



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 4

Contrarreforma y Constitución Neoliberal: Intervención Autoritaria e Instauración del Modelo de Mercado en Educación

El proceso de reforma universitaria finalizó –como tantos otros procesos de cambio social iniciados en el período previo– de forma abrupta con el golpe militar del 11 de septiembre en 1973. Ese día, junto con bombardear el palacio presidencial de la Moneda –lugar en que se suicidaría el Presidente Salvador Allende– una junta castrense integrada por los entonces cuatro comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas –Augusto Pinochet, José Toribio Merino, Gustavo Leigh y César Mendoza– tomó el control del Gobierno y puso término, mediante una serie de “bandos” y decretos leyes, a la vigencia de la Constitución de 1925 y la institucionalidad republicana. El Decreto Ley (DL) N° 1 de la Junta, dictado el mismo día 11, señaló que los militares asumían el mando supremo con el “compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas”, como la única forma de ser fieles a las tradiciones y a la historia de Chile, y de permitir la evolución y el progreso del país (N° 1). Asimismo, se designó al general Pinochet como Presidente de la junta (N° 2).¹

Si bien el texto del DL N° 1 mantuvo formalmente vigente la Constitución de 1925 –“en la medida que la actual situación del país lo permitan” (*sic*)– el Bando N° 29, de 13 de septiembre, y el DL N° 27, de 24 de ese mes, dispusieron la clausura y disolución del Congreso Nacional. El DL N° 119, de 10 de noviembre de ese año, declaró también disuelto el Tribunal Constitucional; por su parte, el DL N° 130, de 19 de noviembre, ordenó la destrucción de todos los registros electorales. El DL N° 128, de 16 de noviembre de 1973, vino a aclarar el sentido y alcance del DL N° 1, señalando que la Junta había asumido “todas las atribuciones de las personas y órganos que componen los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, en consecuencia, el Poder Constituyente que a ellos corresponde”. Los DL de la junta, entonces, tuvieron el efecto de modificar (y sustituir) la Constitución.²

¹ El Bando N° 5, de 11 de septiembre de 1973, intentó explicar las causas del Golpe, señalando, entre otros: que el Gobierno de Allende había incurrido en “grave ilegitimidad” al quebrantar derechos fundamentales como las libertades de expresión y enseñanza, el derecho a huelga, el derecho de propiedad, etc. (1) que había quebrantado la unidad nacional fomentando “una lucha de clases estéril”; (2) que se había colocado al margen de la Constitución; (4) que había usado el “subterfugio” de los resquicios legales; (5) que había “quebrado el mutuo respeto que se deben entre sí los Poderes del Estado”. Concluía (numeral 13) que las Fuerzas Armadas tuvieron que destituir al Gobierno “que, aunque inicialmente legítimo, ha caído en la ilegitimidad flagrante”, asumiendo el Poder “por el solo lapso en que las circunstancias lo exijan”.

² Tempranamente, se constituyó una Comisión de Estudios para la Nueva Constitución (CENC). Según Cristi (2014b: 73), el Acta Secreta N° 1 del 13 de septiembre de 1973 expresa que “se encuentra en estudio la promulgación de una nueva Constitución”, bajo la dirección de Jaime Guzmán. La

Como señala Jocelyn-Holt (2014a, 221): “Se pasó de un orden participativo altamente conflictual, si se quiere, a un orden restrictivo y vigilado, y para algunos persecutorio. El estado dispuso de recursos coercitivos sin límites”. El Poder Judicial fue cómplice, totalmente funcional a la dictadura. El Bando N° 15, del 11 de septiembre, decretó la clausura de todos los medios de prensa –con excepción de *El Mercurio* y *La Tercera de la Hora*– y la censura previa. El Bando N° 26 de 12 de septiembre, daba cuenta de las actividades represivas efectuadas por las Fuerzas Armadas los días 11 y 12 de ese mes. El DL N° 12 de 24 de septiembre canceló la personalidad jurídica de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y penalizó la actividad sindical; el DL N° 77 de 13 de octubre, a su turno, declaró disueltos e ilícitos a los partidos Comunista, Socialista, Radical, Izquierda Cristiana y otras organizaciones de inspiración marxista (luego se decretó el receso de todos los otros partidos). En virtud del DL N° 98, de 26 de octubre, se declararon en reorganización todos los servicios de la Administración Pública, así como otros organismos e instituciones del Estado.

4.1 La Universidad intervenida: política educacional de la primera etapa de la dictadura militar (1973-1980)

Al poco andar, las ocho universidades existentes fueron intervenidas y sometidas a vigilancia por medio de rectores militares delegados, designados por la Junta militar, según el DL N° 50 del 2 de octubre de 1973. El 27 de septiembre la Junta había convocado a los rectores del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) a una reunión en el edificio de las Fuerzas Armadas, donde Merino los recibió jugando con una pistola sobre la mesa (Allard, 2014: 173-175).³ Edgardo Boeninger, rector de la Universidad de Chile, expuso a nombre de los rectores que la reorganización universitaria debía ser obra de los académicos y que éstos no podían ser objeto de persecución por sus ideas. Pinochet respondió que la Junta pensaba distinto y que a cada rector se le nombraría un reemplazante en los días próximos. Alfredo Etcheverry, rector subrogante de la UC, habría sugerido que la Junta debía llamarlos simplemente “delegados” sin emplear la palabra “rectores”. En la Universidad de Chile, el

Comisión estuvo integrada inicialmente por Enrique Ortúzar –que sería designado presidente–, Sergio Diez, Jorge Ovalle y Jaime Guzmán. Luego se sumaron Enrique Evans, Gustavo Lorca y Alejandro Silva Bascuñán. La Comisión se formalizó mediante DS N° 1.064, de 12 de noviembre de 1973. Silva Bascuñán (1997: 168) señala que hizo constar –en el seno de la Comisión Ortúzar– que la dictación de los DL de noviembre de 1973 generaba en la práctica un “proceso de desconstitucionalización de las normas constitucionales”, que diluía la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos (el legislativo). Más tarde la Comisión se completó con la incorporación de Alicia Romo (Pfeffer 1985: 163; Silva Bascuñán 1997: 184).

³ La versión del encuentro, en las *Memorias del Cardenal* (Silva Henríquez, 1994: 10-12) es levemente distinta, atribuyendo a Pinochet la escena del revólver. Nos parece más fidedigno el relato de Raúl Allard, uno de los protagonistas. El rector de la UTE, Enrique Kirberg, había sido detenido. El contralmirante Hugo Castro ya había reemplazado al profesor José Navarro en la cartera de Educación.

1º de octubre, fue nombrado el general del aire (r) César Ruiz Danyau;⁴ en la Universidad Católica (UC) fue nombrado el almirante (r) Alfonso Swett, cuyo nombramiento fue prontamente ratificado por el cardenal Raúl Silva Henríquez, con fecha 3 de octubre.⁵ El encargo a los rectores delegados fue, primero, controlar y luego “depurar” estas corporaciones, ordenarlas y administrar eficientemente sus recursos, operando así una verdadera “Contrarreforma universitaria” (Scherz 2005, 108 ss.).⁶

Ante la más leve sospecha de activismo político contrario al régimen, estudiantes, profesores y funcionarios fueron exonerados, detenidos, torturados, exiliados e, incluso, fusilados. Algunos permanecen “desaparecidos”. Se estima que en los primeros tiempos de la intervención militar, alrededor de 25% de los profesores, entre 15% y 18% de los estudiantes universitarios, y cerca de 15% de los funcionarios fueron expulsados o destituidos de las universidades (Brunner 1986: 42). Además, una serie de centros y unidades académicas fueron suprimidos, especialmente en las ciencias sociales. Disciplinas como sociología, ciencia política, historia, antropología y economía política resultaban sospechosas de cultivar un pensamiento de izquierda (Brunner 1986: 42-45). La autonomía, la libertad de expresión y de cátedra, el pluralismo político y el debate racional fueron sustituidos por el modelo de la “universidad vigilada” (Millas, 2012: 100).

La represión se extendía, de manera brutal, en el país: el Estado de Guerra permitía justificar ejecuciones sumarias por consejos militares, sin forma de juicio; una “caravana de la muerte” recorrió diversos lugares de detención para proceder a ejecutar a personas detenidas al margen de toda legalidad (Verdugo, 2001). A fines de 1974 la Junta creó la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), otorgándole un poder autónomo –en la práctica, ilimitado– para exterminar la disidencia. Era la lógica del

⁴ El DL N° 111, de 8 de noviembre de 1973, declaró disueltos los claustros universitarios y demás cuerpos colegiados del sistema de gobierno de la Universidad de Chile; el directorio de la Corporación de Televisión de la Universidad de Chile y la Comisión Permanente del Pequeño Derecho de Autor (Art. 5º); entregando todas sus facultades al rector delegado de la Universidad. A este rector, además, se le confirieron amplias potestades, incluida la normativa y disciplinaria, respecto del personal y estudiantes de la Universidad (Art. 2º). El DL N° 112, de 14 de noviembre de 1973, otorgó facultades similares a los rectores delegados de la UC y UCV, sin perjuicio de reconocer las facultades que la legislación canónica confiere a la Santa Sede, la Conferencia Episcopal Chilena y a los grandes cancilleres de esas entidades.

⁵ Swett reestructuró el Consejo Superior de la UC, eliminando a todos sus representantes docentes, administrativos y estudiantes. En su lugar, “creó un nuevo Consejo Superior y un Comité Directivo en los cuales fueron incorporados principalmente integrantes del movimiento gremialista”; de los seis profesores que antes participaban en el Consejo Superior, el rector dejó solo a uno: “el abogado Jaime Guzmán, precisamente fundador y figura principalísima del gremialismo” (Silva Henríquez, 1994: 40-41).

⁶ El objetivo era la subordinación al Ejecutivo (operando sobre la base de la verticalidad del mando militar) y, en ello, el régimen encontró un poderoso aliado en el gremialismo, cuyos integrantes valoraban el orden y el restablecimiento del principio de autoridad en la universidad. Véanse las opiniones de los profesores de Derecho de la UC, Jaime Guzmán y Maximiano Errázuriz, en el documental de la televisión suiza “Chile: orden, trabajo y obediencia” (del director André Gazut y el periodista Claude Smadja, 1977).

“poder total” (Cavallo *et al.*, 2012: 49-56). El 7 de octubre el papa Pablo VI envió una carta en la cual declaraba que en Chile se hacía evidente “el carácter irracional e inhumano del recurso a la ceguera y a la crueldad de las armas homicidas para establecer el orden, o más exactamente, la dominación represiva de algunos hombres sobre otros” (Silva Henríquez, 1994: 12-3). El Cardenal, dubitativo, mantuvo largo tiempo la carta en secreto y, en definitiva, perdió la oportunidad de utilizarla (Cavallo *et al.*, 2012: 116-124). En los círculos del poder se comenzaba a hablar de prolongar el régimen por un tiempo largo: “metas y no plazos” pasó a ser la nueva consigna.

El 11 de marzo de 1974, en una ceremonia solemne en el edificio Diego Portales, sede de la Junta, esta promulgó la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, redactada por una comisión de asesores liderada por Jaime Guzmán. En ella se hablaba de “reconstrucción nacional”, superación de la pobreza y crecimiento económico con justicia social y libertad política. En cuanto a su “concepción del hombre y la sociedad”, planteaba que el ser humano posee derechos naturales, superiores al Estado y que el Estado está al servicio de la persona; que la finalidad del Estado es el bien común, definido como “el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal”. Así, se pretendía superar las concepciones del liberalismo individual y del colectivismo totalitario. Esa idea del bien común implica el principio de subsidiariedad y la autonomía de los grupos intermedios (entre el Estado y el individuo), según el cual la sociedad mayor se justifica –y encuentra su límite– en el ámbito de acción de la sociedad menor o del individuo. El Estado actúa en subsidio, por razón del bien común, lo que supone, a su vez, la aceptación del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa económica. El documento asumía también una “inspiración nacionalista, realista y pragmática” y una visión del gobierno “autoritario, impersonal y justo”. La tarea de establecer una “nueva institucionalidad”, requería “una acción profunda y prolongada”.⁷

⁷ Para la Junta, desarrollo económico y progreso social debían ir de la mano. La crisis moral y económica que afectaba al Occidente desarrollado mostraría que el bienestar material no es suficiente para lograr una sociedad civilizada, pues el materialismo corroe la “sociedad de consumo”. Por ello, “el sistema político futuro tendrá que ser consistente con el modelo económico”, que responde a “ciertos principios” que son compatibles “con algunas estructuras políticas e incompatibles con otras” (Cuevas, 1981: 135). Junto con la reconstrucción económica debía realizarse “un esfuerzo consistente” por superar este complejo problema, fundamentado principalmente “en una educación que fomente una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana, que jerarquice cada cosa en función del fin último del hombre. Una educación que respete la libertad de enseñanza y el fuero íntimo de la conciencia de cada cual, y que alcance a todos...”. Según Prieto (1983: 13-14) esta declaración tenía importantes manifestaciones en el campo educacional: el deber de las familias de educar a los hijos, elegir el establecimiento educacional donde matricularlos, la facultad de los particulares de abrir establecimientos educacionales, etc.; todo lo cual debía ser facilitado por el Estado. También planteaba la posibilidad de que el Estado entregue a “entes particulares, sin fines de lucro”, la administración de sus establecimientos. El Gobierno “estimaba que la normativa educacional no era la apropiada para que pudieran cumplirse los fines de la educación”, y que “era pertinente modificarla o sustituirla”, aplicando los principios antes señalados. La Declaración de Principios, escribe Prieto (1983: 14-15) “resulta ser la base primera en la cual debemos buscar los fundamentos de las modernizaciones educacionales que se han introducido”.

El DL N° 527 de 26 de junio de 1974 fijó el estatuto de la Junta, entregando a Pinochet el poder Ejecutivo y a la Junta el legislativo. Esto marcó el comienzo de las tensiones entre el jefe del Ejército y el general Leigh, de la Fuerza Aérea (Cavallo *et al.*, 2012: 41-48). Posteriormente, el artículo único del DL N° 806, de 17 de diciembre de 1974, dispuso que el presidente de la Junta tendría luego “el título de Presidente de la República de Chile”, lo cual afianzaba el liderazgo del primero.

El DL N° 966, de 12 de abril de 1975, otorgó facultades extraordinarias al ministro de Hacienda, para materializar “de forma unitaria” la política económica y financiera del régimen, y creó un ministerio de Coordinación Económica y Desarrollo, con el objeto de “armonizar” la acción económica que dentro de su competencia realizaban distintos ministerios (Hacienda, Economía, Minería, Obras Públicas, Transportes, Vivienda, Salud, Trabajo, además de la Corfo y ODEPLAN). Se encargó al ministro de Hacienda, Jorge Cauas, diseñar y liderar un programa de recuperación económica.⁸ Mediante DL N° 991, de 3 de enero de 1976, se establecieron luego los órganos de trabajo (comisiones legislativas) y los procedimientos para el ejercicio de la potestad legislativa y constituyente de la Junta. Si en el grupo de asesores políticos y legales predominaba el gremialismo, liderado por Guzmán, en materia económica los asesores clave fueron los “*Chicago Boys*”, liderados por Sergio de Castro.⁹ Ambos grupos tenían un origen común: la Universidad Católica.¹⁰

Las reformas económicas introducidas por el régimen militar a partir de 1975 apuntaban a eliminar el proteccionismo (con una amplia apertura al comercio internacional), liberalizar el sistema financiero (estimulando el flujo de capitales extranjeros), privatizar activos estatales y suprimir derechos laborales, amén de la reforma tributaria que supuso la creación del impuesto al valor agregado, IVA (Gárate,

⁸ La Comisión estuvo formada por Roberto Kelly, a cargo de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan); Sergio de Castro, de Economía; Alvaro Bardón y Pablo Baraona, por el Banco Central; y Juan Carlos Méndez, por la Dirección de Presupuesto del ministerio de Hacienda. Sus propuestas fueron aprobadas rápidamente: privatizaciones, control de la inflación, inversión extranjera, ampliación del mercado de capitales, restricción del gasto público y de la política de remuneraciones. Como señalan Cavallo *et al.* (2012: 111), “el ladrillazo estaba dado”. Ello, porque la base de estas medidas había sido un programa económico elaborado por un grupo de académicos (entre ellos, De Castro, Bardón y Méndez) en forma previa al Golpe, programa conocido como “el Ladrillo” (CEP, 1992).

⁹ Sergio de Castro fue becado, en 1955, a estudiar a la Universidad de Chicago y era decano de Economía en la UC a la fecha del Golpe. Fue uno de los asesores del ministerio de Economía, cartera que asumió en abril de 1975. Jorge Cauas, ministro de Hacienda desde mediados de 1974 y “superministro” después de aprobado el DL N° 966 de 1975, había sido en los años setenta director del Instituto de Economía de la UC.

¹⁰ Durante la década de los sesenta, estudiantes formados en Chicago –en virtud de un convenio entre la UC y esa universidad, de 1956– junto con sectores vinculados al catolicismo corporativista de la UC fundaron la revista *Portada*, en cuyas páginas ya podía verse el desarrollo del principio de subsidiariedad (Gárate, 2012: 145). La “unificación política” de ambos sectores se aceleró por su oposición a la reforma universitaria (Correa, 2011: 312-313). Esos cuadros terminarían dirigiendo la vida política y económica del país durante la dictadura, a partir de la resolución de la pugna entre neoliberales y nacionalistas en favor de los primeros en el seno de la Junta de Gobierno (Ruiz y Boccardo, 2015: 20; Garate, 2012: 182).

2012: 191 y Ffrench-Davis, 2001: 27 y 67).¹¹ Las privatizaciones incluyeron el traspaso de empresas expropiadas durante el gobierno de la Unidad Popular así como de otras entidades creadas al alero de la Corfo, lo que obedecía a la concepción de Estado subsidiario que guiaba al régimen (Gárate, 2012: 279) y buscaba crear nuevos “nichos” para el capital privado (Ruiz y Boccardo, 2015: 26).

Hacia fines de 1975 Pinochet reemplazó en la rectoría de la Universidad de Chile al general (r) Agustín Rodríguez (a quien había nombrado en julio de 1974 en lugar de César Ruiz), por el coronel (j) Julio Tapia, uno de los más cercanos asesores del general Leigh (Cavallo *et al.*, 2012: 130-131). Seguidamente, oficializó el documento “Objetivo Nacional del Gobierno de Chile” (aprobado el 23 de diciembre de 1975), que destacaba la necesidad de armonizar el principio de libertad personal con el de autoridad, “cuyo fin es garantizar la libertad individual y el bien común”; y la de alcanzar “un acelerado desarrollo económico, político y social” (Prieto, 1983: 15).¹²

Más tarde la Junta promulgó el Acta Constitucional N° 1 (mediante DL N° 1.319, de 9 de enero de 1976)¹³ que creaba el Consejo de Estado, “como cuerpo supremo consultivo en asuntos de Gobierno y administración civil” (Art. 1°), una de cuyas principales sería la revisión del proyecto de nueva Constitución.¹⁴

¹¹ Los elementos fundantes o “pilares” del neoliberalismo implantado por la dictadura (según Ffrench-Davis, 2001: 95) son los siguientes: “i) (...) su creencia en que la privatización y la supresión de la intervención estatal conducen rápidamente a mercados integrados, flexibles y bien informados, y generan espontáneamente un desarrollo dinámico; ii) que los procesos de ajuste son estabilizadores y que se caracterizan por su rapidez, y iii) que la “competencia”, aunque sea entre desiguales, conduce a un mayor bienestar para la mayoría. Los tres supuestos probaron ser falsos en este experimento”.

¹² Los “criterios orientadores” en materia educacional eran: 1) “profundizar y transmitir el amor a la Patria y a los valores nacionales”, el respeto a los derechos y deberes que se derivan de la libertad, “el aprecio por la familia como célula básica de la sociedad, la adhesión al concepto de la unidad nacional, y a la valoración del saber y de la virtud”; 2) “el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos” y una “amplia libertad de enseñanza, sin otros límites que los que el bien común impone a la función educacional”; de modo que la libertad de enseñanza no puede “contravenir los objetivos mismos de la educación”. “No se aceptará, por tanto, la difusión proselitista de ninguna doctrina o idea que atente contra la tradición o la unidad nacional, contra el sentido libertario y democrático de la institucionalidad chilena o contra la integridad de la familia o de la nación. La educación no podrá ser usada con fines de política contingente”; 3) una de las funciones más esenciales del Estado es “asegurar que la enseñanza básica obligatoria sea una realidad para todos los chilenos, proporcionándosela gratuitamente, al menos, a quienes no pueden subvenir económicamente a ella. Asimismo, corresponde al Estado crear y mantener establecimientos educacionales en todos los niveles, en la medida en que la iniciativa particular sea insuficiente para cubrir las necesidades del país, proveyendo, además, al financiamiento subsidiario de la educación en general”, y 4) “La institucionalidad deberá contemplar mecanismos de control de la actividad educacional, tanto respecto de la idoneidad de su contenido como de la calidad con que se imparte”.

¹³ Como indica Silva Bascuñán (1997: 169), con esto se inició la promulgación de una serie de “actas constitucionales”, calificadas por la Junta con tal jerarquía, además de otros decretos leyes que, aunque no tuvieran esa denominación, también invocaban “la potestad constituyente”.

¹⁴ El régimen del Consejo de Estado se completó por DL N° 1.458, de 1° de junio de 1976, que determinó las normas básicas de su funcionamiento. Este órgano se instaló el 14 de junio de ese año.

En paralelo, avanzaba el diseño y construcción del nuevo modelo educacional. El régimen militar se propuso “sanear el sistema educativo”, eliminando “la orientación marxista que se había dado a parte importante de la enseñanza” y realizando una descentralización y modernización administrativas, así como un estudio diagnóstico “detallado de los problemas del sistema de educación”. Sus principios de acción eran: i) “Renovación continua”, esto es, no una reforma sino “adaptación continua y sistemática” de la educación a la realidad nacional; ii) “Cambio planificado”, incluyendo “consulta amplia a los sectores relacionados”, “planificación detallada sobre la base de un realismo que prefiere encarar problemas difíciles y admitir los verdaderos límites de lo posible”, “experimentación sistemática para, posteriormente generalizar en la práctica”, “ejecución eficaz” y “evaluación rigurosa de los objetivos logrados” orientada al mejoramiento continuo; iii) “Subsidiariedad”, pues el Estado “debe reconocer y apoyar la función educativa de la sociedad en su conjunto”, conservando el control necesario para resguardar el interés público, y iv) “Educación permanente”, concebida como “actividad que se extiende a lo largo de la vida” (Castillo, 1980: 22-24). Los objetivos generales eran disminuir las desigualdades “evitando imponer la uniformidad” y “mejorar el rendimiento escolar de los educandos”. Ellos se traducían en un conjunto de “Orientaciones Generales” con objetivos específicos, escalonados en el tiempo. La política educacional de la dictadura buscaba configurar el sistema educacional –y distribuir los gastos– de tal modo que “sirva a la mayoría de los ciudadanos y que haya una racionalización de recursos y métodos”. Se partía de la base que el sistema educacional había tenido un desarrollo histórico “poco racional” debido a “políticas improvisadas”. En lo social, la nueva política consideró el “Mapa de la Extrema Pobreza” elaborado por los técnicos del gobierno *de facto*. La enseñanza básica universal pasó a ser la primera prioridad de la política educacional, con miras a reducir la marginalidad tanto socio-económica, como geográfica y cultural. Se buscó explícitamente “relacionar la enseñanza con las funciones que tendrán los egresados”, así como “elevar el grado de conocimientos adquiridos por los educandos de cada nivel por la creación de una enseñanza flexible”. A nivel de medios, se planteaba “mejorar el equipamiento escolar”, “elevar el nivel profesional de los profesores y jefes de establecimientos” y “mejorar las condiciones de los docentes” (Castillo, 1980: 26-27).

En marzo de 1976 tuvo lugar un importante cambio de gabinete: el abogado Sergio Fernández asumió en el ministerio del Trabajo y el general de brigada aérea, Fernando Matthei, asumió en Salud. Fernández se incorporó casi de inmediato al grupo de asesoría política del régimen (Cavallo *et al.*, 2012: 135). El 11 de septiembre de 1976 se promulgaron las Actas Constitucionales N° 2, de “Bases Esenciales de la Institucionalidad Chilena”; N° 3, “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, y N° 4, de “Regímenes de Emergencia”, mediante los DL N°s 1.551, 1.552 y 1.553, respectivamente. El Acta Constitucional N° 3 reconocía en su artículo 1°, número 13,

entre otros: “El derecho a la educación”. No se hacía mención de la autonomía universitaria.¹⁵

En coherencia con este marco axiológico, las “Políticas Generales” (ODEPLAN, 1977) promovieron el fomento a la iniciativa privada y el desarrollo de las “sociedades intermedias” con respeto a “su legítima autonomía”. La acción del Estado debía regirse por el “principio de subsidiaridad”, asumiendo directamente “solo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no estén en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque desbordan sus posibilidades o porque su importancia para la sociedad aconseja no entregarlas a grupos particulares restringidos”. El “esquema de desarrollo” daba especial énfasis a la “expansión y modernización de los sistemas de educación y salud”. Se buscaría descentralizar la administración de los establecimientos educacionales, traspasando a la comunidad mayores atribuciones, y se instauraría plenamente “el principio de libre elección en los servicios sociales que tengan subsidio estatal”. Se proponía fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, “mediante la creación de fondos sectoriales y nacionales” y licitando proyectos a entidades públicas o privadas “idóneas”. Para contribuir a la igualdad de oportunidades se planteaba “redistribuir recursos”, orientándolos a “programas sociales que benefician directamente a los sectores de menores ingresos”. Para el desarrollo regional se impulsaría “el traspaso de los servicios públicos a las municipalidades, especialmente los establecimientos educacionales” y hacer “un esfuerzo preferencial a favor de las universidades e instituciones de educación superior regionales, a fin de elevar el nivel de excelencia de éstas” (Prieto, 1983: 15-17).

No obstante, esta armonía en las ideas ocultaba una pugna que pronto saldría a la luz. La rectoría de Julio Tapia generaba el rechazo del mundo académico (encabezado por Jorge Millas y su defensa de la “misión” de la universidad) y diferencias al interior del gobierno. El exprorector Enrique d’Etigny y el académico Danilo Salcedo denunciaron 156 casos de alumnos que habían sido matriculados en forma irregular, la mayoría de ellos por recomendación de las Fuerzas Armadas. El diario *El Mercurio*

¹⁵ El Acta N° 3, de 13 de septiembre de 1976, establece en su Art. 1° N° 13: “La Educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida y, para ello, se promoverá en los educandos el sentido de responsabilidad moral, cívica y social; el amor a la patria y a sus valores fundamentales; el respeto por la dignidad del ser humano y el espíritu de fraternidad entre los hombres y de paz entre los pueblos. Los padres tienen el derecho preferente de educar a sus hijos y la facultad de escoger el establecimiento de enseñanza. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de estos derechos. Es deber de la comunidad nacional contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación. El Estado debe atender a las necesidades de la educación como una de sus funciones prioritarias. La educación básica es obligatoria. El Estado deberá mantener las escuelas gratuitas que, para este efecto, sean necesarias y asegurar el acceso a la educación media de quienes hayan egresado del nivel básico, atendiendo sólo a la capacidad de los postulantes. *Corresponderá asimismo al Estado fomentar el desarrollo de la educación superior en conformidad a los requerimientos y posibilidades del país, contribuir a su financiamiento y garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo únicamente a la capacidad e idoneidad de los postulantes. La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales, tanto públicos como privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles.*” (cursivas del autor).

publicó el caso de las “matrículas brujas” y Pinochet dispuso, en mayo de 1976, que se pidiera la renuncia de Tapia. “El que la hace, la paga”, habría dicho (Cavallo *et. al*, 2012: 169-170). Leigh reaccionó molesto y difundió una carta de respaldo a Tapia. Luego, su oposición al traspaso del Servicio Nacional de Jardines Infantiles a la fundación de Centros de Madres de Chile (CEMA Chile) –dirigido por Lucía Hiriart de Pinochet– generó el rechazo del proyecto, que era promovido por Pinochet. El general Agustín Toro asumió la rectoría de la Universidad de Chile, que dejó así de ser un “coto” de la Fuerza Aérea (Cavallo *et. al*, 2012: 171).

A comienzos de 1977 el movimiento gremialista de la UC sufrió un serio revés con la quiebra de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “La Familia”, cuando quedó al descubierto que operaba en el mismo Campus Oriente de la universidad, captando ahorros de matrículas y otros ingresos y prestando dinero con interés a estudiantes para financiar sus carreras. En el directorio de La Familia figuraban el vicerrector económico de la UC, Alberto Hardessen y el de Comunicaciones, Hernán Larraín (Cavallo *et. al*, 2012: 184). Algunos ahorrantes se querellaron por estafa y Hardessen fue declarado reo (incluso, se dictó orden de arraigo contra Jaime Guzmán, que fue prontamente revocada).

En el cerro Chacarillas (también conocido como Tupahue, en Santiago de Chile), el 9 de julio de 1977, se organizó una celebración del día “de la Juventud” para conmemorar la batalla de La Concepción. En esa batalla, durante la Guerra del Pacífico (1879-1883), 77 jóvenes soldados chilenos murieron en la sierra peruana. En Chacarillas, en tanto, 77 jóvenes pinochetistas recibirían la Orden Luis Cruz Martínez (uno de los héroes de La Concepción) y escucharían enfervorizados, portando antorchas, el anuncio del nuevo programa institucional de su líder. En su discurso, Pinochet anunció que el nuevo orden daría forma a una democracia “autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social”. “Tecnificada” significa incorporar “la voz de los que saben al estudio de las decisiones” y la participación “auténtica” se vincula con el principio de subsidiariedad y la libertad económica. El proceso de cambio del régimen político institucional se concebía en tres etapas: “la de recuperación, la de transición y la de normalidad o consolidación”, en que el poder iría trasladándose gradualmente de los militares a los civiles, aunque reservando siempre a las Fuerzas Armadas y de Orden el rol de guardianes de la institucionalidad. La tercera etapa comenzaría en 1985 con la promulgación de una nueva Constitución Política, realizando elecciones libres y poniendo término al gobierno militar propiamente tal (Cuevas, 1981: 137-139; Cavallo *et. al*, 2012: 190-191).

Según Silva Bascuñán (1997: 173-174) las diferencias entre Pinochet y Leigh se volvieron a manifestar a propósito de un proyecto de estatuto orgánico del ejercicio de los poderes públicos y de Chacarillas; pero se agudizaron cuando, contra la opinión del último, la Junta decidió convocar a una consulta ciudadana para expresar un voto de rechazo del país ante la condena contra el Gobierno chileno, “por no respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales”, acordada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1977 (condena reiterada periódicamente hasta 1987). Inicialmente tanto Leigh como Merino estuvieron en contra de efectuar la

consulta. Solo el primero perseveró en la disputa, difundiendo un documento que, en suma, argumentaba que el acto “comprometería el honor de las FF.AA., que “nadie en el exterior creería en el resultado”, que se trataba de un acto propio “de los regímenes personalistas” y que “violaba el Estatuto de la Junta y las Actas Constitucionales” (Cavallo *et. al.*, 2012: 212-213). Como el Contralor General de la República, Héctor Humeres (uno de los que había recibido el documento de la Fuerza Aérea), se negó a tomar razón del Decreto N° 1.308 de Interior, de 27 de diciembre de 1977, que convocaba a la consulta, Pinochet instruyó tramitar sumariamente su expediente de jubilación y reemplazarlo el día siguiente, por Sergio Fernández. La Consulta tuvo lugar el 5 de enero de 1978 y el resultado oficial fue de 4.012.023 (75%) de votos por el “SÍ”, de 1.092.226 (20,41%) votos por el “NO”, y de 244.923 (4,59%) votos nulos y blancos.

A comienzos de abril de 1978 los siete ministros civiles plantearon a Pinochet la necesidad de introducir reformas para mejorar la imagen del régimen.¹⁶ Así se decidió la salida del general Benavides del ministerio del Interior. Lo reemplazó Sergio Fernández, a quien se encargó “formar” un nuevo gabinete¹⁷ (Cavallo *et al.*, 2012: 247-249). El debut del nuevo gabinete fue la dictación del DL N° 2.191, de 19 de abril de 1978, que concedió amnistía a las personas que hubieran cometido delitos durante la vigencia del estado de sitio, esto es, entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encontraran sometidas a proceso o condenadas (Art. 1°). La amnistía se extendió también a las personas condenadas por tribunales militares con posterioridad al 11 de septiembre de 1973 (Art. 2°). Se excluían los delitos carentes de connotación política (Art. 3°) y los hechos investigados en el proceso Rol 192-78 del Juzgado Militar de Santiago (Art. 4°).¹⁸

Leigh seguía obstaculizando algunos proyectos del Ejecutivo. Entre otros, varios sobre Educación. La tensión llegó a un máximo debido a la entrevista que concedió al diario *Corriere della Sera*, en que expuso sus ideas sobre el itinerario constitucional (en especial, las de promulgar una nueva Constitución en cinco años, así como leyes sobre elecciones y de partidos políticos). La Junta le sugirió renunciar. Ante su negativa, lo declaró inhabilitado para el ejercicio de sus funciones (Decreto N° 624, de 24 de julio de 1978). Leigh fue reemplazado por Matthei, décimo en el orden de antigüedad de la Fuerza Aérea y el único de los generales que no renunció en solidaridad con el

¹⁶ Ellos eran: Pablo Baraona, de Economía; Sergio de Castro, de Hacienda; Mónica Madariaga, de Justicia; Hugo León, de Obras Públicas; Vasco Costa, de Trabajo; Enrique Valenzuela, de Minería, y Edmundo Ruiz, de Vivienda.

¹⁷ Hernán Cubillos asumió el ministerio de Relaciones Exteriores; Alfonso Márquez de la Plata, Agricultura; José Luis Federici, Transportes. El ministro de Educación era el contralmirante Luis Niemann.

¹⁸ Se refiere al proceso a cargo del ministro en visita Marcos Libedinsky en contra de funcionarios de la DINA, por falsificación de pasaportes (que fueron usados en la preparación del asesinato de Orlando Letelier y de su secretaria norteamericana Ronnie Moffit). La incomodidad al interior del Gobierno ante los continuos crímenes de la DINA y la presión norteamericana por el atentado en Washington provocaron la disolución de esta “agencia” mediante el DL N° 1.876, de 13 de agosto de 1977, y su reemplazo por la Central Nacional de Informaciones (CNI), creada por DL N° 1.878, de misma fecha (Silva Bascuñán, 1997: 182-183; Cavallo *et al.*, 2012: 224-226).

destituido comandante en jefe de la Fuerza Aérea. El nuevo contralor, Osvaldo Iturriaga, solo procedió a registrar este decreto, sin tomar razón del mismo, al entender que en realidad se trataba de un decreto ley (Silva Bascuñán, 1997: 174; Cavallo *et al.*, 2012: 259-269). Mientras tanto, la elaboración del proyecto de nueva Constitución seguía avanzando: la comisión Ortúzar (tras 417 sesiones en cinco años de funcionamiento) entregó un anteproyecto en octubre de 1978. Los plazos del “plan Chacarillas” se estaban acortando; el proyecto constitucional pasó, para su revisión, al Consejo de Estado.

El 30 de noviembre, guiados por un hombre al que llamaban “El Viejo”, de nombre Inocencio, una comisión de la Vicaría de la Solidaridad halló restos de fusilados en hornos destinados a la preparación de cal en Lonquén, comuna de Talagante.¹⁹ El 19 de diciembre otra comisión de la Vicaría encontró restos de cadáveres en la Cuesta Barriga, al poniente de Santiago; correspondían a los de siete detenidos en Curacaví, localidad cercana, que también fueron fusilados sin que hubiera habido proceso en su contra. Los horrores de la dictadura comenzaban a quedar al descubierto. Dos días después, una inminente guerra con Argentina se evitaba gracias a un llamado telefónico del papa Juan Pablo II a la Casa Rosada (Cavallo *et al.*, 2012: 294, 302-303).

En diciembre de 1978 otros dos ministros clave asumieron posiciones en el gobierno: José Piñera, en Trabajo, y Miguel Kast, en Odeplan. Gonzalo Vial fue designado en Educación. Su primera contribución fue la “Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional”, de marzo de 1979. Se fundaba en una “rápida y efectiva descentralización, basada en los Servicios Provinciales de Educación”; la “paulatina incorporación de los padres y apoderados, y en general de la comunidad”, a la gestión educativa; así como un presupuesto operacional basado en una suma de dinero “por niño atendido”. El ministerio debía dar las normas nacionales y fiscalizar; no tendría carácter operacional, “salvo respecto del perfeccionamiento del profesorado”. El numeral 2.1 del capítulo I establecía la continuidad de “la política de subvención a los establecimientos gratuitos de educación particular” y el 2.4, la reducción “al mínimo indispensable” de las exigencias administrativas a dichos establecimientos. En general, se decía, “el Estado fomentará la enseñanza particular” y, correlativamente, “castigará con toda energía (...) la percepción y/o el uso doloso de las subvenciones o de los créditos o estímulos que se otorguen” (2.5). Se anunciaba, en las “Directivas sobre Educación Universitaria y Superior” (Capítulo II), la creación de una Comisión que propondrá al Presidente una Ley General de Universidades (1.1), marco al que deberán ajustarse los estatutos de las distintas universidades (1.2). Las universidades

¹⁹ La Vicaría de la Solidaridad fue creada por monseñor Silva Henríquez en 1976 para dar apoyo a los perseguidos políticos y sus familiares. Su denuncia en este caso fue recibida por el presidente de la Corte Suprema, Israel Bórquez, quien había dicho, sarcásticamente, que estaba “curco” con las denuncias sobre detenidos desaparecidos. La investigación fue conducida por el ministro en visita Adolfo Bañados: 15 cadáveres, de personas que habían sido detenidas por carabineros de la localidad de Isla de Maipo en octubre de 1973, lograron ser identificados. Como dice Matus (2011: 15-26), con este caso los detenidos desaparecidos dejaron de ser “presuntos”. La causa, posteriormente, pasó a la justicia militar y fue sobreseída por aplicación del decreto ley de Amnistía.

serán entes autónomos (1.3.1) cuyas autoridades y organismos serían generadas por los profesores titulares, y por los profesores adjuntos y/o auxiliares con más de diez años en sus cargos (1.3.2). Los estatutos deberán cuidar que las votaciones no sean “distorsionadas por la política” o que “desvirtúen las finalidades específicamente universitarias” (1.3.4). El rector será nombrado por el Presidente de la República a propuesta en quina del máximo organismo colegiado de cada Universidad (1.3.5). La ley tenderá a “racionalizar la actual estructura universitaria” y propenderá “a una efectiva regionalización” (1.3.6). Asimismo, “definirá los títulos, grados, carreras y estudios que tienen el carácter de universitario”; los demás podrán darse por universidades u otros centros de enseñanza superior “sin ninguna diferencia legal” (1.3.7). La ley reconocerá a las actuales universidades y fijará “los requisitos para fundar otras nuevas”, incluyendo “su adecuado financiamiento” (1.3.8); declarará como un objetivo fundamental de la universidad la investigación científica y fijará pautas generales “que hagan posible y obligatorio el cumplimiento de ese objetivo” (1.3.9). Finalmente, se regularían “los requisitos y fiscalización de la enseñanza superior no universitaria” (1.5), teniendo presente la continuidad entre las diversas fases de la educación, desde la parvularia hasta la superior (Castillo, 1980: 50-77).

4.2 La influencia de Jaime Guzmán

Si entre 1842 y 1973 el Estado fue “el promotor y orientador de la función educacional”, impulsó la conformación de un sistema nacional de educación y pasó, paulatinamente, del “papel de regulador al de fiscalizador, sostenedor y ejecutor de las tareas educativas” (Núñez, 1991: 27), con el régimen militar se produjo un drástico cambio en el discurso jurídico y político. A partir del Golpe, si bien se reconoce el rol regulador y fiscalizador del Estado (dado el carácter autoritario del gobierno), el énfasis se traslada hacia los principios de subsidiariedad, privatización y descentralización educativa.

Así, el “Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984” anunciaba que el ministerio de Educación implementaría durante ese sexenio una estructura administrativa descentralizada para la gestión en los niveles prebásico, básico y medio, incluyendo los establecimientos de educación técnico-profesional y especial. Ponía especial énfasis en la incorporación de niños de dos a seis años en situación de extrema pobreza al sistema educacional en el nivel prebásico y asignaba primera prioridad a lograr una cobertura completa en educación básica. Para la educación media científico-humanista se reformularían los programas de estudio de modo de entregar una base más sólida a los que ingresaran a la universidad, aunque “evitando que su único objetivo sea preparar para el ingreso a la universidad, ofreciendo alternativas para que sus egresados se incorporen en actividades productivas”. El traspaso de la administración y ejecución de la educación técnico-profesional al sector privado constituiría “una de las acciones prioritarias a implementar por el Ministerio”. Las becas para este tipo de educación serían aplicables “a cualquier establecimiento reconocido por el Estado como idóneo para dicha enseñanza”. En materia financiera, se anticipaba el “cobro de derecho de escolaridad” para los alumnos de educación media cuyos padres

contaren con recursos suficientes. En la educación superior, se planteaba mejorar el sistema de admisión –para hacerlo más selectivo–, perfeccionar la coordinación interuniversitaria e implementar “el pago de la docencia”, afectando a sus beneficiarios (los egresados) “en función del costo de dicha educación”. El Estado debía mantener la responsabilidad del fomento, planificación, desarrollo y control del sistema educativo, en áreas que no pudieran ser atendidas por los agentes privados (Castillo, 1980: 78-82).

La lógica del “Estado de compromiso”, democrática y participativa, tolerante de la confrontación electoral y política, y basada en el principio de soberanía popular, se sustituyó por una lógica represiva y excluyente de la acción política, que apuntaba a configurar una institucionalidad que permitiese la reproducción del sistema privado de enseñanza con las Fuerzas Armadas como garantes del orden social y la unidad nacional (Núñez, 1991: 48). En el periodo inicial, con todo, aún no era claro el predominio del enfoque economicista neoliberal. Los militares, los nacionalistas, los partidarios de un régimen autoritario y los gremialistas tenían sus propias ideas e intereses respecto a la mejor manera de organizar el sistema de enseñanza. Es por ello que en los primeros documentos oficiales que contienen directrices y objetivos de la política educacional de la junta militar, no se observa un especial apego al modelo de mercado. La orientación hacia el mercado de la política educativa se impuso en la medida que se acordó priorizar la atención del Estado hacia los sectores de extrema pobreza y eliminar los factores de desigualdad en la distribución de los beneficios educativos. En ello, tuvo una participación influyente otro “*Chicago boy*”: Miguel Kast, desde la Oficina de Planificación Nacional.

El traspaso de la administración de la educación estatal, desde el ministerio de Educación a los municipios, emprendida en junio de 1980, resultaba consistente con el principio de descentralización y con los objetivos de control político de la dictadura. Tenía, por un lado, un componente modernizador: ayudaba a desburocratizar e introducir eficiencia en el uso de los recursos, acercando la tarea educativa a las necesidades de sus usuarios. Desde otro ángulo, la municipalización habría sido una forma de “privatización”, ya que abría un nuevo espacio de acción para las empresas (de apoyo a la gestión municipal), al tiempo que reducía y acotaba el impacto del conflicto social, al “segmentar la relación con el Estado en múltiples y reducidos ámbitos comunales” (Núñez, 1991: 52-53). Las analogías son obvias con otras políticas sociales, como las adoptadas en Salud y el denominado “Plan Laboral”. El ministro del Trabajo, José Piñera, impulsó luego una reforma en materia sindical, que aseguró tanto la libertad de asociación como la libertad de afiliación y cotización. Casi de inmediato, puso en marcha una reforma previsional basada sobre la capitalización individual. Como sugieren Cavallo *et al.* (2012: 311-312), ese primer semestre de 1979 comenzó a desatarse la “fiebre neoliberal” en el seno del gobierno.²⁰

²⁰ Entre otros, se promulgó el DL N° 2757, de 4 de julio de 1979, que establecía normas sobre asociaciones gremiales, cuyo Art. 2° dice: “La afiliación a una asociación gremial es un acto voluntario y personal, y en consecuencia nadie puede ser obligado a afiliarse a ella para desarrollar una actividad ni podrá impedírsele su desafiliación”. En Vivienda se liberalizó el crecimiento urbano. La Corfo, bajo

La misma receta se aplicó, *mutatis mutandis*, a las universidades. Un diagnóstico efectuado en 1975 ya miraba con preocupación la “presión” por el ingreso a la universidad de los jóvenes egresados de enseñanza media, así como la falta de alternativas “reales” para los que no lograban acceder a ella. El problema se había agravado con la consigna “Universidad para todos” del período previo, ocasionándose la hipertrofia del sistema universitario y el crecimiento “desmesurado e inorgánico” que afectaba la calidad, especialmente en regiones y en carreras no universitarias (de duración excesiva). Por razones de autonomía económica, había muy poco control del uso de los recursos que se asignaban a las universidades, lo que daba a las existentes una “enorme ventaja” sobre las universidades que se intentaban formar. El sistema de financiamiento universitario también se estimaba “altamente regresivo” desde el punto de vista social.²¹ Lo justo sería que los alumnos contribuyeran en mayor medida al financiamiento de su formación, mediante un sistema de préstamos. Los estatutos dictados durante la Reforma Universitaria también resultaban inapropiados, pues las elecciones masivas y la participación triestamental alentaban “el asambleísmo y la politización”. Para normalizar el funcionamiento de las universidades, poniendo fin al mecanismo de rectores delegados, se debían dictar nuevos estatutos, considerando exclusivamente la participación académica (Prieto, 1983: 38-41).

Por ello, a la etapa de la depuración autoritaria seguiría la de “modernización tecnocrática y pragmática” de las universidades (Scherz 2005: 127-128). Se comenzó a tratar a las universidades como empresas y se las metió “en la camisa de fuerza de la libre competencia y del autofinanciamiento”, esto es, se las sujetó a las leyes económicas del mercado (Millas, 2012: 103-104). El gasto público en Educación cayó notablemente en el período 1974-1980 (entre 15% y 35%, según el deflactor que se emplee), forzando a las universidades a poner fin a la gratuidad de la formación superior y buscar otras fuentes de financiamiento. El ítem de “ingresos propios” (cobro de aranceles y “venta de servicios”) creció de 8.4% a 26.9% promedio en el mismo término. Por otra parte, la matrícula bajó a 118.978 estudiantes en 1980, lo que significaba una pérdida de 27.475 plazas con respecto a 1973 (Brunner 1986: 46-49).

José Piñera, ministro del Trabajo, logró entusiasmar a Pinochet con la idea de dar un “golpe de timón” y este anunció, el 11 de septiembre de 1979, que se avanzaría en las “siete modernizaciones” (idea que Piñera había copiado de Mao Zedong). El programa –que Piñera calificó como una “revolución silenciosa” y “libertaria”–²² incluía las reformas laboral, previsional, de salud, educacional, de justicia, agricultura y descentralización administrativa; e implicaba transferir responsabilidades al sector

la conducción de Rolando Ramos y con Julio Ponce Lerou –a la sazón yerno de Pinochet– en la gerencia de Empresas, retomó la política de privatizaciones.

²¹ Igual que durante el gobierno de Allende, la distribución del gasto público se estimaba injusta: menos de 150 mil universitarios, en el momento de mayor matrícula, mayoritariamente de sectores medios y altos, se llevaban 50% del presupuesto del sector, mientras que tres millones de escolares recibían la otra mitad.

²² Véase la entrevista a José Piñera en la revista *Qué Pasa* de 27 de diciembre de 1979. Véase: http://www.josepinera.org/RevChilena/chile_sietemodernizaciones.htm

privado, permitir el funcionamiento del mercado y garantizar la libertad de elegir a los usuarios de servicios sociales básicos (Cavallo *et al.*, 2012: 316; Foxley, 1982: 83). Es la época en que Pinochet –en una clase magistral en la Universidad de Chile– prefiere hablar de “metas u objetivos”, en vez de “plazos” (los que tienen un carácter tentativo), en la tarea de dar vida a “un nuevo sistema constitucional” (Cuevas, 1981: 150). Hacia fines de ese año Gonzalo Vial sucumbía ante las críticas de la masonería –por supuestos vínculos con el Opus Dei– y de los nacionalistas (los “duros” del régimen), y era reemplazado por Alfredo Prieto en el ministerio de Educación (Cavallo *et al.*, 2012: 310-317).

La liberalización del sistema educativo era una idea que ya figuraba en “El Ladrillo”. La política educacional –decía ese programa– debe garantizar la igualdad de oportunidades, partiendo por asegurar niveles *mínimos* de educación en forma gratuita (CEP, 1992: 145). La gratuidad en la ES, en cambio, no se justifica, ya que beneficia a quienes la obtienen, que son principalmente los sectores de mayores recursos. El cobro del valor real de los aranceles presentaría enormes ventajas, mejorando el financiamiento de universidades y “escuelas técnicas y profesionales”, incentivando la mejora de la calidad de las instituciones y el esfuerzo de los estudiantes. Las becas y los préstamos servirían para asegurar la igualdad de oportunidades de acceso (CEP, 1992: 146-147).²³ A la base de estas propuestas está la idea de que la fuente principal de la desigualdad social sería la dispar distribución del “capital humano: nivel

²³ Estas ideas causaron honda impresión en un joven economista –hermano del ministro del Trabajo–, Sebastián Piñera, quien escribió la tesis doctoral *Economía de la educación en países en desarrollo* y luego publicó un artículo académico sobre el tema en 1980. El Estado subsidiario, dice Piñera (1980: 82-83), debe utilizar el gasto público en Educación como “instrumento de redistribución de ingresos” en favor de los sectores más pobres y lograr un sistema educacional que asigne eficientemente los recursos públicos y privados. Para ello, se deben reorientar los subsidios públicos a favor de los grupos pobres, de preescolar y básica y de los sectores rurales, “en detrimento de los grupos de altos ingresos, de los niveles de educación superior y de los sectores urbanos, respectivamente”. Dado el capital humano adquirido por los estudiantes de ES, a la que accede una minoría, Piñera (1980: 83-84) propone que el “financiamiento de los gastos de docencia” recaiga sobre los estudiantes universitarios, “sus principales beneficiarios”. Un sistema de préstamos, con un plazo de pago a 12 años, permitiría financiar “los costos directos e indirectos de la educación universitaria” y se haría autosuficiente, sin demandar recursos adicionales del Estado. Además, Piñera (1980: 88) sostiene que la libertad de elección de los alumnos y “la descentralización de la toma de decisiones”, junto con un mecanismo de financiamiento en que los ingresos totales de cada “unidad productora” sean función del número de alumnos inscritos, inducirán los necesarios ajustes en la calidad y cantidad de los servicios educacionales. Corresponde al Estado regular a los establecimientos y proporcionar a los usuarios información respecto de la calidad de los servicios educacionales y de empleabilidad. Es en este contexto que Piñera (1980: 71) afirmó: “La educación constituye en forma simultánea un bien de consumo, cuyos beneficios se dan en forma directa e inmediata, y un bien de inversión, cuyos beneficios se dan en forma indirecta y diferida a través del aumento en el capital humano y del impacto de este incremento en la capacidad futura de generación de ingresos. Por lo tanto, la demanda de ella depende tanto de su utilidad como bien de consumo, como de su utilidad como bien de inversión”. Piñera (1980: 85) creía que el Estado podría intervenir subsidiando algunas carreras cuando los beneficios sociales excedan los privados; asimismo, en la medida que la investigación y extensión se orientan al bien de la comunidad, éstas también deberían ser financiadas con recursos públicos.

de educación y cultura, adiestramiento e integración social, salud y nutrición de que dispone cada persona” (CEP, 1992: 139-140).²⁴

En la vertiente no económica, sino jurídico-política, es indudable la influencia de Jaime Guzmán en los documentos que plasman la política educacional de la dictadura. Sus ideas respecto de la configuración futura del sistema de educación superior quedaron registradas en las Actas de la Comisión de Estudios (CENC), a propósito de la garantía de la libertad de enseñanza. Así, Guzmán pensaba que “cualquier entidad privada puede acreditar a través de un certificado que la persona ha seguido tales o cuales cursos”, pues si eso no lo reconoce nadie, “no tendrá más valor que el que da una ligazón personal entre la entidad que lo otorga y el beneficiado”. El problema, para Guzmán, “está en saber cuándo el Estado reconoce el valor de un Título o de un Grado”, lo que debería ocurrir cuando los establecimientos que los otorgan “cumplan con los requisitos que va a poner el Estado” en cumplimiento de la libertad de enseñanza.²⁵ A propósito de la autonomía universitaria, Guzmán se cuestionaba “qué recurso le cabe al Estado si verifica que un establecimiento que él está financiando se aparta notoriamente, aunque sin lesionar el orden público ni atentar contra la moral o la seguridad del Estado, por su ineficacia, por su falta de seriedad, de los objetivos que dice perseguir y a cuya consecución el Estado está contribuyendo”. Le parecía, en tal caso, que la fórmula correcta era la siguiente: “el Estado debe reconocer a los establecimientos educacionales, cualquiera sea su nivel, que cumplan con los requisitos que, en uso de una Constitución debidamente respetuosa de la libertad de enseñanza, el mismo imponga”. De ese reconocimiento “nace la autonomía: académica, para otorgar grados y títulos; económica, para manejar sus finanzas como lo estime más conveniente; administrativa, para darse la organización que considere más apropiada para estos fines. Y si el Estado verifica que en un momento dado una entidad de enseñanza se ha apartado notoriamente de las exigencias que la naturaleza le impone, la priva de su reconocimiento oficial, y entonces aquella pierde estos derechos; pierden validez sus títulos; pierde el derecho de ser subvencionada, ayudada o financiada por la autoridad; pierde toda asistencia de la autoridad o todo el reconocimiento”.²⁶ Guzmán creía firmemente que debía existir alguna forma de control sobre la forma en que las instituciones de educación superior cumplen sus tareas, colocando ciertos límites al ejercicio de la autonomía “en la forma y oportunidad que determine el legislador”, lo cual podría llegar en situaciones graves a privar a la institución respectiva del

²⁴ La idea de la educación como formación de “capital humano”, cuya contribución al estatus laboral –y, por ende, a los ingresos– puede medirse, fue desarrollada por Jacob Mincer, en 1958; luego, fue masificada por Gary Becker y traída a Chile por Theodore Schultz, mientras fue director del *U.S. Technical Assistance in Latin America*, de la fundación Ford (Rodríguez, 2012: 120-124). Schultz consideraba las escuelas y universidades como “medios de producción de producción”, que producen un bien de consumo, “por el cual hay que pagar” y en el que, a su vez, se puede (y se debe) invertir (Rodríguez, 2012: 124-127).

²⁵ Actas CENC. Sesión N° 143, 5 de agosto de 1975.

²⁶ *Ibíd.*

reconocimiento oficial, resguardando, “en esta situación límite”, los derechos de los estudiantes afectados.

Posteriormente, al analizar un precepto que trataba sobre la “autonomía académica, administrativa y económica” de las universidades estatales y particulares reconocidas por el Estado, y la posibilidad de que la ley establezca sistemas de coordinación entre las universidades, Guzmán volvió a razonar sobre la necesidad de establecer mecanismos de control. Estimaba que la forma de entender la autonomía y la facultad de las universidades de otorgar títulos y grados “está llevado en la práctica a que no haya ninguna forma de control sobre la seriedad con que las distintas universidades o algunas facultades, institutos, centros o escuelas de las universidades llevan adelante sus tareas”.²⁷ Guzmán esbozó las alternativas posibles: una era que el Estado reconozca a las universidades como tales y por este hecho les dé validez a los títulos y grados que ellas confieren, “dejándoles amplia libertad para establecer los requisitos para alcanzar esos títulos o grados”, lo cual no obsta a establecer legalmente que el Estado pueda privar en un momento dado del reconocimiento oficial a algunas de esas universidades “si no cumple los requisitos de idoneidad establecidos”. Otra alternativa era “facultar al Estado para que ejerza algún género de control” de modo semejante a la educación básica y media. A su juicio, la tercera opción “es facultar a la Ley para establecer mecanismos de control interuniversitarios”.²⁸ Para Guzmán, sin embargo, no bastaría con la mera coordinación.²⁹ Enrique Ortúzar, presidente de la comisión, manifestó su acuerdo con Guzmán, “porque el actual sistema se presta para abusos y es indispensable que se establezca algún tipo de control”. La primera de las alternativas le parecía inconveniente dado que “pueden pagar justos por pecadores”: suprimir el reconocimiento del Estado a una Universidad “puede afectar a una serie de Facultades y puede afectar a una serie de alumnos que no hayan tenido injerencia o participación en el defecto que se trata de corregir”.³⁰ Alejandro Silva Bascuñán decía que el asunto (del control) se debía discutir en relación a la libertad de trabajo, porque cuando las universidades otorgan grados o títulos permiten la entrada al mundo del trabajo, “al campo de la lucha por la vida”. Entonces, la colectividad tiene que asegurarse “de la competencia de los que se dedican a un cierto tipo de actividades de mucha jerarquía”; para lo cual se requiere no solo la preparación universitaria, sino que, además “son necesarios otros requisitos como la moralidad en cuanto a las condiciones de la persona que va a actuar, y los requisitos de destreza en cuanto a la habilitación para actuar”.³¹

Guzmán ponderó en seguida las ventajas y desventajas de ambas alternativas: o hacer fe en la autonomía universitaria en tanto el Estado mantenga el reconocimiento oficial de la universidad (autonomía plena) o bien establecer alguna “forma de control

²⁷ Actas CENC. Sesión N° 147, 21 de agosto de 1975.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Si se prescribe un sistema de coordinación, como el del Consejo de Rectores, sólo se obliga a las universidades a dialogar entre ellas; para lograr algún resultado se requiere que haya acuerdo.

³⁰ Actas CENC. Sesión N° 147, 21 de agosto de 1975.

³¹ *Ibíd.*

con imperio sobre las Universidades, tendiente a garantizar dos grandes objetivos: primero, la seriedad del nivel superior de la enseñanza y segundo, el aprovechamiento de los recursos económicos que están envueltos en la vida universitaria”. Desde un punto de vista doctrinario y conceptual, Guzmán declaraba su atracción por la primera fórmula, pero le parecía “tan difícil, problemático y complejo” tomar una resolución de revocar el reconocimiento oficial, que creía que “no sería operante desde el punto de vista práctico” y, en los hechos, llevaría a mantener la situación vigente, es decir, “a que no haya medio alguno de control sobre la idoneidad de los estudios universitarios o el buen aprovechamiento de los recursos”, salvo “la presión subterránea” –que no le agradaba– que pueda ejercer el Estado en la asignación de los recursos del presupuesto anual.³² Por eso, en el terreno práctico, se inclinó hacia “la segunda fórmula con límites”, esto es, no como una delegación amplia al legislador para llegar hasta a donde estime conveniente.³³

Para Guzmán la autonomía universitaria (entendida como la facultad de la universidad para gobernarse a sí misma y que comprende los campos académico, administrativo y económico), conlleva –en materia de financiamiento público a la ES– que “el Estado tiene la obligación de realizar su aporte conforme a un criterio de justicia que lo obliga, proporcionalmente, a prestar ayuda a todas las universidades, sin condicionarla”. Si la condicionara estaría vulnerando la autonomía universitaria y, si no fuera justo en la distribución de los recursos, estaría vulnerando la igualdad. “Pero, el Estado no tiene en este esquema ninguna defensa jurídica real para impedir el mal uso de estos fondos”. Al no disponer de ningún mecanismo jurídico de control de las universidades, terminarían existiendo controles de hecho, más fuertes en la práctica, como la discrecionalidad en el otorgamiento del presupuesto universitario. Esto le preocupaba y, por eso, creyó conveniente establecer “que el legislador podrá colocar límite al ejercicio de la autonomía universitaria en los campos y en los casos en que lo considere necesario y aconsejable”.³⁴

Hemos mencionado solo algunos personeros y asesores más relevantes en el diseño y configuración de la política económica e institucional de la dictadura militar, cuyos objetivos eran funcionales y convergentes con la mantención y proyección del régimen.³⁵ Sus ideas en el plano educacional no siempre fueron coincidentes: hubo conflictos entre católicos conservadores y los liberales y masones; entre nacionalistas y militaristas y los liberales económicos y políticos; entre los gremialistas y los “*Chicago boys*”. Sobre todo estos últimos se disputaban la hegemonía ideológica del proyecto

³² Actas CENC. Sesión N° 148, 26 de agosto de 1975.

³³ Guzmán creía que un límite eficaz estaría dado por establecer un Consejo cuya composición considerase la integración mayoritaria de “representantes de la vida universitaria chilena en general y de organismos afines, como son los Colegios Profesionales y las Organizaciones Científicas”; la necesaria representación del Ejecutivo de ninguna manera debería tener una dimensión tal que le permita controlar las decisiones (*ibíd.*). Si bien esta idea (“gremialista”) no se incorporó en el texto constitucional, se materializó 10 años después en la composición del Consejo Superior de Educación, en la Ley 18.962 (LOCE).

³⁴ Actas CENC. Sesión N° 148, 26 de agosto de 1975.

³⁵ Véase, para mayor detalle, el capítulo 5: “Pinochet y los Chicago Boys” en Silva, 2010: 161-190.

refundacional de la Junta. Pero lo cierto es que, desde su gestación y hasta el plebiscito de 1988, el apoyo de toda la derecha al Golpe y a la dictadura subsecuente fue total. Grafica Correa (2011: 314): “La derecha fue pinochetista”. Es así como la derecha política y económica será el principal cómplice y sostén del próximo objetivo político institucional del régimen militar: la “nueva” Constitución. Con ella celebraron un matrimonio que –aún cuando la derecha haya intentado alejarse de la figura de Pinochet– se mantiene indisoluble hasta hoy.

4.3 La Constitución de 1980

La doctrina constitucional es relativamente escueta al describir los antecedentes ideológicos de la Constitución de 1980. Evans (1986, I: 20), por ejemplo, refiriéndose al capítulo sobre derechos fundamentales, señala: “En la preparación del Capítulo III de la Constitución de 1980 convergieron, como no podía ser de otra manera a fines del siglo XX, una clara inspiración humanista cristiana y los principios libertarios del pensamiento laico”. Evans pretende que personas de concepciones ideológicas diferentes prepararon y discutieron ese capítulo, tanto en la Comisión de Estudios como en el Consejo de Estado, pero ciertamente la discusión no dio cabida a todos los sectores de la sociedad. Silva Bascuñán (1997: 166 ss.) se refiere más ampliamente al ejercicio del poder constituyente en el período previo a 1980, mediante decretos leyes que derogaron explícita o tácitamente preceptos de la Constitución anterior; destaca asimismo la alta producción normativa del período, el funcionamiento de ciertas instituciones como la Contraloría General de la República y el hecho de que se vivió en permanente “Estado de emergencia”. Cabe consignar que en marzo de 1977 los comisionados Enrique Evans y Alejandro Silva Bascuñán renunciaron a la Comisión. Este último fundó su renuncia en la promulgación del DL N° 1.697, de 12 de marzo de 1977, que dispuso la disolución de los partidos políticos no afectados por el DL N° 77, de 1973. El abogado Jorge Ovalle también se retiró, en mayo de 1977, a solicitud verbal de la ministra de Justicia, Mónica Madariaga, quien señaló que los integrantes de la Comisión debían ser “personas de la exclusiva confianza del Jefe de Estado”. En junio de 1977 fueron nombrados Luz Bulnes, Raúl Bertelsen y Juan de Dios Carmona como miembros de la misma (Pfeffer 1985: 163; Silva Bascuñán 1997: 184-185).

José Luis Cea dedica breves páginas al tema de la génesis de la Constitución de 1980.³⁶ Respecto a la labor del Consejo de Estado (1978-1980) en la elaboración del proyecto de nueva Constitución, señala que se conocen ahora “las actas manuscritas de

³⁶ Incluso, a partir del numeral 13° del Bando N° 5, Cea sostiene que inicialmente no estaba entre los intereses de la Junta de Gobierno la dictación de un nuevo Código Político, pues los militares asumieron el poder “por el solo lapso en que las circunstancias lo exijan”, lo cual sugiere la idea de un gobierno transitorio o de emergencia, sin designios fundacionales. Esto habría cambiado con la dictación del DS de Justicia N° 1.604, de 12 de noviembre de 1973, que formalizó la existencia de la Comisión de Estudios. Esta, según este autor, estuvo lejos de ser una comisión constituyente, dado que la intromisión del Consejo de Estado y la Junta de Gobierno sobre el anteproyecto que elaboró fue significativa (Cea, 2008: 74-75).

estas sesiones, bastante breves y de inferior calidad que las de la Comisión Ortúzar” (Cea, 2008: 78). El Consejo, que celebró 57 sesiones, efectuó enmiendas relevantes y, en los hechos, elaboró un nuevo proyecto constitucional; por ejemplo, redujo la edad de ciudadanía de 21 a 18 años; rebajó el período presidencial de 8 a 6 años; redujo de 150 a 120 el número de diputados; reemplazó la elección de senadores nacionales por regionales, etc. Entregó el proyecto de nueva Carta Fundamental a la Junta en julio de 1980.³⁷ En la última fase, la Junta se asesoró por un grupo de trabajo integrado por los ministros Sergio Fernández y Mónica Madariaga; los auditores generales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y el secretario de legislación de la Junta, almirante Mario Duvauchelle. No quedó ningún registro de las consultas o debates. Fue un grupo “reducido y sigiloso” que, en un mes, resolvió más de 50 modificaciones relevantes, volviendo en algunos puntos a la propuesta de la Comisión Ortúzar (Cea, 2008: 78; Silva Bascuñán, 1997: 192-193; Pfeffer 1985: 173-177 y 184, Cavallo *et al.*, 2012: 357-359).

A la hora de analizar los antecedentes histórico-políticos de la Constitución de 1980, nuestros constitucionalistas de corte tradicional-conservador se limitan a transcribir y comentar los documentos oficiales de la Junta de Gobierno, la Comisión de Estudios y los grupos asesores. De esta forma, procuran otorgar a su descripción y selección de datos un carácter neutro, “objetivo”.³⁸ No hay mayor referencia a las “fuentes materiales”, es decir, a las ideas, circunstancias, motivos y objetivos que determinaron las decisiones adoptadas.³⁹ Estos autores han pasado por alto que, usualmente –como observa Cristi (2014b: 73)– “las decisiones de orden constitucional de la Junta militar son puramente formales y un mero reconocimiento de hechos consumados”, tal como el hecho de que el proyecto finalmente aprobado era el que satisfacía a Pinochet. En la práctica, las disposiciones transitorias (el diseño de la “transición”) fueron entregadas por el propio Pinochet al ministro Fernández (Cavallo *et al.*, 2012: 359-361). La investigación acerca del sentido de un texto no puede ignorar las causas y los fines de la acción política que lo origina.

Según Cristi (2014b) hay dos antecedentes principales de la nueva Constitución: por un lado, el proyecto de reforma constitucional enviado por el Presidente Jorge

³⁷ El proyecto constitucional del Consejo de Estado, según Pfeffer (1985: 175), consta de un informe y de un articulado de 120 disposiciones permanentes y transitorias. El informe contiene los antecedentes de la crisis institucional, una reseña general del proyecto e incluye referencias al régimen democrático; libertad y dignidad de las personas; orden público económico; robustecimiento del poder presidencial; generación y composición del Congreso; Poder Judicial; Tribunal Constitucional; gobierno y administración interior del Estado; enmiendas al anteproyecto, y necesidad y características del período de transición.

³⁸ Como si se tratara de descubrirla intención del legislador, “claramente” manifestada en la “historia fidedigna” del establecimiento del texto normativo (actas oficiales), según el Art. 19 del Código Civil.

³⁹ Hubo un voto de minoría expresado en el Consejo de Estado por Carlos Cáceres y Pedro Ibáñez, quienes señalaron que “el sufragio universal tiene validez condicionada y limitada”, pues para tener “una participación racional y sólida” los sufragantes deberían ser requeridos sólo para votar “sobre materias que están en el ámbito de su conocimiento” o “que le(s) sean claramente comprensibles” (Pfeffer 1985: 182).

Alessandri y su ministro de Justicia, Enrique Ortúzar, en 1964,⁴⁰ en cuyas bases el expresidente de la República quiso insistir a través del Consejo de Estado (Cavallo *et al.*, 2012: 352-357); por el otro, las posiciones católico-gremialistas lideradas por Jaime Guzmán. Guzmán concebía al Estado como una entidad al servicio del hombre que debía ocupar una posición “subsidiaria” respecto de este y de otras asociaciones humanas (como la familia, los gremios y las “sociedades intermedias”). Esta idea del papel subsidiario del Estado entró fácilmente en conexión con el liberalismo económico, en cuanto la propiedad privada y la libre empresa se consideran derechos “naturales” de los individuos (Cristi, 2014a: 26).⁴¹ Para Cristi, la concepción de Guzmán no solo se oponía a la forma “estatista” que había dominado la política del país, sino también al “régimen político democrático fundado en la soberanía popular” (Cristi, 2014b: 73-75). Por ello, se requería una modificación radical de la estructura jurídica que sustentaba el estatismo, esto es, la Constitución de 1925.⁴²

Mientras una parte de la oposición democrática al gobierno de Allende buscaba la restauración del orden constitucional republicano, Jaime Guzmán y el movimiento gremial siempre fueron golpistas. Con todo, parece exagerado decir que las Fuerzas Armadas “adoptan y se someten a la agenda política” del movimiento gremial liderado por Guzmán o, más aún, aludiendo a una figura de Rousseau, que “Guzmán es el ingeniero que diseña la máquina, y Pinochet el fogonero que la echa a andar y la mantiene en su curso” (Cristi, 2014b: 77-78). Guzmán es uno más de los instigadores del Golpe y “secretarios” de la Junta que se abocaron a alentar, asesorar y legitimar el ejercicio del poder constituyente por parte de ésta. Fue importante, por cierto, mas no el único.⁴³ Tanto o más importantes, en el diseño de la estrategia jurídico-política, parecen haber sido los “*Chicago boys*”, quienes querían realizar una “revolución desde arriba”

⁴⁰ Silva Bascuñán (1997: 111-112) también lo considera un antecedente relevante, dado que varias de esas propuestas habrían sido incorporadas a la Constitución de 1980. Así, en esa reforma se propuso, entre otros: limitar el derecho a huelga; introducir el principio de la irretroactividad de la ley; extender las incompatibilidades, incapacidades e inhabilidades parlamentarias, para separar el ejercicio de tal función de cargos de la administración pública y del sector económico privado; incorporar al Senado a los expresidentes de la República y a otros 14 miembros calificados; incrementar las materias de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República; posibilitar la dictación de leyes de delegación; extender la facultad de la Corte Suprema relacionada con la inconstitucionalidad legal, tanto en razón de la forma de su generación como de su contenido y elevar el quórum para la aprobación de reformas constitucionales que se refirieran al régimen democrático representativo o a las garantías constitucionales.

⁴¹ Para Cristi (2014b: 80 y 101), “Guzmán acomoda su interpretación a su visión idiosincrática de las cosas”, lo que le permite fundir ideas liberales con ideas corporativistas o comunitaristas. Así, habría adoptado la concepción de la propiedad como un derecho real de las encíclicas *Rerum Novarum*, el subsidiarismo corporativista de *Quadragesimo Anno* y la noción de bien común, más progresista, de *Mater et Magistra*.

⁴² Dice Cristi (2014b: 76): “La democracia y el gobierno de las mayorías, que identifica como la fuente del estatismo, es lo que teme y recela Guzmán”. Por eso Guzmán buscaba destruir la legitimidad democrática.

⁴³ Ruiz-Tagle (2014: 181), a diferencia de Cristi, identifica a Guzmán como un “coautor muy importante”, pero no principal, del Golpe. A él deben sumarse tanto el sector de la derecha de la DC como los miembros del Frente Nacionalista Patria y Libertad y del Partido Nacional.

que transformara las bases sociales, económicas, políticas y culturales de la sociedad chilena (Silva, 2010: 163; en línea con Góngora, 1986: 260-262). Esa transformación requería plazos largos. Este grupo promovía decisiones basadas en principios “técnicos y científicos” y no en postulados político-ideológicos como en el pasado. La sociedad debía ser “tecnificada” y la nueva democracia “protegida”, en cuanto las decisiones técnicas debían dejarse a los más capaces y sustraerse del sistema político y la presión de los grupos sociales organizados (Silva, 2010: 169-171).

Hubo convergencias, claro está –de fondo y meramente tácticas– entre el pensamiento de Guzmán y el neoliberalismo de los “*Chicago boys*”. Cristi exagera cuando dice que, en las discusiones de la comisión de estudios de la nueva Constitución acerca del principio de “bien común” y la “función social” del derecho de propiedad, Guzmán esgrimió “una noción de bien común que se reduce al bien de los individuos, un énfasis en el principio de subsidiariedad como manera de acotar la acción del Estado y limitar la aplicación del principio de solidaridad, y finalmente una concepción de propiedad cercana al individualismo posesivo”. Así resulta fácil verificar “la afinidad de esos principios conceptuales con el neoliberalismo de la Escuela de Chicago” que habría sellado una “extraordinaria síntesis conservadora liberal”, que todavía “extiende su hegemonía hasta el presente” (Cristi 2014b: 104). Lo cierto es que Guzmán defendió una idea de bien común como el conjunto de condiciones que permite a todas las personas su mayor realización espiritual y material posibles, una noción restringida de la participación política, una concepción del Estado subsidiario que implica la autonomía de los entes intermedios, unidas a una idea de la soberanía delimitada por los derechos naturales del individuo, de acuerdo con una “concepción cristiana del hombre”. También concibió la Constitución como un mecanismo para asegurar en el plano jurídico la concreción de esos “principios filosóficos”.⁴⁴ Eso era más que suficiente para generar el consenso liberal-conservador.

La noción de autoridad fue otro punto de encuentro entre Guzmán y los “*Chicago boys*”. Siguiendo el modelo constitucional de Von Hayek (2008), tanto los economistas neoliberales como el abogado gremialista confiaban en un poder ejecutivo fuerte, que pudiera adoptar las medidas racionales requeridas por los principios de eficacia política y eficiencia económica. Guzmán, desde su cátedra de Derecho Político en la UC, elaboró la distinción entre “gobierno totalitario” y “autoritario”, basada en que este último “respeta los derechos humanos de las personas y restringe, solamente en forma especial y habitualmente transitoria, el derecho a la participación política y a los demás derechos que emanan de esta participación”. Si el gobierno autoritario además “contempla los mecanismos para derivar en un gobierno democrático” puede calificarse como “predemocrático”, como era el caso, según Guzmán (1996: 108), del régimen militar chileno. Seguidamente, apunta que la democracia no es “un fin en sí misma”: solo es legítima en la medida que “sirva a la libertad, la seguridad, el progreso y la

⁴⁴ Actas CENC: Sesión 10ª, de 25 de octubre de 1973 y sesiones 37ª, de 2 de mayo; 40ª, de 14 de mayo; 45ª, de 13 de junio; 46ª, de 18 de junio, y 47ª, de 20 de junio de 1974. En esas sesiones Guzmán distingue claramente entre una noción individualista del bien común, otra colectivista y la que él defiende, “que permite a todos y a cada uno alcanzar su bien personal”.

justicia”; a la inversa, “pierde toda validez” en cuanto favorezca los “antivalores” del totalitarismo, el estatismo, la subversión y la demagogia. Guzmán llega a afirmar que “el sufragio universal presenta variados vacíos o deficiencias, derivados de que iguala voluntades de muy desigual valor para resolver la vida política del país”, por lo que la soberanía popular debe quedar sujeta a limitaciones (Guzmán, 1996: 180). Una democracia estable requiere, según Guzmán (1996: 181-190) un “consenso mínimo o básico de la comunidad nacional en torno a los valores esenciales de su organización social”; “el compromiso efectivo” de la ciudadanía hacia el sistema político, que es función del grado de “bienestar material y progreso cultural” que se alcance;⁴⁵ así como la “reducción del poder estatal y arraigo en el ejercicio de la libertad económica y social”, para “liberar a los chilenos de las trabas paralizantes de la burocracia estatista y discrecional o de indebidos monopolios gremiales y profesionales amparados por ley”. En este sentido, afirma Guzmán (1996: 189): “Solo un período suficiente para ejercer la libertad económico-social y palpar sus beneficios será un dique eficaz frente a futuros rebrotes socialistas”.

Ruiz-Tagle sostiene que la fuerza persuasiva de las ideas de Guzmán y su repercusión en la derecha chilena se basan en lo que denomina la “retórica del miedo”. Guzmán desempeñó una labor de “desprestigiar y denostar a la democracia chilena y sus autoridades republicanas” antes del Golpe, y luego habría dirigido su retórica del miedo “a ese grupo numeroso de chilenos y chilenas que conservan una postura reaccionaria, con quienes logra establecer sintonía emocional”. Para justificar y legitimar la dictadura, Guzmán se dirige a ese auditorio, “que es fundamentalmente antirrepublicano, antidemocrático”, apelando a su temor al estatismo, pero especialmente a su “miedo a perder el poder, y a ver afectadas las bases económicas del poder del grupo”, precisamente “por vía de los procesos republicanos de transformación política” (Ruiz-Tagle, 2014: 184-185, 187-188). En efecto, Guzmán (1996: 191) elabora la fórmula siguiente: “En vez de gobernar para hacer en mayor o menor medida lo que los adversarios quieren, resulta preferible contribuir a crear una realidad que reclame de todo el que gobierne una sujeción a las exigencias propias de ésta. Es decir, que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque –valga la metáfora– el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario”. Esa “camisa de fuerza”, una “maraña de dispositivos cuya finalidad más precisa es negar el poder constituyente del pueblo” (Atria, 2014a: 63-64), fue la Constitución de 1980.⁴⁶ En ella, más que establecer un

⁴⁵ “Alcanzar esa meta es condición previa para que en nuestra Patria pueda implantarse nuevamente el régimen democrático de gobierno”, sostenía Guzmán (1996: 186) en mayo de 1980.

⁴⁶ De acuerdo con Atria (2010: 173), el “pecado de origen” que inunda la Constitución (su concepción en dictadura) no sería relevante, dado que otras normas fundamentales compartían circunstancias similares (como la Constitución del 25 en nuestro país). Lo relevante, en cambio, estaría dado por “la forma que las reglas contenidas en el texto constitucional dan al proceso político”, pues “la Constitución de 1980 configura un proceso político que impide que, a través de él, se exprese el pueblo” (Atria, 2010: 173-174).

modelo económico o un patrón de desarrollo lo que se impuso en definitiva fue el plan político de Pinochet de perpetuarse en el poder (Cavallo *et al.*, 2012: 352-361), que coincidía con la visión de Jaime Guzmán de favorecer una democracia limitada, autoritaria e “instrumental” (Gárate, 2012: 229-230).⁴⁷

El domingo 10 de agosto de 1980 Pinochet sorpresivamente anunció, vía cadena nacional, que un mes después (el 11 de septiembre siguiente) se realizaría un plebiscito para aprobar la nueva Constitución. El lunes 11 de agosto se publicó el DL N° 3.464, aprobado el viernes 8 de ese mes, por el cual “la Junta de Gobierno, en ejercicio del Poder Constituyente”, acordaba aprobar la nueva Constitución Política, “sujeta a ratificación por plebiscito”. Al día siguiente, por DL N° 3.465, la Junta convocó el plebiscito. Era, de acuerdo con Fuentes (2013: 18-19) otro “hito fundacional”. Después de las siete modernizaciones, era el momento de la “institucionalización del régimen”.

Conforme a la visión expuesta por Pinochet, entre otros objetivos la nueva Constitución “defendería la propiedad privada y el modelo de libre mercado”, “establecería el sufragio universal como mecanismo principal, aunque no único, para definir a las autoridades”, y fijaría un período de transición de ocho años (entre marzo de 1981 y marzo de 1989) con miras a “alcanzar el desarrollo económico y las modernizaciones sociales”, asegurando la continuidad del proceso. Así, al finalizar ese período de “transición”, la Junta propondría al próximo Presidente de la República, cuya ratificación sería objeto de otro plebiscito. Por cierto, Pinochet ocuparía el cargo durante ese lapso. En suma, como observa Fuentes (2013: 20), el plebiscito consultaría al mismo tiempo (con una sola opción de “Si/No” para las tres alternativas) tanto la aprobación de la nueva Carta Fundamental, el cronograma de la transición, como la elección del Presidente de la República. Los votos blancos se sumarían al “Sí” y el eventual rechazo, según Pinochet, “significaría el retorno a la situación jurídica y política existente en el país al 10 de septiembre de 1973” (Cavallo *et al.*, 2012: 363-364). Según Fuentes (2013), un verdadero “fraude”.

El espacio para la crítica estaba severamente limitado. Dos días después del anuncio el ex Presidente Frei Montalva hizo declaraciones ante la prensa internacional, cuestionando la validez de unproceso que no expresaría la voluntad popular “pues no existían garantías de libertad de expresión y control autónomo del proceso electoral” (Fuentes, 2013: 22). Opiniones similares del “Grupo de los 24” (una agrupación de abogados constitucionalistas de oposición) fueron publicadas en *El Mercurio* el 14 de agosto. El anuncio de Pinochet había tomado por sorpresa a la oposición, en especial a la Democracia Cristiana. Primero, por la premura y la falta de registros electorales y, luego, porque “el texto que se sometería al plebiscito no era el mismo que había aprobado el Consejo de Estado” (Fuentes, 2013: 27; Cavallo *et al.*, 2012: 364). La DC se reunió para evaluar el curso de acción el 19 de agosto, loque culminó con un improvisado discurso de Frei, por medio del cual llamó al partido a “dar esta batalla”

⁴⁷ En opinión de Ruiz y Boccardo (2015: 23), a diferencia de la Constitución anterior, ésta “se centra en asegurar el orden interior y la reproducción formal del sistema institucional, por lo que su funcionamiento se concibe más administrativo que político, proyectando un ciudadano ajeno al desenvolvimiento de lo público, de la política y del proceso de toma de decisiones”.

contra el plebiscito, porque de otro modo “este país no tendrá salida pacífica honorable”. “¡Nosotros debemos decirle al país que nosotros queremos la democracia!, ¡Que queremos una asamblea constituyente!, ¡que queremos un gobierno inmediato de transición! Porque nosotros no queremos construir nuestra patria sobre la base del miedo” (Fuentes, 2013: 32). A su turno, la Conferencia Episcopal de Chile emitió una declaración el domingo 24 de agosto de 1980, la cual –invocando la Constitución Apostólica sobre la Iglesia en el mundo actual *Gaudium et Spes*– estimaba de justicia que la Iglesia diera “su juicio moral, incluso sobre materias referentes al orden político, cuando lo exijan los derechos fundamentales de la persona o la salvación de las almas, utilizando todos y solo aquellos medios que sean conformes al Evangelio y al bien de todos”. Respecto al plebiscito, añadía: “Existen en este momento algunas circunstancias que no son compatibles con las anteriores condiciones, como son la falta de claridad en las alternativas planteadas, la necesidad de responder con un solo SI o un solo NO a varias preguntas diferentes; el escaso tiempo y posibilidad de usar los medios de comunicación de carácter nacional –que son patrimonio de todos los chilenos–, el temor de algunos, y la falta de seguridad en los procedimientos que regulan los escrutinios” (Silva Bascuñán, 1997: 196). Un párrafo de la declaración de los obispos –que aludía a la grave falta moral de adulterar o sustituir votos o cómputos–fue omitido por los medios. Cerca de quinientos masones rechazaron a título personal el plebiscito, y Leigh declaró que “las disposiciones transitorias apuntan a institucionalizar la dictadura en Chile” (Cavallo *et al.*, 2012: 369-370).

El presidente del Consejo de Estado, Jorge Alessandri, luego de conocer el texto de la Constitución que se sometería a plebiscito, entregó al secretario de dicho organismo una carta dirigida a Pinochet en que renunciaba a su cargo, la que solo debía ser entregada el día 12 de septiembre si el resultado era favorable al régimen. En definitiva, la renuncia fue aceptada por Decreto Supremo N° 170, de Justicia, publicado el 5 de febrero de 1981 (Silva Bascuñán, 1997: 193). Según Cavallo *et al.* (2012: 363), en síntesis la carta decía que Alessandri “no podía dejar de señalar su discrepancia con ciertos preceptos que alteraban el espíritu fundamental de su proposición. Reprochaba la velocidad y la reserva con que se hicieron los cambios a su proyecto, y la falta de oportunidades para defenderlo”.

En entrevista a *El Mercurio* el 24 de agosto, Guzmán defendía que, por medio del plebiscito, se aprobara la continuación del gobierno militar por nueve años más, y una nueva institucionalidad. Señaló: “Es requisito previo para la plena vigencia de una democracia estable en nuestra época, un suficiente grado de desarrollo económico, social y educacional, que con el esquema económico y las modernizaciones sociales en marcha, previsiblemente se alcanzará a fines de esta década (...). Por eso y para eso no solo apoyo la nueva Constitución, sino la subsistencia del actual gobierno predemocrático, por el lapso que plantean sus artículos transitorios” (Fuentes, 2013: 24-25). Los diarios de ese día insertaron una declaración de profesores

de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica llamando –con argumentos análogos– a votar “Sí” en la consulta plebiscitaria.⁴⁸

El 27 de agosto se celebró en Santiago un acto en el Teatro Caupolicán, con las intervenciones de Manuel Sanhueza, presidente del “Grupo de los 24”, Jorge Millas y el ex Presidente Eduardo Frei Montalva, como orador principal. Solo fue transmitido por tres radioemisoras. Frei dijo que no se podía votar, bajo estado de emergencia, un plebiscito que consolidaba el poder excesivo de Pinochet y la Junta, así como un proyecto (constitucional) “ilegítimo en su origen, inconveniente en su texto”, que entraría a regir al cabo de 10 años. Llamó a formar un gobierno de transición cívico-militar, que duraría tres años y convocaría a una asamblea constituyente (Fuentes, 2013: 79-80; Silva Bascuñán, 1997: 197).

Fuentes (2013: 93) subraya que en septiembre comenzó el “ofertón” de la dictadura: Se anunció una rebaja en dos puntos porcentuales al impuesto a la renta (global complementario), que beneficiaba a 850 mil personas; un incremento de 61% en el monto de la subvención para la educación básica, lo cual favorecería a todos los establecimientos de enseñanza particular gratuitos; un aumento en el subsidio de cesantía más un aguinaldo especial para el 18 de septiembre (aniversario patrio) por persona y carga familiar, incluyendo a los pensionados; la creación de un beneficio a la importación de automóviles usados y, por último, un suplemento de USD140 millones en el presupuesto de la nación para el resto del año. Luego, en vísperas del plebiscito, aumentaron las muestras de apoyo de los partidarios del “Sí” en los medios: “especialistas” constitucionales y económicos advertían de las consecuencias que tendría un eventual triunfo del “No”. Por ejemplo, Guillermo Elton, presidente de la Cámara Nacional de Comercio, previno sobre una posible caída en la Bolsa, ante la perspectiva de desabastecimiento y “un alza gigantesca de los artículos esenciales de consumo”. Manuel Valdés advertía de “pánico en bancos, mercado negro de divisas, alza de intereses, desocupación, recrudecimiento de la inflación”. Antonio Jadad habló de “paralización del comercio, suspensión de importaciones, desabastecimiento y cesantía”. Máximo Honorato, de la Cámara de la Construcción, anticipó la “paralización del programa de edificación de noventa mil viviendas anuales” (Fuentes, 2013: 101).

De un total de 6.271.868 votos escrutados, para el “Sí” se contabilizaron 4.204.879 votos (67.04%), en tanto que por el “No” 1.893.420 votos (30,19%). Se registraron 173.569 votos nulos (2,77%). Fuentes (2013: 114-115) señala que las irregularidades fueron evidentes: hubo un aumento del número de electores (entre 1973 y 1978, y entre 1978 y 1980), muy por encima del crecimiento de la población acusada por el INE; en tanto que la abstención fue particularmente escasa (6,8%), “muy por debajo del promedio histórico”. A comienzos de octubre, un grupo de 46 personalidades políticas y catedráticos del derecho presentaron una reclamación ante el Colegio Escrutador Nacional denunciando las graves anomalías y presunciones acerca del

⁴⁸ Con menos difusión, trece profesores de esa misma Facultad, suscribieron una carta en la que consideraban “improcedente invocar la calidad de tales para pedir determinado pronunciamiento en una cuestión por su naturaleza discutible, entregada precisamente al juicio de todos los ciudadanos y ajena, por lo tanto, a la particular misión de los profesores de derecho” (Silva Bascuñán, 1997: 197).

abultamiento del resultado del plebiscito. El Colegio Escrutador –integrado por el Contralor Osvaldo Iturriaga, el ministro de Corte Arnoldo Dreyse y el secretario de la Corte Suprema, René Pica– la rechazó argumentando que carecía de atribuciones para acogerla (Silva Bascuñán, 1997: 198-199; Cavallo *et al.*, 2012: 374).⁴⁹

La nueva Constitución fue promulgada mediante Decreto N° 1.150 de Interior, publicado el 24 de octubre de 1980, que funda su validez en lo dispuesto por los Decretos Leyes Nos. 1 y 128, de 1973; 527, de 1974; 3.464 y 3.465, de 1980. Su artículo final dispuso que entraría en vigencia 6 meses después de ser aprobada mediante plebiscito, con excepción de las disposiciones transitorias 9ª y 23ª que entraron en vigor desde la fecha de la aprobación. La actual Constitución de Chile, entonces, rige desde el 11 de marzo de 1981.

Su Art. 1º establece: “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece. Es deber del Estado (...) promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

El Art. 5º, a su turno, señala: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”. Los arts. 6º y 7º, por otra parte, prescriben que “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución”, “actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”, así como que los preceptos de la Constitución “obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos, como a toda institución, persona o grupo”. Estos preceptos fundamentales reconocen el principio de supremacía constitucional, “característico del fenómeno constitucionalista” (Silva Bascuñán, 1997: 245); están destinados a orientar y delimitar el proceso de creación, interpretación y transformación del derecho constitucional

⁴⁹ Un informe del sociólogo Eduardo Hamuy afirmó que “está probabilísticamente justificado dudar de la legitimidad de la Constitución de 1980: aun negarla” (Fuentes, 2013: 119). No obstante, las principales fuerzas políticas de oposición pronto decidieron “que cualquier proceso de transición a la democracia implicaría aceptar las reglas impuestas por Pinochet. El fin de la dictadura no pasaba por cuestionar la legitimidad de la Constitución, sino por buscar una salida política negociada con el régimen”. En particular, “Patricio Aylwin y otros dirigentes dieron un paso crucial en 1984, al plantear que era necesario eludir deliberadamente el tema de la legitimidad de la Constitución” (Fuentes, 2013: 120).

(Pfeffer, 1985: 201) y, en caso de conflicto con otras normas constitucionales, deberían prevalecer (Evans, 1986 I: 21-22).

El principio de supremacía de la Constitución se traduce, además, en el fortalecimiento del Tribunal Constitucional (arts. 81 y ss.), la Corte Suprema (Art. 80) y la Contraloría General de la República (Art. 87 y ss.). Por otro lado, se crean o elevan a jerarquía constitucional nuevos órganos, como el Banco Central (Art. 97), el Consejo de Seguridad Nacional (Art. 95) y los tribunales electorales regionales (Art. 85). En relación al equilibrio de poderes del Presidente de la República y del Congreso, “resulta patente el fortalecimiento de aquél y el debilitamiento de este” (Silva Bascuñán, 1997: 249), al ampliarse la esfera de la iniciativa legislativa exclusiva del Jefe del Estado (Art. 62 incisos 3º y 4º) así como el campo de la potestad reglamentaria (Art. 32 N° 8); y al entregar al Primer Mandatario, de modo casi exclusivo, la declaración de los distintos estados de excepción constitucional (Art. 40).

En materia de derechos constitucionales, la Constitución establece una enumeración que no debe considerarse taxativa (Evans, 1986 I: 20), ampliando la titularidad de los mismos, al asegurárselos, en su Art. 19º, “a todas las personas” (Evans, 1986 I: 22; Pfeffer, 1985: 363).⁵⁰ Se reconoce, por cierto, el derecho a la vida (N° 1); la igualdad ante la ley (N° 2); la igualdad ante la tutela judicial (N° 3); el derecho a la honra y protección de la vida privada (N° 4); la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada (N° 5); la libertad de conciencia (N° 6); el derecho a la libertad personal y seguridad individual (N° 7); el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (N° 8); el derecho a la protección de la salud (N° 9); la libertad de informar y emitir opinión sin censura previa (N° 12); el derecho de reunión (N° 13), a presentar peticiones a la autoridad (N° 14) y a asociarse sin permiso previo (N° 15); la igual repartición de los tributos y demás cargas públicas (N° 20) el derecho a desarrollar cualquier actividad económica (N° 21) y el derecho de propiedad (N° 24), etc.

En lo que nos interesa, el Art. 19 N° 10 asegura: “El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”. A su turno, el numeral 11 garantiza: “La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna. Los padres tienen el derecho de escoger el

⁵⁰ La Constitución de 1925 aseguraba los derechos “a todos los habitantes de la República” (Art. 10).

establecimiento de enseñanza para sus hijos. Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”.

La interpretación constitucional sobre el derecho a la educación debe complementarse con el precepto del N° 16° del Art. 19, relativo a la libertad de trabajo, que dispone: “La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”, estableciendo un ámbito competencial distinto al del inciso final del N° 11 (referido al reconocimiento oficial de establecimientos de enseñanza). Por último, el N° 26 del mismo Art. 19, establece una garantía general para el conjunto de derechos fundamentales, al señalar que “los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”.

Esto es lo que dicen los textos. A partir de allí comienzan a tejerse distintas interpretaciones, que parten por la lectura que realiza el legislador al especificar el diseño institucional; luego, por las decisiones de los jueces al resolver controversias entre los ciudadanos y las instituciones de enseñanza o los órganos del Estado. El propio desarrollo de las instituciones y la práctica implica una cierta interpretación del marco constitucional. Finalmente, los autores también sugieren interpretaciones, buscando influir en el desarrollo de la práctica. Evans (1986 I: 28-29), por ejemplo, clasifica a la educación y la libertad de enseñanza como derechos distintos, siendo la enseñanza un “derecho del pensamiento libre”, en tanto que la educación sería un “derecho de desarrollo en el medio social”. Mientras el derecho a la educación tiene, en este sentido, un carácter social y el agente activo es la comunidad, que debe proporcionarla a todos sus miembros, encabezada por el Estado y con la participación de los padres; la libertad de enseñanza es un derecho individual a impartir conocimientos, en que el papel de la comunidad –y especialmente del Estado– es no interferir con esa “expresión del pensamiento libre” (Evans 1986, II: 175-176). Pero, según Evans (1986, II: 176) el derecho a la educación no es una prestación de cumplimiento forzado, sino que está condicionado a las disponibilidades financieras y se cumple restringidamente en el caso de la educación superior, en la que “la capacidad e idoneidad de los postulantes son factores determinantes del ingreso”. Pfeffer (1985: 398-399), en cambio, los trata como un mismo derecho, catalogándolos como una de las “libertades culturales”. La segunda, me parece, es la interpretación que ha terminado imponiéndose, pero, sobre todo al comienzo, la primera tuvo mucha influencia.

4.4 Instauración del modelo de mercado en educación superior: la reforma de 1981

El 13 de noviembre de 1980 se promulgó el DL N° 3.500, la reforma previsional ideada por José Piñera, de capitalización individual y administración privada de fondos de pensiones. Piñera quería dejar su cargo y fundar una universidad –de nombre San Felipe– pero fue llamado a resolver el problema de incentivar la inversión extranjera en Minería, dejando a salvo el texto de la Constitución.⁵¹ Miguel Kast pasó a Trabajo y el general Rolando Ramos sustituyó a José Luis Federici en Economía (Cavallo *et al.*, 2012: 380-383). Otras medidas importantes se adoptaron en el tiempo intermedio, antes que comenzara a regir la nueva Constitución, para dejar todo “bien atado” en lo referente al modelo económico imperante (ya que la Constitución no podía asegurar por sí sola su pervivencia).

El DL N° 3.541, del 13 de diciembre de 1980, facultó al Ejecutivo para reestructurar a las universidades del país, dentro del plazo de un año desde su publicación, autorizándole a dictar las disposiciones que fueren necesarias al efecto y, en especial, las destinadas a fijar su régimen jurídico y a regular el establecimiento de nuevas corporaciones de este tipo, pudiendo dictar normas estatutarias o de procedimiento para regular su estructura orgánica. El primer objetivo decía relación, entonces, con el control de las entidades existentes y la reestructuración de las dos universidades del Estado; el segundo objetivo era la apertura del sistema a la “iniciativa privada” en educación superior. Así, se dictaron el DFL N° 1 de Educación (Ed.), del 3 de enero de 1981, que establecía normas sobre la creación de universidades privadas; el DFL N° 5 (Ed.) de 16 de febrero de 1981, que regulaba la creación de Institutos Profesionales (IP) y el DFL N° 24 (Ed.) de 16 de abril de 1981 que normaba la creación, supervisión y disolución de Centros de Formación Técnica (CFT). El DFL N° 2 (Ed.) del 7 de enero de 1981 ordenaba a los rectores de las universidades existentes –que eran delegados– a presentar un plan de reestructuración de las mismas de modo que “cada una de ellas, cuente con un número racional de alumnos que les permita cumplir adecuadamente con sus finalidades propias”. A partir de esta normativa, se dictaron –también mediante DFL– los estatutos de las universidades e IP estatales que resultaron de la división y reestructuración de las dos universidades del Estado.⁵² De las 10 sedes de

⁵¹ La nueva Ley de Concesiones Mineras se publicaría el 7 de enero de 1982, con el N° 18.097.

⁵² Entre 1981 y 1982 se publicaron los siguientes DFL, todos de Educación: N° 13 y 164, crea la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Valparaíso; N° 27 y 162, crea la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago; N°147, Estatuto Universidad de Valparaíso; N°148, Estatuto Universidad de Antofagasta; N°149, Estatuto Universidad de Santiago de Chile; N°150, Estatuto Universidad de Tarapacá; N°151, Estatuto Universidad de Atacama; N°152, Estatuto Universidad de Talca; N°153, Estatuto Universidad de Chile; N°154, Estatuto Universidad de Magallanes; N°155, Estatuto Universidad de Bío-Bío; N°156, Estatuto Universidad de La Frontera; N° 157, Estatuto Instituto Profesional de Iquique; N°158, Estatuto Universidad de La Serena; N° 159, Estatuto del Instituto Profesional de Osorno; N° 160, Estatuto Instituto Profesional de Valdivia; N° 161, Estatuto del Instituto Profesional de Santiago y N° 163, Estatuto del Instituto Profesional de Chillán. La mayoría de esos estatutos aún se conservan vigentes, salvo en el caso de la Universidad de Chile y de las entidades

la UTE, por ejemplo, 9 se transformarían en sedes regionales mientras que la de la capital pasaría a ser, desde 1982, la Universidad de Santiago de Chile (USACH).⁵³

El 7 de febrero de 1981 se publicó también el DL N° 3.621 que fijó normas sobre colegios profesionales y estableció que todos los colegios de este tipo pasarán a regirse por el DL de 1979 sobre asociaciones gremiales. En sus considerandos se señala que “la libertad de trabajo conlleva necesariamente la libertad de afiliación o desafiliación de cualquier clase de asociaciones” y que la colegiatura obligatoria es una excepción a este principio “que ha significado favorecer condiciones proclives a la mantención de sistemas monopólicos en amplios e importantes sectores laborales del país”. De este modo, la jurisdicción para dirimir conflictos entre los profesionales, o entre éstos y sus clientes, como para velar por el cumplimiento de la ética profesional, se radica en los tribunales ordinarios de justicia.

Guzmán y Larraín (1981) señalaron que el DFL N° 1 de 1981 iniciaba un proceso de asentamiento de una nueva institucionalidad universitaria. La educación superior, en la etapa previa, había sufrido –según ellos– un profundo deterioro debido a la falta de competencia, la instrumentalización política y la creciente dependencia estatal de las universidades, y la masificación del acceso. El incentivo de la competitividad sería la clave para superar esos vicios. Para ello, había que racionalizar las universidades existentes, especialmente las estatales, otorgar facilidades para la creación de nuevas universidades privadas, así como institutos de educación no universitarios, y modificar los mecanismos de financiamiento estatal a las universidades. Se buscaba erradicar el gigantismo universitario y sus trabas administrativas. Dado que se trataba de un proceso gradual, enmarcado en otro mayor, el de construir la nueva democracia para Chile, se justificaba la reducción de la autonomía universitaria para alcanzar dichos objetivos.⁵⁴ El

–Academias Superiores e Institutos Profesionales–que más tarde se transformarían en universidades estatales.

⁵³ Fue, según Insunza (2011: 35-42), una manera de frenar el incipiente movimiento estudiantil que ya comenzaba a manifestarse contra el régimen. En febrero de 1980, el rector delegado de la UTE, coronel Eugenio Reyes canceló la matrícula de cuatro jóvenes universitarios, “por participar en organizaciones estudiantiles”. Éstas, que habían empezado a elegirse por los propios estudiantes, comenzaban a exigir “más becas, mejores condiciones de operación, no al autofinanciamiento, sí a la libertad de asociación”. El 7 de febrero de ese año la dictadura publicó el DL N° 3.168, facultando al ministerio del Interior a relegar administrativamente “a las personas que alteren o pretendan alterar el orden público”.

⁵⁴ Para Guzmán y Larraín (1981: 22-23) “El diagnóstico gubernativo es exacto”, porque las ocho universidades existentes “no se encuentran sujetas a ningún desafío competitivo entre ellas”; todo el aporte presupuestario estatal se hace en forma directa, vía Ley anual de Presupuestos, según un porcentaje fijo que cada universidad ya sabe de antemano que le corresponde. Así, “se trata de las únicas entidades de la República que disfrutan de un aporte estatal cuantioso, asegurado y carente de todo control”. De otro lado, la vida académica no es susceptible de un control directo por parte del Estado sin lesionar la legítima autonomía universitaria, así como la libertad creadora inherente a la tarea intelectual. Las burocracias u organismos fiscalizadores, o bien se convierten en instrumentos del poder político para instrumentalizar las universidades a su servicio, o bien terminan siendo inoperantes. “Estatismo e ineficiencia” son los únicos resultados posibles de los “intentos dirigistas o fiscalizadores”. Por eso, la nueva legislación universitaria buscaba generar un control indirecto de la calidad académica, que se obtendría básicamente estimulando la competencia entre las universidades.

discurso oficial se ajustó a este análisis. Así, Alfredo Prieto, el ministro de Educación que encabezó esta reforma, la justificaba en: “Falta de alternativas para los egresados de enseñanza media; financiamiento estatal asegurado para las universidades; imposibilidad real de crear nuevas universidades; excesivo centralismo y gran número de alumnos en las universidades nacionales; falta de una adecuada legislación que definiera los fines y objetivos de la universidad, la libertad académica, la autonomía, los grados académicos, etc.”. (Prieto, 1983: 103).⁵⁵

El DFL N° 1 de 1981 (del ministerio de Educación) definió la universidad como una “institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia” (Art. 1°).⁵⁶ Acto seguido, consagró los principios de “autonomía universitaria” y “libertad académica”. Reservaba exclusivamente a las universidades el otorgamiento de los grados académicos de licenciado, magister y doctor, así como de los títulos profesionales que requieren licenciatura previa.⁵⁷ Su Art. 1° Transitorio hizo aplicables estas normas generales a las Universidades existentes a la fecha de su publicación.

Este DFL fijó normas sobre la creación y disolución de universidades privadas, estableciendo el régimen de examinación. Las universidades obtenían su personalidad jurídica mediante el registro de sus instrumentos constitutivos (estatutos) en el ministerio de Educación; pero solo podían funcionar como tales una vez transcurrido el plazo en que el ministerio de Educación podía objetar su constitución (si los estatutos no se ajustaban a la ley) y siempre que se hubieren aprobado sus programas de estudios

Eso se procuraba a través de cuatro instrumentos principales: “la facilidad para crear nuevas universidades, el surgimiento de institutos de educación superior no universitarios, el cambio en el sistema de financiamiento estatal a la educación, y la racionalización de las actuales universidades”. Guzmán y Larraín (1981:28) sostienen que “la regulación de la oferta y la demanda se consigue más fácilmente entregándola a mecanismos automáticos que a decisiones discrecionales y burocráticas”. Respecto a los recintos universitarios, “queda descartada toda supuesta e inadmisble inmunidad o extraterritorialidad, que durante la Reforma Universitaria 1967-1973 fuera legalmente consagrada respecto de la Universidad de Chile” (Guzmán y Larraín, 1981:31).

⁵⁵ Véase también la declaración del ministerio del Interior sobre la nueva legislación universitaria, del 6 de enero de 1984, en Brunner, 1986: 221-237 (Anexo I).

⁵⁶ Según el Art. 2° de este mismo cuerpo legal son funciones propias de toda universidad: “a) Promover la investigación, creación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y de las letras; b) Contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica; c) Formar graduados y profesionales idóneos, con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades; d) Otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el Estado, y e) En general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que son propias de la tarea universitaria”. Esta definición legal recién quedó derogada con la ley N° 21.091.

⁵⁷ La lista original contenía 12 títulos profesionales: abogado; arquitecto; bioquímico; cirujano dentista; ingeniero agrónomo; ingeniero civil; ingeniero comercial; ingeniero forestal; médico cirujano; médico veterinario; psicólogo y químico farmacéutico (Art. 12). Fueron reservados a las universidades por: a) tratarse de profesiones cuyo ejercicio requiere conocimiento acabado de una disciplina (en que existe un cuerpo de conocimientos y métodos); b) razones de interés público, como en el caso del área de la salud, y c) la tradición. La lista fue elaborada por una comisión de académicos (Prieto, 1983: 104-105).

por una entidad examinadora (Art. 17).⁵⁸ Los estatutos de las universidades debían contemplar, en todo caso, sus fines y los medios económicos con que contaría para su realización, así como el o los títulos profesionales que otorgaría (Art. 21 números 3 y 6). La nueva universidad debía presentar sus programas de estudios a una entidad examinadora –las universidades existentes o sus derivadas– dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de registro de los estatutos (Art. 24) o de la modificación estatutaria respectiva, ya que la creación de otros títulos profesionales o grados académicos debía seguir el mismo procedimiento que el programa de estudios inicial (Art. 25). Si la universidad examinadora los rechazaba, los solicitantes podían presentar nuevos programas, subsanando las observaciones formuladas, o adoptar los programas oficiales de la universidad examinadora. Las cinco primeras promociones de los alumnos de cada profesión o grado de las nuevas universidades, debían rendir exámenes finales de cada asignatura y el examen de grado ante comisiones mixtas paritarias integradas por profesores de la nueva universidad y de la universidad examinadora (Art. 26). Si el resultado era equivalente o superior al 50% de los postulantes al grado o título profesional, la carrera se independizaba de la tuición. Las obligaciones de presentar los programas de estudio a una entidad examinadora y someter sus alumnos a examinación cesaban cuando la nueva universidad otorgaba independientemente tres o más títulos de los exclusivamente universitarios.

El DFL N° 5 de 1981 (Ed.), definió a los IP como “instituciones de educación superior que, en el cumplimiento de sus funciones, deben atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, mediante la formación de profesionales con los conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades”. Les corresponde otorgar toda clase de títulos profesionales, con excepción de aquellos exclusivamente universitarios, y además títulos técnicos. Se rigieron también por el sistema de examinación.⁵⁹

La examinación respondía a un sistema de aseguramiento de calidad tradicional, que en Chile –como hemos visto en los capítulos anteriores– se remonta al rol de superintendencia ejercido por la Universidad de Chile. El mecanismo se estableció para “garantizar de alguna manera la fe pública” y “proteger al posible postulante a una nueva universidad” (Prieto, 1983: 106). Desde el inicio, se tuvo conciencia de que no era el sistema ideal y que debería ser sustituido a futuro por un sistema de “acreditación”,

⁵⁸ El Art. 4° transitorio de este DFL establece que durante los primeros cinco años se requería, en forma previa al registro de los estatutos, la aprobación del ministerio del Interior, que podía otorgarla cuando la creación de la nueva universidad no atentare “en contra del orden público o de la seguridad nacional”. La Ley N° 18.484 de 02 de enero de 1986 extendió ese término a siete años. El Tribunal Constitucional (STC Rol N° 35, de 23 de diciembre de 1985) estimó que este último precepto “no legisla sobre materias propias de la ley orgánica constitucional contemplada en el artículo 19 N° 11 de la Constitución, por cuanto no establece requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos de educación superior”.

⁵⁹ La creación de títulos profesionales requería la aprobación o adopción de planes y programas de estudio de la entidad examinadora, salvo que el IP estuviere otorgando independientemente 2 o más títulos profesionales (Art. 13°). La examinación de alumnos abarcaba a las tres primeras promociones de la carrera (Art. 14°).

por los conflictos de competencia que podrían suscitarse entre universidades examinadoras y examinadas, y porque no favorecía la innovación académica (*ibíd.*).

Conviene destacar también que, desde la publicación del DL N° 3.631, el 28 de febrero de 1981, ninguna “entidad, institución o establecimiento” pudo denominarse “universidad” o emplear en sus títulos y en el desarrollo de sus actividades la expresión “universitario”, sin constituirse previamente como universidad en conformidad a la ley; ni denominarse “Instituto Profesional” sin previamente haberse constituido como tal. Asimismo, solo las universidades e institutos profesionales quedaron habilitados para emplear en sus títulos la expresión “Título Profesional” (la infracción a esta regla se castiga con sanción penal).

El DFL N° 24 de 1981, de Educación, reguló la creación de Centros de Formación Técnica (CFT), con el fin de ofrecer alternativas educacionales a los egresados de enseñanza media, de acuerdo a las reales posibilidades del campo ocupacional. Los CFT fueron definidos como establecimientos de enseñanza superior, cuyo objetivo fundamental es formar técnicos idóneos con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de las respectivas actividades. Les corresponde otorgar títulos técnicos y quedaron sujetos a la “supervisión” y fiscalización del ministerio de Educación.

El DFL N° 4 (Ed.), de 14 de enero de 1981, vino a fijar las nuevas normas sobre el financiamiento de las IES, estableciendo en especial dos aportes institucionales de libre disponibilidad para las universidades existentes en 1980 y sus derivadas: i) un aporte fiscal directo (AFD) asignado anualmente por DS de Educación y Hacienda (Art. 2°),⁶⁰ y ii) un aporte fiscal indirecto (AFI) distribuido según el total de alumnos matriculados en primer año, ordenados según el puntaje promedio de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) y divididos en 5 tramos, con factores de ponderación 1, 3, 6, 9 y 12, respectivamente (Art. 3°).⁶¹ Paralelamente, el mismo cuerpo legal creó un sistema de “crédito fiscal universitario” (CFU), para cubrir los requerimientos derivados del cobro de aranceles (fijados por las universidades), de aquellos alumnos con mérito académico (según PAA) y necesidad socioeconómica, que se matricularan en esas universidades. El monto total máximo para cada año del CFU, se calcularía sobre la base del aporte fiscal para el año 1980 multiplicado por un cierto factor (que va de 0,07 para 1981 a 0,50 para 1986 y años siguientes). El alumno se hacía deudor del Fisco, con una tasa de interés del 1% anual y un plazo de gracia de 2 años.⁶² A su turno, el DFL N° 33 (Ed.) de 27 de octubre de 1981, estableció un Fondo –y un mecanismo competitivo– para el

⁶⁰ Se distribuyó en un comienzo básicamente de acuerdo a criterios históricos, proporcional a lo que cada universidad recibía el año 1980.

⁶¹ La asignación inicial se calculó sobre la base de los 20.000 mejores estudiantes matriculados.

⁶² Según el Art. 13 de este cuerpo legal, a partir de 1982, aquellos alumnos que no hubieren obtenido crédito fiscal encontrándose en situación de solicitarlo, tendrían la garantía del Estado para la obtención de créditos del sistema bancario o financiero del país. Este mecanismo no se implementó durante la Dictadura, sino por los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (Ley N° 20.027).

financiamiento de proyectos de investigación científica y tecnológica (el “FONDECYT”).

De este modo, los objetivos de este conjunto de modificaciones legales fueron: la apertura del sistema, estimulando la iniciativa privada para crear nuevas instituciones, y expandir la oferta de servicios de educación superior a los niveles requeridos por el mercado laboral; diversificar la base institucional, segmentándola en tres niveles (universidades, IP y CFT); descentralizar (reestructurando las universidades estatales) y aumentar la competencia entre las IES; asegurar la calidad mediante un sistema transitorio de examinación y estimularla, indirectamente, vía el nuevo mecanismo de financiamiento (AFI); transferir parte del costo de la docencia a los estudiantes (con apoyo en un sistema de préstamos) y corregir las distorsiones provocadas por el financiamiento público previo a la reforma, que se juzgaba inequitativo, poco eficiente y no competitivo (Prieto, 1983: 103-113; Brunner, 1986: 55-64; Muga, 1990: 42-49; Eguiguren y Soto, 2010).

La reforma de 1981 fue coherente con el “modelo de desarrollo y modernización” impulsado por la Junta Militar,⁶³ en especial por el uso del mercado como mecanismo de control y asignación de recursos, así como por la privatización del sistema, tanto en lo referente a la propiedad de nuevas entidades como a las fuentes de financiamiento (Muga, 1990: 41, 44). Ese “modelo” fue, según Góngora, otro intento de “planificación global”: una “revolución desde arriba”, “en la cual estamos todavía inmersos”, que quiso “partir de cero”, imponiendo una “idea” de la estructura social que no considera ni la tradición, ni la cultura del país; un paradójico retiro del Estado – máxime en educación, que había sido una de sus funciones “preferentes”– que se imponía, todo de acuerdo al plan, a una nación que se había formado desde el Estado (Góngora, 1986: 260-270). Campeaba, en esta etapa, una “racionalidad tecnocrática y profesional, eficiente, calculadora” –propia de quienes se veían a sí mismos como meros administradores y asesores– que opera con “frialdad” y en “silencio”; el nuevo orden al interior del Estado, las privatizaciones y desregulaciones, el manejo fiscal responsable, la apertura a los mercados internos y externos, operarían una transformación profunda, aunque imperceptible, del país (Jocelyn-Holt, 2014a: 228, 232).

La reforma de la educación superior, dice Brunner (2015: 37) consistió en el otro “gran cambio” de tipo “shock exógeno” que alteró la trayectoria de este sistema, por obra de la dictadura, solo que esta vez no apuntó al mando político del sistema –que seguía bajo control militar– sino que al régimen de provisión y a su economía política subyacente.

El diseño original, de acuerdo con Méndez (1996: 310-311) contemplaba un aumento del aporte competitivo (AFI) y de los fondos para créditos universitarios (CFU), hasta llegar ambos a un 50% del monto del AFD de 1980, en tanto que dicho aporte se reduciría para llegar al mismo nivel; de modo que al año 1986 cada uno de

⁶³ Por su relevancia, fue delineada por una comisión interministerial, presidida por Sergio Fernández e integrada, además, por Sergio de Castro; Alfredo Prieto; Mónica Madariaga y Miguel Kast; colaboró el Director de Presupuestos, Juan Méndez. Para Raúl Atria (1990: 17-18) fue una política “tecnocrática”, impuesta desde “el centro de control”, sin participación de los actores relevantes del sistema.

estos aportes tuviese una misma incidencia relativa (1/3). Algunos cambios de orientación de la política y la crisis económica de 1982-83 impidieron ejecutar estas proyecciones e, incluso, implicaron una reducción de los aportes totales al sistema. Así, el gasto público pasó de 1,06% del PIB en 1981 a 0,47% del PIB en 1988 (Brunner 2015: 40). Méndez (1996: 311) estimó que los recursos asignados a las IES, aún en 1995, eran un 74,5% del nivel total real de 1981.⁶⁴

Entre las otras modificaciones legales previas a 1990, cabe destacar el DFL N° 2 (Ed.) de 21 de enero de 1986, que fija el estatuto orgánico (vigente) del CRUCH.⁶⁵ También, la Ley N° 18.591 (03 de enero de 1987), que dispuso la creación de un “Fondo de Crédito Universitario” para cada universidad que recibe AFD, entregando en dominio dicho fondo y la asignación del beneficio a las universidades. Asimismo, se estableció la obligación de las universidades estatales y privadas con AFD (salvo que renuncien a ese aporte) de publicar su presupuesto anual y su balance de ejecución presupuestaria, y de enviar a los ministerios de Educación y Hacienda una memoria de gestión anual. La Ley N° 18.681 (31 de diciembre de 1987) introdujo un beneficio tributario a las donaciones a universidades e IP. A su turno, la Ley 18.768 (29 de diciembre de 1988) modificó la forma de asignación del AFD y AFI, ordenando que el 5% del AFD fuera asignado de acuerdo a un modelo basado en indicadores “de nivel y progreso académico”, y ampliando a los 27.500 mejores puntajes de la P.A.A., la distribución del AFI. Finalmente, hubo otros cuerpos legales relativos a las universidades e IP estatales.⁶⁶

⁶⁴ Ese nivel, en términos reales, sólo se alcanzaría en el año 2000, para seguir aumentando de allí en adelante, como se verá en el próximo Capítulo.

⁶⁵ El CRUCH es una entidad autónoma de derecho público, presidida por el Ministro de Educación. Le corresponde proponer a las entidades que lo integran, “iniciativas y soluciones destinadas a coordinar sus actividades”, para procurar “un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza superior”; y, en especial, “confeccionar anualmente planes de coordinación de las investigaciones científicas y tecnológicas” dentro de los respectivos presupuestos (Art. 2°). El ejercicio de las atribuciones del CRUCH “no podrá, en caso alguno, menoscabar o supeditar la autonomía e independencia de las entidades que lo integran, ni las funciones o derechos que, *en conformidad con la tradición* y la legislación vigente, corresponden a las entidades de educación superior del Estado y a las reconocidas por este”. En consecuencia, sus acuerdos “tendrán sólo el carácter de recomendación y no obligarán a las entidades a las cuales vayan dirigidos, las que *conservarán su plena autonomía*” para resolver sobre ellos (Art. 13, énfasis del autor).

⁶⁶ El DFL N° 1 de 1985, fijó el Estatuto de la Universidad Arturo Prat (ex IP de Iquique); el DFL N° 1 de 1986 aprobó el estatuto de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, y el DFL N° 2 de 1986, el de la Universidad Playa Ancha de Ciencias de la Educación, las que se integraron al CRUCH. El DFL N° 1 de 1989, aprobó el estatuto de la Universidad del Bío Bío, que absorbió al IP de Chillán según la Ley N° 18.744, de 29 de septiembre de 1988. Los arts. 9-13 de esta ley autorizaron la integración del IP de Valdivia (estatal) a la Universidad Austral (privada) y su Art. 14 autorizó a la Fundación Adolfo Ibáñez para que crease una universidad, que quedó exenta de las exigencias establecidas en los arts. 24 y 26 del DFL N° 1 (Ed.), de 1981, respecto de los programas y grados académicos que confiera en el área de las Ciencias Económicas y de Administración de Empresas, por su Escuela de Negocios de Valparaíso, pudiendo otorgar independientemente los títulos profesionales que a tales ciencias correspondan.

En consecuencia, a contar de 1981 el sistema de educación superior chileno sufrió importantes transformaciones en un período de tiempo relativamente breve. En efecto, en 1980, el sistema seguía siendo institucionalmente homogéneo (Brunner, 2009: 156-157) y predominantemente “público” (Levy, 1995): conformado por las ocho universidades del CRUCH que recibían aporte estatal; mayormente gratuito y financiado por el Estado; de élite (fuertemente selectivo), con una matrícula de pregrado que no superaba los 119 mil estudiantes (Bernasconi y Rojas, 2004: 36; Brunner 1986: 49) y en el que 63% de la matrícula se concentraba en las dos universidades estatales. Después de la reforma de ese año, el sistema pasó gradual y crecientemente a ser financiado por las familias y estudiantes, con aranceles cada vez más elevados, que se convirtieron en la fuente principal de recursos para las instituciones de educación superior, incluidas las del CRUCH; altamente privatizado, en el número de IES, en la composición de la matrícula y del financiamiento, y diversificado (heterogéneo en tipos institucionales, calidad, etc.). La estructura del sistema y su economía política –cuyas bases se mantienen hasta ahora– fue elaborada y aprobada en ese período, entre diciembre de 1980 y el 10 de marzo de 1990.

En 1983 ya existían 24 IES con aporte fiscal (17 universidades –11 de ellas estatales– y siete IP estatales); en tanto, tres universidades, 17 IP y 86 CFT, todos privados, habían surgido al amparo de la nueva legislación (Muga, 1990: 58). En 1990 el número de IES con subsidio estatal se redujo a 22 (20 universidades y dos IP estatales), mientras que se registraban 40 universidades, 79 IP y 161 CFT privados, creados después de 1981 (Bernasconi y Rojas, 2004: 35).⁶⁷ La matrícula total en 1990 era de 250 mil alumnos; la de IES pertenecientes al CRUCH prácticamente se mantuvo en torno a 119 mil, en tanto que la matrícula en nuevas instituciones privadas se empujaba sobre los 130 mil estudiantes (77 mil de ellos en CFT, probablemente por los menores costos de aranceles y duración de carreras). Según Brunner (2015: 39) el sistema alcanzó en 1985 el umbral de masificación, al superar un 15% de tasa bruta de escolarización superior; en 1990 la tasa bruta de participación en educación superior ya se acercaba al 20%. Este vertiginoso crecimiento del sistema, que significó duplicar la matrícula en una década y pasar de ocho a más de 300 IES, se logró por una doble vía: manteniendo, por un lado, un férreo control (político y financiero) de las IES del CRUCH y, por otro, permitiendo el crecimiento del sector privado, especialmente el de IES con fines de lucro (IP y CFT), regulado por el mercado. Así fue, según Brunner (2015: 40) que se echaron las bases para una gobernanza del sistema que, a partir de 1990, combinará el comportamiento de las organizaciones (IES), políticas gubernamentales y “la competencia en los mercados relevantes: de estudiantes, recursos y prestigio”.

⁶⁷ Nótese que entre 1981 y 1987 sólo se autorizaron cinco universidades y 23 IP privados. La “fiebre” de apertura de nuevas entidades de formación profesional sobrevino a partir de 1988 y se aceleró con la derrota de Pinochet en el plebiscito (los datos son recogidos de Bernasconi y Rojas, 2004: 35-37).

4.5 El comienzo de la transición: plebiscito y ejercicio (parcial) del poder constituyente

En 1982, Chile pasó del “milagro económico” a la peor crisis económica en 50 años (Meller 1996:198).⁶⁸ Esta crisis económica generó también una crisis política, por lo que ese año cayeron dos poderosos ministros: De Castro, en Hacienda, y Fernández, en Interior. Sindicatos, gremios y estudiantes comenzaron a organizarse más abiertamente y a protestar contra el régimen. A una fuerte devaluación del dólar siguió la intervención de los bancos, encabezada por el biministro de Hacienda y Economía, Rolf Lüders.⁶⁹ Se intentó enfrentar la cesantía con planes de empleo de emergencia: primero el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y luego el Programa Ocupacional de Jefes de Hogar (POJH). Los ministros de Interior, Enrique Montero, y Justicia, Mónica Madariaga, encabezaron una comisión con miras a permitir, gradualmente, el retorno de los exiliados. En febrero de 1983 sobrevino un nuevo cambio de gabinete: Jaime del Valle asumió en Justicia, Carlos Cáceres, en Hacienda, y Mónica Madariaga pasó a Educación. Madariaga solicitó de inmediato el reemplazo de Alejandro Medina Lois por el general Roberto Soto Mackenney en la rectoría de la Universidad de Chile (Cavallo *et al.*, 2012: 447). El 11 de mayo de 1983, habiendo asumido Rodolfo Seguel el liderazgo de la Confederación de Trabajadores del Cobre, tuvo lugar el primer paro nacional contra Pinochet. Por la noche, el ruido de las cacerolas inundó Santiago. Las jornadas de protesta se sucedieron cada mes, a pesar de la represión oficial. En paralelo, el cardenal Raúl Silva Henríquez cedía su puesto a monseñor Juan Francisco Fresno (Cavallo *et al.*, 2012: 451-454).

En agosto de 1983 el exsenador Sergio Onofre Jarpa aterrizó desde Argentina para encabezar un nuevo gabinete; Hugo Gálvez asumió el ministerio del Trabajo. En paralelo, la oposición se organizaba como la Alianza Democrática y proponía eliminar la Constitución, mediante una asamblea constituyente, la renuncia de Pinochet y un gobierno de transición. Jarpa buscó el diálogo con la oposición, intentando implementar su estrategia de “apertura política”, por intermediación del cardenal Fresno. Hubo dos reuniones en la residencia del arzobispo, y una tercera en una casa de la congregación de los Hermanos Maristas, entre el 25 de agosto y el 29 de septiembre. En la tercera participó otro exsenador, Francisco Bulnes, invitado por el ministro, quien intervino también en representación de la derecha “democrática”. En el décimo aniversario del régimen, Pinochet llegó a hablar de un plebiscito para modificar el funcionamiento del poder legislativo. La Alianza, liderada por Gabriel Valdés, insistía en demandar un

⁶⁸ Entre los éxitos económicos de la primera fase de la dictadura, Meller (1996: 195) destaca: la inflación se redujo de 600% en 1973 a menos de 10% en 1981; la tasa de crecimiento anual llegó a casi 8% en el período 1976-81; se triplicaron o cuadruplicaron las exportaciones entre 1973 y 1981, y se transitó de un déficit público de 21% del PGB en 1973 a un superávit del 5,5% en 1980. Pero el año de la crisis económica, en 1982, el PGB cayó en 14,4%, y hubo cerca de 810 quiebras (versus un promedio de 277 en el período 1975-81), y en 1983 el desempleo superó 30%.

⁶⁹ Lüders dirigió previamente el Banco Hipotecario de Chile (BHC), una de las tres entidades que se declararían en liquidación (quiebra).

plebiscito en 1984, entre otros, para formar una asamblea constituyente; crear una comisión paritaria para la elaboración de las leyes políticas y un plan económico de emergencia. El 2 de octubre, sin embargo, Pinochet improvisó en la comuna de Paredones un discurso contra los políticos, señalando que la Constitución no se alteraría y que los políticos podían “seguir conversando no más”, con lo que el diálogo fracasó (Cavallo *et al.*, 2012: 472-473; Silva Bascuñán, 1997: 221-222).

Las protestas seguían aumentando en intensidad. Ante una protesta de estudiantes en Valdivia por los rectores delegados, Mónica Madariaga ironizó: “Yo he postulado para comandante del Regimiento Tacna y todavía no me han nombrado”. En el acto fue reemplazada por Horacio Aránguiz (Cavallo *et al.*, 2012: 474). Jaime Guzmán y Sergio Fernández formaron el movimiento político Unión Demócrata Independiente (UDI) y Andrés Allamand el Movimiento de Unión Nacional. Ricardo Lagos asumió la presidencia rotativa de la Alianza Democrática y anticipó nuevas movilizaciones. Pinochet optó por dar por cerrado el diálogo y retomar la línea dura. Un nuevo ministro secretario general de Gobierno, Francisco Javier Cuadra, debutó en noviembre de 1984, anunciando la declaración de estado de sitio y la censura de la prensa cercana a la oposición. El 11 de febrero de 1985 asumió como ministro del Interior Ricardo García; Hernán Büchi lo hizo en Hacienda (Cavallo *et al.*, 2012: 503). En medio de las tensiones entre el gobierno y la Iglesia Católica, un hombre de consenso fue elegido para ocupar el cargo de rector de la UC: el médico Juan de Dios Vial Correa. Un decreto del Ejecutivo, sin embargo, lo nombró rector delegado, sin esperar el nombramiento pontificio. El abogado y candidato inicial del régimen, Sergio Gaete, fue nombrado ministro de Educación (Cavallo *et al.*, 2012: 507). Pinochet buscaba afianzarse como el candidato para el plebiscito de 1988 y cumplir con el programa previsto en la Constitución. Pero nuevos actores entrarían a escena y eventos inesperados afectarían la promulgación de las leyes políticas.

La sentencia del Tribunal Constitucional (STC) Rol N° 29, de fecha 7 de julio de 1985, sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional (LOC) de estados de excepción, objetó las amplias atribuciones conferidas al Ejecutivo para “restringir” derechos fundamentales.⁷⁰ El 2 de agosto de ese año, el general César Mendoza renunció a la Dirección General de Carabineros y, por ende, a la Junta, luego que el ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago José Cánovas dictara orden de arraigo en contra de doce carabineros por su participación en el secuestro y degollamiento de tres militantes comunistas: Manuel Guerrero Ceballos, José Manuel Parada Maluenda y Santiago Nattino Allende. Nuevas gestiones del ahora cardenal Fresno, a su turno, derivaron en la

⁷⁰ El fallo estimó que había que distinguir las “restricciones” a una garantía constitucional, que consisten en “circunscribir o reducir a meros límites” temporales el ejercicio de un derecho, y la “suspensión” o la facultad de “condicionar” un derecho “al impedirse temporalmente su ejercicio, o al dejar temporalmente sin vigor todos los derechos contenidos en esa garantía” (STC, Rol N° 29, de 1985, considerandos 2 y 7).

suscripción del transversal “Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia”⁷¹ (Silva Bascuñán, 1997: 223-224; Cavallo *et al.*, 2012: 518-527).

El líder demócrata cristiano Patricio Aylwin había propuesto, en junio de 1984: “En lugar de engolfarnos en el debate inacabable de si la Constitución es legítima o ilegítima, en el que nadie convence a otro, ni nadie está dispuesto a ceder un ápice, preguntémonos de qué manera podemos llegar, (...) a un texto constitucional que sea aceptable para oficialistas y disidentes. Se entra así en un terreno más fácil, en que son mucho mayores las posibilidades de diálogo racional, de recíproca persuasión y convencimiento y, en consecuencia, de llegar a acuerdos”. Aylwin sostuvo que no sería viable convocar a una asamblea constituyente y que las Fuerzas Armadas no se negarían a aceptar las reformas que “amplios sectores de la civilidad propusieran como necesarias para normalizar la vida nacional” (Silva Bascuñán, 1997: 223-224). Este fue el verdadero inicio de la transición, de la “política de los acuerdos”, negociando –como dice Jocelyn Holt (2014a: 246-248)– “entre bambalinas” y para contener el estallido social, bajo las condiciones que el régimen imponía.

La Constitución de 1980 sería el marco de la negociación, imponiendo límites al propio régimen. Así, la STC Rol N° 33, de 24 de septiembre de 1985, sobre el proyecto de LOC del Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), descartó una interpretación basada en el estricto tenor literal de las disposiciones –aunque el texto fuera claro– pues el sentido de una norma debe respetar asimismo el contexto de la Carta Fundamental; por eso, declaró inadmisibles las interpretaciones según las cuales el TRICEL debía entrar a regir con motivo de la primera elección de diputados y senadores (conforme al Art. 84° de la Carta vigente en esa fecha), pues entraba en pugna con otras normas permanentes y transitorias de la Constitución.⁷² El Tribunal hizo primar un criterio hermenéutico que será una constante en sus fallos: “La Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía” (c. 19°). El TC concluyó que la vigencia del Tribunal Calificador de Elecciones era necesaria para la ratificación plebiscitaria del Presidente de

⁷¹ El “Acuerdo Nacional” fue suscrito el 25 de agosto de 1985 por René Abeliuk; Andrés Allamand; Sergio Aguiló; Patricio Aylwin; Carlos Briones; Francisco Bulnes; Pedro Correa; Armando Jaramillo; Luis Maira; Fernando Maturana; Luis Fernando Luengo; Sergio Navarrete; Darío Pavez; Patricio Phillips; Mario Sharpe; Enrique Silva Cimma; Ramón Silva Ulloa; Gabriel Valdés; Gastón Ureta y Hugo Zepeda. Expresaba los consensos en materia constitucional (elección popular de la totalidad del Congreso, procedimiento que haga factible las reformas constitucionales, elección directa del Presidente, con segunda vuelta, Tribunal Constitucional con representantes de los tres poderes del Estado, etc.); las bases del futuro orden económico y social, así como las medidas inmediatas que deberían adoptarse (término de los estados de excepción, del exilio, restablecimiento de las libertades públicas, formación de los registros electorales, término del receso político, aprobación de la ley electoral y plebiscito para legitimar las reformas, con las debidas garantías).

⁷² “Calificar” una elección (y una votación), dijo el TC, es apreciar sus calidades y circunstancias, a fin de establecer si se han seguido fielmente los trámites ordenados por la ley y si el resultado corresponde a la voluntad realmente manifestada por los electores, de manera libre y sin coacciones (STC N° 33, c. 12).

la República,⁷³ tomando en cuenta los arts. 18, que impone la existencia de un “sistema electoral público”, la regla 27ª transitoria –referida al plebiscito– y las reglas transitorias 18ª letra a) y 21ª letra d), conforme a las cuales las reformas constitucionales que se realizaren durante el período transitorio solo tendrían eficacia si eran aprobadas por plebiscito (Silva Bascuñán, 1997: 213).

Por su parte, la STC Rol No 43, de 24 de febrero de 1987, sobre el proyecto de LOC de Partidos Políticos, declaró inconstitucionales diversas normas que afectaban la libertad de asociación, el debido proceso y la tipicidad en materia sancionatoria.⁷⁴ Más tarde, la STC Rol N° 53, de 5 de abril de 1988, sobre la LOC de Votaciones Populares y Escrutinios, previno sobre la necesidad de legislar respecto de la propaganda y publicidad, e igualdad en las campañas políticas.⁷⁵ Con posterioridad, se legisló sobre la franja televisiva gratuita.

Esos fallos hicieron posible, desde el marco jurídico, el triunfo del “No” en el plebiscito de 1988. La movilización social contra la dictadura, junto con la creciente organización de los partidos de oposición, contribuyeron desde lo político. De otro lado, el 2 de julio de 1986, en el marco de una protesta nacional, una patrulla militar detuvo a dos jóvenes, Rodrigo Rojas de Negri y Carmen Gloria Quintana Arancibia, quemándolos en plena calle. Solo Carmen Gloria pudo sobrevivir al cobarde ataque. El 7 de septiembre, un comando del Frente Patriótico Manuel Rodríguez emboscó en el Cajón del Maipo e intentó asesinar a Pinochet. En el atentado murieron cinco miembros de su escolta. Esa noche se decretó estado de sitio en todo el país, varios dirigentes de la oposición fueron arrestados y se volvió a censurar a la prensa contraria al régimen (Silva Bascuñán, 1997: 225). Se formó un comando militar para “vengar” el atentado. Hubo más represión.

⁷³ “(E)se plebiscito será la expresión de la voluntad del pueblo, quien ejerciendo la soberanía, resuelva sobre el acto político más importante con que se inicia el período en que cobrarán plena vigencia todas las disposiciones permanentes de la Carta Fundamental” (STC N° 33 de 1985, c. 18).

⁷⁴ El TC estimó inconstitucionales, entre otros: i) la facultad otorgada al TC para suspender el proceso de formación de un partido político, que importaba suspender el ejercicio del derecho de asociación (STC, Rol N° 43, considerandos 33 y 34); ii) un plazo suspensivo del proceso de organización de un partido, que difiere sin justificación el ejercicio del derecho de asociación política (considerandos 35-37); iii) la facultad entregada al director del Servicio Electoral para tener por no presentada la solicitud de inscripción de un partido, pues no asegura un justo y racional procedimiento (considerandos 61-63); iv) la prohibición general de donativos de personas jurídicas, pues la Constitución sólo excluye las de origen extranjero (c. 45), y (v) la sanción a los partidos políticos por no propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la nación, seguridad nacional y la paz social, pues para sancionar conductas se las debe describir expresamente (c. 59).

⁷⁵ Algunos puntos específicos de la ley no aparecen suficientemente regulados, lo que, para el TC, si bien no permite sostener la inconstitucionalidad del proyecto, “sí aconseja hacerlos presente”, para prevenir sobre la necesidad de legislar al respecto, a fin de evitar que por su falta de regulación se produzcan vacíos que dificulten el cabal cumplimiento de las prescripciones de la Carta Fundamental (c. 7). Así, no basta que la LOC señale los medios de propaganda (radio, TV, etc.), sino que también debe evitar discriminaciones y asegurar una efectiva igualdad entre las distintas candidaturas (STC N° 53 c. 10, 12-14).

El 7 de julio de 1987, Pinochet designó un nuevo gabinete encabezado otra vez por Sergio Fernández, como ministro del Interior; en Educación asumió el ingeniero civil Juan Antonio Guzmán (quien nombró y luego tuvo que remover al polémico rector de la Universidad de Chile, José Luis Federici).⁷⁶ El 2 de febrero de 1988, 13 colectividades opositoras al Gobierno acordaron llamar a votar “No” en el plebiscito y formaron la “Concertación de Partidos por la Democracia”. El 30 de agosto de ese año, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas resolvieron proponer al país, sujeto a ratificación de la ciudadanía, a Augusto Pinochet “para ocupar el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente al que está rigiendo”. El acto se efectuó el día 5 de octubre, votando 7.251.943 de ciudadanos, o sea, el 97,3% de los inscritos. Su resultado, contundente, fue: 3.119.110 personas por el “Sí” (43%), 3.967.576 por el “No” (54,7%). Hubo 70.660 (0,9%) sufragios en blanco y 94.594 (1,3%) nulos (Silva Bascuñán, 1997: 226-228; Cavallo *et al.*, 2012: 619-635).

El 14 de octubre de 1988 la Concertación declaró que “una transición consensual a la democracia” requería de cambios constitucionales y legales (procedimiento de reforma de la Carta, forma de elección del Congreso, garantía de un efectivo pluralismo político, adecuada integración y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, y eliminación de la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas). Renovación Nacional dio a conocer, el 2 de diciembre, sus “Proposiciones para una reforma de la Constitución de 1980”, que concordaba en muchas de esas materias e incorporaba otras, como suprimir la incompatibilidad de la militancia partidista con la dirección gremial; precisar los efectos de la vacancia del cargo del Jefe del Estado; eliminar la facultad del Presidente de disolver la Cámara de Diputados; restringir el régimen de estados excepcionales; reformar la composición de ambas cámaras y fortalecer el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados. El 17 de diciembre se hicieron públicas las “Seis propuestas de reforma de la Constitución planteadas por la Concertación”, poniendo de relieve la amplia concordancia con Renovación Nacional. Al cumplirse los ocho años de vigencia de la Constitución, Pinochet admitió que, “como toda obra humana” podía ser perfeccionada en algunos aspectos, “pero sin que se atente en contra de los principios y valores trascendentales que la inspiraron”. Así, encargó al ministro del Interior un “informe sobre la conveniencia de introducir algunas modificaciones a la Constitución Política”. Entre los puntos de análisis, incluyó modificaciones al Art. 8º,⁷⁷ así como al mecanismo de reforma de la Carta, la

⁷⁶ La comunidad académica de la Universidad de Chile pensó que Federici había sido nombrado para realizar un nuevo ajuste privatizador de la estatal. La Asociación de Académicos, la FECH y, en definitiva, los propios decanos, encabezados por el Dr. Fernando Mönckeberg se movilizaron solicitando su renuncia, lo que se materializó a los 69 días de su nombramiento.

Véase: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/08/28/jose-luis-federici-la-primera-gran-derrota-del-regimen/>

⁷⁷ El Art. 8º restringía el pluralismo político al establecer que “Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República. Las organizaciones y los movimientos

eliminación de las facultades del Ejecutivo de disolver la Cámara de Diputados y de expulsar del territorio o prohibir el ingreso bajo estado de sitio, la integración del Contralor General de la República al Consejo de Seguridad Nacional y la reducción del período presidencial (Silva Bascuñán, 1997: 228-231).

El 6 de abril de 1989 juró otro gabinete. El 28 de ese mes, el ministro del Interior, Carlos Cáceres, propuso 28 puntos de reforma constitucional a Patricio Aylwin, a la sazón coordinador de la Concertación. El 2 de mayo la Concertación –por medio de Francisco Cumplido– rechazó el proyecto de reformas del gobierno (que hacía imposible cualquier cambio antes de 1995, dado que el procedimiento de reforma constitucional exigía la aprobación de dos congresos sucesivos) y reiteró, en ánimo de alcanzar un consenso, las propuestas concordadas con Renovación Nacional para avanzar hacia una “democracia consensual” y hacer posible “un proceso de transición pacífico, ordenado y moderado”. Se reanudaron las conversaciones, y el 31 de mayo Pinochet anunció los acuerdos. Los 17 partidos que integraban a esa fecha la Concertación aprobaron con reservas –en el sentido de que era el resultado de una negociación– el nuevo proyecto del gobierno.⁷⁸ El 8 de julio de 1989, la Junta de Gobierno aprobó las 54 reformas al texto constitucional de 1980, y mediante decreto del ministerio del Interior N° 939, de 15 de junio de 1989, se convocó a plebiscito para el día 30 de julio de ese año. Participaron 7.028.084 ciudadanos, de los cuales 6.069.449 (85,7%) aprobaron el proyecto –una mayoría histórica– y solo 581.605 personas (8,21%) lo rechazaron; hubo 106.741 (1,51%) votos en blanco y 324.283 (4,58%) nulos (Nogueira, 2008: 332-333; Cea, 2008: 114-115; Silva Bascuñán, 1997: 232-236).

Al evaluar la situación de los derechos humanos en la Constitución de 1980, respecto de las Constituciones anteriores, la Concertación reconoció un avance en materia de derechos civiles, pero advirtió un franco retroceso en derechos políticos, económicos y sociales. Dado que hubo que concordar la reforma en un tiempo muy breve, se convino agregar al Art. 5° un inciso segundo, que obliga a los órganos del Estado a respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana garantizados por la Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes (Cumplido, 2003).⁷⁹ También se

o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales”.

⁷⁸ Cumplido (2003) señala que la transición chilena del autoritarismo a la democracia fue un proceso político y no militar. La oposición asumió a partir de 1984 la estrategia de derrotar al régimen en el marco de la propia institucionalidad transitoria de la Constitución de 1980. El acuerdo para reformar la Constitución buscaba asegurar la gobernabilidad democrática. En el período de transición se requería el voto favorable de la Junta de Gobierno y la aprobación por plebiscito; según las normas permanentes no existiría posibilidad real de reformas oportunas y la Concertación no podría cumplir su programa, provocando una grave ingobernabilidad. Lo mismo se podía seguir de los altos quórum para la modificación de las LOC. “Concertación, gobierno militar y Renovación Nacional estábamos de acuerdo, a esas alturas del proceso político, en la necesidad de caminar hacia una democracia en forma gradual, que permitiera recuperar la confianza, pero erradicando todo tipo de violencia y sin los extremismos de otras épocas” (*ibíd.*).

⁷⁹ La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados fue ratificada por Chile el 9 de abril de 1981 y

derogó el Art. 8° así como la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados. Para las reformas constitucionales, se eliminó el requisito que éstas fuesen aprobadas por dos Congresos consecutivos, pero se aumentó el quórum (2/3) para la reforma de ciertos capítulos, entre ellos el de los derechos fundamentales.

4.6 Leyes orgánicas de marzo de 1990: el “amarre del modelo”

La tramitación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) comenzó el 7 de junio de 1987. El mensaje del Proyecto (boletín N° 860-04) señala que para alcanzar el pleno y armónico desarrollo de las personas “es preciso que todos los habitantes tengan derecho a la educación” y que corresponde al Estado, tanto otorgar especial protección a este derecho como resguardar la libertad de enseñanza. Una comisión conjunta, presidida por el general de Brigada Aérea Enrique Montero Marx, y conformada por representantes de las cuatro comisiones en las que se distribuía el proceso legislativo de la dictadura (una por cada miembro de la Junta Militar) inició su estudio el 6 de agosto de 1987.⁸⁰ El abogado Mario Steffens advirtió que, si bien la ley regulaba la libertad de enseñanza por la vía del reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales, también estaba involucrado el derecho a la educación, y que las modificaciones que se irían haciendo apuntarían a eso. El abogado Raúl Lecaros sugirió que había dos proyectos en uno, y que podían separarse a efectos de la discusión los aspectos relativos a básica y media, por un lado, y superior por otro, ya que la Constitución los trataba de modo distinto. Agregó que no sería necesario poner a la educación preescolar como “nivel obligatorio de educación”.

Contra lo que muchos suponen, hubo discrepancias en varias de las materias contenidas en el proyecto. Así, en la sesión del 25 de agosto de 1988, se destacó lo beneficioso para el país que fue la apertura del sistema de educación superior a las entidades privadas no subvencionadas. Lecaros señaló: “la razón por la cual se diseñó el sistema de examinación por las universidades tradicionales para que después de un tiempo las otras se ganaran la libertad, (...) fue con el objeto de no dar un salto tan brusco, porque se estimó que el país lo iba a rechazar”. Lecaros criticó el sistema de examinación en cuanto se habría transformado en un “negocio” y por la poca seriedad con que se aplicaba (universidades con poco prestigio examinaban a universidades de

promulgada por DS N° 381, de 2 de junio de 1981. La Concertación tuvo en especial consideración que los artículos 27, 31, 38, 53, 64 de dicho Convenio regulan, entre otros, la prohibición a los Estados de invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de incumplimiento de un tratado; la interpretación de buena fe de los tratados, en especial, teniendo en cuenta su objeto y fin; así como la nulidad de todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional General (Cumplido 2003).

⁸⁰ Esa era la regla de la junta para las leyes orgánicas constitucionales (LOC). La segunda comisión, presidida por Fernando Matthei, comandante en jefe de la Fuerza Aérea, era la encargada de Educación (Ley N° 17.983, de 28 de marzo de 1981, especialmente Art. 28°). La comisión estuvo integrada, además, por Marta Stefanowsky, Carlos Ávalos y Mario Steffens (por la 1ª comisión), Patricio Moya (3ª comisión) y Raúl Lecaros (4ª Comisión). Actuó como secretaria la asesora de la 2ª comisión, Eugenia Ramírez.

mayor calidad).⁸¹ Steffens subrayó que “el problema más medular es el sistema de examinación”, que exigía una revisión a fondo.

Montero comenzó la siguiente sesión reiterando los defectos del sistema de examinación, el cual “no ha dado un buen resultado, criterio que comparten tanto las universidades examinadoras como las examinadas”; sin perjuicio de destacar “lo positivo que resulta haber abierto la educación superior en las variantes indicadas”. Lecaros hizo referencia a dos modelos, Alemania (centralizado) y Estados Unidos (libertario), señalando que cuando se dictó el DFL N° 1 de 81 no se estimó adecuado establecer, en ese momento, un sistema enteramente “regulado por el mercado”, ya que se venía del “modelo estatista”. Ahora, dijo, hay demasiadas universidades, algunas buenas y otras malas, tanto en el sistema tradicional como en el privado. Agregó, respecto al financiamiento: “Si se va a tender a un sistema privado, es dable pensar y deducir que es mejor la idea seguida por el Estado en otros campos, especialmente en el de la vivienda y en el forestal, en que subsidia a la persona. En esta forma, es preferible que se elimine el concepto de aporte directo y se subsidie al alumno que tiene chance o puntaje para ingresar a la universidad, de modo que él pague directamente su enseñanza superior y seleccione por sí mismo a la que quiere entrar”. A propósito de la examinación, Steffens insistía en sustituirlo y avanzar hacia un sistema de acreditación “ante un organismo independiente, autónomo, integrado por personas representativa del sector implicado”. Ello, dado que existían instituciones que solo tienen el nombre de universidades y cumplían un aspecto mínimo de lo que esta institución implica.

El 20 de septiembre de 1988 se leyó el Informe de la Comisión Conjunta que sería evacuado a la Junta. Por unanimidad la Comisión destacó los beneficios de la legislación vigente en cuanto permitía amplia libertad para la creación de universidades, IP y CFT. No obstante, señaló la necesidad de revisar el sistema de reconocimiento basado en “el esquema de examinación”, que ha presentado deficiencias que se deben superar. Estimó que era preciso “buscar un mecanismo más objetivo y más justo”, sugiriendo que se lo reemplazara por un sistema de acreditación, coincidente con el principio de libertad de enseñanza. Tentativamente, proponía que la acreditación respondiera “a la productividad científica, humanística, etc., del plantel, a través de un organismo de carácter independiente que no implique control de otra universidad”. En seguida, el informe abordó el tema de la autonomía universitaria y sostuvo que ella no aplica a las universidades estatales, en tanto son “órganos del Estado”, financieramente dependientes del Fisco. Moya, no obstante, hizo presente que, por tradición, a las universidades estatales se les ha reconocido la autonomía. Steffens sugirió que se estaban confundiendo las cosas, ya que el DFL N° 1/81 dejó claro qué significa la autonomía en

⁸¹ Lecaros estaba abierto a “revisar todo lo referente al sistema de examinación, o para cambiarlo por otro, o para, simplemente, dejarlo libre, toda vez que la gente ya se ha acostumbrado a vivir en el *mercado*. Los padres saben, sobre todo si van a pagar caro –porque las universidades particulares cuestan plata–, saben el producto que van a comprar. Si un padre lee una lista de profesores de ingeniería y no conoce a ninguno, obviamente no va a poner a su hijo en una universidad con tales características. Después de todo, vivimos en un país más o menos *chic*, donde los profesionales calificados se conocen” (énfasis del autor).

lo académico. En suma, se acordó contar con una norma meramente “programática”, según expuso Montero: “Tratándose de universidades estatales, éstas serán reguladas por ley y la ley tendrá que cuidar que se cumplan los requisitos generales y necesarios de una autonomía académica”.⁸² Respecto al financiamiento, se reiteró la idea de privilegiar el subsidio a la demanda. Así, Steffens indicaba: “Lo referente al financiamiento universitario debiera apuntar a dar beneficios al alumno y que este decida a cuál universidad debe ir”. Lo propio comentaba Montero: “Habría que cambiarlo todo, con la idea de que el subsidio se aplique directamente al alumno”.

El 20 de junio de 1989, la Comisión Conjunta⁸³ abordó el tema de mantener el carácter de instituciones sin “finés de lucro” para las universidades. Tanto Ramón Suárez como Montero argumentaron a favor de mantener la expresión “sin fines de lucro”. Suárez indicó que, de lo contrario: “Las utilidades pasarían a los dueños. Si ustedes ven la expansión que han tenido las instituciones privadas (universidades), no es solo porque tengan un afán expansionista, es porque no pueden destinar los fondos a otros fines. Y por eso siguen comprando propiedades, etcétera”. Se discutió también la propuesta del Ejecutivo de establecer como opcionales los sistemas de examinación y de acreditación. Stefanowsky y Steffens estaban por elegir uno u otro camino, prefiriendo efectuar la acreditación vía un Consejo. Montero propuso mantener la examinación pero implementar el Consejo, para controlar las prácticas de las universidades examinadoras. Suarez se inclinaba inicialmente por mantener el sistema de examinación, pero con mejoras. Sin embargo, producto de los vicios del sistema, como los conflictos de interés entre examinados y examinantes y el cobro de una tarifa, terminó acercándose a uno de acreditación. Montero, cauto, sugirió esperar la opinión del Ejecutivo sobre el particular. Posteriormente, se discutió respecto de la composición del Consejo que acreditaría, así como la necesidad de que este contara con cierta planta mínima para funcionar. También se analizó si bastaría con que una universidad se acreditara una vez por las carreras con que cuente, para luego continuar ofreciendo otras libremente, o si debería acreditarse en todas y cada una de ellas, progresivamente. En la sesión del 22 de junio de 1989, la Comisión terminó pronunciándose a favor de un sistema fundado exclusivamente en la acreditación (y propuso que se eliminara la examinación).

En la sesión del 27 de junio de 1989, el general Musante (invitado junto al General Mendoza y a Olga Rondanelli, rectora de la Universidad de Las Condes, entidad fundada por militares en retiro) se refirió al problema del “lucro”, indicando que las universidades no debían tener dichos fines: “Nos encontramos con una sorpresa muy grande, cual es que a la definición tradicional, la clásica que hemos respetado de universidad, le quieren quitar el carácter de corporación y prácticamente suprimir la expresión “sin fines de lucro”, lo cual crea grandes problemas. Y en esa posición está la

⁸² A sugerencia de Steffens se eliminó un párrafo que hacía referencia a los sistemas de admisión, por estimar que ellos forman parte de la autonomía universitaria.

⁸³ Integrada a estas alturas por el presidente (Montero), por Marta Stefanowsky y Mario Steffens (1ª comisión legislativa); Ramón Suárez (2ª comisión); Patricio Moya y Fernando Martínez (3ª comisión), y José María Saavedra (4ª comisión). Se mantuvo Eugenia Ramírez como secretaria.

señorita Mónica Madariaga. Ella ve esto como un aspecto de fachada, de hipocresía jurídica, cuando se pueden juntar dos contratos que son lícitos y entre ellos llegar a una figura jurídica que produzca otros efectos”. No obstante, si se admitiera el lucro, “estaríamos sujetos a que lo educacional pasa a segundo plano, subalterno, y lo patrimonial emerge como lo más importante”. Cuando la comisión volvió a tratar este punto, Saavedra, citando a Suárez, indicó que “no había que borrar esa frase [“sin fines de lucro”], porque se invertían las utilidades y el negocio indirecto era pagarse buenos sueldos” (acta de la sesión, p. 30).

El 6 de julio de 1989, Montero indicó a los representantes del ministerio de Educación (presentes en la reunión) que era necesario definir una planta para el Consejo Superior de Educación, cuestión con la que Inés Aravena (una de sus representantes) estuvo de acuerdo. Posteriormente, Montero subrayó los problemas de la examinación y sugirió optar por la acreditación. Destacó, asimismo, que el Consejo Superior de Educación debía ser autónomo. Se debatió respecto de su composición. En esa sesión y en la siguiente, del 11 de julio, Inés Aravena señaló que la posición del Ejecutivo era mantener la opción por el sistema de examinación complementándolo con la nueva acreditación. Distanciándose de esa posición, Montero señaló que, además de los problemas del sistema de examinación, el de acreditación era el que se condeciría más con la libertad educacional, lo que lo haría preferible.⁸⁴ Steffens señaló su desacuerdo con un sistema dual.

El 13 de julio de 1989 asistió el ministro de Educación, René Salamé. Explicó que si bien un sistema de acreditación era mejor que el de examinación, no sería conveniente hacer un cambio súbito (dejando sin vigencia este último), principalmente porque crear un sistema de información –esencial para que funcione el de acreditación– llevaba tiempo y había que evitar que se transformase en un sistema de control sobre las instituciones (como el de supervisión de CFT), dado que las universidades eran autónomas. Aunque Steffens razonó acerca de lo inconveniente que sería tener dos sistemas paralelos, el ministro insistió en su estrategia de hacer convivir ambos sistemas hasta que el de examinación se extinguiera. Luego de discutirse la conveniencia o inconveniencia de que las pedagogías se impartan en instituciones que no son universidades,⁸⁵ se debatió respecto a si estas últimas tendrían o no fines de lucro. Stefanowsky dijo que eran entidades para transmitir cultura y no podían tener fines de lucro. Montero agregó: “las universidades no pueden tener fines de lucro, ya que sería

⁸⁴ Así, Montero indicó: “Pensamos que señalando la ley los requisitos para la acreditación al Estado le correspondería velar en cuanto a que las universidades que se creen no sean establecimientos que impartan una educación a nivel superior entre comillas. Y, entonces, es ahí donde la ley y el Consejo Superior de Educación tengan atribuciones más que suficientes para evitar la proliferación de la mala calidad, sin perjuicio de que a la larga serán los mismos estudiantes los que elijan la universidad que de acuerdo con su criterio sea la más conveniente para su futuro profesional” (acta de la sesión, p. 3).

⁸⁵ Sobre este punto, el ministro era consciente que no sólo inquietaba el problema de las pedagogías, sino también el de periodismo. Sostuvo que era mejor no innovar, en especial por los IP que habían invertido en estas carreras y a los que les iba a costar “cambiar de giro”, es decir, orientarse a otras áreas (acta, p. 8).

un contrasentido que entes que imparten educación universitaria tengan esos fines de lucro y se desvirtuaría lo relativo a su desarrollo profesional” (acta, p. 28).

En las sesiones del 18, 20 y 25 de julio de 1989 el debate se centró en la composición del Consejo de Superior Educación (CSE), sus atribuciones y los eventuales conflictos con respecto a la autonomía universitaria. En la tercera, se discutió además respecto a si los centros de formación técnica podrían alguna vez adquirir la autonomía. En la sesión del 27 de julio se sugirió incluir a los colegios profesionales dentro de la composición del CSE (Stefanowsky), pero el general Montero se opuso. Por otra parte, se discutió otra vez sobre la autonomía universitaria, particularmente respecto a las universidades estatales. En la sesión del 1 de agosto de 1989, se siguió discutiendo la composición del CSE; Montero sugirió que era necesario sacar a los representantes del sector empresarial. El 3 de agosto, Saavedra opinó que no era conveniente invitar a los colegios profesionales, porque defenderían su monopolio sobre la profesión (habría incentivos perversos, por ejemplo, a que éstos conspiran en favor de cerrar determinadas carreras en determinadas universidades). En la sesión del 8 de agosto de 1989, se analizaron algunas diferencias respecto a la acreditación de las Universidades y los IP, atendido que las Universidades no tienen fines de lucro y los IP sí. Montero, que ya había manifestado preocupación por el atraso en la discusión del proyecto, apuraba el despacho de la mayoría de las disposiciones.

El 26 de diciembre de 1989 se discutió acerca del patrimonio y financiamiento del Consejo Superior de Educación;⁸⁶ la mantención del sistema de examinación y el “estatuto” de los académicos de las universidades estatales. El 2 de enero de 1990, siguió el debate acerca de la composición del Consejo, particularmente la designación de un académico por parte de la Fundación Chile (entidad privada sin fines de lucro cuyo objetivo es fomentar la innovación y el emprendimiento), otro por parte del Presidente de la República y si lo debía integrar o no el ministro de Educación. Respecto a la posibilidad de mantener los dos sistemas, de acreditación y examinación, Montero indicó que no tenía problema con eso. Inés Aravena vaticinó la muerte (gradual) de la examinación por lo poco conveniente que era para las universidades.⁸⁷ El 4 de enero de 1990 se discutió, en presencia del ministro de Educación, si este debía participar en el Consejo. La opinión de las comisiones era positiva, pero la del ministro era contraria (fundado en la autonomía técnica del CSE). Respecto del financiamiento del Consejo, se acordó una norma de carácter programática en cuanto a “velar” por el financiamiento de este último. La tarea de la Comisión llegaba a su fin.

⁸⁶ Se dio cuenta de la objeción del ministerio de Hacienda respecto al financiamiento del Consejo: si bien dicho órgano podría cobrar aranceles, ellos deberían pasar a las rentas generales de la nación y sería el Estado, por medio de la respectiva ley de presupuestos, el que financiaría al Consejo. La comisión no estuvo de acuerdo con esta observación.

⁸⁷ Montero resumió las posiciones existentes a este respecto: “O se elige un sistema alternativo, o se opta por el sistema de acreditación en fin. La segunda, la tercera y la cuarta comisiones, en aras de que este proyecto salga, no hacen cuestión en el asunto. La primera insiste en mantener la acreditación y el ministerio de Educación, por su lado, insiste en mantener el sistema alternativo” (Acta de la sesión, p. 31).

El 10 de enero, con la firma de Matthei, se despachó a la junta el Informe de la Comisión Conjunta sobre el proyecto de LOCE. Lo relativo a educación prebásica se eliminó (pues no se la consideró educación formal), dejando su regulación a la ley común. En educación superior, por su importancia y con el objeto de evitar que los establecimientos se crearan sin suficiente infraestructura material y académica, se acordó (pp. 4-7): extender dentro del marco constitucional el alcance de una LOC sobre reconocimiento oficial;⁸⁸ asignar al CSE la tuición de las nuevas universidades e IP, como una alternativa a la modalidad de examinación vigente que garantizaba mejor la libertad de enseñanza; fortalecer la autonomía de las universidades e IP estatales, con miras a igualarlas jurídicamente con las instituciones de origen privado, a fin de que alcanzaren una mayor eficacia y flexibilidad administrativa; e incluir normas de protección a los estudiantes en caso de disolución o cierre de la entidad. Se daba amplia libertad para constituir IP y CFT, como personas jurídicas, disociando entre dueños u organizadores y la actividad de la institución para resolver problemas de información y transparencia. Se dejó constancia que se recibieron observaciones de CONIFOS (asociación de IP y CFT) y de universidades privadas, en el sentido de que la indicación sustitutiva subsanaba las formuladas con anterioridad, respecto del proyecto original. La filosofía básica de la comisión fue garantizar la libertad de enseñanza (pp. 21-22). Fueron objeto de “lata deliberación”, la organización y estructura del CSE; el sistema alternativo de acreditación y examinación, y la incorporación de las Pedagogías al listado de las carreras exclusivamente universitarias (p. 26).⁸⁹

Se consignó también que el texto elaborado por la comisión conjunta “contiene importantes e innovadoras modificaciones al texto de la indicación presidencial” (p. 30). La primera fue sustituir en la denominación de esta ley, educación por “enseñanza”, en atención a que la LOC cumple el mandato del artículo 19 N° 11, respecto de las materias que expresamente se señalan en su inciso final.⁹⁰ En educación superior, la Comisión Conjunta fue partidaria de establecer un sistema (el de acreditación) para los efectos de la obtención del reconocimiento oficial; atendidos los argumentos del ministro de

⁸⁸ Se dejó constancia del informe de la Secretaría de Legislación de la Junta, que establece que el texto del proyecto se ajusta al contenido prescrito en la Constitución y al que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite asignarle (Informe de la Comisión Conjunta, pp. 19-20).

⁸⁹ El ministro de Educación expuso ser partidario de un sistema dual de resguardo de la fe pública, con acreditación y examinación, de modo que la acreditación pudiera despegar eficazmente. Respecto de las pedagogías, si bien consideraba que estas carreras debían ser impartidas con los mayores estándares, visualizaba problemas en cuanto a reservarlas a las universidades, dado la legalidad con que se dotó a los IP por el mismo gobierno. Sin embargo, el Ejecutivo en definitiva consideró la posición invariable de la primera comisión legislativa en esta materia (Informe de la Comisión, pp. 28-29).

⁹⁰ El artículo 19, N° 11, según el Informe (pp. 30-31) consagra “la más amplia libertad de enseñanza, para que las personas puedan participar en los procesos de aprendizaje y de enseñanza”, ya sea la reconocida oficialmente, o sistemática, como la que está fuera de dicha calificación, “sin otra limitación que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”.

Educación, sin embargo, se acordó mantener por un período transitorio la examinación.⁹¹ A su vez, atendida la naturaleza jurídica que se asignaba al Consejo como ente autónomo descentralizado, fue necesario incorporar un párrafo especial, para los efectos de contemplar las normas suficientes que le permitieran operar. Se incluyeron normas básicas de funcionamiento y estructura; asimismo, se aumentaron los miembros del Consejo con académicos designados por la Corte Suprema de Justicia, los establecimientos de educación superior privados y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile (p. 33). Además, se desarrollaron los procedimientos para la aplicación del sistema de acreditación, para la verificación del cumplimiento del proyecto institucional al inicio y a lo largo del desarrollo del proyecto institucional, “a fin de comprobar la consistencia económica y académica que tengan los establecimientos que aspiran a reconocimiento oficial” (p. 34).⁹²

En ese orden de ideas, estimó la comisión que correspondía al CSE dar la mayor garantía al sistema, velando por la producción universitaria en todo lo que concierne a infraestructura, niveles académicos, etc., más allá de la evaluación de los alumnos, siempre inspirada en el resguardo de la libertad de enseñanza (p. 35).⁹³ Se incorporó un párrafo relativo al reconocimiento de las IES de las Fuerzas Armadas, y de las equivalencias de los grados que otorguen (p. 35). En las normas finales se incorporaron normas de los DFL de 1981 para dar coherencia a la normativa, así como un recurso jurisdiccional para asegurar a las IES el debido proceso (p. 36). Se eliminó, no obstante, un inciso relativo a asegurar una indemnización a los alumnos, mediante fianzas o seguros, en caso de cierre de alguna carrera, sede o de la IES, estimándose que bastaban la información provista por el CSE y las acciones ordinarias (Informe de la Comisión Conjunta, p. 38).

En el Título III de la LOCE se precisó que las universidades no estatales deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en esta ley y “serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial”. La comisión estimó que sería un contrasentido eliminar la expresión “sin fines de lucro” atendida la naturaleza de las universidades, pues con ello se desvirtuaría todo lo concerniente a su excelencia académica y a su desarrollo (p. 52). Se incorporaron los conceptos de título profesional y técnico de nivel superior; así como

⁹¹ Primó, finalmente, la idea de establecer un solo sistema, atendido que (de ser opcional) “los titulares se inclinarían por el más conveniente de adoptar, ya sea por ser el de menor costo o menos exigente”. Entre las razones para descartar la aplicación del sistema de examinación como sistema alternativo de reconocimiento, se cuentan que la acreditación incluye la posibilidad de examinación selectiva, pero a decisión del CSE y no de las propias IES, junto con “las dificultades que tienen las nuevas universidades para contar con universidades examinadoras y el alto costo que la examinación implica” (pp. 31-32).

⁹² La Comisión descartó las alternativas de agencias acreditadoras privadas y de “tuición”, contempladas en el Mensaje, por entrañar una eventual transferencia de competencias públicas a entes privados.

⁹³ Se consideró también “la necesidad de velar por el cumplimiento de parámetros mínimos en términos de calificar el nivel de profesores y alumnos”, como perfeccionamiento al sistema de examinación por el propio Consejo, “que vendría a ser un mecanismo complementario del nuevo sistema que establece”.

los de los grados académicos que se reconocen. Se modificaron las atribuciones del Consejo Superior de Educación, atendido a que se optó por establecer un solo sistema permanente para el reconocimiento oficial de universidades e IP, dejando subsistir el de examinación únicamente para las universidades e IP ya existentes que quisiesen mantenerse en él. Se precisó que el CSE, dentro de la acreditación, podría velar, a través de un sistema de examinación, que se están adquiriendo los conocimientos suficientes respecto de las carreras exclusivamente universitarias (listadas en el Art. 52), “en que se considera que la fe pública se encuentra comprometida” (p. 56). Se especificó que las universidades e IP que hayan obtenido su total autonomía, “pueden voluntariamente entregar al Consejo los antecedentes que permitan una adecuada información a los usuarios del sistema” (p. 57). Se contempló la posibilidad de cancelación de la personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial si las situaciones representadas en la verificación se reiteraran; sin embargo, el Consejo solamente podría solicitar dichas medidas al ministerio de Educación. “Se eliminó todo lo concerniente a la fiscalización del Ministerio de Educación Pública, por cuanto se comparte el criterio sustentado por la Secretaría de Legislación en orden a que no se especifica en qué consistirá esa fiscalización ni la forma cómo se realizará” (p. 63). Se precisó también que los recursos económicos y financieros de las nuevas instituciones que soliciten reconocimiento oficial deberán acreditarse ante el CSE, para hacerlo consistente con el sistema de acreditación. Se incorporó a las carreras de pedagogía dentro de los títulos profesionales que requieren haber obtenido el grado de licenciado previo a su otorgamiento (Art. 52), dada la necesidad de “elevar la condición profesional de los profesores”.⁹⁴ Se incorporó, de consecuencia, un artículo transitorio referido a los IP que impartían al momento esas carreras, para que pudieran continuar ofreciéndolas (p. 62-63). La acreditación de CFT correspondería al ministerio de Educación; la comisión estableció además que podrían liberalizarse transcurrido el término de acreditación (p. 64).

Sobre el Título IV, se introdujeron normas sobre autonomía y libertad académica, que el DFL N° 1 (Ed.) de 1981 ya establecía (p. 65). Se reconoció oficialmente tanto a las universidades como a los IP creados y organizados en virtud de las normas de los DFL N°1 y N° 5 (Ed.), de 1981, y se agregó un nuevo inciso para prescribir que tales universidades e IP “mantendrán de pleno derecho su autonomía, si a la fecha de esta ley la hubiesen obtenido de acuerdo a la legislación que les regía” (p. 66). Se estableció asimismo la opción de esas entidades de permanecer bajo el régimen de examinación y que, en caso de optar por la acreditación, solo estarán afectas a la verificación progresiva de su proyecto institucional y no a la aprobación del mismo por el CSE. Con relación a las universidades estatales existentes al 31 de diciembre de 1981 y las IES derivadas de éstas, se les consideró afectas a la ley N° 18.575, LOC de Bases Generales de la Administración del Estado. El personal estaría afecto a la carrera funcionaria. Se incluyeron disposiciones relativas a los estatutos de esas entidades a fin

⁹⁴ Ellas se limitan al título de “Profesor de Educación Básica, de Educación Media y de Educación Diferencial”.

de preservar su autonomía, atendida sus características especiales y la de sus académicos (p. 67).

El 8 de marzo de 1990 –antes de la LOCE– se publicó la Ley N° 18.956, que reestructuró el ministerio de Educación y fijó las funciones de la División de Educación Superior. El ministerio de Educación es la Secretaría de Estado encargada de fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles de enseñanza y le corresponde especialmente: proponer y evaluar las políticas; asignar recursos; evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral; informar de sus resultados a la comunidad; estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento; otorgar el reconocimiento oficial, así como cumplir las funciones que la ley le encomiende (Art. 2°). La División de Educación Superior es la unidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior;⁹⁵ asesorar en la proposición de políticas de este nivel; establecer relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente, y proponer la asignación presupuestaria estatal a las IES; y del reconocimiento oficial de las nuevas entidades (Art. 8°). La jurisprudencia tanto judicial como administrativa ha interpretado que la función de registro y análisis de las modificaciones estatutarias es una función de control que dice relación con las funciones de velar por el cumplimiento de las normas legales que regulan el sector y con la de establecer las relaciones institucionales con las entidades reconocidas oficialmente.⁹⁶

Dos días después –uno antes de comenzar el nuevo Gobierno democrático– fue publicada la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que establece los requisitos para el reconocimiento oficial de las IES, crea el Consejo Superior de Educación⁹⁷ (en la actualidad el Consejo Nacional de Educación, CNED) y establece un proceso de acreditación (supervisión inicial de nuevas IES, hoy llamado “licenciamiento”).⁹⁸

⁹⁵ Según la Contraloría General de la República (CGR), esta atribución significa que a esta secretaría de Estado le compete tanto velar porque las diferentes instituciones impartan carreras propias de su naturaleza como analizar si se cumplen los fines que persigue una carrera profesional, todo ello con el fin de cautelar que el sistema educacional responda a las expectativas de las personas que ingresan a las diferentes entidades que imparten enseñanza (dictamen CGR N° 27.394/93).

⁹⁶ Véase, por ejemplo, la Sentencia de la Corte de Apelaciones (SCA) de Santiago, de 16 de agosto de 1994, Rol 1766-94 (c. 2°). El análisis y registro de las modificaciones de estatutos de las IES tiende a constatar cualquier cambio en las condiciones bajo las cuales el ministerio de Educación dio su aprobación al correspondiente acto constitutivo y a ponderar su procedencia (dictamen CGR N° 11.348/92).

⁹⁷ El Art. 32 creaba el CSE, como un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se excluye de la aplicación de las normas del Título II de la Ley N° 18.575; es decir, no se le considera un “servicio público” subordinado jerárquicamente al Presidente de la República.

⁹⁸ Al CSE le corresponde: i) intervenir en el proceso de reconocimiento oficial de las IES privadas, aprobando el proyecto institucional respectivo y certificando que la entidad cuenta con los recursos suficientes para el desarrollo del mismo, y ii) verificar el desarrollo del proyecto institucional, de conformidad con la ley, durante seis u once años, al cabo de los cuales las IES alcanzan su plena

La LOCE reconoció oficialmente cuatro tipos de IES: Universidades, IP, CFT y establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden; las que pueden crearse por ley –caso de las estatales– o de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta ley. Las universidades privadas serán siempre corporaciones de derecho privado “sin fines de lucro”; en tanto que los IP y CFT privados pueden organizarse como personas jurídicas de derecho privado, con o sin fines de lucro.⁹⁹ Las universidades otorgan títulos profesionales –y técnicos– y toda clase de grados académicos, en especial, los de licenciado, magister y doctor. Esta ley reserva a las universidades el otorgamiento de los títulos profesionales que requieren la obtención previa de una licenciatura (Art. 63 de la ley actualmente vigente), salvo el título de abogado, que es conferido por la Corte Suprema. Los IP otorgan títulos profesionales, con excepción de aquellos que requieren previa licenciatura, y títulos técnicos; a su vez los CFT otorgan títulos de técnico de nivel superior. La LOCE define título profesional, técnico de nivel superior y los grados de licenciado, magister y doctor (Art. 54 de ley vigente). Establece, en fin, los principios de autonomía de las IES, libertad académica y prescindencia política. Se entiende por autonomía el derecho de cada institución a regirse por sí misma en lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa. Finalmente, se regulan los casos en que procede la revocación del reconocimiento oficial.¹⁰⁰

Como se ha dicho, la LOCE reconoció a las instituciones creadas conforme a los DFL N° 1 y 5 de 1981, facultándolas para mantenerse bajo el régimen de examinación y alcanzar su plena autonomía una vez cumplidos los requisitos allí establecidos,¹⁰¹ o bien, optar por el nuevo régimen de acreditación para obtener la plena autonomía. Estas disposiciones fueron interpretadas en el sentido que la plena autonomía de las entidades en examinación no operaba de pleno derecho, sino que requería un pronunciamiento del ministerio de Educación, toda vez que dicho ministerio puede autorizar el funcionamiento de tales establecimientos y, eventualmente, revocar tal medida. Ello

autonomía y quedan en situación de otorgar títulos y grados (según corresponda) en forma independiente.

⁹⁹ Estas entidades no podrán tener otro objeto que la creación, organización y mantención de un instituto profesional o un centro de formación técnica, según el caso; todo ello sin perjuicio de la realización de otras actividades que contribuyan a la consecución de su objeto (Art. 30 original).

¹⁰⁰ Por decreto fundado, el ministerio, previo informe del Consejo y habiendo escuchado a la entidad afectada, puede revocar el reconocimiento oficial de una IES, si ésta no cumple con sus fines; incurre en infracciones graves a sus estatutos; realiza actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres o a la seguridad nacional; o deja de otorgar los títulos respectivos. El Consejo también puede recomendar al ministerio de Educación la aplicación de sanciones en función de la acreditación.

¹⁰¹ Según el Art. 2° Transitorio las universidades e IP creados y organizados en virtud de las normas contenidas en los DFL No. 1 de 1980 y No. 5 de 1981, de Educación, “que no opten por el sistema de acreditación establecido en la presente ley continuarán rigiéndose por las normas que le son actualmente aplicables y obtendrán su plena autonomía una vez cumplidas las exigencias allí establecidas *y podrán otorgar independientemente toda clase de títulos profesionales y grados académicos*” (énfasis del autor).

implica, en definitiva, fiscalizar a dichas IES, a fin de que su funcionamiento sea acorde con la legislación pertinente.¹⁰²

4.7 Balance del período

En el primer período –el de la “universidad intervenida”– la única política fue la contrarreforma, esto es, desandar lo avanzado por el camino de la “Reforma” (1967-1973). La declaración del ministerio del Interior sobre la nueva legislación universitaria, del 6 de enero de 1981, valoraba de la etapa previa al Golpe que la creación de universidades privadas “agregó un factor competitivo a nuestra educación superior, que contribuyó a conservar y acrecentar su calidad académica global”. Pero cuestionaba que, con la Reforma, el ineludible proceso de masificación había producido una expansión inorgánica del sistema universitario chileno, “bajo una concepción demagógica” basada en el slogan “Universidad para todos”. Con ello, incluso las universidades privadas “pasaron a depender del financiamiento estatal” dando lugar a un “esquema cerrado y virtualmente monopólico” de las ocho universidades con aporte estatal, únicas entidades que gozaban “de un financiamiento estatal alto, asegurado y carente de todo control”. Tal sistema había generado incentivos perversos, eliminando la competencia, uniformando títulos y grados y distribuyéndose los cupos, proliferando las carreras no universitarias. El “gigantismo” de las universidades las transformó así en “apetitosos centros de poder político” (Brunner, 1986: pp. 225-227). Había que partir, por tanto, racionalizando las universidades tradicionales.¹⁰³

Es a partir de 1980 que surge con claridad el plan de “modernización” del sistema, tendiente a establecer un “sistema universitario libre, competitivo y de calidad académica” (Brunner 1986, p. 231), facilitando la creación de nuevas universidades privadas, garantizando que las universidades se orienten a la docencia e investigación, con autonomía y sin lucro, excluyendo su instrumentalización y el adoctrinamiento ideológico-político,¹⁰⁴ y fijando un conjunto de carreras exclusivamente universitarias.

¹⁰² Véase la Sentencia de la Corte Suprema (SCS) de fecha 8 de julio de 1997, Rol 3450-96. En el mismo sentido se pronunciaron los dictámenes CGR N°s 28.985 de 1992; 13.266 de 1993 y 9.871 de 1996. Este último indica: “La señalada labor de fiscalización se traduce, para los efectos de la plena autonomía, en comprobar que se han satisfecho las exigencias establecidas en el antedicho DFL N°5; debe anotarse que tales condiciones no sólo dicen relación con el respeto a las normas sobre aprobación de planes y programas, examinación y promociones previstas en los artículos 11, 13 y 14 del cuerpo legal citado, sino que también con la autorización de funcionamiento y con el hecho de no haberse incurrido en causales de revocación de la misma, previstas en el artículo 16 del mismo ordenamiento”.

¹⁰³ Dice Scherz (2005: 127) de la contrarreforma, que sigue a la etapa “depuradora”: “Es modernización más tecnocracia, más un remanente de ciencia, más depuración que no cesa”.

¹⁰⁴ Es notable la diferencia entre la definición de universidad del DFL N° 1 de 1981 y el carácter de “comunidad democrática” y “crítica” que enfatizaban los estatutos de universidades públicas durante la reforma (Núñez 1991: 328-329). Así, el rector designado de la Universidad de Chile decía en 1981: “Eso de que la universidad es el pensamiento crítico de una nación corresponde a una concepción marxista”, y la declaración del ministerio del Interior de 1981 señalaba que el “supuesto compromiso social” de la universidad “no pasa de ser una palabrería estéril, cuando no políticamente intencionada” (*ibíd.*, p. 329; Brunner, 1986: 228).

Se plantea también la apertura de IES de educación no universitarias, con lucro y vinculadas al mercado laboral. La calidad pasó a ser controlada por dos vías: directa, para las nuevas entidades (examinación o supervisión) e indirecta, por vía del financiamiento. Se disminuyó el aporte directo (cambiando la distribución histórica, en función de indicadores de desempeño), se creó un aporte competitivo basado en la matrícula de “los mejores alumnos” y se impulsó el cobro de aranceles, vía crédito universitario (solo en las IES tradicionales). Según Núñez (1991: 327-328), estas modificaciones se relacionan principalmente con los fines y principios de la universidad, con la composición socioeconómica del estudiantado y con la estructura del sistema de educación superior; en ese modelo, además, “aparece el mercado como mecanismo que impone la racionalización en el destino y uso de los recursos” (*ibíd.*). La lógica del sistema pasó a ser la competencia “entre actores que en un mismo mercado concurren a fines similares” –estimulada por el AFI– y, al mismo tiempo, supuso el aumento del financiamiento de cargo de los educandos mediante el aumento del precio de las matrículas, excluyendo de hecho a quienes no pudiesen pagar (Núñez, 1991: 332-333).

Este diseño, basado en la competencia entre las IES y la libre elección de los alumnos, se puede identificar con el modelo de economía neoliberal, por el “dominio de la racionalidad económica que en este caso significa que la educación superior debe transarse en el mercado y alcanzar su valor como cualquier bien de la economía” (Núñez, 1991: 333). Pero también es cierto que hay elementos de un camino que Chile ya venía transitando antes que otros países. Desde la década de 1920, nuestro sistema universitario era más privado que público en número de instituciones, constituyendo una de las “excepciones marginales” en Latinoamérica frente al monopolio público (Levy, 1995: 32-42). Contribuyó a acentuar este rasgo el financiamiento público a IES privadas. Lo notable del caso chileno no es la “privatización” del sistema, un fenómeno relativamente extendido en la región, sino la (des)proporción que va a alcanzar entre ambos componentes, especialmente luego de la reforma emprendida en 1980. Más aún cuando el resto de los sistemas siguió considerando la tarea educativa como una función pública (y, en sistemas mixtos, se tendía a la “publicación” de las entidades privadas que los integraban).¹⁰⁵ Si Chile antes era el modelo de “homogeneidad de lo público y privado”, en que lo que caracterizaba a ambos sectores era su “publicidad” (Levy, 1995: 77, 151 ss.), desde 1980 comenzó una carrera hacia la diferenciación entre ambos componentes y hacia un creciente predominio de “lo privado”.

Así, en los ochenta –la “década perdida” en la mayor parte de Latinoamérica, según Tedesco (2012: 83-84), tanto por la crisis económica como por el deterioro de la oferta educativa y condiciones de vida de la población– proliferaron en Chile las IES privadas, aunque en el caso de las universidades eso ocurre solo luego del cese (desde 1988) del veto político que podía ejercer el ministerio del Interior respecto de la creación de nuevas universidades.

¹⁰⁵ Como destaca Levy (1995: 42), “el auge privado en Latinoamérica contrasta agudamente con una tendencia inversa en Estados Unidos, por mucho tiempo el hogar espiritual y modelo internacional de la educación superior privada y de una acción estatal limitada”.

Dadas las restricciones de cupos y presupuestos, junto con la existencia de una prueba de selección, el sector con aporte público no absorbió el excedente de demanda en Chile, sino que mantuvo estable su matrícula, lo que promovió la creación y expansión de nuevas IES privadas. Es, entonces, esta “segunda reforma” (Rama, 2006: 46) o la “ola III” (Levy, 1995) la que cumple la tarea de absorción de la demanda con capacidad económica para pagar matrículas, siendo en el caso chileno exclusivamente privada (a diferencia de la tendencia general, en que también hay expansión, si bien moderada, del sector público). La proporción de matrícula privada llega a ser, en 1990, de 71%, un nivel que según el Banco Mundial (2000: 30) solo superaron, en 1994, Filipinas, Corea y Japón (Bernasconi y Rojas, 2004: 38). En Chile, dada la selectividad relativa y el cobro de aranceles que mantuvieron las universidades públicas, tampoco se produjo la segmentación y segregación –por la pérdida de eficacia y eficiencia del sector público, y la consiguiente elitización de universidades privadas– que, según Tedesco (2012: 86-87) podía observarse en otros países de la región. Como explica Rama (2006: 48), la calidad es función de los costos (financiamiento) y la cobertura; así, la demanda creciente en América Latina dio origen a la oferta privada de educación superior, siendo esta “válvula de escape” al problema de cobertura la causa transversal de las políticas de privatización, desregulación y estímulo a la competencia emprendidas en la región a contar de la década de los ochenta.¹⁰⁶

El “fenómeno neoliberal” no fue exclusivo de la dictadura chilena o de gobiernos de derecha. Se dio también en contextos democráticos e incluso con gobiernos de izquierda (España y Argentina), especialmente luego de la caída de las dictaduras en Hispanoamérica y de los regímenes socialistas de la órbita prosoviética. Fue un fenómeno cultural extendido y transversal.¹⁰⁷ El gran problema que genera el sistema de mercado es el de disociación entre discurso y realidad, pues no es capaz de resolver los problemas de equidad y calidad que, supuestamente, solventaría mejor que el Estado (Tedesco, 2012: 17). Bajo la “lógica implacable” de la oferta y la demanda educativas: “acceso, calidad, deserción y egreso, han terminado asociados en la educación universitaria, al patrón de iniquidad de la sociedad latinoamericana en general” (Rama, 2006: 50). La selección opera también como un instrumento económico, ya que resulta más eficiente formar a los “más capaces”.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Dice Rama (2006: 48): “En un contexto de libre mercado, la educación privada debía proveer todas las ofertas de plazas educativas, el Estado debía propender a una significativa eficientización del gasto público educativo desde el enfoque de la equidad social, concentrándose en la educación básica, y los mercados financieros debían generar los fondos crediticios para cubrir la demanda de educación de los sectores de menos ingresos, sustentado en la alta rentabilidad de la educación superior en el marco de las teorías del capital humano”.

¹⁰⁷ En la hipótesis de Levy (1995:115) esto se debería a la ambivalencia de la clase media, que cuando quiere ascender apoya la idea de educación pública y, cuando ha alcanzado un mejor estatus, privilegia las entidades privadas, en especial las de élite.

¹⁰⁸ Los sistemas de admisión en la región, de acuerdo con Rama (2006: 51) van desde los “abiertos” (Uruguay, Guatemala) y “abiertos con ciclos propedéuticos de compensación” (Argentina, Honduras), pasando por los “basados en pruebas competitivas asociadas a cupos” (Perú y Brasil, entre otros) y los

Como resultado de la “segunda reforma” se produjo, eso sí, una fuerte diferenciación al interior de los sistemas de educación superior, transitando desde la homogeneidad a la heterogeneidad. Se alteró el marco legal, emergieron nuevos actores (especialmente privados) en un contexto de desregulación, se masificó la educación superior y las políticas públicas pasaron a guiarse por la lógica de mercado (Rama, 2006: 64; Brunner, 2009: 274). Con ello, desapareció definitivamente la etapa de predominio de las universidades públicas.

En Chile, la LOCE además fijó un quórum muy alto para la reforma del marco regulatorio del sistema de ES. Incluyó, junto con los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales, otras normas o materias relacionadas, que se estimaron elementos complementarios indispensables de este, según el dictamen del Tribunal Constitucional.¹⁰⁹

Los autores del diseño de 1980 eran conscientes que la nueva legislación dejaría desafíos pendientes: Prieto (1983: 113), por ejemplo, señaló: “Modernizar la educación superior hace necesario todo un sistema de transparencia del quehacer de las instituciones”; dada la libertad de crear IES, el pago de aranceles por parte de los alumnos y los aportes estatales, resultaba indispensable que existiera “un adecuado sistema de información”. También había que ampliar el sistema de crédito fiscal a todos los alumnos que asistían a IES, bajo un principio de focalización –a los estudiantes que más lo requirieran– e independiente del tipo de carrera o institución en que se matricularan. El sistema debía promover, por último, el estudio de carreras cortas y el reconocimiento de estudios por parte de universidades a IP y de éstos a CFT (Prieto 1983: 114). La tarea tendría que ser complementada por los gobiernos de la Concertación.

“basados en calificaciones previas asociadas a cupos (Cuba); hasta, en el otro extremo, los “basados en pruebas y cupos, pero que agregan niveles de arancelamiento” (Chile y Colombia).

¹⁰⁹ STC de 27 de febrero de 1990, Rol No 102-1990, c. 3°. Así, la LOCE, en el ámbito de la educación superior, regula materias como la competencia de cada uno de los tipos institucionales que reconoce, da definiciones de los títulos profesionales y técnicos, determina el concepto de autonomía institucional, y establece el procedimiento que conduce a la plena autonomía (el actual licenciamiento).