



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

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 (N° 4.053), de Seguro Obrero (N° 4.054), de Accidentes del Trabajo (N° 4.055), de Tribunales de Conciliación y Arbitraje (N° 4.056), de Organización Sindical (N° 4.057), de Cooperativas (N° 4.058), de Previsión para Empleados Particulares (N° 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 10° 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 N° 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 la Sesión 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 N° 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 N°s. 461, de 31 de 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, N° 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, N° 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 N° 1, 53, 45, 44 N°s 4 y 12; 46, 78, 72 N° 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 sociales¹⁵ 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, N^{os} 10 y 14). Esta Constitución mantuvo el principio de libertad de enseñanza en el encabezado del artículo 10 N^o 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, N^o 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: (...) 7^o 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 registrarse, en cuanto a su creación, por el Derecho Canónico. Ello fue ratificado más recientemente por la Ley N^o 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 N° 1.312, de 19 de abril de 1927 (en virtud de la ley N° 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 N° 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 N° 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 N° 4.926 o Estatuto Orgánico de la Universidad, en virtud de otra ley de facultades especiales (N° 4.156, del 1° del mismo mes). Esta legislación reconoció la investigación como función universitaria. El 4 de noviembre de 1929 se dictó el DFL N° 4.807 con una versión del Estatuto, lo que sería luego reemplazado por el DFL N° 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 N° 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 N° 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 N° 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. 12° del DFL N° 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. 38°). El Art. 26° 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 N° 837, de 20 de marzo de 1928.²⁶ En seguida se lo confirió a la Universidad de Concepción, por decreto N° 1.432, de 25 de abril de 1928. Mediante el DFL N° 4.807 (Art. 81) y de acuerdo con la ley N° 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 N° 5.469, de 7 de noviembre de 1929, y N° 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 N° 280/1931.

El Estatuto Orgánico Universitario aprobado por el DFL N° 280/1931 (en virtud de la ley delegatoria N° 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. 67° (del mismo tenor que el Art. 81 del DFL N° 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. 64° 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. 45° 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 Dentista²⁸ 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 N° 226, de 15 de mayo de 1931.

en que las leyes exijan la intervención de Abogado”. A su turno, el Art. 65° 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. 66°).

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* N° 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 Bascañán, 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 N° 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 N° 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 N° 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 N° 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 N° 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, N° 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 N° 304, de 14 de enero de 1930, de acuerdo con la Ley N° 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 N° 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 N° 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 N° 256, de 29 de julio de 1953, también sobre Estatuto Administrativo (dictado conforme a la Ley N° 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 N° 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 N° 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 N° 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° 30.919, de 2 de julio de 1953), pero luego rectificó su interpretación, mediante Dictamen N° 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 N° 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 (N° 11.934 de 27 de octubre de 1955), la de Constructores Civiles (N° 11.944, de 29 de diciembre de 1955), la de Periodistas (N° 12.045, de 11 de julio de 1956), la de Ingenieros y Técnicos (N° 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 N° 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. 1° 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. 2° 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. 3°). Los exámenes anuales quedaron liberados (Art. 5°). 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 paradójica 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 N° 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 N° 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 N° 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 N° 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 N° 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 N° 6.350 del ministerio de Educación Pública, de 7 de julio de 1948, que le anexó el Instituto Pedagógico Técnico.

que pudiese haber “competencia o supeditación” entre la Universidad de Chile y la UTE.⁴⁴

La Ley N° 10.259 definió a la UTE: como una “persona jurídica de derecho público, autónoma” (Art. 3°), 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. 2°). 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. 7°). 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 N° 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. 1°). 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 N° 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. 1°). El Art. 11° 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 1° del Art. 67° del DFL N° 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. 4°). Este DFL también estableció un “Fondo Nacional de Educación” administrado por el Superintendente (Art. 10°).

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 N° 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 N° 13.029, de 27 de septiembre de 1958, autorizó la distribución a estas universidades, en la misma proporción indicada en el Art. 36° de la Ley N° 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 N° 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 N° 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 N° 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 N° 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. 5°). Con esa ley resultó especialmente beneficiada la Universidad Austral, otra vez por iniciativa de Acharán.⁵⁹ La Ley N° 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 N° 12.920, de 31 de julio de 1958, incluyó un aporte fijo para el presupuesto operativo de la primera (Art. 4°). Asimismo, la Ley N° 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 N° 11.575 así como de la Ley N° 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. 27° 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. 1°).

de la Lotería de Concepción y la Polla de Beneficencia, en beneficio de las Universidades de Concepción y Austral de Valdivia.⁶⁰

La Ley N° 15.561, de 4 de febrero de 1964, suplementó el presupuesto de las universidades para el reajuste de su personal (Art. 1°) y para “gastos de funcionamiento y mantención” (Art. 20°), 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. 10° concedió personalidad jurídica al Consejo de Rectores y le encargó, además de la función que le asignó la Ley N° 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 N° 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 N° 280, de 1931 (Art. 1°).⁶³ A su turno, la Ley N° 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. 1°), y reconoció validez, “para todos los efectos legales” a sus títulos académicos y profesionales (Art. 2°), 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 N° 15.561, en su Art. 32°, 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 N° 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. 2°).

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 N° 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 N° 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 económica⁶⁸ –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 cultivadas⁶⁹ (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 N° 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 N° 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 N° 27.952 de 7 de diciembre de 1965, N° 27.953, de la misma fecha, y N° 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 N° 16.391, de 16 de diciembre de 1965, que creó el ministerio de Vivienda y Urbanismo, y N° 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 N° 16.625, de 29 de abril de 1967, sobre sindicación campesina, y N° 16.880 de “promoción popular”) así como la “chilenización del cobre” (Leyes N° 16.425, de 25 de enero de 1966, y N° 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 N° 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. 2°). Se integró paulatinamente el nivel parvulario a la estructura del sistema educacional, creándose en 1969 la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Por Ley N° 16.617 de 31 de enero de 1967, Art. 50°, 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 “fossilización” 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” (*ibid.*).

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 los 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 demócratacristiana 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 prorector 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 prorector, 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 sitio 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 N° 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. 13° de la ley N° 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 demócratacristiano (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 N° 16.773 el 23 de marzo de 1968. Su Art. 14° 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, N° 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 N° 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 Bascañán, 1997: 139-146 y Pfeffer 1985: 29-48.

potestad reglamentaria.⁹³ La quinta, aprobada por la Ley N° 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 N° 15.020 (cuarta reforma, de Jorge Alessandri). La séptima reforma también se introdujo en el período de Frei Montalva, por medio de la Ley N° 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 N° 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 demócratacristiana, 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 N° 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: “7°. 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 N° 1 de Educación, de 8 de junio de 1971, aprobó el Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile, de conformidad con la Ley N° 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. 1°), 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. 2°).¹⁰⁰ Por su parte, el DFL N° 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 N° 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. 3°) 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. 14°). Se garantizaba la libre expresión y pluralismo así como la inviolabilidad de los recintos universitarios (Art. 4°) y la autonomía e independencia de la Universidad (Art. 5°). 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. 6°). El estatuto y reglamentos universitarios se consideraban norma especial respecto de cualquier otra ley que sea incompatible con ellos (Art. 7°). 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. 40°). El Art. 70° 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 N° 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 N° 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 mercantil¹⁰³ 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 produjeran 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 inadmisibile. 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, suponía 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 gremialista¹⁰⁷ sino también la Federación de estudiantes secundarios, FESES). El Gobierno se vio obligado a retirar la propuesta, comprometiendo un debate más amplio.

Como prelude 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. 5°); “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. 6°). 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. 7° a 12°).

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 eliminando 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).