catalonia.
González Le Saux, Marianne (2011): *De empresarios a empleados. Clase media y Estado Docente en Chile, 1810-1920*. Santiago, LOM Ediciones.
Guarnieri, Carlo y Pederzoli, P. (1999): *Los jueces y la Política*. Madrid, Taurus.

Guastini, Riccardo (1999): "Concepciones de las fuentes del Derecho". En *Isonomía,* Nº 11, pp. 167-176.
Guastini, R. (2008): *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*. Madrid, Trotta. Guastini, R. (2016): *La sintaxis del Derecho*. Madrid, Marcial Pons.
Guibourg, Ricardo (2000): "Fuentes del Derecho". En Garzón, Ernesto y Laporta, F. (Editores): *El Derecho y la Justicia*; Madrid, Trotta, pp. 177-197.
Guttman, Amy (2001): *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Barcelona, Paidós.
Guzmán Brito, Alejandro (1988): *Portales y el Derecho*.Santiago, Editorial Universitaria.
Guzmán Brito, A. (2005): *Historia literaria del Código Civil de la República de Chile* (Introducción a la impresión facsimilar de la edición príncipe de dicho código). Santiago, Comisión organizadora de la conmemoración del 150º aniversario de la promulgación del Código Civil de la República de Chile.
Guzmán, Jaime y Novoa, J. (1970): *Teoría sobre la universidad*. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad Católica de Chile.
Guzmán, J. y Larraín, H. (1981): "Debate sobre nueva legislación universitaria". En *Realidad,* Año 2, Nº 2, pp. 19-32.
Guzmán, Juan; González, M.; Figueroa, J.; Riquelme, G. (2014): *La gran estafa. Cómo opera el lucro en la educación superior*. Santiago, Catalonia-Ediciones Universidad Diego Portales.
Häberle, Peter (2001): *Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Madrid, Tecnos.
Häberle, P. (2003): *El Estado constitucional*. México, UNAM.
Habermas, Jürgen (2005): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, Trotta.
Hart, H.L.A. (1994): "Una mirada inglesa a la teoría del derecho norteamericana: la pesadilla y el noble sueño". En Casanovas, Pompeu y Moreso, Juan José, (Editores): *El ámbito de lo jurídico*. Barcelona, Crítica, pp. 327-350.
Hart, H. L. A. (2004): *El concepto del Derecho*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
Hax, Arnoldo y Ugarte, J. (2014): *Hacia la gran universidad chilena. Un modelo de transformación estratégica.* Santiago, Ediciones UC.
Hayek, Friedrich von (2008): *Los fundamentos de la libertad*. España, Unión Editorial.
Heise, Julio (1959): *Historia constitucional de Chile*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
Hernández, Héctor (2002): "Estatuto jurídico del estudiante de educación superior". En Bernasconi, A. (Ed.): *La educación superior ante el Derecho.* Santiago, Editorial Biblioteca Americana, pp. 105-132.
Hernández, Tania (2013): "Estudio sobre la Ley de Presupuestos (2003-2013): La política de educación superior desde la chequera". En *Observatorio de políticas en educación superior: contribuciones de Aequalis, Foro de educación superior*, pp. 111-130.
Herrera, Hugo (2016): *La frágil universidad. Seguido de derechos sociales, deliberación pública y universidad*. Santiago, Centro de Estudios Públicos.

Herrero, Víctor (2014): *Agustín Edwards Eastman: Una biografía del dueño de El Mercurio*. Santiago, Debate.
Hobbes, Thomas (2001): *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Madrid, Alianza Editorial.
Holmes, Oliver W. (1975): *La senda del Derecho*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
Hohfeld, Wesley N. (1913): "Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning. En *The Yale Law Journal,* Vol. 23. N° 1, pp. 16-59.
Hohfeld, W. (1917): "Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning". En *The Yale Law Journal*, Vol. 26, N° 8, pp. 710-770.
Holmes, Stephen y Sunstein, C. (2011): *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires, siglo veintiuno editores.
Iglesias, Marisa (2000): "Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional". En *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho,* Nº23, pp. 77-104.
Ihering, Rudolf von (1974): *Bromas y veras en la jurisprudencia*. Buenos Aires, Ed. Jurídicas Europa-América.
Insunza, Andrea (2011): "La peña que nunca terminó". En Insunza, A. y Ortega, J. (Editores): *Los archivos del Cardenal. Casos reales*.Santiago, Catalonia, pp. 35-42.
Insunza, A. y Ortega, J. (2013): *Bachelet. La historia no oficial*. Santiago, Catalonia-Universidad Diego Portales.
Iriarte, Alicia; Ferrazzino, Ana; López, Cristina (2008): "Analogías y diferencias entre leyes de educación superior en el contexto de las políticas neoliberales de fines del milenio", V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. En: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6152/ev.6152.pdf
Jaksic, Iván (2013): *Rebeldes académicos. La filosofía chilena desde la independencia hasta1989*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Jaksic, I. y Serrano, Sol (2010): "El Gobierno y las libertades. La ruta del liberalismo chileno en el siglo XIX". En *Estudios Públicos* Nº 118, pp. 69-105.
Jobet, Julio (1970): *Doctrina y praxis de los educadores representativos chilenos*. Santiago, Editorial Andrés Bello.
Jocelyn-Holt, Alfredo (2014a): *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*. Santiago, DeBolsillo.
Jocelyn-Holt, A. (2014b): *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago, DeBolsillo.
Jocelyn-Holt, A. (2014c): *La escuela tomada. Historia / Memoria 2009-2011*. Santiago, Taurus.
Jofré, Gerardo (1988): "El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena". En *Estudios Públicos,* Nº 32, pp. 193-237.
Joignant, Alfredo y Güell, P., (Editores, 2011): *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Kaiser, Axel (2015): *La tiranía de la igualdad.* Santiago, Ediciones El Mercurio.
Kant, Immanuel (2003): *El conflicto de las facultades*. Madrid, Alianza Editorial.

Kelsen, Hans (2004): *Teoría pura del Derecho*. Buenos Aires, Eudeba.
Kelsen, H. (2011-2012): "Prefacio. Sobre la interpretación". En *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad,* Nº 1, pp. 173-184, (*Estudio introductorio* de Álvaro Núñez).
Kennedy, Duncan (2010): *Izquierda y Derecho. Ensayos de teoría jurídica crítica*.Buenos Aires, Argentina, siglo veintiuno editores.
Klimpel, Felicitas (1962): *La mujer chilena: el aporte femenino al progreso de Chile 1910-1960*. Santiago, Editorial Andrés Bello.
Krebs, Ricardo (1981): "1. El pensamiento de la Iglesia frente a la laicización del Estado en Chile 1875-1885". En Krebs *et al.* (1981): *Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la iglesia y el Estado en Chile 1875-1885*. Santiago, Ediciones Nueva Universidad, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 7-74.
Krebs, R.; Muñoz, A. y Valdivieso, P. (1994): *Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile 1888-1988*, Tomo I. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
Labarca, Amanda (1939): *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago, Imprenta Universitaria (publicaciones de la Universidad de Chile).
Lagos, Ricardo (2012): *Así lo vivimos. La vía chilena a la democracia*. Santiago, Taurus.
Lakoff, George (2017): *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Barcelona, Editorial Península.
Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (2001): "Capítulo 1. Chile en pos del desarrollo: veinticinco años de transformaciones económicas". En Larraín y Vergara (Editores): *La transformación económica de Chile*. Santiago, Centro de Estudios Públicos.
Larrañaga, Osvaldo (1992): "Financiamiento universitario y equidad". En *Cuadernos de Economía*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Nº 88.
Las Heras, Jorge (2009): *El grito de Córdoba: la reforma universitaria de 1918 y su vigencia en la Universidad del siglo XXI*.Santiago: Editorial Universitaria.
Lastarria, José Victorino (2001): *Recuerdos literarios*.Santiago, LOM Ediciones.
Lastarria, J.V. (1907): *Obras Completas, vol. III. Proyectos de lei i discursos parlamentarios*. Primera serie. Santiago, Imprenta Barcelona.
Lemaitre, María José (2000): "Acreditación de la educación superior: tendencias recientes y desafíos para el futuro". En *Revista de la Educación Superior Chilena*, Ministerio de Educación de Chile, pp. 39-43.
Lemaitre, M. J. (2011): "Un recorrido histórico por los procesos de aseguramiento de la calidad 1981-2011". En: *Un recorrido reciente por la historia de la educación superior chilena*. Santiago, Aequalis Foro de Educación Superior, pp. 155-161.
León, José (1995): *El sistema de fondos solidarios de crédito universitario, Ley Nº 19.287*. Documento de Trabajo N° 18/95, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria.
León, J. (2007a): "De los criterios de argumentación que deben guiar las decisiones (contra-mayoritarias) del Tribunal Constitucional". En *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, N° 25, Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social, Edeval, Valparaíso, pp.257-281.

León, J. (2007b): "El derecho a la educación a la luz de la teoría del discurso de Habermas". En Revista de Ciencias Sociales N° 52 (2007), Edeval, Valparaíso, pp. 751-773.
León, J. (2011): "El conflicto de las universidades desde una perspectiva jurídica: lo público y lo privado en el debate sobre la autonomía universitaria". En *El conflicto de las Universidades: entre lo público y lo privado*, Brunner, J.J. y Peña, C. (Editores), Universidad Diego Portales, 2011, pp. 299-330.
León, J. (2014): "¿Judicialización de la educación superior?" En Calidad en la educación Nº 40, Consejo Nacional de Educación, Chile, pp. 53-93.
León, J. (2015): "Marco jurídico y regulación: la educación superior como derecho social fundamental". En Bernasconi A. (Ed.): *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago, Ediciones UC, pp. 109-171.
León, J. (2016): "La ley de inclusión educativa: consolidando el cambio en las condiciones de prioridad entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza". En *Anuario de Derecho Público* 2016, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 168-191.
León, J. y Peñafiel, Antonio (2014): "Educación superior en Chile: ¿Un sistema en crisis?" en *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*, Brunner, J.J. y Villalobos, C. (Editores), Universidad Diego Portales, pp. 281-322.
Letelier, Valentín (1957): "Teoría de la instrucción pública". En *Anales de la Universidad de Chile*, Nº 105 año CXV, pp. 65-97.
Levy, Daniel (1995): *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*.Ciudad de México, FLACSO.
Levy, D. (1996): "La calidad en las universidades latinoamericanas: vino viejo en odres nuevos". En Salvador Malo y Samuel Morley (editores): *La educación superior en Latinoamérica: testimonios de un seminario de rectores*. Washington D.C., American Council on Education, Oryx Press.
Leyton, Mario (2002): "La reforma educacional chilena de 1964. Su importancia e impacto en el desarrollo nacional". En *Revista de Estudios y Experiencias en Educación* REXE, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Vol. 1, N° 2, pp. 23-45.
Lifante, Isabel (1999): *La interpretación jurídica en la teoría del Derecho contemporánea*. Madrid, Centro de Estudios políticos y Constitucionales.
López, J. (2010): *Los contratos. Parte general*, Tomo I. Santiago, LegalPublishing.
Luxemburgo, Rosa (2008): "Discurso ante el Congreso de formación del Partido Comunista alemán". En *Obras escogidas*, Ediciones digitales Izquierda Revolucionaria. En: http://aristobulo.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2008/10/rosa-luxemburgo-obras-escogidas.pdf
MacCormick, Neil (1995): *Legal reasoning and legal theory*. Oxford, Oxford University Press.
MacCormick, N. (1999): "Retórica y Estado de Derecho". En Revista Isegoría N° 21, pp. 5-21.
MacCormick, N. (2011): *Instituciones de Derecho*. Madrid, Marcial Pons.
MacCormick, N. (2016): *Retórica y estado de derecho. Una teoría del razonamiento*

jurídico. Lima, Palestra Editores.
Marginson, Simon (1997): *Markets in education*. Sydney, Allen & Unwin.
Marginson, S. (2004): "Competition and markets in higher education: A 'glonacal' analysis". En *Policy Futures in Education,* Vol. 2, Number 2, pp. 175-244.
Marshall, Thomas (2007): *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
Matus, Alejandra (2011): "Lonquén: el fin del adjetivo 'presunto'". En Insunza, A. y Ortega, J., (Editores): *Los Archivos del Cardenal. Casos reales*. Santiago, Catalonia, pp. 15-26.
Mayol, Alberto (2014): *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago, LOM Ediciones.
Medina, José Toribio (1928): *Historia de la Real Universidad de San Felipe de Santiago*. Santiago, Soc. Imp. y Lit. Universo.
Meller, Patricio (1996): *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago, Editorial Andrés Bello.
Meller, P. (2006): "Consideraciones económicas en torno al gobierno del Presidente Lagos". En Funk, R. (Ed.): *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena al socialismo*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 89-102.
Meller, P. (2010): *Carreras universitarias. Rentabilidad, selectividad y discriminación*. Santiago, Uqbar Editores.
Meller, P. (2011): *Universitarios, ¡el problema no es el lucro, es el mercado!* Santiago, Uqbar Editores.
Méndez, Juan (1996): "Análisis del sistema de financiamiento de la educación superior en Chile". En *Estudios Públicos* Nº 61, pp. 309-346.
Michelon, Claudio (2004): "Introducción. Derechos sociales y la dignidad de la igualdad", en *Discusiones,* Nº 4, pp. 7-14.
Mill, John Stuart (1984): *Sobre la libertad*. España, Altamira.
Millas, Jorge (2012): *Idea y defensa de la Universidad*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Mizala, Alejandra y Romaguera, P. (2004): "Remuneraciones y tasas de retorno de los profesionales chilenos". En Brunner, J.J. y Meller, P. (Comp.): *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile. El rol de la información pública*. Santiago, Ril Editores, pp. 171-209.
Molina, Enrique (1945): *Discursos universitarios*. Santiago, Editorial Nascimento.
Molina, Enrique (2013): *Lo que ha sido el vivir (Recuerdos y reflexiones)*. Concepción, Editorial Universidad de Concepción, Cuadernos Atenea.
Mönckeberg, María Olivia (2005): *La privatización de las universidades. Una historia de dinero, poder e influencias*. Santiago, Copa Rota.
Montesquieu, Charles (1984): *Del Espíritu de las leyes* (I). Madrid, Orbis.
Montt, Santiago (2015): "Codificación y enseñanza del Derecho Administrativo en Chile". En *Revista de Derecho Administrativo Económico Nº 21*, pp. 131-170.

Morales, Eduardo; González, R. y Opazo, J. (1996): *Financiamiento universitario y equidad. Del crédito fiscal a los fondos solidarios*. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud.
Morales, Leticia (2015): *Derechos sociales, constitucionales y democracia.* Madrid, Marcial Pons.
Morales, Mauricio y Navia, P., (Editores), (2010): *El sismo electoral de 2009. Cambio y continuidad de las preferencias políticas de los chilenos.* Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Moreso, José Juan (2009): *La Constitución: un modelo para armar*. Madrid, Marcial Pons.
Moreso, J. J. (2015): "Moral complications and legal structures".
En: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2596376
Moreso, J. J. y Queralt, J. (2014): "Bosquejo de Dworkin: la imbricación entre el Derecho y la moralidad". En *Isonomía* Nº 41, pp. 143-174.
Moulian, Tomás (2006): *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938- 1973)*. Santiago, LOM Ediciones.
Muga, Alfonso (1990): "El sistema educativo de nivel post-medio en Chile: estructura y componentes (1981-1989)". En Lemaitre, M. J. (Ed.): *La educación superior en Chile: un sistema en transición*. Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, pp. 37-106.
Muñoz, Juan; Norambuena C.; Ortega, L. y Pérez, R. (1987): *La Universidad de Santiago de Chile. Sobre sus orígenes y su desarrollo histórico*. Editorial Universidad de Santiago de Chile.
Navia, Patricio (2004): *Las grandes alamedas. El Chile post Pinochet*. Santiago, La Tercera-Mondadori.
Navia, P. (2006): "La aprobación presidencial en el sexenio de Lagos".
En Funk, R. (Ed.): *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena al socialismo*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, pp.13-34.
Naranjo, Pedro; Ahumada, M.; Garcés, M. y Pinto, J. (2004): *Miguel Enríquez y el proyecto revolucionario en Chile: discursos y documentos del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR.* Santiago, LOM Ediciones.
Nash, Claudio (2011): "Los derechos económicos, sociales y culturales y la justicia constitucional latinoamericana: tendencias jurisprudenciales". En *Estudios Constitucionales*, Año 9, Nº 1, pp. 65-118.
Nino, Carlos (1993): *Algunos modelos metodológicos de ciencia jurídica*. Ciudad de México, Fontamara.
Nino, C. (1997): "La constitución de la democracia deliberativa". Barcelona, Gedisa.
Nino, C. (2000): "Sobre los derechos sociales". En Carbonell, M; Cruz Parcero J.; Vásquez, R. (Editores): *Derechos sociales y derechos de las minorías,* Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 137-143.
Nino, C. (2014): *Derecho, moral y política.* Buenos Aires, siglo veintiuno editores.
Noda Hernández, Marcia (2016): "Informe nacional: Cuba". En *Educación superior en Iberoamerica. Informe 2016*. CINDA.
En: http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/CUBA-Informe-Final.pdf

Nogueira, Humberto (Ed.) (2005a): *Jurisdicción constitucional en Chile y América Latina: presente y prospectiva*. Santiago, LexisNexis.
Nogueira, H. (2005b): "Aspectos fundamentales de la reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales", en Nogueira, Humberto (Ed.): *La Constitución reformada de 2005*.Santiago, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Editorial Librotecnia, pp. 381-404.
Nogueira, H. (2008): "La evolución político-constitucional de Chile 1976-2005".
En *Estudios constitucionales*, Año 6 Nº 2, pp. 325-370.
Novoa, Eduardo (1992): *Los resquicios legales. Un ejercicio de lógica jurídica*. Santiago: Ediciones BAT.
Nozick, Robert (1991): *Anarquía, Estado y utopía*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Núñez, Álvaro (2017): *Teorías normativas de la ciencia y la dogmática jurídicas*. Lima, Palestra Editores.
Núñez, Iván (1987): *El trabajo docente: dos propuestas históricas*. Santiago, Academia de Humanismo Cristiano (PIEE).
Núñez, Iván; (ed.) (1991): *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Santiago: PIIE, vols. 1 y 2.
Olivecrona, Karl (1959): *El derecho como hecho*. Buenos Aires, Depalma Editorial.
Olivecrona, K. (1991): *Lenguaje jurídico y realidad*.México, Fontamara.
Ordorika, Imanol (2006): "Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía". En *Andamios*, *3*(5), pp. 31-47.
Ordorika, I. y Lloyd, M. (2014): "Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización". En Perfiles Educativos, Vol. 36, *Issue* 145, pp. 122–139.
Peña, Carlos (2008): "El concepto de cohesión social. Debates teóricos y usos políticos". En Tironi, Eugenio (Ed.): *Redes, Estados y Mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago, Uqbar editores, pp. 29-96.
Peña, C. (2016): "Derecho a la educación y libertad de enseñanza". En *Estudios Públicos,* Nº 143, pp. 7-34.
Peña, C. (2017 a): *Lo que el dinero sí puede comprar*. Santiago, Taurus.
Peña, C. (2017 b): "¿Cuánta desigualdad necesita la democracia?" En *Estudios Públicos* Nº 147, pp. 95-115.
Peña, C. y León, J. (2015): "Claves para fiscalizar el carácter sin fines de lucro de las universidades y resguardar los derechos de los estudiantes". En Elacqua, Gregory; Cortázar, A. y Calvo, E. (Editores): *Educación, el escenario preReforma*, Instituto de Políticas Públicas, Facultad de Economía y Empresa, Universidad Diego Portales, pp. 255-279.
Perelman, Chaim (1964): *De la justicia*.Universidad Nacional Autónoma de México.
Perelman, Ch. y Olbrechts-Tyteca, L. (1994): *Tratado de la Argumentación. La nueva Retórica*.Madrid, Gredos.

Pérez, Rodrigo (2005): "Senado y reforma constitucional: modificaciones al artículo 45 de la Constitución de 1980". En Zúñiga, Francisco (Ed.): *Reforma Constitucional*. Santiago, Editorial LexisNexis, pp. 491-506.
Pérez Perdomo, Rogelio (2004): *Los abogados de América Latina. Una introducción histórica*. Universidad Externado de Colombia.
Pfeffer, Emilio (1985): *Manual de Derecho Constitucional. Tomo I*. Santiago, Editorial jurídica Ediar-Conosur Ltda.
Pfeffer, E. (2005): *Reformas Constitucionales 2005. Antecedentes – Debates – Informes*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
Pinto, Julio y Valdivia, V. (2001): *¿Revolución proletaria o querida chusma? Socialismo y Alessandrismo en la pugna por la politización pampina* (1911-1932). Santiago, LOM Ediciones.
Pinto, María E. (1981): "6. El positivismo chileno y la laicización de la sociedad 1874-1884". En Krebs. R. *et al.* (1981): *Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la iglesia y el Estado en Chile 1875-1885*. Santiago, Ediciones Nueva Universidad, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 211-255.
Piñera, Sebastián (1980): *Orientaciones para una reforma al sector educacional chileno*, en *Cuadernos de Economía*, Vol. 17, No.50, pp. 61-90.
Platón (2000): *Diálogos IV*. *República*. Madrid, Gredos
Portales, Diego (2007): *Epistolario, Tomos I y II*. (Edición a cargo de Carmen Fariña). Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Post, David (2011): "Who will pay and who benefits from Ecuador's new free higher education?" En *International Higher Education*, Number 55, Fall 2011, pp. 20-22.
Post, Robert y Siegel, R. (2013): *Constitucionalismo democrático. Por una reconciliación entre Constitución y pueblo*. Buenos Aires, siglo veintiuno editores.
Pound, Roscoe (1910): *Law in books and law in action*. En *American Law Review*, Vol.44, Issue 1, pp. 12-36.
Pound, R. (2004): *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*.Granada, Comares.
Precht, Jorge (2006): La laicidad del Estado en cuatro constituciones latinoamericanas. En Revista de Estudios Constitucionales, Año 4 Nº 2 (Universidad de Talca), pp. 697 a 716.
Precht, J. (2012): "Una cuestión de principios: la laicidad del Estado en Chile". En *Anuario de Filosofía Política y Social* Nº 30, pp. 237-245.
Prieto, Alfredo (1983): *La modernización educacional.* Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
Prieto Sanchís, Luis (1990): *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid, Debate.
Pusser, Brian (2004): *Burning down the house: Politics, governance and affirmative action at the University of California.* Albany, State University of New York Press.
Pusser, B. (2014): "The State, civil society and market in the future of the University". En *Revista de la Educación Superior,* Vol. XLIII (2), Nº 170, pp. 9-35.
Rama, Claudio (2006): *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*.Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Rawls, John (1985): *Teoría de la Justicia*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
Raz, Joseph (1996): "¿Por qué interpretar?" En *Isonomía* N° 5 (1996), pp. 25-40.
Raz, J. (1997): "La intención en la interpretación". En *Doxa* N° 20, pp. 199-233.
Raz, J. (2011): *La autoridad del Derecho. Ensayos sobre Derecho y moral*. México, Coyoacán.
Readings, Bill (1994): *The University in ruins*.Cambridge, MA., Harvard University Press.
Reid, Alan (2005): "The regulated education market has a past". En *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, Vol. 26(1), pp. 79-94.
Riesco, Manuel (2007): *Se derrumba un mito. Chile reforma sus sistemas privatizados de educación y previsión.* Santiago, CENDA-LOM Ediciones.
Ríos, Lautaro (2007): "El nuevo Tribunal Constitucional chileno". En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional,* pp. 243-268.
Rodríguez, Raúl (2012): "Notas sobre la inteligencia precaria (o sobre lo que los neoliberales llaman capital humano)". En Rodríguez, R. y Tello, A. (Editores); *Descampado. Ensayos sobre las contiendas universitarias,* Sangría Editora, pp. 101-155.
Ross, Alf (2006): *Sobre el derecho y la justicia*. Buenos Aires, Eudeba.
Rossi, Julieta y Abramovich, Víctor (2007): "La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos". En *Revista Estudios Socio-Jurídicos,* vol. 9, número especial, pp. 34-53.
Rousseau, Jean J. (1995): *Contrato social*. Barcelona: Planeta-DeAgostini.
Rubio, Pablo (2007): "El Cardenal Silva Henríquez frente al movimiento gremial. Progresismo y conservadurismo en la reforma universitaria de la Universidad Católica de Chile, 1967". En *Revista de Historia y Geografía* Nº 21, pp. 159-176.
Ruiz, Carlos (2010): *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
Ruiz, Carlos y Boccardo, Giorgio (2015): *Los chilenos bajo el neoliberalismo*. Nodo XXI y El Desconcierto, Santiago.
Ruiz-Tagle, Pablo (2014): "Jaime Guzmán y la retórica del miedo". En Cristi, R. y Ruiz-Tagle, Pablo (2014): *El Constitucionalismo del Miedo*. *Propiedad, bien común y poder constituyente*. Santiago, LOM Ediciones, pp. 179-192.
Ruiz-Tagle, P. (2016): *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. Santiago, LOM Ediciones.
Salas, Víctor (2001): "El financiamiento universitario en Chile: sus dimensiones, sus problemas y sus desafíos". En Corporación de Promoción Universitaria, Documento de Trabajo Nº 5/2001.
Salas, V. (2012): "Análisis del Presupuesto 2012 para educación superior en Chile". En *WorkingPaper Series*, Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile.
Salas, V. y Gómez, Erna (2015): "Impacto de la política de gratuidad universitaria", Minuta Nº 5 del Observatorio de Políticas en Educación Superior, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.
En: http://www.fae.usach.cl/fae/index.php?option=com_content&view=article&id=279

Salazar, Gabriel (2005): *Construcción de Estado en Chile (1880-1837)*. Santiago: Editorial Sudamericana.
Salazar, G. y Pinto, J. (2014): *Historia contemporánea de Chile V. Niñez y juventud*. Santiago, LOM Ediciones.
Salazar, José M. y Leihy, Peodair (2013): "El manual invisible: tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010)". En Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 21(34), pp. 1-34. En: https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1127/1091
Salazar, J. M. y Leihy, P. (2014): "La poética del mejoramiento: ¿Hacia dónde nos han traído las políticas de calidad de la educación superior?" En *Revista Estudios Sociales* Nº 122, pp. 125-191.
Salazar, J. M. y Leihy, P. (2017): "El largo viaje: los esquemas de coordinación de la educación superior chilena en perspectiva". En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(4), pp. 1-25. En: http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2550
Samuelson, Paul (1954): "The pure theory of public expenditure". En *The Review of Economics and Statistics,* Vol. 36, Issue 4, pp. 387-389.
Sánchez, Karin (2006): "El ingreso de la mujer chilena a la universidad y los cambios en la costumbre por medio de la Ley, 1872-1877". En *Revista Historia* (Pontificia Universidad Católica de Chile) Nº 39: II, pp. 497-529.
Sánchez, K. (2008): "¡Adelante, siempre adelante!: el ingreso de la mujer chilena a la universidad, 1872-1919". En *Concurso Nacional Tesis Bicentenario: Tesis Bicentenario 2006.* Santiago, Comisión Bicentenario, Presidencia de la República.
Sandel, Michael (2013): *Lo que el dinero no puede comprar*. Barcelona, Debate.
Santa-Cruz, Domingo (1960): "Medio siglo de vida universitaria. Una contribución a la Historia de la Universidad de Chile". En *AUCH* Nº 119, pp. 95-113.
Sarmiento, Domingo (2011): *Educación popular*.Buenos Aires, Unipe/Editorial Universitaria.
Sant'ana, Adriano (2012): "Mutación constitucional y concreción normativa: cómo la estructura de la norma se relaciona con los cambios informales de la Constitución". En *Estudios constitucionales,* Vol. 10 Nº 2 pp. 369-390.
Santos, Sinesio y López S., Francisco (2008):"Revolución cubana y educación superior". En *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior* (Campinas) vol. 13, Nº 2, pp. 391-424.
Savigny, Fiedrich von (1978): *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y la ciencia del Derecho*. Valparaíso, Edeval.
Scherz, Luis (2005): *La Universidad chilena desde los extramuros*. Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
Schmitt, Karl (2011): *Teoría de la Constitución*.Madrid, Alianza Editorial.
Seaman, Lizzy (2013): *La acusación constitucional contra la Ministra de Educación Yasna Provoste Campillay. Universidad de Chile* (Memoria de Grado).
En: http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/116248
Searle, John (2003): *La Universidad desafiada. El ataque postmodernista en las humanidades y las ciencias sociales*. Santiago, Bravo y Allende Editores, Universidad Central de Chile.

Sen, Amartya (2013): *La idea de la justicia*. Ciudad de México, Taurus.
Sepúlveda, Cecilia (2008): "Las mujeres chilenas en la medicina". En Montecino, Sonia (Compiladora): *Mujeres chilenas. Fragmentos de una historia*. Santiago, Catalonia, pp. 165-172.
Serrano, Sol (1981): "4. Fundamentos liberales de la separación del Estado y la Iglesia 1881-1884". En Krebs. R. *et al.* (1981): *Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la iglesia y el Estado en Chile 1875-1885*.Santiago, Ediciones Nueva Universidad, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 153-182.
Serrano, Sol (1994): *Universidad y Nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago, Editorial Universitaria.
Silva Bascuñán, Alejandro (1997): *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III. La Constitución de 1980. Antecedentes y génesis*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
Silva Henríquez, Raúl (1994): *Memorias* (Ascanio Cavallo, Ed.), III. Santiago, Copygraph.
Silva, Patricio (2010): *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Silva, Fernando y Rosales, E. (2009): "Derechos sociales y prohibición de regresividad: el caso ISSSTE y su voto de minoría". En *Cuestiones constitucionales*, Nº 20, pp. 315-339.
Simonsen, Elizabeth (2013): *Mala educación. Historia de la revolución escolar*. Santiago, Debate.
Slaughter, Sheila y Leslie, Larry (1997): *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
Soto, Ignacio (2016): "¿Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobierno y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015". En *Serie Documentos de Trabajo* PNUD-Desigualdad No. 2016/02.
Spencer, Herbert (1999): *El individuo contra el Estado*. Barcelona, Folio.
Squella, Agustín (Editor) (1988): *La cultura jurídica chilena*. Santiago, Corporación de Promoción Universitaria.
Squella, A. (2000): *Introducción al Derecho*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
Subercaseaux, Bernardo (2009): "Imaginario político de transformación". En *Universum (Talca)*, *24*(2), pp. 218-260.
Subercaseaux, Fernando (1997): *Historia de las ideas y de la cultura en Chile*, Tomo 2. Santiago, Editorial Universitaria,
Sunstein, Cass (1994): *Political conflict and legal agreement.* The Tanner Lectures on Human Values. Harvard University. En: http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/s/Sunstein96.pdf
Summers, Robert S. (1978): "*Two types of sustantive reasons: The core of Common-Law justification.*" En Volume 63, June 1978, Number 5, *Cornell Law Review,* pp. 707-788.
Summers, R. (2006): *Form and function in a legal system: A general study*. Nueva York, Cambridge University Press.
Tarello, Giovanni (1995): *Cultura jurídica y política del Derecho*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Tedesco, Juan (2012): *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional de San Martín.
Toro, Javiera (2015): "Libertad de enseñanza y derecho a la educación en la historia constitucional chilena. Análisis del desarrollo legal de la educación escolar 1810- 2014. (Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
En: http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/133944
Toulmin, Stephen (2006): *Los usos de la argumentación*. Barcelona, Península.
Urzúa, Germán (1992): *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 hasta 1992)*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
Valenzuela, Arturo (2013): *El quiebre de la democracia en Chile*.Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
Vaz Ferreira, Carlos (1979): *Lógica viva. Moral para intelectuales*. Caracas, Biblioteca Ayacucho.
Verdugo, Mario (2005): "Notas a la reforma constitucional en lo que atañe a las Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional". En Zúñiga, Francisco (Editor); *Reforma Constitucional.* Santiago, Editorial LexisNexis, pp. 699-710.
Verdugo, Patricia (2001): *Los zarpazos del puma. La caravana de la muerte*. Santiago, Ediciones Chile-América CESOC.
Verger, Antoni (2013): "Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de mercantilización de la educación superior". En *Revista de Educación,* 360, pp. 268-291.
Vivaldi, Augusto y Muñoz, C. (1994): *Para una historia de la Universidad*. Universidad de Concepción.
Vicuña, Manuel (2009): *Un juez en los infiernos. Benjamín Vicuña Mackenna*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
Vilajosana, Josep (1997): *El significado político del Derecho*. Ciudad de México, Fontamara.
Villalobos, Sergio (2005): *Portales, una falsificación histórica*. Santiago, Editorial Universitaria.
Waissbluth, Mario (2011): "Manifestaciones estudiantiles en Chile". En *ForeignAffairs Latinoamerica,* Vol. 11, Nº 4, pp. 32-39.
Waldrom, Jeremy (2005): *Derecho y desacuerdos.* Madrid, Marcial Pons.
Weber, Max (2014): Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México.
Wieacker, Franz (1957): *Historia del derecho privado de la edad moderna*. Madrid, Aguilar.
Wolin, Sheldon S. (1981): "The new public philosophy". En *Democracy* 1 (octubre), pp. 23-36.
Wróblewski, Jerzy (2003): *Sentido y hecho en el derecho*.México, Fontamara.
Zagrebelsky, Gustavo (2011): *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, Trotta.
Zapata, Gonzalo (2004): "Acreditación institucional en Chile: una opción emergente". En *Revista Calidad en la Educación*, Consejo Superior de Educación. N° 21, pp. 141-154.

Zapata, G. (2013): "Introducción: la agenda de políticas. Conceptos y elementos de juicio". En *Observatorio de políticas de educación superior: contribuciones de Aequalis, Foro de Educación Superior*. Santiago, Aequalis, pp. 32-39.
Zapata, Gonzalo y Tejeda, I. (2009): "Informe Nacional–Chile: Educación superior y mecanismos de aseguramiento de la calidad". Proyecto ALFA. Aseguramiento de la calidad: políticas públicas y gestión universitaria.
Zúñiga, Francisco (Coord.) (2005): *Reforma Constitucional*. Santiago, LexisNexis.

Samenvatting

Sinds de studentenprotesten in 2011 draait het debat over onderwijsbeleid in Chili met name om het idee van onderwijs als een sociaal recht. Dit heeft geleid tot een steeds sterkere afwijzing van het marktmodel dat, zo wordt doorgaans beweerd, tijdens de periode van de militaire dictatuur –van 11 september 1973 tot 10 maart 1990– zou zijn opgelegd. Het regeringsprogramma van President Michelle Bachelet (2014-2018) plaatste doelstellingen als gratis en inclusief onderwijs, het verbeteren van openbaar onderwijs en een verbod op winstbejag binnen onderwijsinstellingen centraal op de agenda. Velen –politici, academici en studenten– beoogden het ideaal van de *Estado Docente* –ofwel de 'onderwijzende staat'– te herstellen, dat het onderwijsbeleid van het land tot het moment van de staatsgreep zou hebben geïnspireerd.

De afgelopen jaren is veel geschreven over de problemen binnen het Chileense hoger onderwijs; vanuit het perspectief van de markt, de invloed van de neoliberale ideologie, haar effecten op schoolsegregatie en zelfs de mate waarin economische belangen en winstbejag gemeengoed zijn geworden onder zowel de overheid als de besturen van de hoger onderwijsinstellingen. Er werd echter nog niet eerder geschreven over de geschiedenis van het Chileense hoger onderwijs vanuit institutioneel perspectief, ofwel vanuit het oogpunt dat de verschillende momenten van breuk en continuïteit van overheidsbeleid en regulering voor het systeem laat zien, met inbegrip van de publieke en private sector en door de verschillende constitutionele cycli heen die Chili tot de dag van vandaag heeft ervaren. Dit proefschrift beoogt deze leemte te vullen.

De wijze waarop hoger onderwijssystemen zijn geconfigureerd, vertelt veel over het politieke, sociale en economische gestel van een staat en de beslissingen over het bestuur, de financiering en de functie van het hoger onderwijs hebben op verschillende vlakken. Onderzoek naar hoger onderwijs vanuit historisch perspectief is relevant voor het politieke debat en bevindt zich in de bredere context van de spanning tussen "het publieke" en "het private", de functies van de staat en de grenzen van de macht van de staat, de overheersing en de autonomie van individuen.

Alvorens inzicht te geven in de hervorming van een normatief systeem, zoals Bentham voorstelt, is het zinvol het eerst zorgvuldig te bestuderen en te beschrijven, vanaf zijn oorsprong (het moment van oprichting) tot zijn huidige vorm, met als doel de relevante kenmerken, alsmede de tekortkomingen en deugden met hun bijbehorende oorzaken en gevolgen nauwkeurig vast te stellen.

Anderzijds is –voor een specifieke sector van de rechtsorde– niet veel onderzoek gedaan naar de verhoudingen tussen het politieke debat, de inhoud van het wet en de evolutie van de maatschappij op dit gebied.

Aangezien het onderzoeksobject van dit proefschrift wetgeving op het gebied van het Chileens hoger onderwijs (een verzameling van bij de wet vastgestelde regels) vanuit historisch en sociaal-maatschappelijk perspectief is, is in de methodologie een analyse van juridisch teksten opgenomen. De toegepaste methode beperkt zich echter niet uitsluitend tot de analyse van dergelijke teksten. Het onderzoek kan eerder worden

beschouwd als een oefening in juridisch-politieke interpretatie, in de zin dat wordt beoogd het thema van het recht op hoger onderwijs (en vrijheid van onderwijs) in de Chileense constitutionele context te analyseren. De historische analyse (gedurende lange tijd) is opgenomen in de methodologie met de bedoeling om: i) de inhoud van de betekenis van het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs, die volgens bovengenoemde uitspraken gedurende verschillende constitutionele perioden zijn toegepast, te ontrafelen; ii) te onderzoeken of er sprake is van een bepaalde tendens (evolutie) in de toepassing van deze concepten; iii) de verschillende elementen van continuïteit en verandering te identificeren en, tenslotte, iv) het politieke debat en de bijbehorende omstandigheden in verband te brengen met de configuratie van het constitutioneel-juridische discours. In die zin gaat het om het verbinden van de analyse van de zogeheten "formele" bronnen (die bronnen die de rechtsorde zelf erkent als zijnde methoden voor het produceren van wettelijke normen) met de "materiële" bronnen van de onderwijswetgeving in Chili (de buitengerechtelijke sociaal-maatschappelijk, politieke, economische en culturele factoren, die de totstandkoming en inhoud van de wettelijke regels verklaren).

Om het probleem met betrekking tot de periodisering op te lossen, wordt een geaccepteerde conventie uit de Rechtstheorie toegepast: De rechtsorde verandert telkens wanneer haar hoogste norm verandert. Dit gebeurt door middel van de invoering van een nieuwe grondwet, een procedure die zich duidelijk onderscheidt van louter een grondwetherziening. Dienovereenkomstig worden in dit proefschrift vier omvangrijke constitutionele cycli onderscheiden, elk met belangrijke consequenties voor de politiek, structuur en fysionomie van het Chileense hoger onderwijsstelsel. Ten eerste: het moment van oprichting van de Chileense publieke hoger onderwijssector onder de op dat moment geldende grondwet van 1833; de enige van de vier cycli waarin de publieke sector de overhand heeft en de periode waarin de openbare Universidad de Chile en de particuliere Universidad Católica werden opgericht. De inwerkingtreding van de Grondwet van 1925 markeert het beginpunt van de tweede cyclus. Deze cyclus kenmerkt zich door een "tweede golf" van oprichting van privé-universiteiten in Chili, heeft een regionaal karakter en leidde tot de inrichting van een "gemengd" hoger onderwijsstelsel. De derde cyclus valt samen met de periode van de militaire dictatuur (1973-1990) waarin een totale en *top-down* hervorming van het Chileense onderwijssysteem werd uitgevoerd, die –op basis van de formule van Levy (1995)– in het hoger onderwijs een "derde golf" van privatisering stimuleerde. 10 maart 1990 markeert het beginpunt van de vierde –en huidige– cyclus waarin het systeem in overeenstemming met de agenda van de verschillende regeringscoalities van de nieuwe democratische periode, opnieuw evolueert tot een "gemengd" stelsel; hoewel basisprincipes en voorwaarden die ten grondslag liggen aan het systeem dat tijdens de dictatuur werd ingevoerd tot de dag van vandaag ongewijzigd blijven bestaan. Er is sprake van een onvoltooide transitie, aangezien de grondwet van 1980 nog van kracht is. Gedurende elke constitutionele periode of cyclus wordt de rechtsorde gekenmerkt door een zekere fysionomie en bestaat een bepaald institutioneel hoger onderwijsmodel. Dat model is het resultaat van de articulatie van concurrentieprincipes (waarden), de

maatschappelijke context, de consensus die wordt bereikt rond een aantal sociale doelstellingen etc. Wijzigingen van de hoogste norm brengen ook een structuurwijziging teweeg, die op haar beurt resulteert in een koersverandering van de praktijk. Wanneer het institutionele model eenmaal is ingevoerd, wordt het toegepast, vormt het de ontwikkeling van het systeem, ontstaan er –vroeg of laat– problemen bij de uitvoering ervan en genereert het op zijn beurt een reeks interpretaties die trachten de toepassing van het model –wel of niet in lijn met de oorspronkelijke doelstellingen– richting te geven. Dergelijke discoursen worden door zowel publieke als private actoren geconstrueerd.

De algemene doelstelling van dit onderzoek is dan ook tweeledig: Enerzijds beoogt het de totstandkoming en ontwikkeling van het Chileense hoger onderwijsstelsel vanuit historisch perspectief te analyseren, middels het identificeren van de mijlpalen en uitzonderlijke kenmerken van elke constitutionele cyclus. Anderzijds tracht het het idee van het recht op hoger onderwijs en vrijheid van onderwijs te analyseren, alsmede haar prioriteitsverhouding, in een context waarbinnen niet alleen wordt geprobeerd om ten behoeve van beide rechten een "overwinnend argument" van duurzame vooruitgang vast te stellen, maar ook de behoefte bestaat om binnen de interpretatie van het huidige constitutionele kader een intergenerationele verbinding te creëren.

Daarom ben ik het niet eens met de interpretaties die beweren dat in Chili aanvankelijk een lange republikeinse traditie bestond (zogezegd vanaf de onafhankelijkheid tot 1973) waarin het publieke karakter van het hoger onderwijssysteem en het recht op onderwijs prevaleerden over vrijheid van onderwijs, waarna vervolgens een periode aanbrak waarin vrijheid van onderwijs werd benaderd vanuit een modus van vrije handel. Deze periode, waarvan de militaire dictatuur wordt beschouwd als het begin, zou de weg hebben vrijgemaakt voor een "neoliberaal" en geprivatiseerd marktmodel dat tot de dag van vandaag blijft voortbestaan.

Zijnde een theoretische beschouwing van dat gebied van het staatsrecht dat het hoger onderwijs reguleert, reconstrueert dit proefschrift, voor elke historische cyclus, de politieke processen die middels een specifiek institutioneel model trachtten een belangrijk probleem van het onderwijsbeleid op te lossen: vraagstukken als hoe het hoger onderwijssysteem georganiseerd en gefinancierd dient te worden, hoe het recht op onderwijs en vrijheid van onderwijs gegarandeerd kan worden, hoe ervoor te zorgen dat het systeem is gericht op de opleiding van technici en professionals, alsook op het voortbrengen van de kennis en cultuur die de maatschappij nodig heeft. De focus van de analyse ligt op de institutionalisering van het hoger onderwijssysteem, waarbij de vormingsdimensie (de regels die de praktijk, de organisaties en instellingen en hun bevoegdheden bepalen) wordt geïntegreerd met de regulerende en waarde dimensie van de wetgeving.

Aldus brengt dit onderzoek voor elke periode de basisregels in kaart die de institutionele praktijk –het object van deze studie– definieert, bevoegdheid geeft, beperkt en faciliteert. Vervolgens wordt getracht het geheel aan regels en instituties te analyseren en beschrijven, dat is gecreëerd om de ontwikkeling van die praktijk overeenkomstig met bepaalde politieke doelstellingen te bevorderen, te sturen en te

ordenen. Bovendien wordt de context en de manier waarop de autoriteiten, andere relevante politieke actoren, juristen en experts dat geheel aan regels opvatten en interpreteren, beschreven.

In het eerste hoofdstuk wordt getracht enig inzicht te krijgen in de conceptuele veronderstellingen van het onderzoek. Dit niet zozeer om een originele definitie van de hier gebruikte concepten voor te stellen, maar eerder vanuit een meer bescheiden bedoeling om de hypotheses of uitgangspunten van de argumentatie duidelijk te maken. Om de ambivalente relatie tussen het recht, de wet en politiek te illustreren, begint dit hoofdstuk met een uiteenzetting van het ontstaan en het gecompliceerde proces van de door President Bachelet voorgestelde hervorming van het hoger onderwijs. Soms heeft het recht een remmend effect en fungeert het als een obstakel voor hervorming; op andere momenten verandert het zowel via formele als informele wegen krachtens de druk van maatschappelijke fenomenen en zijn argumentatieve aard. In de tweede situatie vormt het de wet een doorgang voor de hervorming. Dit hoofdstuk bevat bovendien enkele verwijzingen naar het constitutionalisme, in de zin van de notie van het recht dat de traditionele scheiding tussen recht en politiek (of –in lijn met de sceptische theorieën– de ondergeschiktheid van het recht aan de politiek) overstijgt; het identificeert de voornaamste verbanden tussen het recht en politiek –in het bijzonder de argumentatieve connectie– die deze notie erkent; het belicht de twee belangrijkste interpretatieschema's van sociale rechten als fundamentele rechten, te weten de "liberaal-conservatieve" en de "progressieve-egalitaire" lezing; en het gaat dieper in op de relatie tussen het recht en publiek onderwijsbeleid, dat hier wordt geschetst aan de hand van de twee ideale modellen: die van de staat en die van de markt.

Er wordt een algemeen theoretisch kader vastgesteld dat verder reikt dan alleen de Chileense context.

De volgende hoofdstukken zijn ingedeeld op basis van de constitutionele cycli die in Chili hebben plaatsgevonden.

Het tweede hoofdstuk, dat een voornamelijk historisch karakter heeft, begint met een onderzoek naar de oorsprong van het Chileense hoger onderwijssysteem. Deze oorsprong gaat terug tot de koloniale periode. Met de vorming van de staat begon onderwijs –hoewel aanvankelijk meer in het discours dan in de politieke praktijk– een sleutelrol te spelen in de vooruitgang van het land. Onderwijs werd een matrix voor de scholing van goede burgers en ambtenaren ter bevordering van zowel de staatbureaucratie als de industrie. In vrijwel geheel Latijns-Amerika werden de eerste nationale universiteiten opgericht met de expliciete rol van toezichthouder op het onderwijssysteem als geheel. In Chili ten tijde van de eerste grondwet –die van 1833– bleef de staat echter katholiek en werd hij gecontroleerd door de conservatieven en daarmee de Universidad de Chile –die in 1842 werd opgericht als voortzetting van de Universidad Real de San Felipe– dus ook. Als gevolg van de ontwikkeling van de seculiere staat (waar de uitdrukking *Estado Docente* ofwel 'onderwijsstaat' uit voortkwam) ontstonden in de tweede helft van de XIX eeuw de conflicten tussen de kerk en staat, tussen conservatieven en liberalen. Als gevolg van deze strijd werd vrijheid van onderwijs grondwettelijk erkend en werd tegen het einde

van de eeuw de Katholieke Universiteit opgericht. Deze universiteit was één van de eerste 'particuliere' universiteiten op het continent.

In het derde hoofdstuk wordt toegelicht hoe het gemengde systeem werd opgezet en ingericht, een ontwikkeling die samenviel met de vaststelling van de grondwet van 1925. De tweede golf van oprichting van particuliere universiteiten (Levy, 1995) had in het geval van Chili te maken met regionale behoeften en ondernemerschap. Deze ontwikkeling werd in het decennium van de jaren 1920 ingezet en reeds in de wetgeving uit die tijd valt het bestaan van de wens om een universitair stelsel te creëren op; kort daarna kon in een aantal instellingen de dominante invloed van de private sector worden geconstateerd. De universiteiten stelden zich maatschappelijk gezien steeds meer open en gaven daarmee een impuls aan de middenklasse. Alle sociale sectoren –vrijmetselaars en christenen, liberalen en conservatieven, individualisten en collectivisten– kwamen tot overeenstemming en creëerden een systeem van overheidsfinanciering voor alle onderwijsinstellingen, ongeacht hun juridische aard. Dit is één van de specifieke kenmerken van de Chileense context, waar in vergelijkende studies veel aandacht aan wordt besteed. Het is gedurende deze cyclus dat overheidsinterventie in de economie, de politieke logica van het "compromis" en de opkomst van zogenoemde "sociale rechten", een hoogtepunt bereiken.

De jaren 60 brachten een 'universitaire hervorming' met zich mee. Het betrof een hervorming die van binnenuit, aan de basis, onder de studenten zelf was ontstaan met het doel om de universiteiten in overeenstemming te brengen met de verwachtingen van culturele, economische en sociale ontwikkeling. Daarna volgden de mislukte pogingen tot een 'vrije revolutie' en 'de Chileense weg naar het socialisme', die eindigden met de staatsgreep van 1973. Volgens Brunner (2009) is dit de fase waarin een 'modern' universitair systeem werd gevormd. Een sterke mate van technische argumentatie en de zogenoemde "*planificaciones globales*" leidden tot een eerste grote impuls voor de decentralisatie van het hoger onderwijs. Deze ontwikkeling consolideerde het gemengde systeem. Wet Nr. 11.575, de 'universitaire hervorming' en de hervorming van de grondwet in 1970 droegen bij aan de bevestiging van de principes van "universitaire autonomie" en het 'verzorgingsstaatsmodel'. De bevestiging van deze principes faciliteerde zowel de financiering van openbare als particuliere universiteiten. De analyse van deze periode laat tevens zien dat op het gebied van het Chileense onderwijsbeleid, de aandachtverschuiving van *politiek* naar *economie* en van het begrip *burger* naar de notie van *menselijk kapitaal* –net als in de rest van Latijns-Amerika (Tedesco, 2012)– reeds vóór de militaire coup vorm begon te krijgen.

Het hoger onderwijsbeleid van de dictatuur wordt in het vierde hoofdstuk beschreven. Het is wat betreft deze beleidsperiode overduidelijk de moeite waard om onderscheid te maken tussen twee verschillende perioden, die respectievelijk overeenkomen met het beleid van vóór de inwerkingtreding van de grondwet van 1980 en het beleid van daarna. De eerste periode wordt gekenmerkt door een 'tegenhervorming' en autoritaire interventie in de universiteiten (1973-1980); tijdens de tweede periode werd de universiteiten door middel van de facto wetgeving een marktmechanisme opgelegd, dat vervolgens werd aangevuld met door de militaire junta

aangenomen wetten die vielen onder overgangsbepalingen van de Grondwet (1981-1990). Deze ontwikkeling bereikte een hoogtepunt met de inwerkingtreding van de organieke onderwijswet (LOCE), de laatste "institutionele afgrendeling" die het militaire regime creëerde.

Hoofdstuk vijf gaat in op de ontwikkeling van het systeem vanaf het moment van herstel van de democratie tot het heden. In de eerste fase van democratisch transitie werden nauwelijks aanpassingen gedaan aan het model dat tijdens de dictatuur was opgelegd; de eerste twee regeringen van de *Concertación*-coalitie (Aylwin-Frei) legden de nadruk op het democratische herstel binnen de staatsuniversiteiten en de financiering van de universiteiten van de Raad van Rectoren, waarbij met het oog op studiefinanciering het mechanisme van studiebeurzen prioriteit kreeg om studenten te hulp te schieten. De twee laatste regeringscoalities van de *Concertación*-coalitie (Lagos-Bachelet) introduceerden vervolgens beleidslijnen met een meer neoliberaal karakter, inclusief de wetten 20.027 (leningen met staatsgarantie) en 20.129 (wet op kwaliteitsborging). Deze wetten leidden tot een dusdanige toename van het aantal inschrijving aan particuliere hoger onderwijsinstellingen dat het zelfs de grens van universalisering voorbij ging (Brunner 2015). De verkiezing van een rechtse regering, die de nadruk legde op bestuur in plaats van hervorming, bracht ook geen verandering in de richting van het systeem. Uiteindelijk –en met name als gevolg van de druk die de studenten uitoefenden– diende de regering van Piñera op het gebied van het hoger onderwijs meer wetsvoorstellen met een collectivistisch karakter in dan de regeringen van de *Concertación*-coalitie Zo werden wetsvoorstellen ingediend die pleitten voor de aanstelling van een superintendent voor het hoger onderwijs, voor een nieuw sterk institutioneel accreditatieagentschap en voor een door de overheid beheerd stelsel van studieleningen (met indirecte regulering van tarieven). Paradoxaal genoeg weigerden de Concertación-coalitie en de Communistische Partij in te stemmen met die wetsvoorstellen, in de hoop dat de ontstane sociale beweging in staat zou zijn de gewenste hervormingen gedurende de daaropvolgende regeringsperiode van de coalitie '*Nueva Mayoría'* nog verder naar links te duwen. President Bachelet stelde dan ook een 'paradigmaverschuiving' in het onderwijs voor, die in het hoger onderwijs resulteerde in de geleidelijke invoering van gratis onderwijs via begrotingswetgeving, de oprichting van nieuwe staatsinstellingen (twee universiteiten en vijftien technische opleidingscentra) en de goedkeuring –aan het einde van haar mandaat– van de wet om de sector te hervormen.

De nieuwe wet (Nº 21.091, gepubliceerd op 29 mei 2018) dient nog te worden geïnterpreteerd binnen het kader van de grondwet en in combinatie met de nog geldende rechtsgrondslag van het marktmodel, ofwel de wetten uit 1981 en 1990. Het is waarschijnlijk dat het systeem ook zal blijven evolueren in richtingen die ontsnappen aan de prognoses van regeringen en wetgevers.

Enerzijds toont dit proefschrift aan dat de wet niet 'intern' kan worden geïnterpreteerd zonder ook de 'externe' factoren, de sociale bewegingen en de dynamiek van de historische gebeurtenissen die de opkomst en verandering van een bepaalde normatieve werkelijkheid verklaren, in ogenschouw te nemen. De wet verandert,

vanzelfsprekend via de formele kanalen, maar ook via informele kanalen (veranderingen in de opvatting van rechten) krachtens die sociale fenomenen. Er bestaan ongeschreven afspraken, verplichtingen, transacties en machtshandelingen. Dit gebeurt ook in de context van het Chileense hoger onderwijs.

Anderzijds heeft het hoger onderwijsstelsel, en met name het academische onderwijssysteem, altijd een relevante rol gespeeld in de configuratie van de wetgeving en onderwijsbeleid. Evenals de binnen de koloniale instituties opgeleide elites de taak van de onafhankelijkheid en staatsvorming op zich moesten nemen, aanvaarden de uit de elite en voornamelijk uit de middenklasse afkomstige professionals die waren opgeleid in de eerste particuliere universiteiten, machtsposities waardoor de openbare universiteiten uiteindelijk hun macht verloren. Het idee van de '*Estado Docente*', als het ooit al had bestaan in de vorm van een politiek discours, verdween snel. De toepassing van marktwerking in het onderwijs, hoewel wettelijk opgelegd door een dictatuur, zou niet mogelijk zijn geweest zonder de aanwezigheid van een particuliere sector die reeds was geconsolideerd in de samenleving. Evenals in andere contexten kent de markt in Chili 'een verleden' (Reid, 2005). De principes van initiatief en particuliere/private participatie, autonomie en vrije keuze van het onderwijs, kennen een lange geschiedenis in Chili, maken deel uit van de republikeinse traditie en zijn niet het resultaat van een specifieke "neoliberale agenda" die vanaf 1980 werd gerealiseerd.

De prioriteitsverhouding tussen het recht op onderwijs en vrijheid van onderwijs is tevens veranderd. In het begin van de republiek werd onderwijs beschouwd als één van de belangrijkste plichten van de staat en een voorwaarde van het sociale pact. Vervolgens deed vrijheid van onderwijs geleidelijk zijn intrede en verkreeg het vanaf het eind van de 19e eeuw prioriteit. Met de grondwet van 1980 –en tot ver in de regeringsperioden van de Concertación-coalitie– werd terecht aangenomen dat de Grondwet meer belang hechtte aan de dimensie van vrijheid (van oprichting en organisatie van onderwijsinstellingen) dan aan het dienstverlenende karakter van recht op onderwijs. Hierdoor kreeg de autonomie van hoger onderwijsinstellingen voorrang op het recht van studenten (of hun ouders) om zelf een passende onderwijsinstelling te kiezen en werden zelfs de mogelijkheden van de wetgever om de activiteit te reguleren beperkt. Tijdens de regering van de '*Nueva Mayoría'* veranderde de prioriteitsverhouding die bestond tussen de verschillende waarden die de indeling van het onderwijssysteem rangschikten. Het ging hier om een begrenzende 'paradigmaverschuiving', aangezien een reeks van overheidsbeleidsmaatregelen, wetten en uitspraken van het Grondwettelijk Hof nu gebaseerd zijn op de notie van onderwijs als een sociaal recht en vrijheid van onderwijs ondergeschikt is gemaakt aan het vervullen van de voorwaarden die gelijke behandeling garanderen met betrekking tot dat recht.

Als onder de geldigheid van één en dezelfde grondwet tegelijkertijd twee discoursen konden bestaan, moeten we accepteren dat de Grondwet –de betekenis van haar tekst– samen met het sociaal-maatschappelijke element evolueert en wordt getransformeerd wanneer een relevante verandering optreedt in de sociale en politieke omstandigheden, dat wil zeggen, de context waarin en waarop de Grondwet van

toepassing is. Dat dit de beste manier is om de grondwetswijziging te begrijpen, wordt bevestigd door de brede onderwijshervorming die president Bachelet tijdens haar tweede ambtstermijn doorvoerde. Deze hervorming is erin geslaagd het obstakel van de constitutionele toetsing te omzeilen. Tijdens dat 'constitutionele moment' (Ackerman: 1999, 2011) functioneerde het juridisch discours –de notie van het recht op onderwijs dat in de rechtscultuur heerst– niet als een beperking van de mogelijkheden van het politieke discours, maar faciliteerde het een uitbreiding daarvan, waardoor de wetgever de ruimte kreeg die eerder als verboden werd beschouwd.

In de conclusie worden de evolutie en de 'stand van zaken' van de balans tussen het recht op onderwijs en vrijheid van onderwijs kort vastgesteld, zodat het kan dienen als een leidraad voor degenen die op dit gebied publiek beleid bestuderen, analyseren en formuleren. Kortgezegd beargumenteer ik dat er een fundamenteel recht op hoger onderwijs bestaat –een constatering die positieve verplichtingen met zich meebrengt en niet louter onthouding door de staat– dat achtereenvolgens en stapsgewijs is gevormd middels een reeks institutionele 'mijlpalen' waarin de politieke en territoriale autoriteiten verschillende conflicten hebben opgelost en die wederzijdse aanpassingen en bedachtzaamheid wat betreft de vrijheid van onderwijs vereist.

Het huidige recht is het resultaat van het beleid van gisteren –het is de erfenis van het verleden– en met het oog op de toekomst is het een instrument voor sociale verandering. In het educatieve debat worden aan deze permanente spanning de twee leidende beginselen van het systeem (recht en vrijheid) en de twee ideale structuren of modellen (staat en markt) toegevoegd. Van daaruit ontstaat de behoefte aan een weloverwogen benadering.

Hoewel dit onderzoek zich richt op de evolutie van het Chileense hoger onderwijsstelsel, kan deze casus ook interessant zijn voor de externe toehoorder. In een denkbeeldige lijn tussen de twee ideale modellen, is Chili vandaag de dag het land in de regio dat het marktmodel het dichtst benadert: het land wordt gekenmerkt door een hoge mate van diversificatie en institutionele heterogeniteit, hoge percentages van inschrijvingen aan particuliere hoger onderwijsinstellingen (84,88%), evenals in het aandeel van uitgaven aan particuliere instellingen (2/3 van de totale uitgaven aan hoger onderwijs); weinig regulering, inspectie en verantwoording (institutionele accreditatie, bijvoorbeeld, is tot mei 2019 vrijwillig); er worden –zelfs in openbare onderwijsinstellingen– relatief hoge tarieven in rekening gebracht (OESO, 2017) en het belangrijkste financieringsmechanisme voor het hoger onderwijs is de studielening, wat op zijn beurt resulteert in hoge studieschulden onder studenten. De nieuwe wet op het hoger onderwijs wijzigt slechts een aantal van de kernmerken die verband houden met de openbare institutionele karakter, maar verandert niets aan de fysionomie van het systeem.

Ten slotte is het debat over de hervorming van het hoger onderwijs naar mijn mening ook een goede *case study* over de verhouding tussen rechten en de politiek. Als onderwijs wordt opgevat als een fundamenteel recht, wat zijn dan de grenzen van het wetgevende besluit? Welke rol past de rechters bij het waarborgen van dit recht? Hoeveel ruimte waarborgt de Grondwet voor de vrije keuze van het individu en de

autonomie van instellingen voor hoger onderwijs? Als onderwijs een sociaal recht is, is het beginsel van 'non-regressie', dat is vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, dan van toepassing op het hoger onderwijs? Moet het profijt ervan gelijkelijk aan alle studenten worden toegekend –of op zijn minst op basis van hun kwetsbaarheid– of kan op basis van prestatie-indicatoren onderscheid gemaakt worden tussen instellingen?

Het proefschrift geeft geen antwoord op al die vragen, omdat het recht, zoals gezegd, deels onbepaald is en –zij het met enige vertraging– evolueert volgens het ritme van de maatschappelijk dynamiek. Wanneer het recht onbepaald blijft, wedijveren verschillende discoursen om het etiket van het 'geldende recht' en wordt het beleid met behulp van argumentatieve instrumenten voortgezet.

Het recht op onderwijs brengt in elk geval positieve verplichtingen voor de staat met zich mee, zoals het creëren, onderhouden of financieren van instellingen, het erkennen van particuliere instellingen, het toekennen van studiebeurzen of leningen aan studenten, het reguleren van de verhoudingen tussen beiden, het bevorderen van gelijke kansen en de keuzevrijheid voor studenten (of hun familie), kwaliteitscontrole en het verschaffen van relevante informatie. Datzelfde geldt voor negatieve verplichtingen, zoals het niet ondermijnen van de kwaliteit van de aangeboden dienst, niet discrimineren met betrekking tot toegangsbeleid, het verhinderen van de keuzevrijheid van leerlingen of hun ouders, het niet uitsluiten, noch beschermen van het willekeurig uitsluiten van leerlingen, geen kosten in rekening brengen (of het in rekening brengen van kosten toestaan) wanneer het onderwijs gratis moet zijn.

De garantie van non-staatsinterventie, immuniseert en beschermt: i) hetgeen dat wordt onderwezen (de 'academische stof'), onderdeel is van academische vrijheid en voortvloeit uit het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs, in samenhang met de andere "rechten rond vrijheid van gedachten" (Evans, 1986); ii) het zelfbestuur en administratief management van de instelling (dat voortvloeit uit de vrijheid van onderwijs in de context van oprichting, dat wil zeggen, het oprichten, inrichten en onderhouden van onderwijsinstellingen), en iii) de keuzevrijheid van de studenten (onderhevig aan de naleving van de objectieve en algemeen geldende eisen die door de universiteit of een gecoördineerd toelatingssysteem worden gesteld). Niet-formeel onderwijs kent meer vrijheid. Daarentegen, wanneer er officiële erkenning wordt gevraagd is er minder vrijheid. Wanneer financiering uit belastinggeld niet vereist is, is er meer vrijheid. Wanneer wel sprake is van financiering middels belastinggeld is er minder vrijheid, ofwel meer vrijheid voor particuliere onderwijsinstellingen en minder vrijheid voor openbare onderwijsinstellingen.

Vanuit de notie van het sociaal recht wordt onderwijs opgevat als een centraal onderdeel van de openbare ruimte –als een voorwaarde van het sociaal pact– wiens configuratie beantwoordt aan maatschappelijk gelegitimeerde autoriteiten. Op deze manier is de dissociatie tussen de markt en het onderwijs ontstaan, aangezien onderwijs het resultaat wordt van publieke besluitvorming, het werk van het *imperium* en niet van het *dominium*. Echter, in het kader van de huidige wetgeving, kan overheidsinterventie niet leiden tot de nietigverklaring van het individuele nut van het hoger onderwijs, noch

de kern van het principe van vrijheid van onderwijs beïnvloeden, zodat het als zodanig kan blijven worden erkend en effectief kan worden uitgevoerd zonder dat de beperkingen en plichten het redelijke overschrijden (in termen van proportionaliteit).

De constitutionele status van het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs moet derhalve een dubbel spanningsveld oplossen: enerzijds is er sprake van een relatie van onderwerping, waardoor het subject wordt overgeleverd aan de macht, versus de grenzen van de macht, waarin bepaalde vrijheden en immuniteit (grondrechten) voor burgers worden erkend. Anderzijds, de stabiliteit van de juridisch-private posities (rechtszekerheid)versus de bevoegdheid (macht) van de democratisch gelegitimeerde autoriteiten om het onderwijssysteem te herdefiniëren, waardoor institutionele en maatschappelijke verandering mogelijk wordt. Alleen op het kruispunt van deze paren van tegenstellingen kunnen publieke en private autonomie; de rechten van mensen in de hoedanigheid van autonome burgers en individuen; de noodzakelijke staatsinterventie met het oog op het algemeen welzijn en inachtneming van de vrijheden, op adequate wijze worden verzoend.

Summary

As a result of student protests in 2011, the debate on public education policy in Chile has focused on the idea of education as a social right. This has increasingly led to the rejection of the market model which, it is usually claimed, was first imposed during the military dictatorship (between September 11th, 1973 and March 10th, 1990). The programme of President Michelle Bachelet's government (2014-2018) put the aims of free and inclusive education, the end of profiting from educational establishments and the strengthening of state education at the centre of its agenda. For many –politicians, academics and students– the idea was to bring back the 'Teaching State' that inspired the Republic's educational policies up to the military coup.

Much has been written in the last few years about the problems of Chilean higher education from a market point of view; the influence of neoliberal ideology, its effects on educational segregation and even the interference of economic interests and aiming to profit from the governance and management of higher education institutions. However, a history of Chilean higher education from an institutional point of view –showing the breakdown and continuity of the system's regulations and state policy and including the public and private sector, through different constitutional cycles up to the present day– has not been written. This thesis aims to fill that gap.

The way educational systems are configured says a lot about a State's political, social and economic constitution and decisions about how higher education is governed, financed and run have repercussions in different fields. From a historical perspective, studies on higher education are relevant to political debate and are to be found in the widest possible context of the strained between what is 'public' and what is 'private', state functions and the limits of state power and the domination and autonomy of individuals.

Before teaching about reforms to the regulatory system, as Bentham suggests, it is worth studying and describing it carefully, from its beginnings (its founding moment) up to the present, in order to pinpoint precisely both its relevant characteristics and its defects and virtues with their corresponding causes and consequences.

On the other hand, not many pieces have been written that analyse the relationship between political debate, the law's content and society's evolution in this field, regarding specific parts of the legal system.

The study aim of this thesis is the law (as a set of rules and principles) of Chilean higher education from a historical (and social) perspective; that is why the method includes but is not limited to the analysis of legal documents. Rather, it is a legal-political exercise in interpretation, inasmuch as it aims to tackle the topic of the right to higher education (and freedom of education) in the Chilean constitutional context, incorporating historical analysis (of long periods of time), with the aims of i) getting to grips with what educational law and freedom of education mean in different constitutional stages; ii) checking if there are any trends in the use of these concepts (their evolution); iii) identifying the elements of continuity and change and finally, iv)

relating the political debate and its circumstances to how constitutional legal discourse is configured. In this respect, it concerns linking the so-called study of 'formal' sources (those which the legal system recognises as ways of producing legal regulations) to 'material' law sources (extra-judicial social, political, economic and cultural factors, which explain the resurgence and content of legal regulations) in Chilean educational law.

To resolve the topic of the chronological framework, a widely accepted convention in the theory of law is used –the legal order changes each time its fundamental norm changes through 'constitutional establishment', as opposed to mere reform. Thus, in this thesis, four important constitutional cycles are identified, each with important consequences for the policies, structure and features of the Chilean higher education system. Firstly, there is the founding moment, which is the only point at which the public sector takes precedence in higher education and which Chile went through under the 1833 Constitution, including the creation of the (state-run) University of Chile and the (private) Catholic University. Secondly, when the 1925 Constitution came into effect, there was a 'second wave', with private universities being created in regions outside Santiago, when the 'mixed' higher education system was created in Chile. Thirdly, during the military dictatorship (1973-1990), there was global reform 'from above' to the Chilean educational system, favouring a 'third wave' of privatisation to higher education in Levy's formula (1995). Fourthly, from March 10th, 1990 to the present day, the system has evolved again to a 'mixed' blueprint as far as the direction of different governments' agendas in the new democratic period has been concerned, although the terms and conditions established during the dictatorship (an unfinished transition, since the 1980 Constitution is still formally in place) have yet to be altered.

In each period or constitutional cycle, certain features of the legal system and a certain institutional design for higher education have emerged as the result of, for example, coordinating the main principles (values) in 'competition', the social context and the consensus that is achieved regarding social aims. Changes to the fundamental constitutional rules also produce a structural change that, at the same time, results in the practice's change of direction. Once established, the institutional design is applied, moulds the system's development, has problems with its execution (sooner or later) and also generates a combination of interpretations that try to guide how it is applied, whether or not this is in line with its original aims. This discourse is produced by public and private actors alike.

This work's general aim, then, is two-fold: on one hand, it aims to analyse the emergence and development of the Chilean educational system from a diachronic perspective, identifying the milestones and outstanding characteristics of each constitutional cycle. On the other, it aims to analyse how the understanding of the right to higher education and freedom of education has evolved and the relationship between priorities, establishing an 'argument for improving' the on-going advances of both rights as well as the need to carry out an 'inter-generational synthesis' of how the current constitutional framework is interpreted.

As a result, I do not agree with interpretations that maintain that in Chile, first of all, there was a long-standing republican tradition (practically from Independence up to 1973), with the predominance a public higher education system, as well as the right to education above freedom of education. Such interpretations indicate that there then came a period in which freedom of education –understood as free trade– took precedence, paving the way for a ('neoliberal') privatised market system, which began during the military dictatorship and exists up to the present day.

As a theoretical reflection on the area of state law that regulates higher education, this thesis reconstructs the political processes that aimed to resolve a key educational policy problem using a specific institutional design for each historical cycle: for example, how to organise and finance the higher education system, how to guarantee the right to education and freedom of education and how to ensure that the system is orientated to the education of specialists and professionals as well as to the production of knowledge and culture that society needs. The focal point of this analysis is the institutional nature of the higher education system, integrating the constitutive element (the rules that define or determine a social practice, the agencies and institutions and their areas of competence) with the regulatory and evaluative dimension of the law.

Therefore, for each period, this study identifies the basic rules that define, authorise, delimit and make the institutional practice that is the subject of our study possible. Next, it analyses and tries to describe systematically the group of regulations and institutions created to drive, orientate and put the development of this practice –based on specific political aims– in order. In addition, it describes both the context and way in which the authorities, other relevant political actors, jurists and 'experts' came up with and interpreted this set of regulations.

The first chapter aims to generate some kind of clarity regarding the research's conceptual presuppositions not only to suggest an original definition of the concepts that are used but also, more modestly, to make the premises or starting points of the argument clear –in other words, to clarify 'about what the author is talking about'. This chapter starts by describing the origin and difficult processing of the higher education reform proposed by President Bachelet, in order to illustrate the ambivalent relationship produced between the law and politics. On occasion, the law puts the brakes on reform and acts as a dam; on other occasions, law itself changes, using both formal and informal channels depending on pressure from social phenomenon and on the nature of its argument. In this second case, the law is a 'channel' for reform. This chapter also includes references to constitutionalism, as a concept of law that goes beyond (or denies) the traditional separation between law and politics (or the subordination of law to politics, in the case of sceptical theories). It indicates the main connections or points of union between law and politics that this theoretical concept recognises, especially the 'argumentative connection'. It exposes the two main interpretative outlines of social rights as fundamental rights –'liberal-conservative' and 'progressive-egalitarian'– and it goes into the relationship between law and educational public policy in more depth. Here, the latter has been outlined as the result of the two ideal state and market 'models'. A general theoretical framework is also established, going beyond the Chilean case.

The following chapters are divided into the constitutional cycles Chile has gone through.

Of mainly historical interest, the second chapter begins by looking into the origins of the Chilean higher education system, which can be traced back to the colonial era. There, it can be observed that, with the creation of the State, education came to play a key role in the country's progress –initially, more in discourse than in political praxis– by forming good citizens and workers to enhance state bureaucracy as well as to promote industry. In almost all of Latin America, the first national universities were created with the specific role of overseeing the educational system as a whole. In Chile however, under the first effective Constitution for a long time (that of 1833), the State continued as officially Catholic and was controlled by the conservatives which meant that the University of Chile –reated in 1842 to replace the Royal University of San Felipe– was too. In the second half of the nineteenth century, conflict emerged between the Church and State and between conservatives and liberals due to the advance of the secular State (one of whose ideas was the so-called 'Teaching State'). This struggle resulted in constitutional recognition of the freedom of education and then, towards the end of the century, the foundation of the Catholic University, one of the continent's first 'private' universities.

The third chapter shows how the mixed system was made up, coinciding with the establishment and validity of a new Constitution (that of 1925). The "second wave" (Levy, 1995) –involving the creation of private universities– was connected, in Chile's case, to regional demands and undertakings. It began in the twenties and legislation at the time indicated that there was a desire to create a university system. Soon, the predominance of the private sector could be seen, at least in the number of institutions. Universities began to open up socially, giving the middle classes a boost. Every sector – Freemasons and Christians, liberals and conservatives, supporters of the State and individualists– came to an agreement and established a system of state financing for all organisations, without any distinctions between their legal statuses. This is one of the specific traits of the Chilean case that has generated interest in comparative studies. This era marked the peak of state intervention in the economy, of the political logic of 'compromise' and of the surge in so-called 'social rights'.

The sixties brought with them 'university reform' –a change arising from the bottom up, developed from within by the students themselves –in order to put universities in sync with the expectations of cultural, economic and social development. Then came the failed attempts at a 'revolution in freedom' and at starting out on the 'Chilean path to Socialism', which ended with the military coup in 1973. According to Brunner (2009), this is the stage when a 'modern' university system was created. Technical reasoning and 'global planning' resulted in the first big boost for a 'decentralised' type of higher education, consolidating the mixed system. Law N° 11,575, 'university reform' and the constitutional reform of 1970 helped reaffirm the principle of 'university autonomy' and the model of the 'State as a benefactor', financing state and private universities equally. Analysis of this period also shows that the move from focusing on *politics* to focusing on the *economy* and from the notion of *citizen* to that of

human capital as far as educational policy is concerned began to develop in Chile –as well as in the rest of Latin America (Tedesco, 2012)– before the military coup.

The dictatorship's policy towards higher education is described in Chapter 4. Clearly, it is worth distinguishing between two different periods, which coincide with the before and after of the passing of the 1980 Constitution. The first part is characterised by 'counter-reform' and dictatorial intervention in universities (1973-1980) and the second by the imposition of the market mechanism through *de facto* legislation, later complemented by laws approved by the military junta to protect the transitory rulings of the Constitution (1981-1990). It culminated in the passing of the Constitutional Organic Law of Education, the last of the 'institutional bolts' of the military regime.

The fifth chapter deals with the system's development from the restoration of democracy to the present day. In the initial phase, only a few adjustments were made to the 'model' imposed during the dictatorship. The first two Coalition governments (Aylwin-Frei) focused on bringing back democracy to state universities and the financing of universities that belong to the Rectors' Council, giving priority to student aid through scholarships. After, the last two Coalition governments (Lagos-Bachelet) introduced more neoliberal policies, including Laws N° 20,027 (loans backed by the state) and N° 20,129 (a law to ensure quality), which boosted enrolment at private higher education institutions until the threshold of "universalization" (Bruner, 2015) was surpassed. The election of a right-wing government that put an emphasis on administration over reforms did not change the system's direction either. All in all, Piñera's government promoted –in higher education and as a response to student pressure– more state-orientated bills than those previously drawn up by the Coalition governments, including the creation of a Department of Higher Education, a new quality assurance or accreditation agency with improved institutional capacities and student loans administered by the State (with indirect fee regulation). Paradoxically, the Coalition and the Communist Party refused to approve these bills, hopeful that the social movement would push through changes –under the coalition government they created, called the 'New Majority'– that were even more left-wing. President Bachelet thus proposed an educational 'change of paradigm' in higher education, which translated into the gradual implementation of free education through a budget law, the creation of new state institutions (two universities and 15 technical colleges) and the approval, at the end of her term in office, of the sector's reform law.

A new law, Law N° 21,091, passed on May 29th, 2018, is still pending interpretation, both in accordance with the constitutional framework and in conjunction with some of the legal foundations of the market model (the laws of 1981 and 1990) that still exist. The system will probably carry on evolving in directions that escape the forecasts of governments and legislators.

On one hand, this thesis shows that the law cannot be interpreted 'internally' without considering 'external' factors, social movements and the dynamics of historical events that explain the emergence and change of a certain regulatory reality. It is true that the law is always changing through both formal and informal channels

(such as changes in the understanding of rights) according to these social phenomena. Unspoken agreements, commitments, transactions and acts of power exist. This has also occurred in the area of Chilean higher education.

On the other hand, the higher education system, particularly the university one, has always played a relevant role in the shaping of the law and educational policies. Just as the elite educated in colonial institutions had to assume their role in achieving independence and creating the State, professionals –from the elite and especially from the middle class– educated at the first private universities were appointed to positions of power, leading to the national university losing influence. Although at some point it might have existed as a political discourse, the idea of the 'Teaching State' has rapidly vanished. The 'market model' in education, although legally imposed by the dictatorship, would not have been possible without an already consolidated private sector in society. In Chile, as well as in other contexts, the market has "a past" (Reid, 2005). The principles of private initiative and participation, as well as autonomy and free choice in education have a long history in Chile, are part of the republican tradition and not the result of a specific 'neoliberal agenda' initiated in 1980.

Which takes precedence between the right to education and the freedom of education has also been changing. At the beginning of the Republic, education was seen as one of the State's main duties and a condition of the social pact. Later, both slowly and gradually, freedom of education entered the ring and gained supremacy from the end of the nineteenth century onwards. With the 1980 Constitution –and well into Coalition government rule– it was rightly assumed that the Constitution assigned greater importance to the principle of freedom (to create and organise educational centres) than to the right to education (as a claim for social benefits) that gave pre-eminence to the autonomy of higher education institutions over the rights of students (or their parents) to choose an educational establishment and even limiting legislators' possibilities to regulate such activity. The relationship between the values that give order to the educational system changed under the government of the New Majority –a narrowed-down 'change of paradigm'– given that a series of government policies, laws and rulings of the Constitutional Tribunal now begin with the understanding of education as a social right, subordinating freedom of education to compliance with the conditions that ensure equal use of this right.

If the discourse could operate under the validity of a single constitutional text, it could be accepted that the Constitution –what its text means– evolves together with society and is transformed if a relevant change occurs to social and political circumstances - in other words, the context in which and over which the Constitution applies. That this is the best way to understand constitutional change is corroborated by President Bachelet's wide-ranging educational reforms in her second term in office, which have managed to substantially navigate the hurdle of constitutional control. In this 'constitutional moment' (Ackerman: 1999, 2011), the legal discourse –the understanding of the right to education that prevails in legal culture– did not operate to limit the possibilities of political discourse, but rather expanded them, allowing the legislator to do what was previously considered forbidden.

In the conclusions, the evolution and 'the state of the question' of this balance between the right to education and freedom of education is established, in such a way as to serve as a guide to those who study, analyse and create public policies in this area.

Briefly, I maintain that there is a fundamental right to higher education, which involves positive obligations and not mere State abstention, shaped successively and increasingly through a series of institutional 'milestones' in which the political and legal authorities have resolved diverse conflicts and which requires reciprocal adjustments and balance with freedom of education.

The present law is the product of yesterday's policies –an inheritance from the past– and is a tool for social change with regards the future. In the educational debate, the two governing principles of the system (right and freedom) and the two ideal structures or designs (state and market) are added to this permanent source of tension. As a result, the need for balancing conflicting rights emerges.

Although the research focuses on the evolution of the Chilean higher education system, this case may also be of interest to the external observer. On an imaginary line between the two ideal models, Chile is today the country in the region that is closest to the market model: it possesses a high level of diversification and institutional heterogeneity, high rates of enrolment at private higher education institutions (84.88%), as well as in the amount of private spending (two thirds of total spending on higher education); a low level of regulation, auditing and accountability (institutional accreditation, for example, is voluntary until May 2019); relatively high fees are charged, even at state entities (OECD, 2017) and the main source of funding for higher education is student loans, which also results in high levels of student debt. The new higher education law alters only some of the features of public institutions but does not change the system's physiognomy as such.

All in all, it seems to me that that the debate on higher educational reform also provides a good case study of the relationship between law and politics. If education is conceived as a fundamental right, what limits do legislative decisions have? What role do judges play in guaranteeing this right? How far does the Constitution go to guarantee people's right to choose freely, as well as the autonomy of higher education institutions? If education is a social right, does the principle of 'non-regression' that the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights establishes apply to higher education? Should this benefit be available to all students equally –or at least according to their financial needs– or should they be discriminated against according to institutions' performance indicators?

This thesis does not provide answers to all these questions because law, as has been said, is partly indeterminate and evolve –with a certain delay– to the rhythm of social dynamics. When law is indeterminate, several discourses compete for the position of 'Valid Law' and politics continues by argumentative means.

In any case, the right to education involves positive obligations for the State, such as those of creating, maintaining or financing establishments or recognising private establishments and giving scholarships or loans to students, regulating the relationship between them, favouring equal opportunities and students' freedom of

choice (or that of their families), quality assurance and providing relevant information. Negative obligations also exist, such as not damaging the quality of the service offered, not discriminating as far as access is concerned or preventing students or their parents from choosing, not expelling or exercising the right to arbitrarily expel students and not charging fees (or allowing for them to be charged) when education should be free.

The state power's promise not to interfere both immunises from and protects: i) what is taught (the 'academic essence'), which is covered by freedom of teaching, derived from the right to education and freedom of education, in connection with the other 'rights of free thought'(Evans, 1986); ii) the entity's self-government and administration (derived from freedom of education that implies the ability to create, organise and maintain educational establishments) and iii) students' freedom of choice (subject to compliance with the aim and public criteria that the university or a coordinated admissions system decides). Freedom is greater in non-formal education and lesser when official recognition is requested; greater when fiscal financing is not required and lesser when there is access to this and greater for private entities and lesser for state-run ones.

Since the conception of social right, education has been conceived as a central actor in the public arena –a condition of the social pact– whose set-up corresponds to socially legitimised powers. This is how disassociation between the market and education is produced, since the latter ends up the result of public decisions, a work of *imperium* and not of *dominium*. However, in the framework of the current law, public intervention cannot cancel out the individual usefulness of higher education or affect the key content of the principle of freedom of education, so as to continue being recognised as such and be carried out effectively, without its limitations and obligations exceeding what is reasonable (in terms of proportionality).

The constitutional statute of the right to education and freedom of education should, then, resolve a double source of tension. On one hand, there is a relationship of liability, which puts the subject at the mercy of a power versus the limits of legal authority, in which certain liberties and immunity (fundamental rights) for citizens are recognised. On the other hand, the stability of private legal positions (legal certainty) versus the competence (legal authority) of the democratically legitimised authorities when redefining the educational system, allowing institutional and social change. Only when these pairs of opposites meet can public and private autonomy, people's rights as citizens and autonomous subjects and state intervention with a view to the common good as far as liberties are concerned will be adequately reconciled.

Curriculum Vitae

José Julio León nació en Rengo, Chile, el 30 de septiembre de 1967. En 1991 se graduó de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en 1992 recibió el título de abogado por parte de la Corte Suprema de ese país. En 2011 obtuvo el grado de Máster en Argumentación Jurídica en la Universidad de Alicante, España. Actualmente ejerce como Vicerrector de Desarrollo y Aseguramiento de la Calidad en la Universidad Santo Tomás y es profesor de Teoría del Derecho en la Universidad Diego Portales. Es Vice-Presidente del Foro AEqualis de Educación Superior. Anteriormente desempeñó los cargos de Secretario General y Vicerrector Académico en la Universidad Diego Portales, y el de asesor legal del ministerio de Educación en materias de educación superior.

José Julio León was born in Rengo, Chile, on September 30th, 1967. He holds a Law degree from the Catholic University of Chile and in 1992 was granted the professional title of lawyer by the Chilean Supreme Court of Justice. In 2011 he obtained a Master's degree in Legal Reasoning from the University of Alicante, in Spain. He is currently Vice-Chancellor for Development and Quality Assurance at Santo Tomás University, as well as teaching Legal Theory at Diego Portales University, in Santiago. He is also Vice President of the AEqualis forum on Higher Education. He previously held positions as Secretary-General and Vice-Chancellor for Academic Affairs at Diego Portales University and as Legal Adviser on Higher Education issues to the Chilean ministry of Education.