



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DEL DERECHO

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO
PROPUESTA POR LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR DE 1990, EN RELACIÓN AL RÉGIMEN JURÍDICO
ESTABLECIDO A PARTIR DE 1980.**

GUSTAVO ADOLFO WENZEL WEBER

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

PROFESOR GUÍA:

MARÍA ANGÉLICA FIGUEROA QUINTEROS

Santiago, Chile
Enero 2016

A LAS Y LOS QUE LUCHAN POR UNA EDUCACIÓN PÚBLICA, GRATUITA Y DE CALIDAD

A GABRIELA WEBER Y SILVIA BURGOS POR SU ABRAZO INFATIGABLE

A MI COMPAÑERA DANIELA JARA, PORQUE JUNTOS SONREÍMOS DESPUÉS DE CADA
CANSANCIO

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.	pág. 1
CAPÍTULO 1. RÉGIMEN JURÍDICO EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESTABLECIDO A PARTIR DE 1980.	pág. 11
1.1 Normativa constitucional relevante para la educación superior.	pág. 12
1.1.1 Principio de subsidiariedad.	pág. 12
1.1.2 Autonomía de los grupos intermedios.	pág. 16
1.1.3 Derecho a la educación.	pág. 19
1.1.4 Libertad de enseñanza.	pág. 26
1.2 Normativa de rango legal y reglamentario.	pág. 29
1.2.1 Aporte Fiscal Directo.	pág. 34
1.2.2 Aporte Fiscal Indirecto.	pág. 39
1.2.3 Créditos universitarios.	pág. 43
1.3 Breve síntesis de la normativa analizada.	pág. 54
CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESTABLECIDO A PARTIR DE 1980.	pág. 56
2.1 Despolitización de las instituciones de educación superior.	pág. 58
2.2 Prestación de servicios de educación superior regulada mediante los mecanismos del mercado.	pág. 61

2.3 Subsidiariedad y competencia como principios funcionales a los objetivos planteados.	pág. 63
CAPÍTULO 3. CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.	pág. 67
3.1 Antecedentes previos a la creación de la Comisión de Estudio de la Educación Superior.	pág. 67
3.1.1 Programa de gobierno de la Concertación.	pág. 68
3.1.2 Foro de la Educación Superior.	pág. 73
3.1.2.1 La crítica al “Estado benevolente”.	pág. 76
3.1.2.2 La propuesta de “Estado evaluativo”.	pág. 79
3.1.2.3 Crítica al financiamiento de los estudios universitarios con fondos públicos.	pág. 84
3.2 Aspectos generales de la Comisión.	pág. 87
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.	pág. 93
4.1 Propuestas formuladas por la Comisión.	pág. 94
4.1.1 Propuesta de mantención del <i>statu quo</i> .	pág. 95
4.1.2 Propuestas de incremento de fondos.	pág. 95
4.1.3 Propuestas de modificación.	pág. 96
4.2 Análisis de las propuestas.	pág. 101

CAPÍTULO 5. FUNDAMENTOS DE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA FORMULADAS POR LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.	pág. 107
5.1 Rol del Estado que subyacía a las políticas propuestas por la Comisión.	pág. 107
5.1.1 El concepto de “Estado evaluativo”.	pág. 110
5.1.1.1 Masificación de la matrícula.	pág. 114
5.1.1.2 Relación de las universidades con el mercado.	pág. 115
5.2 Criterios de equidad y calidad.	pág. 118
5.2.1 Equidad.	pág. 118
5.2.2 Calidad.	pág. 123
5.2.2.1 Aplicación del concepto de relevancia.	pág. 123
5.2.2.2 Control del uso de los recursos.	pág. 125
5.2.2.3 Competencia en la asignación de recursos.	pág. 126
5.3 Determinación heterónoma de la actividad universitaria.	pág. 128
CONCLUSIONES.	pág. 132
BIBLIOGRAFÍA.	pág. 139
NORMATIVA JURÍDICA.	pág. 150

INTRODUCCIÓN

Los principales aspectos de la normativa chilena actual sobre financiamiento de la educación superior tienen su origen en las reformas impuestas por la dictadura a partir de 1981. Desde esa fecha el financiamiento público permanente a las universidades tradicionales representa un exiguo porcentaje del presupuesto de éstas. Para obtener recursos adicionales las universidades deben competir por fondos públicos, en virtud de diversos indicadores, y como parte de su financiamiento cobran aranceles a sus estudiantes; quienes, a su vez, dependiendo de su condición económica, pueden postular a una beca para eximirse del pago de aranceles o contraer un crédito para solventar ese gasto. Estas reglas han configurado el sistema de autofinanciamiento de las universidades, conforme al cual el Estado no es responsable de financiar las instituciones de educación superior. Por el contrario, bajo este sistema cada institución debe velar por obtener sus propios recursos, de fuentes privadas, a través del cobro de aranceles y la venta de servicios, y de fuentes públicas, compitiendo con otras universidades por la obtención de recursos adicionales a los aportes permanentes.

Sin duda, la continuidad de los principales aspectos de este régimen jurídico, tras el retorno a la democracia, dependió de decisiones políticas adoptadas desde 1990 en adelante. En este sentido, los estudios sobre educación superior dan cuenta que las conclusiones de la Comisión de Estudio de la Educación Superior, creada en 1990 por el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, orientaron las políticas adoptadas en esta materia por los gobiernos de la coalición Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante “Concertación”) entre 1990 y 2010¹.

¹ En este sentido ver Arellano, José: *Reforma educacional. Prioridad que se consolida* (Santiago: Ed. Los Andes, 2000), p. 75; Brunner, José Joaquín: *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)* (Santiago: Ed. Universidad Diego Portales, 2009), p. 295; y Salazar, José M. y Leihy, Peodair S.: “El manual invisible: tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010)” 21 *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* (2013), 1-34, p. 10. [En línea] <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1127>> [consulta: 31-12-15].

En efecto, en 1990, el gobierno del Presidente Patricio Aylwin planteó “(...) la educación superior atraviesa por un período crucial de definiciones, habiendo experimentado un desarrollo explosivo de su base institucional que no ha ido acompañado por un incremento de sus capacidades de gobierno, financiamiento, coordinación y evaluación de sus actividades”². En otras palabras, dos circunstancias exigían que se tomaran decisiones en materia de educación superior: el aumento en el número de universidades y el consecuencial incremento de la matrícula universitaria. Atendido lo anterior, mediante el Decreto Supremo N° 529 de 1990, el gobierno de Aylwin creó la Comisión de Estudio de la Educación Superior, también conocida como “Comisión Brunner” (en adelante la Comisión)³. Conforme al art. 1° del DS N° 529, la Comisión debía preparar y proponer una política de desarrollo del sistema de educación superior y modificaciones a la legislación vigente en esta materia⁴.

Respecto a la formación de la Comisión, sus miembros fueron convocados en su calidad de expertos en educación superior. A estos, el gobierno les exigió la obtención de consensos, en tanto las políticas sobre educación superior requerían “(...) continuidad y estabilidad”⁵ y se formularían “(...) como políticas de Estado antes que políticas de un Gobierno, de un periodo o de un Presidente”⁶. Por lo tanto, desde su creación la Comisión se caracterizó por la búsqueda de consensos y por circunscribir el ámbito del debate a los conocimientos técnicos y experiencia de los comisionados.

² DS N° 529 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 16 de julio de 1990, que crea Comisión de Estudio de la Educación Superior, considerandos, 3° párrafo.

³ La denominación “comisión Brunner” se debe a su presidente José Joaquín Brunner.

⁴ Para efectos de esta investigación, entenderemos por políticas, las decisiones o medidas adoptadas por un gobierno consideradas en su conjunto y formuladas en forma coherente. Aguilar Villanueva agrega a esta definición de política, que las medidas deben ser ejecutadas mediante un curso de acción y manteniendo una estrategia comunicacional al respecto. Ver Aguilar Villanueva, Luis: *La Hechura de las Políticas* (México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992), pp. 22 a 28.

⁵ Comisión de Estudio de la Educación Superior: *Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa. Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior* (Santiago: Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1991), p. xi. [En línea] <http://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/Una_Politica_para_el_Desarrollo/Una_politica_para_el_Desarrollo_Libro_Completo.pdf> [consulta: 31-12-15].

⁶ Ibid., p. xi. En el mismo sentido, DS N° 529, considerandos, 7° párrafo.

Las principales propuestas de política formuladas por la Comisión consistían en otorgar financiamiento público a las universidades través de fondos concursables y convenios entre estas instituciones y el Estado; limitar el uso de los recursos públicos a la ejecución del proyecto objeto del respectivo concurso o convenio; promover la venta de servicios y otras fuentes de financiamiento privado de las universidades; y modificar los requisitos para postular a becas y créditos, en cuanto al tipo de universidad en que se debía matricular el estudiante. En cuanto a sus fundamentos, la Comisión sostuvo que sus recomendaciones se basaban en la promoción de los criterios de equidad y calidad en la formación de técnicos, profesionales, científicos y académicos⁷.

Ahora bien, los análisis que se han realizado acerca de las propuestas formuladas por la Comisión, han concluido que éstas implicaban un cambio sustantivo respecto a las políticas implementadas por la dictadura. En este sentido, José Joaquín Brunner, presidente de la Comisión, ha sostenido que “(...) todos los rasgos característicos de aquellas políticas [implementadas entre 1980 y 1989] fueron revertidos a partir de 1990. Es decir, con la recuperación de la democracia, el diseño original —de corte netamente neoliberal— es abandonado, justo en el aspecto más esencial de dicho diseño, que consistía en el retiro del Estado de sus responsabilidades directas e indirectas en el campo de la educación superior (...)”⁸. En el mismo sentido, Bernasconi y Rojas sostienen que el gobierno de Aylwin, al crear la Comisión, tenía la intención de cambiar las bases del sistema de educación superior introduciendo radicales reformas en materia de financiamiento⁹.

⁷ Ibid., pp. vii y 60. Estos criterios ya habían sido establecidos en el DS N° 529, considerandos, 2° párrafo.

⁸ Brunner, José Joaquín: “Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha” En Jiménez, Mónica y Durán, Francisco (Ed.): *Un Recorrido por la Historia Reciente de la Educación Superior Chilena* (Santiago: Corporación Santo Tomás, 2011), 21-39, pp. 30 y 32

⁹ Bernasconi, Andrés y Rojas, Fernando: *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980 – 2003* ([s.l.]: IESALC – UNESCO, 2003), p. 54. [En línea] <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140395s.pdf>> [consulta: 01-01-16].

Sin embargo, no es posible corroborar estas conclusiones si comparamos la normativa impuesta durante el régimen militar con las propuestas de la Comisión.

En efecto, la normativa sobre financiamiento de la educación superior establecida a partir de 1980, implementaba el principio de subsidiariedad y promovía la competencia entre universidades. El principio de subsidiariedad, recogido por disposiciones de la Constitución de 1980, es un criterio de atribución de funciones al Estado, que otorga primacía a la actividad de los particulares, de modo tal que a aquel sólo le compete asumir las funciones que los particulares no son capaces o no desean llevar a cabo. En materia de financiamiento universitario, la aplicación del principio de subsidiariedad implicó otorgar primacía a las fuentes privadas de financiamiento, incluyendo el cobro de aranceles; y entregar subsidios a los estudiantes que no contaban con la capacidad económica para pagar dichos aranceles. A su vez, la competencia entre universidades, por recursos públicos y privados, provocó que el sistema de educación superior se comportara como un mercado en el que las instituciones se disputan por el éxito económico de sus respectivos proyectos educativos.

A su vez, las recomendaciones de política formuladas por la Comisión conducían al aumento del financiamiento privado de las universidades, al fortalecimiento de la competencia entre ellas, al control del uso de los recursos y al otorgamiento de aportes públicos a instituciones privadas.

Atendido lo anterior, nuestra hipótesis principal es que las propuestas de la Comisión ratificaron los principios de la normativa sobre financiamiento universitario impuesta por el régimen militar, esto es, la subsidiariedad del Estado y la promoción de la competencia entre universidades. A su vez, ambos principios pueden ser vinculados a los fundamentos ofrecidos por la Comisión, en términos que la equidad puede ser reinterpretada como el nuevo fundamento del principio de subsidiariedad, y la calidad como el nuevo fundamento para la competencia entre universidades.

Esta hipótesis principal nos permite formular la siguiente hipótesis secundaria.

La creación de la Comisión fue una medida implementada por el primer gobierno democrático con el propósito de legitimar la continuidad del sistema de financiamiento universitario impuesto en los ochenta, a través de dos características de aquel organismo: la búsqueda de consensos y el supuesto carácter técnico de su labor.

Para comprobar las hipótesis principal y secundaria, en el capítulo 1, describiremos la normativa sobre financiamiento universitario promulgada por la dictadura. Esto implica revisar la regulación de rango legal y reglamentario, así como la normativa constitucional relevante para nuestro estudio. En el capítulo 2 sistematizaremos los fundamentos que ofreció el gobierno militar respecto a la regulación antes descrita. Las principales fuentes de este capítulo son las declaraciones del Ministerio del Interior “sobre Nueva Legislación Universitaria” y “sobre Nueva Ley de Financiamiento Universitario”, ambas publicadas en enero de 1981. En el capítulo 3 estudiaremos la creación de la Comisión de Estudio de la Educación Superior y los objetivos de esta medida implementada por el poder ejecutivo. Para ello, revisaremos el programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia; los documentos elaborados por el presidente de la Comisión, José Joaquín Brunner, y por otros autores en el Foro de la Educación Superior; y las consideraciones que tuvo en vista el gobierno para crear la Comisión, expresadas en el DS N° 529. En el capítulo 4 analizaremos las propuestas de política sobre financiamiento universitario formuladas por la Comisión, extraídas del Informe evacuado por este organismo. Finalmente, en el capítulo 5 sistematizaremos los fundamentos ofrecidos por la Comisión respecto a las propuestas antedichas, a partir de su Informe y de documentos publicados por su presidente antes y después del funcionamiento de la Comisión.

En la actualidad resulta evidente que los gobiernos de la Concertación optaron por continuar con el sistema de financiamiento de la educación superior impuesto por la

dictadura. En este sentido, la Comisión de Estudio de la Educación Superior se creó en el contexto histórico denominado “transición a la democracia”. Este periodo se caracterizó por la búsqueda de consensos entre las dos fuerzas políticas hegemónicas; la consolidación del sistema económico neoliberal impuesto por la dictadura, a través de reformas destinadas a perfeccionar su funcionamiento y evitar sus excesos; y la formulación de políticas, concediendo mayor relevancia a lo que se aduce como razón técnica, antes que a la deliberación democrática y a la expresión de intereses sociales.

A pesar de lo anterior, el análisis de las propuestas de la Comisión es relevante por al menos tres razones.

En primer lugar, esta investigación asume como supuesto que las propuestas de política formuladas por la Comisión sirvieron de base a la normativa dictada por los gobiernos de la Concertación entre 1990 y 2010. Existen antecedentes para partir de este supuesto. Como ya se dijo, las investigaciones en la materia coinciden en esto. En el mismo sentido, el Ministro de Educación de la época, Ricardo Lagos E., en su discurso durante la entrega del Informe de la Comisión manifestó que “[e]l Gobierno comparte en buena medida los objetivos propuestos por la Comisión y hace suyas las recomendaciones que se contienen en el documento”¹⁰.

Las medidas implementadas entre 1990 y 2010, corroboran lo anterior. Así por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior “MECESUP”, ejecutado a partir de 1999 por el Ministerio de Educación en virtud de un convenio suscrito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, otorga recursos a las universidades a través de dos instrumentos de financiamiento recomendados por la Comisión: fondos concursables (denominado “Fondo de Innovación Académica”) y convenios de desempeño. Asimismo, a partir de la segunda versión del programa MECESUP, ejecutada desde el año 2005, el ámbito de instituciones que pueden postular

¹⁰ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. xii.

a estos instrumentos de financiamiento se amplió a las universidades privadas acreditadas, tal como lo recomendaba la Comisión. En el mismo orden de ideas, la Ley N° 20.027 del año 2005 que creó el Crédito con Aval del Estado permitió que postularan a él estudiantes matriculados en universidades acreditadas, ya fueran tradicionales o privadas. Por lo tanto, las propuestas de políticas formuladas por la Comisión gozaron de trascendencia y constituyen un interesante objeto de estudio.

En segundo lugar, la atención que ha recibido la Comisión como objeto de estudio no es proporcional al alcance histórico de sus propuestas. No existen investigaciones jurídicas que hagan referencia a ella, y desde otras disciplinas son escasas las investigaciones que tratan las conclusiones de esta instancia. De estos estudios, sólo dos analizan directamente las conclusiones de este organismo, siendo ambos de su presidente José Joaquín Brunner¹¹.

Y en tercer lugar, como ya señalamos, las investigaciones referidas en el párrafo anterior han concluido que las propuestas formuladas por la Comisión implicaban profundas modificaciones a las políticas implementadas por el régimen militar.

Por el contrario, la hipótesis principal de esta investigación controvierte tales afirmaciones y sostiene que las propuestas de política formuladas por la Comisión guardan una línea de continuidad con los principios de la normativa establecida a partir de 1980.

¹¹ Ver Brunner, José Joaquín: “Educación Superior en Chile: Fundamentos de una Propuesta”. Documento de trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y Cultura N° 9, Junio de 1991; y Brunner, José Joaquín: “La formulación de una nueva política de Educación Superior en Chile” En Brunner, José Joaquín, Courard, H. y Cox, Cristián: *Estado, Mercado y Conocimiento: Políticas y Resultados en la Educación Superior Chilena 1960-1990*. Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: FLACSO, 1992), 223-278. En cuanto a otras investigaciones ver Arellano, Op. Cit; Bernasconi y Rojas, Op. Cit.; Brunner, José Joaquín, *Educación superior en Chile. Instituciones...*, Op. Cit.; Brunner, José Joaquín y Uribe, Daniel: *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior* (Santiago: Ed. Universidad Diego Portales, 2007); y Salazar y Leihy, Op. Cit.

Atendido lo anterior es necesario explicitar y sistematizar las propuestas de política y fundamentos ofrecidos por la Comisión.

Antes de terminar, debemos dejar establecidas dos precisiones metodológicas. En primer lugar, para describir las características de los mecanismos de financiamiento creadas por el régimen militar así como de los propuestos por la Comisión, distinguiremos entre el financiamiento dirigido a los estudiantes y aquel dirigido a las instituciones:

1. Financiamiento dirigido a los estudiantes.

Estos aportes tienen por objeto cubrir el costo de los aranceles universitarios de cada estudiante al que se haya concedido este tipo de financiamiento. A este tipo de fondos postula y se le concede al estudiante, individualmente considerado, no a la universidad; a pesar de que el Estado lo pague directamente a la institución en que se encuentra matriculado el estudiante. El Ministerio de Educación denomina actualmente a este tipo de aportes como “Ayudas Estudiantiles”, y consisten fundamentalmente en becas y créditos.

2. Financiamiento dirigido a las instituciones.

A diferencia de la categoría anterior, este tipo de aportes tiene por objeto financiar directamente a las universidades y el cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y extensión. A esta forma de financiamiento se le denomina también aporte basal.

El financiamiento dirigido a las instituciones se puede subclasificar a su vez en:

- i. Aportes permanentes: son aquellos cuya entrega a la respectiva institución es asegurada por ley, incluido su monto.

- ii. Aportes condicionados: son aquellos cuya entrega a la respectiva institución (o su monto) no está garantizada, sino que depende de mecanismos de competencia entre universidades, o de la celebración de convenios con el Estado.

En segundo lugar, a lo largo del presente trabajo distinguiremos entre universidades tradicionales y privadas. Usaremos el término universidades tradicionales para referirnos a las existentes con anterioridad a 1981 (universidades de Chile, Católica de Chile, Católica de Valparaíso, Técnica del Estado, de Concepción, Austral, Técnica Federico Santa María y del Norte), y las derivadas de estas. Las universidades derivadas son el resultado de los procesos de reorganización de las universidades tradicionales, mediante la desmembración de sus sedes regionales. Así por ejemplo se crea a la Universidad de Valparaíso, derivada de la Universidad de Chile, sede Valparaíso.

Dentro de las universidades tradicionales distinguiremos entre universidades particulares y estatales. Con el término universidades particulares nos referiremos a las instituciones de este carácter anteriores a 1981 o sus derivadas, esto es, las que forman parte de las universidades tradicionales sin ser propiedad del Estado. Estas últimas se denominan universidades estatales.

A la vez usaremos el término universidades privadas para referirnos a las instituciones creadas al amparo del DFL N° 1 del Ministerio de Educación, publicado el 3 de enero de 1981.

Por último, nuestro objeto de estudio serán las propuestas de política formuladas por la Comisión de Estudio de la Educación Superior. En consecuencia no analizaremos el proyecto de ley redactado por la Comisión, que constituía su segundo encargo. El proyecto no prosperó en el Congreso y carece de la trascendencia que los autores sí le atribuyen al Informe evacuado por la Comisión. Tampoco estudiaremos las propuestas sobre financiamiento de los estudios de postgrado, ni de la educación superior técnica ni de la

investigación, esta última a través de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

CAPÍTULO 1. RÉGIMEN JURÍDICO EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESTABLECIDO A PARTIR DE 1980.

A partir de 1980, la dictadura militar estableció un régimen jurídico en materia de financiamiento de la educación superior, diametralmente distinto al existente a la fecha.

Hasta antes de 1974 se asignaban recursos públicos a cada universidad a través de las leyes de presupuesto, y se efectuaban aportes adicionales a través de leyes especiales¹². En general, estos fondos se incrementaron a lo largo de los años¹³. El uso de estos recursos era definido por las universidades, en virtud de su autonomía económica. Los fondos públicos financiaban las funciones universitarias de cada institución, incluida la docencia, lo que permitió la gratuidad de los estudios universitarios. Tras el golpe militar, se mantuvo el mecanismo de asignación a través de leyes de presupuesto, pero los recursos públicos disponibles disminuyeron gradualmente y se eliminó el aporte a través de leyes especiales. Lo anterior condujo a que las universidades comenzarán a exigir a sus estudiantes el pago de aranceles, en forma de arancel diferenciado¹⁴.

El nuevo régimen jurídico, establecido por el gobierno militar, se encontraba compuesto fundamentalmente por la Constitución Política de la República de 1980 (CPR) y por el DFL N° 4 del Ministerio de Educación, publicado el 20 de enero de 1981, que fijaba normas sobre financiamiento de las universidades¹⁵.

¹² Arriagada R., Patricio: *El financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988* (Santiago: FLACSO, 1989), p. 23.

¹³ *Ibid.*, pp. 25 a 29.

¹⁴ *Ibid.*, p. 32.

¹⁵ Completa el esquema, el DFL N° 33 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 27 de octubre de 1981, que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y fija normas sobre financiamiento de la investigación científica y tecnológica. En cuanto a estudios de post-grado en el extranjero, el DFL N° 22 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 15 de abril de 1981, que creó un programa especial de 400 becas. Asimismo, en 1988 se estableció un programa especial de becas, denominado “Becas Primera Dama de la Nación”, mediante la Ley N° 18.681 que establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal, publicada el 31 de diciembre de 1987, y el DS N° 68

Además forman parte de este estatuto jurídico, otras disposiciones de rango legal y reglamentario que complementan el instrumento legal ya mencionado.

1.1 Normativa constitucional relevante para la educación superior.

La Constitución de 1980 entró en vigencia el 11 de marzo de 1981. En materia de financiamiento de la educación superior es necesario considerar en nuestro análisis la normativa que establece el principio de subsidiariedad, la autonomía de los grupos intermedios, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

El estudio del marco constitucional dentro del cual se estableció el régimen jurídico del financiamiento de la educación superior exige analizar la doctrina constitucional hegemónica durante el periodo de referencia. Para ello, es preciso considerar que durante las décadas de los ochenta y noventa, prevaleció una interpretación originalista de la Constitución, esto es centrada en la lectura, aplicación y enseñanza de su texto interpretado a la luz de la opinión particular de los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (en adelante CENC o Comisión Ortuzar) expresada en sus Actas¹⁶. Por lo tanto, el siguiente análisis se funda en el estudio de la Constitución realizado por académicos que han seguido este criterio de interpretación tales como Alejandro Silva Bascañán y Enrique Evans de la Cuadra.

1.1.1 Principio de subsidiariedad.

del Ministerio de Educación Pública publicado el 19 de marzo de 1988 que aprueba el reglamento de este programa especial de becas. Esta beca no se analizará ya que sólo establecía becas de mantención y no se dirigía exclusivamente a estudiantes de educación superior.

Consideramos que el nuevo régimen jurídico sobre educación superior se estableció a partir de 1980, porque la principal normativa legal, esto es los DFL N° 1 y 4, se dictaron en virtud del DL N° 3.541 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 13 de diciembre de 1980.

¹⁶ El término originalismo, aplicado al constitucionalismo chileno, se encuentra en Bassa, Jaime: “La pretensión de objetividad como una estrategia para obligar. La construcción de cierta cultura de hermenéutica constitucional a fines del siglo XX” En *2 Estudios Constitucionales* (2013), 15-46, pp. 33 a 35.

El principio de subsidiariedad es un criterio de atribución de funciones al Estado, que otorga primacía a la actividad de los particulares, de modo tal que a aquel sólo le compete asumir las funciones que los particulares no pueden o no desean llevar a cabo. En otras palabras, el Estado, en principio, no puede hacer nada que los particulares realicen, debiendo actuar sólo en subsidio de estos¹⁷.

La relevancia de este principio se debe a que fija el rol del Estado. En virtud de su aplicación, el rol del Estado se define como subsidiario.

A pesar de que el principio de subsidiariedad no está expresamente consagrado en la CPR, la doctrina ha sostenido que se desprende de su artículo 1° inciso 3° que reconoce y ampara a los grupos intermedios y les garantiza autonomía para el cumplimiento de sus fines específicos, y de otras disposiciones como aquella que establece el derecho a desarrollar cualquier actividad económica y que restringe la posibilidad de que el Estado y sus rganismos desarrollen actividades empresariales (art. 19 N° 11 de la CPR)¹⁸. De ser efectivo, el principio guardaría coherencia con la ausencia de deberes de prestación del Estado en la configuración de los derechos sociales.

Lo cierto es que los operadores jurídicos y políticos de la época en ningún caso dudaron de la vigencia del principio de subsidiariedad en nuestro régimen constitucional. Por lo

¹⁷ Definiciones similares se pueden revisar en Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, V. 4 (Santiago: Jurídica de Chile, 1997), pp. 51 y 52; y en Tapia V., Jorge: “Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización” En *1 Estudios Constitucionales* (2003), 99-111, p. 100. Ambos autores describen el aspecto negativo del principio (deber de abstención) y aspecto positivo (deber de actuación).

Jorge Tapia analiza un segundo significado del principio de subsidiariedad: “(...) el principio supondrá una distribución de funciones entre autoridades de distinto nivel hecha de acuerdo con la capacidad de actuar de cada uno, comenzando por el órgano o entidad más cercano al ciudadano”. Este significado del principio de subsidiariedad permitiría llevar a cabo a la descentralización administrativa, tal como ha sido utilizado en la Unión Europea. Tapia, Op. Cit., pp. 101 y 103 a 106.

¹⁸ Silva Bascuñán, Op. Cit., pp. 45 y ss., y 52. También Cea E., José L.: *Derecho Constitucional Chileno*, T. 1 (Santiago: Eds. Universidad Católica de Chile, 2008), p. 17.

tanto, debemos considerar a este principio como parte integrante de la Constitución de 1980, que ha determinado el rol del Estado a partir de su vigencia.

El principio de subsidiariedad proviene de una concepción conservadora del Estado. Su formulación original se puede encontrar en textos de la versión más conservadora de la doctrina social de la Iglesia: principalmente en la Encíclica *Cuadragesimo Anno* de Pío XI¹⁹. La elaboración teórica de este principio respondió al propósito de la Iglesia, en ese periodo, de oponerse al liberalismo y a los incipientes regímenes socialistas.

De la citada encíclica se desprende que la subsidiariedad consistiría en el respeto por parte de los grupos sociales más grandes a los más chicos, y en consecuencia, del Estado a los grupos intermedios. Es decir, se atribuye a cada organización un deber de actuar conforme a su respectivo rol.

En Chile, el principio de subsidiariedad aparece en uno de los primeros documentos de definición ideológica de la dictadura, la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile” del 11 de marzo de 1974, en estrecha relación con los conceptos de grupos

¹⁹ “79. Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.

“80. Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija.

“Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función ‘subsidiaria’, el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación”.

Pío XI: *Carta Encíclica Cuadragesimo Anno* (1931). [En línea] <http://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html> [consulta: 02-01-16].

intermedios y poder social²⁰. Asimismo, las primeras alusiones al principio de subsidiariedad, en la Comisión Ortúzar, provinieron de Jaime Guzmán quien lo asoció a los grupos intermedios y a la distinción entre poder político y poder social²¹. Así, según esta formulación, el principio de subsidiariedad descansa sobre la distinción entre poder político y poder social. El primero estaría constituido por las autoridades, quienes deben velar por el bien común, mientras que el segundo estaría compuesto por los grupos intermedios, que tienen autonomía para el cumplimiento de sus fines específicos y sirven de vehículo para canalizar la participación social. Bajo esta concepción, son desvirtuadas las categorías liberales de democracia, representación y gobierno de las mayorías, mediante una visión de la organización política cercana al corporativismo (a pesar de que los documentos oficiales del gobierno militar y de sus ideólogos, como Jaime Guzmán, rechacen expresamente el corporativismo).

De lo dicho, se desprende que el principio de subsidiariedad trae aparejado la reducción de funciones del Estado; el desplazamiento de centros de decisiones públicas del Estado al mercado; el énfasis en las libertades dentro de las garantías constitucionales, entendidas como deberes de abstención por parte del Estado; y en el plano económico, la aparición de mercados derivados de servicios que antes prestaba el Estado.

Son precisamente estas consecuencias las que han hecho atractivo el principio de subsidiariedad a los ojos del neoliberalismo. De hecho, el propio M. Friedman ha expuesto el principio de subsidiariedad en clave neoliberal al señalar que “[n]uestros principios no nos ofrecen una línea clara y decisiva sobre hasta qué punto es apropiado usar el gobierno [o el Estado] para obtener en forma conjunta lo que nos sería difícil o imposible conseguir

²⁰ República de Chile: *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, 11 de marzo de 1974, pp. 3 y 4, 7 a 9. [En línea] <http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf> [consulta: 02-01-16].

²¹ Silva Bascuñán, Op. Cit., p. 45. Ver además República de Chile: *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*. Sesión 9°, p. 7 [En línea] <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r> [consulta: 02-01-16].

separadamente a través del simple intercambio voluntario”²². De esta forma, Friedman usa el mismo criterio que el principio en comento para determinar las funciones propias del Estado: la capacidad y decisión de los particulares para realizarlas.

Es probable que este carácter funcional del rol subsidiario del Estado al neoliberalismo, sea la razón para que este principio no fuera cuestionado a lo largo del periodo en estudio, a pesar de las diferencias políticas dentro de los ideólogos del régimen militar, entre conservadores, nacionalistas o corporativistas, y neoliberales.

En consecuencia, el principio de subsidiariedad constituye una opción ideológica de la dictadura, expresada a través de la Constitución y del ordenamiento jurídico en general, que determina el reducido rol del Estado, y que constituye una adecuada definición institucional para el neoliberalismo.

1.1.2 Autonomía de los grupos intermedios.

Según el artículo 1° inciso 3°, el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios y les garantiza autonomía para el cumplimiento de sus propios fines específicos.

La categoría constitucional de grupos intermedios es relevante para nuestra investigación, ya que dentro de ella caben las universidades, salvo las estatales que son servicios públicos²³.

El concepto de grupos intermedios es ajeno al constitucionalismo liberal del siglo XIX y al constitucionalismo social elaborado durante el siglo XX, lo que dificulta su definición.

²² Friedman, Milton: *Capitalism and Freedom* (Chicago: The University of Chicago Press, 1982), p. 34 (traducción libre).

²³ Sin perjuicio de lo anterior, como se verá los principales efectos del concepto de grupos intermedios se hicieron extensibles a todas las universidades.

De lo dicho por la doctrina chilena, podemos señalar que el concepto de grupos intermedios se compone de los siguientes elementos²⁴:

1. Se trata de un grupo de personas que conforman una “(...) voluntad colectiva diferente a la de cada uno de sus miembros.”²⁵
2. El grupo es formado voluntariamente por sus integrantes. Por lo mismo no se considera la familia como grupo intermedio²⁶.
3. El grupo debe poseer una vinculación sostenida y constante en el tiempo²⁷. Es decir, un mero acuerdo colectivo accidental, destinado a su término con la consecución de un objetivo en particular no puede considerarse como grupo intermedio.
4. A consecuencia del punto anterior, la voluntad de los miembros no es un requisito suficiente en su formación, sino que requieren razones de vinculación ajenas a un mero producto volitivo. Según Jaime Guzmán, los grupos intermedios se forman en razón de la “común vecindad o actividad” de los miembros²⁸.
5. Fines específicos dependientes de la naturaleza del grupo. Es decir, existirían fines específicos para las empresas, los sindicatos, los gremios, los partidos, las universidades, etc; no pudiendo cada grupo exceder su función.
6. El concepto de grupo intermedio es distinto al de persona jurídica. Habrían grupos intermedios que no están constituidos como persona jurídica, y viceversa. Lo

²⁴ Silva Bascañán, Op. Cit., pp. 43 y ss.

²⁵ Ibid., p. 44.

²⁶ Ídem. Sin embargo en Ibid., p. 51, Silva Bascañán da la misma explicación, señalando que la calificación de la familia como grupo intermedio depende “de la letra y objetivo de la norma”.

²⁷ Este grupo debe estar dotado de cierta “unidad y permanencia” o “de permanente vinculación”. Ibid., p. 43.

²⁸ Ibid., p. 45. Además República de Chile, *Actas Oficiales...*, Sesión 9º, p. 7.

anterior se debería a que la existencia o actuación de los grupos intermedios no deriva de la voluntad del Estado²⁹.

De lo anterior, se desprende que el concepto de grupos intermedios no guarda conformidad con la concepción moderna de las entidades colectivas. Esta concepción moderna le atribuye un carácter accidental y excepcional a las entidades colectivas, y entiende su existencia como atribución de efectos jurídicos a la actuación de un grupo de personas, por parte de los órganos del Estado. Además, se les permite asumir el cumplimiento de cualquier fin lícito, no encontrándose limitadas por su naturaleza³⁰.

Por el contrario, el concepto de grupos intermedios proviene de la misma matriz teórica católica conservadora descrita en relación al principio de subsidiariedad.

Bajo esta concepción, los grupos intermedios constituyen el poder social, en oposición al poder político. Aquellos serían el más adecuado instrumento de participación social, en la esfera de sus fines específicos, ya que podrían expresar ante el poder político sus intereses específicos.

Al igual que el principio de subsidiariedad, la autonomía de los grupos intermedios apareció evocada en la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, de forma íntimamente ligada con el principio de subsidiariedad y la descentralización funcional³¹. En cuanto al articulado de la CPR, Jaime Guzmán fue quien incorporó el concepto de “grupos intermedios” al proyecto, aludiendo expresamente a la distinción entre poder político y poder social³².

²⁹ Silva Bascuñán, Op. Cit., pp. 44 y 51.

³⁰ Para el desarrollo en Chile del concepto de persona jurídica ver Alessandri R., Arturo y otros: *Tratado de Derecho Civil. Partes preliminar y general*, T. I (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1998), pp. 497 a 607, y Puelma A., Álvaro: *Sociedades*, T. I (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 2001), pp. 91 a 98.

³¹ República de Chile, *Declaración de Principios...*, Op. Cit., pp. 3 y 4, 7 a 9.

³² Silva Bascuñán, Op. Cit., p. 45. Además República de Chile, *Actas Oficiales...*, Sesión 9º, p. 7.

Para el régimen militar, la descentralización ideológica consistía en el pleno ejercicio del poder social por parte de los grupos intermedios en virtud de su autonomía para el cumplimiento de sus fines, y en conformidad al principio de subsidiariedad. A su vez, la despolitización y la tecnocracia serían presupuestos de la descentralización funcional³³. La despolitización permitiría el pleno ejercicio del poder social ya que, bajo esta doctrina, la influencia política en la actuación de los grupos intermedios impediría su autonomía y excedería los límites de sus fines. Se promovía, por lo tanto, la participación social despolitizada. Según la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, los gremios, en su calidad de grupos intermedios, harían un aporte técnico al poder político, prevaleciendo “la palabra de los que saben sobre las consignas” en una sociedad en que “los problemas son cada vez más técnicos y menos ideológicos”³⁴. Así, la doctrina de los grupos intermedios daba primacía a la tecnocracia, entendida como la adopción de decisiones políticas por parte de ciudadanos ejerciendo su calidad de técnicos, sin un adecuado control político democrático.

A nuestro juicio, la principal característica de los grupos intermedios es la definición heterónoma de sus fines específicos, conforme a su naturaleza, y la ejecución de sus actividades en cumplimiento de aquellos fines. En ello precisamente radia el carácter conservador y autoritario de la categoría de grupos intermedios, y de la fórmula “autonomía en el cumplimiento de sus fines”.

Así, el objetivo autoritario de la despolitización de todas las instancias colectivas de decisión proviene de la limitación de la actividad de los grupos intermedios a sus fines específicos. En este caso, ningún grupo intermedio, incluidas las universidades, podría realizar actividades políticas en su interior ni recibir influencias políticas ya que no ejercería de modo adecuado su autonomía, excediendo sus fines específicos.

³³ República de Chile, *Declaración de Principios...*, Op. Cit., pp. 8 y 9.

³⁴ *Ibid.*, p. 9.

1.1.3 Derecho a la educación.

El artículo 19 N° 10 de la Constitución de 1980, en su versión original, disponía:

“La Constitución asegura a todas las personas: (...)

10°.- 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; (...).”

El derecho a la educación aparece enunciado en el catálogo de garantías de la CPR. No obstante, lo sustancial de su contenido sólo tiene un carácter declarativo, ya que no existen prestaciones concretas a las que se obligue el Estado. El único contenido prestacional del derecho a la educación, tal como estaba expresado en el texto original de la CPR, era la obligación del Estado de financiar un sistema gratuito de educación básica obligatoria que asegurara el acceso a ella de toda la población. Según la CPR, los sujetos pasivos del derecho a la educación son los padres. Por lo tanto el Estado se abstendría en principio de prestar servicios de educación y de asumir el costo de la educación.

Para explicar la redacción de este numeral del art. 19 de la CPR y de la interpretación que la doctrina hizo de él, es necesario acudir a las Actas de la CENC. Los redactores de la Constitución entendieron el concepto de educación de forma mucho más amplia que la enseñanza. Tras una discusión, el presidente de la CENC concluyó que en un “sentido amplio” la educación comprende la enseñanza, instrucción o transmisión metódica de conocimientos y la “formación moral, cívica y social” de quien se educa³⁵. De aquella discusión proviene el objetivo de obtener el pleno desarrollo de la persona en todas las etapas de su vida³⁶.

Sin embargo, precisamente esta definición de educación sirve para negar la posibilidad de una efectiva prestación por parte del Estado. Si la educación es mucho más amplia que la enseñanza o transmisión sistemática de conocimientos, y comprende fundamentalmente una actividad tan intangible como la “formación moral” que permita al sujeto tender a la “práctica de la virtud”³⁷, resulta coherente que la eventual actividad del Estado no satisficiera de modo suficiente su finalidad. En este sentido, Silva Bascuñán llega a señalar que “(...) podría ocurrir que quien recibió enseñanza no obtuvo educación”³⁸.

La falacia radica precisamente en la amplitud de la definición de educación elaborada por la CENC y sostenida por la doctrina. La extensión del término a objetivos intangibles como la “formación moral” y la “práctica de la virtud” permite negar que el Estado sea la entidad idónea para educar. Asimismo, esta interpretación permitiría desatender la enseñanza o transmisión sistemática de conocimientos ya que no satisface de forma

³⁵ Silva Bascuñán, Op. Cit., p. 179. Además República de Chile, *Actas Oficiales...*, sesión 141, p. 20. Esta concepción de la educación coincide con su posterior formulación en el artículo 2° de la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza que la define como “(...) el proceso permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en nuestra identidad nacional, capacitándolas para convivir y participar en forma responsable y activa en la comunidad”.

³⁶ Silva Bascuñán, Op. Cit., p. 179.

³⁷ Ibid., p. 172.

³⁸ Ibid., p. 173.

suficiente el objetivo de la educación. En igual sentido, sostener que enseñanza y educación son términos independientes, implicaría afirmar que pueden existir personas que hayan recibido educación pero no enseñanza, respecto a las cuales se habría dado cumplimiento a esta garantía constitucional. Una vez más, la argumentación forma parte de una concepción conservadora de la sociedad, según la cual el principal objetivo público consiste en la preparación moral de cada individuo.

La amplitud de contenido que la CENC atribuyó al término “educación” y el objetivo fundamental de “formar moralmente para la práctica de la virtud”, otorgaron una justificación del derecho preferente y del deber de los padres de educar a sus hijos, ya que según la doctrina por “mandato de la naturaleza” ellos tendrían la aptitud para dirigir tal formación³⁹. Asimismo, la atribución a los padres del derecho y deber de educar a sus hijos guarda conformidad con el principio de subsidiariedad que informa la CPR, ya que el Estado no cumpliría una función que debe ser asumida preferentemente por las familias⁴⁰.

Según el N° 10 del artículo 19, las obligaciones del Estado eran las siguientes:

1. Otorgar especial protección al ejercicio del derecho preferente de los padres de educar a sus hijos.

Esta obligación fue caracterizada por Jaime Guzmán como un énfasis de la obligación del Estado de proteger el ejercicio de todos los derechos, y según Evans incluye la abstención del Estado de intervenir en el ejercicio del derecho a la educación⁴¹.

³⁹ Ibid., pp. 176 y 177. En cuanto a la formulación como derecho y deber, Silva Bascuñán cita encíclicas e instrumentos de derecho canónico que tratan la educación de la misma forma. Ver Ibid., pp. 181 y 182.

⁴⁰ Según Silva Bascuñán, la expresión “preferente” manifiesta en la disposición la función subsidiaria del Estado. Ver Ibid., p. 183.

⁴¹ Ibid., pp. 191 y 192. Ver además República de Chile, *Actas Oficiales...*, sesión 142, pp. 7 y 8; y Evans de la Cuadra, Enrique: *Los derechos constitucionales*, T. II (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1986), p. 177.

2. Financiar un sistema gratuito que permita la obligatoriedad de la Educación Básica, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.

Esta es el único deber de prestación garantizado por el Estado, durante el periodo en estudio.

3. 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.

Para Silva Bascuñán, la obligación de fomento es una manifestación del principio de subsidiariedad ya que al Estado no le corresponde prestar el servicio de educación sino que debe incentivar la iniciativa de los particulares. El mismo autor entiende satisfechos los deberes de estímulo a la investigación con el Conicyt y el Fondecyt, de estímulo a la creación artística con la protección de la propiedad intelectual y de protección e incremento del patrimonio cultural de la nación con la Ley sobre Monumentos Nacionales⁴².

Al interior de la CENC se rechazó expresamente la posibilidad de financiar un sistema gratuito de educación superior. Se atribuye a Jaime Guzmán la explicación de tal rechazo, ya que afirmó que el Estado debía garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al reducido número de cupos de enseñanza superior, debiendo el Estado restringir estos a los que requiera la “realidad nacional” y la “necesidad del país”⁴³. Asimismo, Evans señaló que el derecho a la educación superior tenía un carácter restringido por lo que se debía permitir el acceso sólo de los más capaces e idóneos⁴⁴.

⁴² Silva Bascuñán, Op. Cit., pp. 217, y 221 a 223.

⁴³ Ibid., pp. 215 y 216. Ver además República de Chile, *Actas Oficiales...*, sesión 144, p. 14.

⁴⁴ Evans de la Cuadra, Enrique: *Los derechos constitucionales*, V. 2 (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, impresión de 1999), p. 333.

Sin embargo, ninguno de los argumentos anteriores conducía lógicamente al rechazo del financiamiento estatal y de la gratuidad de la educación superior. La necesidad de restringir los cupos de enseñanza superior a los requerimientos de la “realidad nacional” y de la “necesidad del país” pudo adoptar otro tipo de soluciones centradas en los procesos de selección, y no en el pago de aranceles. Lo mismo vale para el argumento que privilegiaba el acceso de los más capaces e idóneos. A nuestro juicio, los argumentos falaces se explican en la concepción neoliberal que entronca con el principio de subsidiariedad. Bajo esta matriz teórica, las decisiones públicas se adoptan de modo más eficiente en el mercado, ya que los precios que los consumidores están dispuestos a pagar por un determinado servicio informan la valoración de estos servicios en el mercado. Según Friedman, esta es una función de los precios⁴⁵.

En consecuencia, en la CENC La redacción del numeral 10° del art. 19 de la CPR, estuvo influenciada por una concepción conservadora de la educación, de la familia y del Estado, así como por el principio de subsidiariedad. Esto condicionó, a su vez, la interpretación originalista del derecho a la educación efectuada por la doctrina.

A pesar de ello, los miembros de la CENC caracterizaron el derecho a la educación como un derecho social. Se atribuye a Evans la primera formulación de este carácter al justificar su distinción con la libertad de enseñanza⁴⁶. El mismo comisionado identificó a la comunidad en general con la participación de los padres, como el sujeto pasivo del derecho a la educación⁴⁷.

Sin embargo, los miembros de la CENC no justifican el carácter social del derecho a la educación. Por el contrario, manifiestan incluso juicios contradictorios. Tras afirmar

⁴⁵ Friedman, Milton y Friedman, Rose: *Free to Choose* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980), pp. 13 a 24 (traducción libre).

⁴⁶ Silva Bascuñán, Op. Cit., pp. 172 y 173. Ver además Evans, Op. Cit., 332. Sin embargo, del Acta de la sesión N° 141 de la Comisión Ortúzar se desprende que el Sr. Ovalle realizó primero la distinción atendiendo a la efectividad de la protección de ambos derechos.

⁴⁷ Evans, Op. Cit., 332.

que el derecho a la educación es un derecho social, Evans interpreta los deberes del Estado antes enunciados, así como el deber de la comunidad, como una norma declaratoria de principios que compromete la responsabilidad ética y política de las autoridades ante la opinión pública⁴⁸. Asimismo, se negó expresamente el recurso de protección para los derechos sociales ya que, a juicio de los miembros de la Comisión Ortúzar, su satisfacción dependía “(...) de la capacidad económica del Estado o de las potencialidades culturales de la población (...)”⁴⁹.

Por lo tanto, no se otorgó protección al derecho a la educación mediante mandatos constitucionales a los poderes del Estado o prestaciones concretas que los ciudadanos pudieran exigir al Estado, siendo característicos de los derechos sociales estos aspectos.

A pesar de que la doctrina no está conteste en su definición, fundamento, estructura y formas de protección, los autores coinciden en que los derechos sociales atribuyen a los sujetos ciertas prestaciones que deben ser satisfechas por el Estado⁵⁰.

En la formulación del derecho a la educación en la CPR, el contenido prestacional, propio de los derechos sociales, es prácticamente inexistente estableciendo sujetos pasivos distintos del Estado (como los padres o la comunidad) y obligándose el Estado a deberes intangibles (salvo respecto a la educación básica).

⁴⁸ Ibid., pp. 333 y 334.

⁴⁹ Silva Bascuñán, Op. Cit., p. 225. Evans señala que este derecho no implica “(...) una prestación de cumplimiento forzado” ni otorga acción cautelar, debido a su dependencia de las condiciones económicas del Estado. Evans, Op. Cit., pp. 332 y 333.

⁵⁰ Así en Prieto Sanchís, L.: “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial” En *22 Revista del centro de estudios constitucionales* (1995), 9-57, pp. 9 y ss.; Alexy, para quien los derechos sociales son derechos a prestaciones en sentido estricto en Alexy, Robert: *Teoría de los Derechos Fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), p. 482, y son parte de los derechos a la acción positiva del Estado en Alexy, Robert: “Sobre los derechos constitucionales a protección” En Alexy, Robert: *Derechos sociales y ponderación* (Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009), 45-84, p. 50; Peces-Barba para quien los derechos sociales tienen por objeto “(...) ayudar a satisfacer necesidades básicas que muchos individuos no pueden alcanzar por sí mismos (...)” en Peces-Barba, Gregorio: “Reflexiones sobre los derechos sociales” En Alexy, *Derechos sociales y ponderación*, Op. Cit., 85-101, pp. 87 y 92 a 94; y Ferrajoli quien los denomina “derechos a prestaciones públicas positivas” en Ferrajoli, Luigi: *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Madrid: Ed. Trotta, S.A., 2004), p. 108.

Lo anterior, no hace posible tratar el derecho a la educación en la CPR como un derecho social propiamente tal, sino que sólo como una disposición con un contenido meramente declarativo.

1.1.4 Libertad de enseñanza.

El artículo 19 N° 11 de la CPR dispone:

“11°.- 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 política partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el 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 libertad de enseñanza tiene la estructura típica de las garantías del constitucionalismo liberal. Constituye un derecho oponible al Estado que protege un ámbito de no intervención. Por lo mismo, impone al Estado deberes correlativos de abstención.

En cuanto a su origen, para el liberalismo, la libertad de enseñanza deriva lógicamente e históricamente de la libertad de pensamiento y conciencia⁵¹.

En el ordenamiento jurídico chileno, coronado por la Constitución de 1980, la libertad de enseñanza ha tenido una protección y desarrollo exorbitante en comparación con el derecho a la educación. Basta con observar su mención en el catálogo de garantías que permiten ejercer el recurso de protección y la preocupación por definir sus límites especialmente por medio de una Ley Orgánica Constitucional, protegida por quórum reforzado.

La libertad de enseñanza no se encuentra definida en este numeral del artículo 19. La norma sólo alude al derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, como uno de los elementos de su contenido, ya que utiliza la expresión “incluye”.

Según Silva Bascuñan el numeral comprende todos los medios que requiera la enseñanza como por ejemplo, la libertad de cátedra, la libertad para fijar planes y programas, la libertad para escoger textos de estudio y la libertad para examinar y otorgar grados, constituyendo no más que un contenido mínimo el establecido en dicho numeral⁵². Asimismo, la doctrina ha incorporado al contenido de la libertad de enseñanza, la libertad académica y la autonomía universitaria⁵³.

En el contexto del constitucionalismo liberal, usualmente este tipo de garantías establecen taxativamente sus causales de limitación, con el objeto de hacer oponibles las libertades al legislador. Este numeral dispone que únicamente se podrán establecer

⁵¹ Así se desprende en Chile de Valentín Letelier. Letelier M., Valentín: *Filosofía de la Educación* (Santiago: Imprenta Cervantes, 1892), pp. 554 a 562.

⁵² Silva Bascuñan, Op. Cit., pp. 237 y 238. Ver también Evans, Op. Cit., pp. 295 y 296.

⁵³ Silva Bascuñan, Op. Cit., p. 238 y Evans, Op. Cit., pp. 300 y 301. Según Evans, la autonomía universitaria no significa “(...) en caso alguno extraterritorialidad.” Señala además que la autonomía universitaria se encuentra garantizada en el reconocimiento y el amparo de los grupos intermedios, sin embargo no considera que exista protección constitucional de dicha autonomía para las universidades estatales, lo que debe ser regulado en la LOCE.

limitaciones a la libertad de enseñanza en virtud de la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. De esta forma, el contenido autoritario de la Constitución de 1980 se evidencia en la amplitud de las tres primeras causales de limitación y en la incorporación de la doctrina de la seguridad nacional.

La doctrina de la seguridad nacional fue elaborada y difundida durante la segunda mitad del siglo XX en América, con el objetivo de eliminar la presencia de los partidos políticos de izquierda, especialmente de inspiración marxista, en el continente⁵⁴. Esta doctrina distingue entre enemigos externos e internos, siendo estos últimos todos quienes eventualmente generen riesgos o conflictos que puedan deteriorar la “normal” convivencia en el país, paradigmáticamente los partidos comunistas y socialistas⁵⁵.

En la misma línea, el carácter autoritario de las limitaciones a la libertad de enseñanza se expresó en la prohibición de que la enseñanza reconocida oficialmente por el Estado se oriente a propagar tendencias político-partidistas. El objetivo de la dictadura de despolitizar la mayoría de las organizaciones se manifestó no tan sólo en la regulación constitucional de los grupos intermedios, sino que además constituyó una preocupación para la CENC en la discusión de la libertad de enseñanza, expresando su presidente que “la experiencia anterior ha demostrado que los alumnos, en lugar de estudiar, de prepararse y formarse, pasaban preocupados exclusivamente de actividades políticas o en huelgas permanentes”⁵⁶. Tal preocupación de la CENC se reforzó en el artículo 57 inciso 4° CPR que sancionaba con el cese de su cargo a parlamentarios que actuaran o

⁵⁴ Sobre la doctrina de la seguridad nacional ver Tapia Valdés, Jorge: *El terrorismo de Estado: la doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur* (Caracas: Revista Nueva Sociedad, 1980) y Varios autores: *Dos ensayos sobre seguridad nacional* (Santiago: Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad, 1979).

⁵⁵ Evans, Op. Cit., pp. 297 y 298. La doctrina de la seguridad nacional fue expresada en distintas disposiciones de la Constitución de 1980, y fundamentalmente en el artículo 8° de su texto original que proscibía y sancionaba “[t]odo 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 (...)”, utilizado hasta 1989 para mantener fuera de la legalidad a los partidos de izquierda en Chile.

⁵⁶ Silva Bascuñán, Op. Cit., p. 251. República de Chile, *Actas Oficiales...*, Sesión N° 146, pp. 11 y 12.

intervinieran en actividades estudiantiles con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

En consecuencia, para efectos de nuestra investigación, destacan dos aspectos de la libertad de enseñanza: su fortalecimiento y primacía frente al derecho a la educación, y sus limitaciones de carácter autoritario.

1.2 Normativa de rango legal y reglamentario.

En el marco jurídico constitucional descrito, el gobierno militar promulgó la normativa legal y reglamentaria que estableció el nuevo estatuto jurídico del financiamiento de la educación superior a partir de 1980.

El proceso legislativo que estableció una nueva institucionalidad en materia de educación superior, comenzó con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1980, mediante el DL N° 3.541 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 13 de diciembre de 1980. Mediante este DL, la Junta de Gobierno, que se había atribuido el poder legislativo tras el golpe de Estado, delegó al Presidente de la República una amplia facultad legislativa en materia universitaria, por el plazo de un año contado desde su vigencia, es decir, hasta el 13 de diciembre de 1981.

El decreto permitía a Pinochet reestructurar las universidades, incluida la Universidad de Chile, pudiendo dictar todas las disposiciones que fueren necesarias al efecto, y en especial:

1. Fijar su régimen jurídico.
2. Regular su establecimiento.
3. Regular su estructura orgánica mediante normas estatutarias o de procedimiento.

Con la habilitación de este DL, se comenzaron a dictar una serie de decretos con fuerza de ley que regularon fundamentalmente dos tipos de materias. En primer lugar, el régimen institucional de las universidades, regulando su creación, autorización de funcionamiento y autonomía, a través del DFL N° 1 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 3 de enero de 1981, que fijaba normas sobre universidades. Y en segundo lugar, el financiamiento de las universidades, regulado fundamentalmente por el DFL N° 4 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 20 de enero de 1981⁵⁷.

El DFL N° 4 constituyó la primera legislación del gobierno militar, sobre financiamiento universitario, técnica y políticamente coherente.

La nueva regulación suprimió el sistema de financiamiento estatal de la educación superior, tradicional en Chile hasta 1980. Por el contrario, estableció un modelo conocido como autofinanciamiento, con dos principios rectores: subsidiariedad y competencia en la asignación de recursos estatales.

Históricamente, el establecimiento de un nuevo estatuto jurídico coincidió con el triunfo ideológico del neoliberalismo entre las corrientes conductoras del régimen militar a partir de 1980⁵⁸. A partir de los postulados del economista Milton Friedman y del análisis crítico del neoliberalismo de David Harvey podemos sostener que el pensamiento neoliberal se caracteriza por promover la reducción de la acción estatal para funciones públicas⁵⁹; la prestación de servicios que han sido tradicionalmente públicos mediante mecanismos de mercado, como mediante el cobro de aranceles en las universidades⁶⁰; y la extensión de la cobertura del mercado a todas las actividades que antes dependían de

⁵⁷ El encabezado del DFL N° 4 se remite al DL N° 3.641, de 1980, como norma habilitante para su dictación. Sin embargo el DL N° 3.641 autoriza la enajenación del inmueble que indica del patrimonio de afectación fiscal del servicio de bienestar social de la Armada. Por lo tanto creemos que se trata de un error de transcripción, ya que debía haber sido remitido al DL N° 3.541, de 1980.

⁵⁸ Respecto a este triunfo ideológico y el “predominio del neoliberalismo global” a partir de 1980, ver Vergara, Pilar: *Auge y caída del neoliberalismo en Chile* (Santiago: FLACSO, 1984), pp. 217 y ss.

⁵⁹ Friedman, *Capitalism...*, Op. Cit., p. 10.

⁶⁰ Harvey, David: *A Brief History of Neoliberalism* (Nueva York: Oxford University Press, 2007), p. 2.

decisiones públicas, como la investigación⁶¹. Por lo tanto, el funcionamiento del autofinanciamiento, los principios de éste y la regulación en que se expresan, provienen del pensamiento neoliberal.

Sin embargo, la línea ideológica autoritaria fue de la mano y colaboró recíprocamente con el neoliberalismo durante la década de 1980, por lo tanto no podemos distinguir tajantemente neoliberalismo y autoritarismo en las distintas materias del estatuto jurídico de la educación superior a partir de ese periodo. Así, por ejemplo la política de autofinanciamiento tuvo objetivos de despolitización, que se puede calificar como autoritario, y de dependencia de las universidades respecto al mercado, que se puede calificar como neoliberal.

El modelo de autofinanciamiento expresa además el rol del Estado, determinado a partir del principio de subsidiariedad. En este sentido, Figueroa señala que el progresivo autofinanciamiento “(...) se trata de un cambio en los fines del Estado y en el rol de éste en materia de educación pública”⁶².

Cronológicamente, la primera normativa en materia de financiamiento, fue el DFL N° 3 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 31 de diciembre de 1980, que dispuso normas sobre remuneraciones en universidades chilenas. Este decreto liberalizó el sistema de remuneraciones de las universidades tradicionales, disponiendo que “[l]as remuneraciones del personal de las Universidades, (...) serán fijadas de acuerdo a las normas orgánicas de cada una de ellas”⁶³. Es decir, ya no en virtud de la Escala Única de Remuneraciones. El artículo 156 de la Ley N° 18.834 de 1989 o Estatuto Administrativo⁶⁴ ratificó lo anterior al disponer que se excluía de su ámbito de aplicación a los “académicos

⁶¹ Friedman, *Capitalism...*, Op. Cit., pp. 34 y 35.

⁶² En Figueroa Quinteros, María Angélica: “Educación pública: ¿uno de los fines del Estado liberal y condición de existencia de la democracia?” En R. Saba *et al: Los Límites de la Democracia* (Buenos Aires: Del Puerto, 2005), 59-82, p. 79.

⁶³ Art. 1 inciso 1° del DFL N° 3.

⁶⁴ Publicada el día 23 de septiembre de 1989.

de las instituciones de educación superior”, quienes se regirían por normativa de carácter especial. De esta forma, el periodo se inauguró con una nueva regulación que pretendía generar competencia por académicos entre las universidades, al disponer que cada una debía fijar sus respectivos salarios y condiciones de trabajo.

Sin embargo, el cuerpo legal más importante en materia de financiamiento dictado durante este periodo, fue el DFL N° 4⁶⁵. Este decreto creó y reguló el Aporte Fiscal Directo y el Aporte Fiscal Indirecto, como dos tipos de financiamiento estatal a las universidades, y estableció un sistema de crédito universitario.

En cuanto a su ámbito de aplicación temporal, el DFL N° 4 en su versión original disponía una gradual entrada en vigor del nuevo sistema, de modo tal que funcionaría íntegramente recién en 1985. En este sentido, se fijó para cada años, desde 1981 a 1985, los montos que el Estado aportaría a las universidades, como porcentajes del aporte estatal a las universidades en 1980. En otras palabras, existía un financiamiento proyectado para cada año.

No obstante ello, en 1982 por medio de la Ley N° 18.110 se redujo el aporte total del Estado a las universidades en un 2% para ese mismo año. Una afectación global al aporte estatal fue la suspensión de la reajustabilidad automática de todos los aportes efectuados a las universidades, a través de la Ley N° 18.134 de 1982. Lo anterior produjo una diferencia de 44,6% (\$24.057.840.000) entre el monto efectivamente aportado por el Estado a las universidades en 1987 y el monto proyectado en el DFL N° 4 para el mismo año⁶⁶.

⁶⁵ Un intento de regulación en materia de financiamiento fue el DL N° 3.170 publicado el 7 de febrero del mismo año. Sin embargo, este fue derogado orgánicamente por el DFL N° 4 de 1981.

⁶⁶ Arriagada, Op. Cit., p. 43. Según Brunner, “[t]odas estas medidas se ha estimado que significaron un 4 por ciento de reducción en las transferencias fiscales al sistema, sin considerar el impacto de la inflación.” En Brunner, José Joaquín: *Informe sobre la educación superior en Chile* (Santiago: FLACSO, impresión de 1986), p. 115. El mismo autor agrega que “[e]n 1983 (...), se rebajó el monto del aporte indirecto por alumno al 60 por ciento de lo originalmente establecido. Posteriormente, el monto se estableció en forma global y no por alumno. Como consecuencia, el aporte indirecto que se esperaba llegaría en 1985 al 50 por ciento

Para Lemaitre y Lavados, la consecuencia de estas restricciones fue “(...) un clima de incertidumbre que hace difícil, si no imposible, para muchas instituciones establecer planes de desarrollo a mediano y largo plazo”⁶⁷. Lo cierto es, que el “clima de incertidumbre” que dificultaba los proyectos de desarrollo a largo plazo tenía una explicación que excedía las restricciones particulares de los años 1982 y 1983. Se debía fundamentalmente al precarizado financiamiento de las universidades tradicionales, por medio de los mecanismos establecidos en el DFL N° 4. Bajo este sistema, las universidades tradicionales, y principalmente las del Estado, carecen de seguridad en sus ingresos, siendo obligadas a obtener recursos privados y a competir por financiamiento estatal.

En un contexto de asignación subsidiaria de recursos públicos, que supone que los particulares deben asumir en principio el costo de la educación, el arancel constituyó la principal fuente de financiamiento privado de las universidades en el sistema establecido por el DFL N° 4. Así, se dispuso que los alumnos debían pagar aranceles a las universidades. Estos aranceles serían fijados por las mismas instituciones. Al respecto la ley estableció que “[e]l valor anual o semestral de la matrícula que los alumnos universitarios deberán pagar a las universidades (...) será determinado anualmente por las respectivas universidades”⁶⁸. A su vez, se impuso un deber de información a las universidades. Anualmente debían calcular e informar el costo real de las carreras, pero no se estableció ninguna sanción o consecuencia asociada a la diferencia entre el “costo real” y el arancel. Además, se prohibió el sistema de “arancel diferenciado” en las

del aporte estatal a las universidades de 1980 (moneda del mismo valor) sólo alcanzó ese año al 13,8 por ciento, restringiendo fuertemente los efectos competitivos del sistema diseñado.” Ibid., p. 116. Para otras cifras en el mismo sentido, ver Ibid., pp. 115 a 120; Lemaitre, María José y Lavados, Iván: “Antecedentes, restricciones y oportunidades de la Educación Superior en Chile” En Lemaitre, María José e Iván Lavados (Ed.): *La educación superior en Chile: riesgos y oportunidades en los '80* (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 1986), 73-104, pp. 95 a 98; y Sanfuentes V., Andrés: “Financiamiento y Universidad. Antecedentes y Alternativas” En Lemaitre y Lavados (Ed.), Op. Cit., 165-210, pp. 175 a 180.

⁶⁷ Lemaitre y Lavados, Op. Cit., p. 98.

⁶⁸ Art. octavo inciso 1° del DFL N° 4.

universidades, al ordenar “(...) fijar una matrícula de idéntico valor para los alumnos de una misma carrera”⁶⁹.

La primera definición adoptada por el régimen militar en esta materia fue establecida en el artículo 1° del DFL N° 4 en virtud del cual: “[e]l Estado contribuirá al financiamiento de las universidades e instituciones de educación superior mediante aportes fiscales (...)”. Es decir, las universidades no serían financiadas por el Estado, sino que éste sólo aportaría a aquellas un monto determinado. En otras palabras, el Estado ya no sería responsable de financiar a las universidades, sino que cada institución debería obtener sus propios recursos por distintos medios, siendo sólo uno de éstos el financiamiento público. Durante gran parte de la década el aporte del Estado se circunscribió sólo a las universidades tradicionales, en virtud del DFL N° 50, publicado el 4 de enero de 1982.

1.2.1 Aporte Fiscal Directo.

El artículo 2° del DLF N° 4 reguló el Aporte Fiscal Directo, el que se entregaría a las universidades tradicionales.

La norma disponía una disminución gradual de este mecanismo de financiamiento. Para cada año se fijaba como Aporte Fiscal Directo un porcentaje decreciente del respectivo aporte fiscal entregado en 1980⁷⁰:

Año	Porcentaje del aporte fiscal de 1980 (%)
1981	100
1982	90

⁶⁹ Art. octavo inciso 3° del DFL N° 4.

⁷⁰ El artículo 1° letra b) del DS N° 1.783 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 19 de mayo de 1982, que aprueba el reglamento del Título I del decreto con fuerza de ley 4, de 1981, de Educación Pública estableció que dicha suma ascendía a \$ 12.708.843.000 (en pesos de 1980).

1983	75
1984	60
1985 y siguientes	50

A estos montos, se ordenó realizar correcciones monetarias para expresarlos en moneda del mismo valor adquisitivo, según el IPC⁷¹. Sin embargo, la Ley N° 18.134 de 1982 suspendió la reajustabilidad automática de todos los aportes efectuados a las universidades.

El Aporte Fiscal Directo se distribuiría a las distintas universidades tradicionales según la proporción asignada a cada institución en el Presupuesto de 1980. Además, previéndose ya la posibilidad de dividir las universidades existentes, se estableció que el Aporte Fiscal Directo se distribuiría “(...) entre la de origen, las universidades derivadas y las instituciones de educación superior que resultaren, en su caso”⁷². Esta distribución hacia las universidades derivadas se calcularía “(...) asignándole a cada Facultad, Escuela o Carrera que ellas absorban, respectivamente, el mismo porcentaje promedio de los últimos cinco años que la universidad de origen le asignaba en su presupuesto interno. La parte del aporte fiscal que las universidades divididas destinaban a gastos generales, se distribuirá en los mismos porcentajes que resulten de aplicar la norma anterior”⁷³.

En 1987, el gobierno militar se atribuyó mayor libertad en el otorgamiento del Aporte Fiscal Directo⁷⁴. La norma original determinaba una disminución gradual de este aporte,

⁷¹ Sin embargo, diversas leyes disminuyeron los aportes proyectados e hicieron ineficaz el reajuste.

⁷² Artículo primero transitorio inciso 1° del DFL N° 4.

⁷³ Artículo primero transitorio inciso 2° del DFL N° 4.

⁷⁴ Art. 26 de la Ley N° 18.669 de Presupuestos del Sector Público del año 1988, publicada el 28 de noviembre de 1987, y Art. 20 de la Ley N° 18.681 que establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, publicada el 31 de diciembre de 1987, que modifica el art. 2 del DFL N° 4.

Antecedentes de esta mayor discrecionalidad se pueden encontrar en la Ley N° 18.580 publicada el 2 de diciembre de 1986 que aprueba la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1987. En su artículo 27 se reemplazaba lo dispuesto en la regulación original del Aporte Fiscal Directo, por una distribución del

que se mantendría constante a partir de 1985, y disponía la distribución del aporte entre las diversas instituciones conforme a los porcentajes en que participaba cada una del presupuesto del año 1980. La modificación estableció que el monto del Aporte Fiscal Directo sería fijado anualmente en la ley de presupuestos del sector público, es decir dependería de lo que se aprobara año a año, y que se distribuiría entre las universidades a través de un DS⁷⁵. Según Arriagada, esta nueva regulación implicaría una negociación anual de los recursos fiscales entre cada institución y el Ministro de Educación Pública del momento⁷⁶. Lo cierto es que el ejercicio de esa atribución no demoró en hacerse sentir, disminuyendo la participación de las universidades de Chile y de Concepción en este mecanismo de financiamiento⁷⁷.

La forma de distribución del Aporte Fiscal Directo se modificó nuevamente en 1988⁷⁸. En su nueva redacción, el artículo 2 del DFL N° 4 fijaba nuevas bases para el cálculo de la distribución del Aporte Fiscal Directo⁷⁹.

En 1989 la distribución se haría de la siguiente forma:

1. El 95% del Aporte Fiscal Directo se distribuiría conforme a la proporción del aporte que recibió cada universidad en 1988.
2. El 5% del Aporte Fiscal Directo se distribuiría conforme a un “modelo de asignación de recursos”.

aporte conforme al DS N° 1.783. Sin embargo, este decreto regulaba la distribución conforme a la redacción original del art. 2 del DFL N° 4, por lo tanto no existe un cambio sustantivo.

⁷⁵ Expedido por medio del Ministerio de Educación Pública, llevando además la firma del Ministro de Hacienda.

⁷⁶ Arriagada, Op. Cit., p. 99.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Art. 50 de la Ley N° 18.768 que establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, publicada el 29 de diciembre de 1988, que modifica el art. 2 del DFL N° 4.

⁷⁹ El cálculo definitivo se realiza en cada caso por medio de DS.

Este modelo de asignación para ese 5% se basa en el supuesto nivel y progreso académico de las universidades y, según el artículo 3° del DS N° 128, se formuló como un mecanismo de fomento⁸⁰.

Así, la distribución se haría conforme a reglas establecidas por DS, en base a 5 coeficientes o factores que reflejarían el nivel y progreso académico⁸¹. Las universidades con mayores coeficientes obtendrían mayores recursos a partir del 5% del Aporte Fiscal Directo:

Los coeficientes eran los siguientes:

$$\text{Alumnos de pregrado} / \text{Carreras de pregrado}$$
$$\text{Alumnos de pregrado} / \text{Jornadas académicas completas} \\ \text{equivalentes totales}^{82}$$

⁸⁰ DS N° 128 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 16 de septiembre de 1991.

⁸¹ El DS debía ser dictado por el Ministerio de Educación Pública, llevando además la firma del Ministro de Hacienda. Tras el retorno a la democracia se dictó el DS N° 128 del 16 de septiembre de 1991 del Ministerio de Educación Pública que aprueba el reglamento que fija procedimiento para asignar el 5% del Aporte Fiscal Directo establecido en el DFL N° 4 de 1980.

Según sus considerandos, entre la reforma de 1988 y la publicación del reglamento, se aplicaron de *facto* las reglas que recoge el DS N° 128. Esto puede explicar la dictación de la Ley N° 18.959 publicada el 24 de febrero de 1990 que modifica, interpreta y deroga normas que indica, que en su artículo 29 declaró “(...) ajustado a derecho el aporte fiscal, a que se refiere el artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación Pública, entregado en 1989 a las Universidades e Institutos Profesionales”. Conforme a las reglas del DS N° 128, se sumarían los resultados de cada fracción, se corregirían estadísticamente y a partir de ellos se calcularía un porcentaje para cada institución que determinaría su participación anual en el 5% del Aporte Fiscal Directo.

⁸² El art. 2 letra b) del DS N° 128 define las “Jornadas académicas completas equivalentes totales” como el “(...) número total de horas académicas semanales contratadas por la institución dividido por el número 44, que es el total de horas, semanales, de contrato de un académico con jornada completa”.

$$\frac{\text{Jornadas académicas completas equivalentes con grado académico de magister y doctor}}{\text{Jornadas académicas completas equivalentes totales}}$$
$$\frac{\text{Proyectos financiados por el FONDECYT y otros organismos}}{\text{Jornadas académicas completas equivalentes totales}}$$
$$\frac{\text{Publicaciones incorporadas a revistas científicas de reconocimiento internacional}}{\text{Jornadas académicas completas equivalentes totales}}$$

Estos coeficientes expresaron una caracterización del nivel y progreso académico. Así, conforme al régimen militar una universidad tendría mejor nivel académico en la medida en que tuviera mayor cantidad de alumnos de pregrado en cada carrera; en que ingresaran más estudiantes de pregrado por cada académico a jornada completa; en que aumentara la cantidad de académicos a jornada completa con grados de magister o doctor; y en que aumentara la cantidad de proyectos financiados por FONDECYT y de publicaciones en revistas científicas de reconocimiento internacional por cada académico a jornada completa⁸³.

⁸³ El DS N° 128 otorgó distinta ponderación a cada uno de estos criterios: 15% al número de alumnos de pregrado / número de carreras de pregrado; 20% al número de alumnos de pregrado / número de jornadas académicas completas equivalentes totales; 30% al número de jornadas académicas completas equivalentes con grado académico de magister y doctor / número de jornadas académicas completas equivalentes totales; 15% al número de proyectos financiados por el FONDECYT y otros organismos / número de jornadas académicas completas equivalentes totales; y 20% al número de publicaciones incorporadas a revistas científicas de reconocimiento internacional / número de jornadas académicas completas equivalentes totales (art. transitorio).

Por lo tanto, nivel y progreso académico se conceptualizaron como el incremento de la matrícula y la eficiencia en el uso de recursos humanos en cuanto a docencia e investigación.

En los años posteriores a 1989, el 95% del Aporte Fiscal Directo se distribuiría conforme a la proporción del aporte total que recibió cada universidad en el año inmediatamente anterior; y el 5% conforme al “modelo de asignación de recursos” ya descrito.

Esta modificación a la forma de distribución del Aporte Fiscal Directo incorporó criterios de competencia a este mecanismo de financiamiento.

El Aporte Fiscal Directo constituía el único aporte basal permanente, y por lo tanto garantizado en los presupuestos universitarios para el cumplimiento de las tres principales funciones de la universidad: docencia, investigación y extensión⁸⁴.

La reducción de este único aporte permanente concuerda con la subsidiariedad como principio aplicable a la asignación de recursos estatales. Asimismo, se implementó la competencia como principio del financiamiento universitario al transformar un porcentaje de este aporte permanente en condicionado.

1.2.2 Aporte Fiscal Indirecto.

El artículo 3 del DFL N° 4 creó el Aporte Fiscal Indirecto.

⁸⁴ Respecto a la investigación, ver también DFL N° 33, publicado el 27 de octubre de 1981, que crea el Fondecyt y fija normas de financiamiento de la investigación científica y tecnológica. Este decreto introduce criterios de competencia por recursos estatales para el financiamiento de la investigación. Su análisis sin embargo, excede las pretensiones del presente trabajo.

La regulación del Aporte Fiscal Indirecto definió el primer marco para la competencia por recursos estatales entre las universidades. En este caso, las instituciones compiten por la preferencia de los mejores estudiantes. Por cada uno de ellos, el Estado entrega un monto determinado a la institución en que se matricula.

A continuación se explicará su funcionamiento y sus principales modificaciones desde su establecimiento hasta 1990.

En su formulación original, el Estado entregaría un monto a cada institución por cada uno de los 20.000 mejores estudiantes, calificados por su puntaje en la prueba de ingreso a la universidad (Prueba de Aptitud Académica), matriculados en cada institución en el primer año de estudio⁸⁵.

Por cada uno de los 20.000 mejores estudiantes matriculados, cada universidad recibiría los siguientes montos que se incrementarían gradualmente.

Año	Monto (UTM)
1982	30
1983	70
1984	120
1985 y siguientes	150

Estos montos serían multiplicados por distintos factores dependiendo de la carrera en que se matriculaba cada alumno, como una medida de fomento para que las universidades enseñaran ciertas disciplinas.

⁸⁵ El art. 3 del DFL N° 4 establecía que se tendría por 20.000 mejores estudiantes “(...) aquellos que han logrado un puntaje en la Prueba de Aptitud Académica que los ubique dentro de los veinte mil primeros lugares de la lista de alumnos que hayan rendido dicha prueba para el año respectivo (...)” y que para estos efectos se utilizaría “(...) el promedio de los puntajes obtenidos en la Parte Verbal y Parte Matemática de la Prueba de Aptitud Académica que se empleen en el proceso de admisión del año respectivo.”

Carrera	Factor
Medicina y Odontología	2,5
Bioquímica, Ingeniería Civil, Agronomía, Ingeniería Forestal, Química y Farmacia y Medicina Veterinaria	1,8
Otras carreras y programas de estudio	1

El aporte entregado a cada universidad, se calcularía en virtud de los 20.000 mejores estudiantes de cada generación que ingresen a cada institución dentro de los 3 años anteriores a aquel en que se realizaría el aporte⁸⁶.

Estas reglas fueron modificadas entre 1986 y 1990⁸⁷. Así, se amplió el número de estudiantes cuya preferencia determinaría la distribución del Aporte Fiscal Indirecto. Conforme a la nueva normativa los 27.000 estudiantes con mejores puntajes en la Prueba de Aptitud Académica y que se hubieran matriculado en una universidad se clasificarían en 5 categorías, dependiendo del puntaje que obtuvieron en la prueba. La preferencia de estudiantes de cada categoría asignaría aportes a la institución en que se matricularan, dependiendo de su puntaje. Así, la preferencia de estudiantes que hubieran obtenido mejor puntaje asignaría mayores recursos que la preferencia de estudiantes que hubieran obtenido peor puntaje.

⁸⁶ Con excepción de los años 1982 y 1983, en que se considerarían sólo uno y dos años anteriores respectivamente.

⁸⁷ Las modificaciones se efectuaron a través de las leyes N° 18.580 de Presupuestos del Sector Público del año 1987, publicada el 2 de diciembre de 1986 (art. 27), N° 18.669 de Presupuestos del Sector Público del año 1988, publicada el 28 de noviembre de 1987 (art. 26) y N° 18.681 que establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal, publicada el 31 de diciembre de 1987 (art. 20), así como por el art. 51 b) de la Ley N° 18.768 sobre normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de persona, publicada el 29 de diciembre de 1988. El mismo artículo dispuso que la modificación introducida al presente artículo, regirá a contar del 1° de enero de 1990.

La diferencia estribó en que conforme a la asignación del Aporte Fiscal Indirecto con anterioridad a 1986, el aporte que entregaba el Estado por la preferencia de cada estudiante era el mismo. En el nuevo esquema, los aportes no serían equivalentes, sino que la preferencia de los mejores estudiantes otorgaría mayor Aporte Fiscal Indirecto que la de los peores estudiantes.

Así, la competencia por estudiantes se intensificó por rango de estudiantes, ya que la distribución del Aporte Fiscal Indirecto estaría determinada por dos variables: cantidad de estudiantes matriculados y calidad de los estudiantes matriculados.

Con esta misma reforma, los fondos disponibles para el Aporte Fiscal Indirecto se comenzaron a establecer en la Ley de Presupuestos. De esta forma, ya no se regulaba el monto que se entregaría por la preferencia de cada estudiante, sino que se calculaba esa suma a partir del porcentaje de participación que tenía cada universidad en el Aporte Fiscal Indirecto en virtud de las reglas antedichas.

Hasta 1990 sólo las universidades tradicionales eran beneficiadas con el Aporte Fiscal Indirecto⁸⁸. A partir de ese año, el régimen militar amplió el ámbito de instituciones beneficiadas por este aporte a todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica reconocidos por el Estado⁸⁹. Esta fue la primera medida que otorgó recursos públicos a instituciones privadas.

El Aporte Fiscal Indirecto depende íntegramente de las preferencias por una u otra institución de los estudiantes que ingresan a la educación superior. Por lo tanto, la única

⁸⁸ Según su articulado original, este aporte sería entregado, desde 1982, a todas las instituciones de educación superior, es decir, universidades tradicionales y privadas e institutos profesionales. Lo anterior se restringió a las universidades tradicionales, mediante el DFL N° 50 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 4 de enero de 1982, que complementa los DFL N° 1, 4 y 24.

⁸⁹ Art. 51 a) de la Ley N° 18.768. El mismo artículo dispuso que la modificación introducida al presente artículo, regiría a contar del 1° de enero de 1990.

variable relevante en la competencia por recursos, es lo atractivo que parezca la docencia y la formación de profesionales de cada universidad para los estudiantes que ingresan al pregrado. De esta forma, la docencia y la formación profesional son las finalidades de la universidad enfatizadas por uno de los dos principales mecanismos de financiamiento de la educación superior. En este sentido, en 1986, Lemaitre y Lavados señalaban que “[e]n la práctica, se observa una inconsistencia al establecer universidades y no cautelar los mecanismos que les permitan desarrollar de manera adecuada las funciones establecidas, o al permitir la creación de universidades sin exigir que dispongan de la capacidad necesaria para realizar dichas funciones. De este modo, existen actualmente en Chile universidades que sólo hacen docencia y, si no en el modelo, al menos en la práctica, se estaría legitimando dicha posibilidad”⁹⁰.

En suma, el Aporte Fiscal Indirecto constituyó un mecanismo de financiamiento basal condicionado, en virtud del cual las universidades competían por la matrícula de los estudiantes con mejores puntajes en las pruebas de admisión.

1.2.3 Créditos universitarios.

A partir de 1980 se establecieron dos sistemas de crédito universitario como formas de financiamiento de la educación superior. A través de ellos se pusieron en ejercicio los principios en ésta materia, regulados en la CPR recién dictada que estableció el carácter subsidiario del Estado. Estas innovaciones no constituyeron propiamente un aporte fiscal, por lo tanto corresponde analizarlos como parte del financiamiento privado del sistema, ya que el estudiante asumía el costo del servicio a través de su endeudamiento.

⁹⁰ Lemaitre y Lavados, Op. Cit., p. 101. Ver también Lemaitre y Lavados, Op. Cit., p. 85. En el mismo sentido Sanfuentes, Op. Cit., p. 175. A su vez, se criticaba el incentivo al crecimiento inorgánico de cupos y carreras de alta ponderación. Arriagada, Op. Cit., p. 122.

1. El primero se denominó “Crédito Fiscal Universitario”. Lo estableció el DFL N° 4 del Ministerio de Educación, publicado el 20 de enero de 1981, que fijó normas sobre financiamiento de las universidades⁹¹.

Este crédito tenía una doble caracterización, a la luz de lo dispuesto en los artículos 5 y siguientes del DFL N° 4. En principio, se calificaba como un tipo de financiamiento estatal, sin embargo, el artículo 8 lo enumeraba como una forma de pago del arancel universitario por parte de los estudiantes⁹². La naturaleza del Crédito Fiscal Universitario coincide con la segunda calificación, ya que éste no constituía un aporte estatal propiamente tal, sino que daba origen al “crédito otorgado a los alumnos por las universidades”, que convertía a los estudiantes en deudores del Fisco. Por lo tanto, el costo del aporte era soportado por los estudiantes que terminaron o abandonaron su carrera universitaria. En otras palabras, los créditos universitarios constituyeron formas de financiamiento dirigido a los estudiantes.

El DFL N° 4 distinguía entre el Crédito Fiscal Universitario y el crédito otorgado a los alumnos por las universidades. El Crédito Fiscal Universitario era el monto otorgado por el Estado a las universidades para que éstas entregaran el “crédito otorgado a los alumnos por las universidades”. Este crédito permitía a los estudiantes suspender el pago total o parcial del arancel durante los años de estudio, obligándose como acreedores del Fisco por el monto que éste entregaba a las universidades para el pago de su arancel.

⁹¹ Artículo 5° del DFL N° 4. Ver además DS N° 720 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 7 de abril del 1982, que reglamenta el título II, excepto el artículo 13°, del DFL N° 4 de 1981; DS N° 52 del Ministerio de Educación Pública, publicado el 23 de mayo de 1984, que reglamenta la asignación de crédito fiscal universitario; y Resolución exenta N° 41 del Tesorero General de la República, publicada el día 21 de enero de 1984, que determina cobranza del crédito fiscal universitario.

⁹² “El valor anual o semestral de la matrícula que los alumnos universitarios deberán pagar a las universidades, sea que lo hagan directamente a ellas o acogiéndose total o parcialmente al crédito fiscal a que se refiere el artículo precedente, será determinado anualmente por las respectivas universidades”. Art. 8° inciso 1° del DFL N° 4.

2. El segundo se denominó “Crédito Universitario”. Lo creó la Ley N° 18.591 que estableció normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, publicada el 3 de enero de 1987, en sus artículos 70 y siguientes. Esta normativa derogó expresamente los artículos sobre “Crédito Fiscal Universitario” del DFL N° 4.

En 1987 se creó un nuevo sistema de crédito universitario, que suprimía el sistema anterior (sin perjuicio de los créditos ya otorgados que seguían vigentes). La reforma de 1987 creó Fondos de Crédito Universitario para cada universidad, con cargo a los cuales cada institución otorgaría crédito a sus estudiantes para el pago de aranceles⁹³. Lo anterior nos permite calificar jurídicamente a dichos fondos como patrimonios de afectación, esto es, un conjunto de bienes cuya unidad proviene del fin o destino al que están afectos. El objetivo de esta reforma era que los créditos futuros se financiaran con el pago de los créditos ya otorgados a los estudiantes.

Los Fondos de Crédito Universitario representan uno de los intentos más concretos por desvincular complementemente al Estado del financiamiento de los estudios superiores, ya que su único rol era la constitución de los fondos. Una vez creados, los fondos de cada universidad debían ser autofinanciados.

Analizaremos ambos tipos de crédito utilizando los mismos criterios que usó el economista Osvaldo Larrañaga en su estudio sobre el sistema de crédito vigente en la década de los noventa⁹⁴. Según Larrañaga, los sistemas de crédito universitario se pueden analizar a partir de sus elementos característicos: los estudiantes que pueden contraerlo,

⁹³ Art. 70 inciso 3°.

⁹⁴ Larrañaga, Osvaldo: “Elementos para una reforma del sistema de crédito estudiantil en Chile”. Documento de Trabajo N° 189, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Mayo de 2002. [En línea] <<http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/43016dc1-e379-4d3e-9bec-5a8f62df2f62.pdf>> [consulta: 02-01-16].

su modalidad de pago y de cobro, la fuente de financiamiento del sistema y el administrador de los recursos destinados al crédito⁹⁵.

a. Financiamiento del sistema.

1. Crédito Fiscal Universitario (1981).

El financiamiento de este tipo de crédito era de cargo del Estado.

Como se dijo, el DFL N° 4 distinguía entre el Crédito Fiscal Universitario y el “crédito otorgado a los alumnos por las universidades”. El primero era el monto otorgado por el Estado a las universidades, asignado en relación al número de estudiantes que hubieran solicitado crédito para el pago de arancel.

En 1981, el monto del Crédito Fiscal Universitario entregado por el Estado a cada universidad correspondió al 7% del aporte fiscal total a la respectiva institución en 1980. Este porcentaje se incrementó gradualmente hasta 1986, en que debía corresponder al 50% del aporte fiscal total a la respectiva institución en 1980⁹⁶.

Dado que el Crédito Fiscal Universitario podía resultar o no suficiente para cubrir el crédito solicitado por los estudiantes, el DFL N° 4 dispuso que “[s]i el crédito fuere suficiente, las universidades podrán otorgar crédito por cuenta del Fisco hasta por un monto igual al total que les hubiere sido solicitado. En caso contrario, la Dirección de Presupuestos determinará el monto disponible para cada universidad. Para este efecto rebajará proporcionalmente el exceso de crédito solicitado”⁹⁷.

⁹⁵ Ibid., p. 11. Esta es una reformulación de los conceptos de Larrañaga quien denomina “beneficiarios” a los estudiantes que pueden contraer el crédito y “recuperación” a la modalidad de cobro del crédito.

⁹⁶ Art. 6° del DFL N° 4.

⁹⁷ Artículo séptimo inciso 3° del DFL N° 4.

2. Crédito Universitario (1987).

El sistema de Crédito Universitario se financiaba por medio de los Fondos de Crédito Universitario creados para cada institución, los que serían administrados por éstas⁹⁸.

El Fisco constituía el patrimonio inicial de cada fondo con 3 tipos de activos⁹⁹:

- i. Pagarés de Tesorería, denominados “Pagarés Universitarios” que constituían el aporte líquido del Estado a los fondos que se creaban. Según el artículo 71 inciso 1° letra b) de la Ley N° 18.591: “Estos pagarés no devengarán intereses y serán reajustables de acuerdo al porcentaje que anualmente determine la respectiva Ley de Presupuestos. Estos instrumentos serán nominativos e intransferibles”.

Se entregarían 7 pagarés a cada universidad. Estos pagarés tendrían vencimiento anual, reduciendo su monto a lo largo de los años, y cada uno sería pagado a la respectiva institución en 12 cuotas. La ley fijaba los porcentajes en que cada universidad participaba de los montos disponibles para pagarés universitarios.

- ii. Créditos en contra de estudiantes, provenientes del sistema de Crédito Fiscal Universitario. Al respecto el artículo 71 inciso 1° letra a) de la Ley N° 18.591 dispuso: “Por el solo ministerio de esta ley, dichos créditos se entenderán traspasados por el Fisco a la Institución de Educación Superior, a través de la cual, cada deudor haya contraído la obligación”.
- iii. Los aportes entregados para Crédito Fiscal Universitario durante 1987.

⁹⁸ Art. 70 incisos 1° y 2° de la Ley N° 18.591.

⁹⁹ Art. 71 inciso 1° de la Ley N° 18.591.

Asimismo, las instituciones podían invertir los excedentes anuales de los fondos, con limitaciones¹⁰⁰.

El nuevo sistema suponía la restitución de un 85% del Crédito Universitario, por lo que en un plazo de 7 años, es decir a partir de 1994 no sería necesario que el Estado aportara mayores recursos¹⁰¹. Sin embargo, en 1987 el Consejo de Rectores estimaba que para mantener la capacidad financiera de los fondos, las condiciones de su otorgamiento deberían equipararse a las de cualquier crédito a largo plazo, incluyendo la tasa de interés¹⁰².

b. Estudiantes que podían contraer los créditos.

1. Crédito Fiscal Universitario (1981).

El Crédito Fiscal Universitario podía ser contraído por estudiantes que cumplieran con los siguientes requisitos:

- i. Tener la nacionalidad chilena,
- ii. Estar matriculado en una universidad tradicional,
- iii. Estar matriculado en cualquier año de estudio, y
- iv. Necesitar el crédito, atendidas sus condiciones económicas y las de su familia¹⁰³.

¹⁰⁰ Art. 75 de la Ley N° 18.591.

¹⁰¹ Arriagada, Op. Cit., p. 111.

¹⁰² Ibid., p. 113.

¹⁰³ El DS N° 720 estableció como criterio para la medición del nivel socio-económico de los alumnos, “1.- Ingreso del grupo familiar. / 2.- Número de personas que componen el grupo familiar, identificando claramente al jefe del grupo familiar. / 3.- Número de miembros de la familia que se encuentran estudiando. / 4.- Lugar de residencia permanente del grupo familiar”. Mientras que el DS N° 52 estableció como criterio de asignación del crédito entre los solicitantes “(...) el ingreso promedio líquido y el número de estudiantes de educación superior del grupo familiar respectivo.”

En 1987 se impusieron dos requisitos adicionales que no serán analizados puesto que sólo se aplicaron en el otorgamiento de créditos de ese año. Art. 81 N° 1 de la Ley N° 18.591.

Los estudiantes podían solicitar el crédito para el pago total o parcial del arancel universitario.

El crédito sería mantenido por cada estudiante si anualmente así lo solicitaba, y según “(...) las disponibilidades de crédito fiscal de la universidad respectiva”¹⁰⁴. Además, podía ser aumentado si variaban las condiciones económicas del estudiante¹⁰⁵.

El DFL N° 4 sancionó la falsificación de los antecedentes para postular al crédito¹⁰⁶. Estas sanciones afectaban no sólo las condiciones del crédito sino que también la calidad de estudiante y consistían en:

- i. El término del otorgamiento del crédito¹⁰⁷.
- ii. La caducidad del plazo establecido para su pago, haciéndose exigible la restitución inmediata del crédito¹⁰⁸.
- iii. La aplicación de un interés adicional del 1,5% mensual sobre el monto adeudado.
- iv. La prohibición al estudiante de matricularse en cualquier universidad durante 5 años¹⁰⁹.

A los estudiantes que no obtuvieran crédito por parte de las universidades, el DFL N° 4 les otorgaba “(...) la garantía del Estado para la obtención de créditos del sistema bancario o financiero del país, destinados al pago anual de sus matrículas hasta que egresen de la universidad”¹¹⁰.

2. Crédito Universitario (1987).

¹⁰⁴ Artículo décimo inciso primero del DFL N° 4.

¹⁰⁵ Artículo décimo inciso primero del DFL N° 4. No se exigió lo anterior para los créditos otorgados durante 1981.

¹⁰⁶ Artículo décimo inciso segundo del DFL N° 4.

¹⁰⁷ Artículo décimo inciso segundo del DFL N° 4.

¹⁰⁸ Artículo décimo inciso tercero del DFL N° 4.

¹⁰⁹ Artículo décimo inciso tercero del DFL N° 4.

¹¹⁰ Artículo décimo tercero del DFL N° 4.

Tras la reforma de 1987, la ley sólo exigía que el postulante estuviera matriculado en una universidad tradicional¹¹¹. Los demás requisitos y reglas de postulación eran determinados por cada universidad.

c. Modalidad de pago de los créditos.

1. Crédito Fiscal Universitario (1981).

Los estudiantes que obtenían el Crédito Fiscal Universitario se convertían en deudores del Fisco por el monto que éste pagara a las universidades por su respectivo arancel. Dicho monto se reajustaba automáticamente de acuerdo al valor de la UTM, y se le aplicaba un interés anual del 1% calculado a partir de la fecha en que el Fisco pagó a la universidad el respectivo arancel¹¹². Si los alumnos-deudores efectuaban el pago anticipado del crédito, este interés se devengaba sólo hasta la fecha del pago.

Los estudiantes que contraían el crédito adeudaban al Fisco un monto fijo, que se podía pagar al contado o en 10 cuotas anuales. Excepcionalmente se permitía el pago en 15 cuotas anuales “(...) cuando el valor de ellas exceda de una suma de dinero equivalente a 40 unidades tributarias mensuales”¹¹³.

No obstante lo anterior, el DFL N° 4 establecía el derecho de los egresados a celebrar convenios de pago con la Tesorería General de la República, acreditando un impedimento grave o motivo fundado¹¹⁴. El cese del impedimento o motivo traía aparejado el pago

¹¹¹ El art. 70 inciso 1° de la Ley N° 18.591 creó un fondo de crédito universitario para cada una de las Instituciones de Educación Superior que a la fecha de publicación de la ley, reciben aporte fiscal según el DFL N° 4. A la fecha de publicación de la Ley N° 18.591 sólo las universidades tradicionales recibían aportes en virtud del DFL N° 4.

¹¹² Art. 11 y 12 del DFL N° 4.

¹¹³ Art. 12 del DFL N° 4.

¹¹⁴ Según el artículo 9 del DS N° 720: “Para los efectos de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 12° del D. F. L. N° 4 de 1981, constituirán impedimento grave o motivo fundado, las siguientes causales:

inmediato de la deuda. La falsedad de los antecedentes tenía como consecuencia el cobro de intereses, además de sanciones penales.

2. Crédito Universitario (1987).

Los términos en que se contraía el crédito universitario eran fijados por un reglamento interno de cada universidad, que debía estar en conocimiento de los estudiantes antes que éstos contrajeran la obligación.

En forma supletoria, operaban las reglas de general aplicación a operaciones de crédito¹¹⁵. Por lo tanto, la Ley N° 18.010 que establece normas para las Operaciones de Crédito y otras obligaciones de dinero que indica, constituía la reglamentación supletoria en los contratos suscritos por el estudiante, incluyendo el monto de las cuotas y el momento en que se hacía exigible su pago. De esta forma, y en silencio del reglamento interno, el crédito devengaba el interés pactado, no pudiendo exceder el interés máximo convencional. Si nada establecía el contrato o el reglamento interno, se entendía pactado el interés corriente.

d. Modalidad de cobro del crédito.

a) Insuficiencia económica debidamente comprobada mediante Declaración Jurada ante Notario del afectado y dos testigos. Dicha certificación tendrá la duración de tres meses.

b) Enfermedad que inhabilite al afectado para procurarse ingresos suficientes que le permitan el pago de las cuotas. En tal caso, la declaración, evaluación y revisión de la incapacidad temporal o permanente será certificada por un médico.

En los convenios que suscriba la Tesorería General de la República en virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 12° del D. F. L. N° 4 de 1981, deberá establecerse que cesarán sus efectos de pleno derecho tan pronto desaparezca la causal que autorizó su celebración. Lo anterior es sin perjuicio de mantener su vigencia los acuerdos del convenio que se refieran al pago de las cuotas vencidas e impagas durante el tiempo en que existió el impedimento grave o el motivo fundado.

En caso de comprobarse que son falsos los antecedentes que se tuvieron en vista para la celebración del convenio referido en el inciso anterior, la Tesorería General de la República procederá de inmediato al cobro de las cuotas vencidas con sus respectivos intereses, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda al deudor.”

¹¹⁵ Art. 76 inciso 1° de la Ley N° 18.591.

1. Crédito Fiscal Universitario (1981).

La Tesorería General de la República era la encargada de recaudar los pagos de los créditos, gozando de la facultad para cobrarlos judicialmente¹¹⁶. Para tales efectos, el DFL N° 4 creó un título ejecutivo especial: “(...) las nóminas de deudores morosos confeccionadas por el Tesorero Comunal que corresponda, las que contendrán, bajo su firma, la individualización completa del deudor y su domicilio, especificando la cantidad adeudada y, en su caso, el período a que se refiere”¹¹⁷.

La obligación del estudiante se hacía exigible bajo tres circunstancias:

- i. El transcurso de dos años desde su egreso¹¹⁸.
- ii. El transcurso de dos años consecutivos sin que el estudiante se matriculara¹¹⁹.
- iii. En caso que el estudiante hubiera falseado los antecedentes exigidos por la universidad para el otorgamiento del crédito. En esta hipótesis estaríamos frente a una especie de caducidad legal del plazo establecido para el reintegro del crédito.

2. Crédito Universitario (1987).

Cada universidad que otorgaba créditos estaba encargada de recaudar sus pagos, pudiendo cobrarlos judicialmente. Para tal efecto, la ley creó un nuevo título ejecutivo: “[l]os documentos que suscriban los estudiantes, por el crédito que se les otorgue (...)”¹²⁰.

¹¹⁶ Art. 14 del DFL N° 4 y art. 30 y ss. del DL N° 1.263 del Ministerio de Hacienda, publicado el 28 de noviembre de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.

¹¹⁷ Artículo décimo cuarto inciso 4° del DFL N° 4.

¹¹⁸ Artículo décimo primero inciso 3° del DFL N° 4.

¹¹⁹ Artículo décimo primero inciso 4° del DFL N° 4.

¹²⁰ Art. 76 inciso 2° de la Ley N° 18.591.

Con la reforma de 1987, se pretendía que las universidades recuperaran un 85% de los créditos¹²¹. Con tal objeto, se establecieron incentivos para su cobro, como por ejemplo que los aumentos de los fondos de cada universidad fueran recursos de libre disposición para la institución¹²². Asimismo, las universidades podrían vender total o parcialmente la cartera de deudores a entidades públicas o privadas¹²³.

e. Administración de los recursos destinados al crédito.

1. Crédito Fiscal Universitario (1981).

La administración de los recursos destinados al crédito era mixta. Las universidades otorgaban crédito a los estudiantes con los fondos que el Estado ponía a su disposición para ello, pero el Estado era el acreedor y recaudador del pago del crédito.

2. Crédito Universitario (1987).

Las universidades administraban el crédito y los fondos que creó la ley con relativa libertad.

Si la respectiva institución de educación superior no otorgaba créditos universitarios por el monto total de su fondo anual, el excedente podía ser ahorrado en una cuenta corriente bancaria o invertido “(...) en instrumentos emitidos por el Servicio de Tesorerías, por el Banco Central de Chile o en instrumentos de renta fija clasificados en A por la Comisión Clasificadora de Riesgo (...)”¹²⁴. El Ministerio de Hacienda era el encargado de supervigilar la inversión de los recursos de los fondos conforme a la ley, y la SVS era la

¹²¹ Arriagada, Op. Cit., p. 111.

¹²² Art. 78 incisos 2° y 3° de la Ley N° 18.591.

¹²³ Art. 79 de la Ley N° 18.591.

¹²⁴ Art. 75 incisos 1° y 2° de la Ley N° 18.591. La Comisión Clasificadora de Riesgo es parte del sistema de previsión social creado por el DL N° 3.500, y regula diversos aspectos de este.

encargada de supervisar el cumplimiento de las normas para formar el balance del respectivo fondo¹²⁵.

En cuanto a los créditos, las instituciones incluso podían vender total o parcialmente la cartera de deudores a entidades públicas o privadas¹²⁶.

Sin embargo, se establecieron dos limitaciones a la administración de los recursos. Se prohibió a las universidades dar en garantía los fondos¹²⁷ y, en general, utilizarlos como recursos de libre disposición. Sólo como incentivo al cobro de los créditos, la ley dispuso que serían de libre disponibilidad los aumentos de cada fondo sobre su monto inicial reajustado, incrementados en un 1%¹²⁸.

1.3 Breve síntesis de la normativa analizada.

El régimen jurídico en materia de financiamiento de la educación superior impuesto por la dictadura durante la década de 1980 significó un cambio radical respecto al sistema de financiamiento vigente hasta la fecha.

La normativa legal y reglamentaria establecida en el periodo constituyó la implementación del principio de subsidiariedad y del carácter meramente declarativo del derecho a la educación en la Constitución de 1980.

Los principios para la asignación de recursos públicos que primaron durante el periodo en estudio fueron la subsidiariedad y la competencia entre las instituciones. El primero se manifiesta en el cobro de aranceles y la primacía del financiamiento privado, en los

¹²⁵ Art. 80 de la Ley N° 18.591 y Art. 10 inciso 1° del DS N° 816, del Ministerio de Educación, publicado el 14 de abril de 1988, que reglamenta el artículo 78° de la Ley N° 18.591, de 1987, respectivamente.

¹²⁶ Art. 79 de la Ley N° 18.591.

¹²⁷ Art. 75 inciso 3° de la Ley N° 18.591.

¹²⁸ Art. 78 de la Ley N° 18.591. Para ello, las instituciones debían efectuar un balance del fondo que reflejara su valor al 31 de diciembre de cada año. Regulado por DS N° 816.

sistemas de crédito universitario y en el Aporte Fiscal Directo cuyos montos decrecieron a lo largo de la década. Por su parte, la competencia entre universidades se manifiesta en el Aporte Fiscal Indirecto, asignado en atención al número de estudiantes con los mejores puntajes que se matriculan en cada universidad, y en el 5% del Aporte Fiscal Directo asignado conforme a criterios de desempeño.

CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESTABLECIDO A PARTIR DE 1980.

En el capítulo anterior, revisamos la normativa sobre financiamiento de la educación superior dictada por el régimen militar a partir de 1980 y los tres principales instrumentos de financiamiento que esta normativa creó, y planteamos que en ellos se manifestaban dos principios: la subsidiariedad del Estado y la competencia entre universidades para la asignación de recursos.

En este capítulo analizaremos los objetivos del gobierno de facto para llevar adelante radicales reformas en materia de financiamiento universitario, así como sus fundamentos. Además revisaremos cómo los medios utilizados para tales fines, esto es, los instrumentos de financiamiento, se condicen con los fundamentos ofrecidos por el régimen militar. Los objetivos y bases de la normativa se consignaron en diversos documentos, dentro de los cuales se cuentan la “Declaración del Ministerio del Interior sobre la Nueva Legislación Universitaria” (en adelante “Declaración sobre Legislación Universitaria”)¹²⁹ y la “Declaración del Ministerio del Interior sobre Nueva Ley de Financiamiento Universitario” (en adelante “Declaración sobre Financiamiento Universitario”)¹³⁰.

A estos documentos podemos agregar aquellos que definieron de forma global la política del régimen militar y que fueron anteriores a la dictación de la normativa sobre educación superior, como “El Ladrillo”¹³¹ y el “Programa socio-económico 1981-

¹²⁹ En Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.): *Nueva Legislación Universitaria Chilena* (Santiago: Secretaría General del Consejo de Rectores, 1981), pp. 33 a 48. La “Declaración sobre Legislación Universitaria” se publicó el 6 de enero de 1981, a pocos días de la entrada en vigencia del DFL N° 1 que fijaba normas sobre universidades. Esta declaración se refería a los fundamentos del régimen institucional de las universidades y a los objetivos generales y básicos del nuevo sistema de financiamiento.

¹³⁰ En *Ibid.*, pp. 49 a 56. La “Declaración sobre Financiamiento Universitario” se publicó el 20 de enero de 1981, junto a la publicación del DFL N° 4, y trataba específicamente acerca del nuevo sistema de financiamiento, con más profundidad que la “Declaración sobre Legislación Universitaria”.

¹³¹ *El Ladrillo, Bases de la política económica del gobierno militar chileno* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1992).

1989”¹³². Finalmente, podemos encontrar otro antecedente acerca de las bases de las reformas implementadas por la dictadura en el artículo “Debate sobre Nueva Legislación Universitaria” de Jaime Guzmán y Hernán Larraín, de marzo del año 1981¹³³. A pesar de no tratarse de un documento oficial, el artículo es ilustrativo en esta materia, ya que sus autores participaron activamente en la elaboración ideológica del régimen militar.

Estos documentos organizaron de distintas formas el discurso, invocando principios y garantías constitucionales, como la autonomía de los grupos intermedios, la subsidiariedad del Estado y la libertad de enseñanza; principios fundamentales en la regulación de la educación superior, como la autonomía universitaria; y argumentos económicos como la eficiencia asignativa. No obstante, las declaraciones y antecedentes referidos contenían dos elementos comunes. En primer lugar criticaban el régimen de financiamiento de la educación superior vigente hasta 1980, y en segundo lugar explicaban y justificaban la normativa que el gobierno pretendía establecer.

Así, la “Declaración sobre Legislación Universitaria” criticó el desarrollo de la educación superior durante el siglo XX. Según este documento, dos procesos históricos definieron las características que tenía en 1980 el sistema universitario chileno: la progresiva dependencia de las universidades particulares del financiamiento estatal y la expansión de las universidades chilenas debido a lo que el gobierno militar definió como el advenimiento de la sociedad de masas¹³⁴. La declaración agregó que la tendencia de estos procesos se vio profundizada a partir de 1967, durante la Reforma Universitaria, debido a la ampliación de la democracia dentro de las universidades¹³⁵. De acuerdo al criterio expresado por el Ministro del Interior del gobierno militar, las circunstancias

¹³² Programa socio-económico 1981-1989, aprobado por DS N° 2203 del 31 de diciembre de 1981. [En línea] <http://www.memoriachilena.cl/temas/documento_detalle.asp?id=MC0032322> [consulta: 02-01-16].

¹³³ Guzmán E., Jaime y Larraín F., Hernán: “Debate sobre nueva legislación universitaria”, en 22 *Revista Realidad* (1981), 19-32, pp. 19 a 32.

¹³⁴ Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.), Op. Cit., p. 35.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 37.

antedichas habrían generado un sistema “(...) cerrado y virtualmente monopólico de ocho Universidades sustancialmente financiadas todas por el Estado, y que se distribuyen entre ellas un cuantioso aporte estatal.”¹³⁶ Estas características atribuidas por la dictadura al sistema universitario, esto es, la ausencia de competencia entre instituciones y la gran cantidad de recursos fiscales que recibían éstas, habrían provocado la ausencia de control del uso de los recursos públicos y, consecuentemente, la tendencia de las universidades a convertirse en “centros de poder político”, ya que podían “financiar el activismo político disfrazado de vida académica”¹³⁷.

A partir de este diagnóstico crítico, los documentos publicados por el gobierno militar plantearon que las modificaciones al régimen de financiamiento de la educación superior tenían dos objetivos fundamentales. Por un lado, despolitizar las instituciones de educación superior y, por otro, regular la prestación de servicios de educación superior mediante los mecanismos del mercado. Según el “Programa socio-económico 1981-1989” ambos objetivos implicaban aplicar el principio de subsidiariedad y criterios de competencia en la asignación de recursos¹³⁸.

2.1 Despolitización de las instituciones de educación superior.

Para la dictadura, tres factores conducían a la instrumentalización de las universidades para fines políticos: el financiamiento directo y permanente de las universidades; la libertad de estas instituciones para usar e invertir sus recursos, denominada autonomía económica de las universidades; y la democratización de su gobierno. En esta línea, el autofinanciamiento de las universidades tenía por finalidad evitar esta supuesta instrumentalización. A nuestro juicio, la lógica que explicaba esta medida se encontraba en que, para el régimen militar, mientras menos recursos tuvieran las universidades, menor

¹³⁶ Ibid., p. 35.

¹³⁷ Ibid., p. 37.

¹³⁸ Programa socio-económico 1981-1989, Op. Cit., p. 11.

sería la relevancia pública de sus actividades y la influencia que éstas ejercerían sobre la sociedad, y en consecuencia existirían menores incentivos para cooptarlas con finalidades políticas.

En el mismo orden de cosas, la dictadura invocó la necesidad de excluir la política dentro de las universidades al establecer el cobro de aranceles. La “Declaración sobre Legislación Universitaria” expresó que con esta medida se pretendía evitar los “recordados ‘estudiantes eternos’, quienes valiéndose de recursos ficticios, permanecían indefinidamente en calidad de alumnos, con la sola finalidad de desarrollar sus labores de activismo político (...)”¹³⁹.

Se puede encontrar el fundamento de este objetivo en la distinción entre poder político y poder social, y en el principio de autonomía de los grupos intermedios¹⁴⁰. De acuerdo a la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, la despolitización de los grupos intermedios, constituía la superación del régimen político vigente hasta 1973. A juicio del gobierno de facto, la interacción de partidos políticos en un régimen democrático y la concepción del bien común como voluntad de la mayoría condujeron a los “vicios” que acabaron con la democracia. Por el contrario, el régimen militar concebía el bien común constituido por intereses sociales superiores, validos por sí mismos, definidos por el poder político, es decir por la autoridad, y distintos de la mera voluntad mayoritaria¹⁴¹. Según Pilar Vergara, esta visión esencialista del bien común permitiría al poder político, esto es, a las autoridades, dar cumplimiento al bien común sin someter sus criterios a los mecanismos democráticos¹⁴².

¹³⁹ Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.), Op. Cit., p. 47. Este argumento se reitera en la “Declaración sobre Financiamiento Universitario”, en Ibid., p. 54.

¹⁴⁰ Declaración de Principios del Gobierno de Chile, Op. Cit., pp. 7 a 9.

¹⁴¹ Ibid., pp. 2 y 3.

¹⁴² Vergara, Pilar, Op. Cit., pp. 36 a 50.

A pesar de que no todas las universidades caben dentro de la categoría de grupos intermedios (las universidades estatales son servicios públicos), la normativa hizo extensible los fundamentos antedichos a todas las instituciones de educación superior.

El artículo de Guzmán y Larraín ilustra mejor los fundamentos ideológicos de la despolitización perseguida por la dictadura. La regulación del Aporte Fiscal Indirecto implicaba que una decisión de gran importancia, como lo es el financiamiento de las universidades, quedaría en manos de los egresados de la educación secundaria quienes contarían con información insuficiente para preferir una institución en razón de su calidad. Sin embargo, según Guzmán y Larraín el ejercicio de discernimiento realizado por cada estudiante al decidir la institución en que se matricularía, a pesar de su inexperiencia, tendría una función que denominaremos “pedagógica”. Según ambos autores la política del gobierno militar se orientaba “(...) hacia un esquema social en que la plena libertad política completará la libertad personal –económica y social- antes afianzada en los ámbitos que más vital y cotidianamente afectan a cada ser humano.”¹⁴³ En consecuencia, la libertad personal, entendida en este caso como ejercicio de la libertad económica para escoger a un prestador de servicios educacionales, tendría prioridad lógica frente a la libertad política, y esta última sólo podría ser ejercida una vez afianzada la libertad personal. Esta tesis tenía un carácter restrictivo de la democracia ya que condicionaba los derechos políticos a la existencia previa de libertades económicas. Se asemeja a la idea de M. Friedman, según la cual la libertad económica es garantía de la libertad política¹⁴⁴. La diferencia estriba en que para Friedman la libertad económica no es condición de la libertad política, sino que garantía. Es decir no hay subordinación lógica entre un concepto y otro.

¹⁴³ Guzmán y Larraín, Op. Cit., p. 27.

¹⁴⁴ Friedman, *Capitalism...*, Op. Cit., p. 7 y ss.

Así, la despolitización como objetivo de la normativa se inscribe en una política autoritaria de la dictadura dirigida a todos los aspectos de la vida social, siendo ésta una de las principales líneas ideológicas del régimen militar.

2.2 Prestación de servicios de educación superior regulada mediante los mecanismos del mercado.

Los instrumentos de autofinanciamiento impuestos por la dictadura dan cuenta de la confianza que el gobierno manifestaba en el mercado como el mejor medio para la asignación de los recursos y en los precios como la mejor forma de expresar la valoración de cada servicio por parte de los consumidores.

En este sentido, la “Declaración sobre Financiamiento Universitario” sostenía que el Aporte Fiscal Indirecto constituía “un sistema automático y objetivo” para la asignación de recursos¹⁴⁵. Esta afirmación constituye una patente expresión ideológica del neoliberalismo, al considerar *a priori* que las interacciones de los agentes económicos en el mercado son el mecanismo más adecuado para la asignación de recursos¹⁴⁶.

Sin embargo, las expresiones más rígidas y dogmáticas provienen de Guzmán y Larraín. Éstos manifiestan su desconfianza en las instituciones públicas fiscalizadoras, ofreciendo como única solución para controlar los recursos entregados a las universidades, la interacción de éstas con los particulares en el mercado. En términos globales, las expresiones de Guzmán y Larraín manifestaban la importancia que para ellos significaba aumentar la cobertura del mercado a la mayor parte de las actividades sociales. Este objetivo ya había sido expresado por M. Friedman, según el cual “un uso extenso del mercado disminuye la sobrecarga que sufre el tejido social, porque en todas las actividades

¹⁴⁵ Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.), Op. Cit., p. 50.

¹⁴⁶ Friedman y Friedman, *Free to Choose*, Op. Cit., p. 11 y ss. Para efectos de esta investigación, entendemos a los agentes económicos como aquellas personas o empresas que realizan una actividad económica e interactúan en el mercados desde el punto de vista de la oferta o de la demanda.

que implica no requiere la conformidad. Mientras más amplio sea la cantidad de actividades cubiertas por el mercado, menor será el número de cuestiones en las que se requieren decisiones expresamente políticas, y por tanto, en las que se requiere alcanzar un acuerdo. A su vez, mientras menor sea la cantidad de cuestiones en las que se necesita un acuerdo, mayor será la posibilidad de alcanzarlo, y la sociedad, al mismo tiempo, conservará su libertad.”¹⁴⁷

Así, los objetivos de la dictadura en materia de educación superior se inscriben en una política generalizada de adhesión al neoliberalismo.

El objetivo en comento no fue una finalidad aislada del régimen militar. La normativa sobre financiamiento impuesta en la década de 1980 fue presentada como parte del proceso de “modernizaciones” que impulsó la dictadura, el que fue planteado como un “proceso global de desarrollo” por medio de privatizaciones y el sometimiento al mercado de todos los servicios públicos¹⁴⁸.

En cuanto al financiamiento privado de la educación superior, la principal razón esgrimida a favor del pago de aranceles fue el supuesto carácter regresivo de la educación gratuita. A una política o normativa se le denomina regresiva cuando beneficia a los más ricos y perjudica a los más pobres. Según la “Declaración sobre Legislación Universitaria”, el costo de la educación gratuita era asumido por toda la comunidad en circunstancias que los estudiantes universitarios, en general, provenían de los sectores de mayores ingresos y los egresados obtenían cuantiosas remuneraciones¹⁴⁹. Por lo tanto, se consideraba “justo” que los estudiantes pagaran el costo de su educación. Este último es

¹⁴⁷ Friedman, *Capitalism...*, Op. Cit., p. 24. Traducción libre.

¹⁴⁸ Cáceres Contreras, Eugenio, “El sistema de Educación Superior chileno: la respuesta de los 80”, Documento de trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y Cultura N° 21, Santiago, Abril de 1992, p. 53.

¹⁴⁹ Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.), Op. Cit., p. 46. Este argumento se reitera en la “Declaración sobre Financiamiento Universitaria”, ver Ibid., p. 52; en *El Ladrillo*, Op. Cit., p. 146; y en Programa socio-económico 1981-1989, Op. Cit., p. 11.

un argumento basado propiamente en el principio de subsidiariedad, ya que la relación entre beneficio y costo privado se convierte en prioritaria frente al beneficio y costo colectivo.

En suma, los argumentos que se ofrecieron para justificar el establecimiento de mecanismos de mercado para la asignación de recursos públicos, guardan relación con los aspectos más dogmáticos y rígidos del pensamiento neoliberal. Así lo demuestran, por ejemplo, el argumento sobre el carácter objetivo e impersonal del mercado y la desconfianza en las instituciones estatales.

El artículo 15 del DFL N° 1 que sólo permitía constituir las nuevas universidades como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro no contradice nuestra afirmación de que el sistema universitario se diseñó como un mercado¹⁵⁰. Si bien esta regla no permitió que los miembros de las corporaciones universitarias retiraran utilidades, la regulación exigió a las instituciones vender servicios universitarios (fundamentalmente de docencia e investigación) y competir por financiamiento público y privado.

2.3 Subsidiariedad y competencia como principios funcionales a los objetivos planteados.

La normativa sobre asignación de los recursos públicos a las universidades fue un medio indispensable para alcanzar las finalidades de despolitización y regulación de los servicios educacionales a través de mecanismos del mercado.

El DFL N° 4 impuso un sistema de financiamiento privado de la educación superior. La obtención de recursos privados junto a la competencia por acceder a los recursos

¹⁵⁰ Esta norma actualmente está recogida en el artículo 53 del DFL N° 2 de 2010 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.370 que establece la Ley General de Educación con las normas no derogadas del DFL N° 1 de 2005 que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza.

estatales, definieron el sistema de autofinanciamiento de las universidades. El financiamiento privado de la educación superior se produciría a través de la venta de servicios de educación superior, fundamentalmente de docencia e investigación¹⁵¹.

Como dijimos en el capítulo anterior, este sistema de financiamiento estaba enmarcado bajo los principios de subsidiariedad y competencia en la asignación de recursos.

En este nuevo contexto las universidades recibirían el financiamiento, público y privado, a través de criterios de competencia que conducirían, a juicio del régimen militar, al incremento de la eficiencia en el uso de los recursos y generarían incentivos a la calidad¹⁵².

Junto al criterio anterior se aplicó de forma irrestricta el principio de subsidiariedad del Estado en materia de educación universitaria.

Como consecuencia de ello se estableció el pago de aranceles por parte de los estudiantes, y la asignación de un crédito sólo en caso de necesidades económicas de éstos, así como la reducción de los aportes permanentes a las universidades.

Sin perjuicio de lo anterior, los documentos publicados por el régimen militar se centraron en los nuevos mecanismos de competencia. En este sentido, la principal normativa en orden a que las universidades compitieran por recursos estatales fue el Aporte Fiscal Indirecto. Según el gobierno militar, este instrumento de financiamiento permitiría a los planteles competir por postulantes y académicos, en mérito de la calidad de la docencia y de las remuneraciones¹⁵³. Precisamente por este último motivo, se eliminó también la Escala Única de Remuneraciones¹⁵⁴.

¹⁵¹ Respecto a la venta directa de investigación ver Programa socio-económico 1981-1989, Op. Cit., p. 12.

¹⁵² Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.), Op. Cit., p. 51.

¹⁵³ Ibid., p. 46 y 51.

¹⁵⁴ Ver también Programa socio-económico 1981-1989, Op. Cit., p. 12.

La competencia a su vez tenía por objeto controlar el uso de los recursos públicos entregados. La “Declaración sobre Legislación Universitaria” sostenía que los fondos públicos entregados por el Estado a las universidades no se podían controlar directamente, ya que ese control infringiría la autonomía universitaria, ni indirectamente, ya que no existía competencia entre las instituciones ni por la matrícula de estudiantes ni por la contratación de profesores¹⁵⁵. La “Declaración sobre Financiamiento Universitario” complementaba lo anterior señalando que una “apreciación de mayor o menor calidad” de las distintas instituciones por parte de la autoridad constituiría una intervención discrecional que afectaría la autonomía universitaria. Por el contrario, el Aporte Fiscal Indirecto se asignaría mediante “un sistema automático y objetivo”¹⁵⁶.

En la misma línea, se encuentra el artículo “Debate sobre Nueva Legislación Universitaria” de Jaime Guzmán y Hernán Larraín¹⁵⁷. Los autores puntualizaron que los organismos fiscalizadores para el control del uso de recursos públicos tenían dos características. En primer lugar, eran estadistas y, por lo tanto, permitían la instrumentalización de las universidades por el “poder político”. Y en segundo lugar, eran ineficientes, ya que para contrarrestar la tendencia anterior debían admitir el pluralismo y, en consecuencia, se hacían inoperantes.

Guzmán y Larraín se enfrentan a una objeción según la cual el Aporte Fiscal Indirecto perjudicaría financieramente a las universidades de provincias, que tienen menor preferencia que las instituciones de Santiago¹⁵⁸. Al respecto, los autores responden que se produciría un equilibrio eficiente ya que “(...) hará que cada Universidad elimine las carreras o las sedes provinciales de bajo nivel académico, para reforzar las que comparativamente pueda desarrollar con mayor calidad, produciéndose con ello un ajuste

¹⁵⁵ Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.), Op. Cit., p. 36.

¹⁵⁶ Ibid., p. 50.

¹⁵⁷ Guzmán y Larraín, Op. Cit., pp. 19 y ss.

¹⁵⁸ Ibid., p. 28.

natural y perfeccionador.”¹⁵⁹ Así, eventualmente podrían ser cerradas las instituciones que atrajeran menor cantidad de estudiantes, aun cuando fueran estatales y tuvieran objetivos de fomento (como p. ej. la descentralización). Para los defensores de esta posición, la solución sería provista por el mercado a través de la creación de universidades privadas.

En síntesis, el objetivo de despolitizar las instituciones de educación superior se valió del principio de subsidiariedad. La aplicación de este principio permitió reducir la cantidad de recursos a las universidades, y consecuentemente la influencia pública de sus actividades, e imponer el financiamiento privado de los estudios universitarios con el objeto de evitar la extensión de las carreras universitarias.

Por su parte, la competencia entre universidades fue más relevante a efectos de concebir la educación superior como un tipo de prestación de servicios regulada por los mecanismos del mercado. El principio de subsidiariedad también contribuyó a este objetivo, reduciendo el aporte basal permanente a las universidades y priorizando su financiamiento privado. Así, las universidades se debían comportar como agentes económicos que disputaban los aportes fiscales disponibles.

¹⁵⁹ Ibid., p. 28.

CAPÍTULO 3. CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

El primer gobierno civil tras el retorno a la democracia necesitaba realizar una evaluación que le permitiera determinar el curso de acción a seguir en materia de educación superior y dotar su acción de legitimidad. Sin perjuicio de que el ámbito de acción de un gobierno esté limitado a su periodo, se esperaba que las determinaciones que tomara el gobierno de Patricio Aylwin tuvieran estabilidad en el tiempo y perduraran sus efectos.

Con esta finalidad, la primera medida adoptada en nuestra materia de estudio fue la creación de la Comisión de Estudio de la Educación Superior, a través del DS N° 529 del Ministerio de Educación, del 16 de julio de 1990. Ésta fue la principal decisión gubernamental tendiente a abordar íntegramente todos los aspectos del sistema de educación superior, tras la instalación del primer gobierno de la Concertación.

En los considerandos del citado decreto, el gobierno de la época expresó que el sistema de educación superior se enfrentaba a un momento de decisiones cruciales en razón del desarrollo explosivo de su base institucional, sin que existieran para ello suficientes capacidades de gobierno, financiamiento, coordinación y evaluación, lo que hacía necesaria la formulación de nuevas políticas¹⁶⁰. Es decir, a juicio del poder ejecutivo, el punto de inflexión que exigía nuevas acciones por parte de la autoridad era el aumento del número de establecimientos y, consecuentemente, de la cantidad de jóvenes en edad de estudiar matriculados en una universidad.

No obstante haber llegado a tal conclusión, el gobierno de Aylwin no tomó la decisión de aplicar inmediatamente una política en materia de educación superior, entendida como un conjunto de medidas coherentes adoptadas por la autoridad, sino que optó por formar

¹⁶⁰ DS N° 529, considerandos, 3° párrafo.

una comisión, con el objetivo de que ésta le propusiera políticas públicas sobre la materia. Desde luego, esta dilación nos conduce a interrogarnos acerca de las propuestas sobre educación superior contenidas en el programa de gobierno del presidente de Aylwin, lo que haremos más adelante.

3.1 Antecedentes previos a la creación de la Comisión de Estudio de la Educación Superior.

En el periodo anterior al año 1990, fecha de creación de la Comisión, se habían realizado diversos estudios y diagnósticos sobre los efectos de las reformas aplicadas en la educación superior, y sobre las modificaciones y rectificaciones que era necesario introducir en el modelo impuesto. Un grupo de estas propuestas se formularon como parte del programa de gobierno de la Concertación. Otras surgieron de la discusión llevada a cabo en el Foro de la Educación Superior, compuesto por tres centros de estudio vinculados a las principales fuerzas políticas de la transición. El estudio de ambos antecedentes resulta indispensable para comprender la instalación de la Comisión como medida concreta del primer gobierno de la Concertación y sus características como instancia de formulación de políticas.

3.1.1 Programa de gobierno de la Concertación.

El programa de gobierno de la Concertación para la candidatura de Patricio Aylwin (en adelante el programa), elaborado en 1989, tiene especial relevancia porque en él se pueden analizar los principales rasgos ideológicos del conglomerado y las definiciones respecto a la educación superior y su financiamiento.

El programa fue uno de los primeros documentos en que el futuro gobierno expresaba su línea de continuidad con el modelo económico instaurado durante la dictadura, incorporando correcciones al orden social y económico neoliberal, necesarias para su legitimidad dentro de un régimen democrático. El acápite de mayor interés para nuestro

estudio es aquél sobre el programa socio-económico, ya que presentó las propuestas que denominaremos de “crecimiento con equidad”, en atención al nombre que recibieron al momento de su implementación. Dentro del programa socio-económico, los aspectos más relevantes para nuestro estudio son los principios que informarían la asignación de recursos públicos a la educación superior.

En principio, el programa proponía proteger los derechos económicos y sociales, ampliando el recurso de protección a todos los derechos fundamentales; y consagrar constitucionalmente la igualdad de oportunidades y el “derecho a la satisfacción de las necesidades básicas”¹⁶¹.

Las ideas en materia de financiamiento de la educación superior eran coherentes con esta línea programática. En términos generales el programa proponía, en principio, mayor gasto público en educación dirigido a los siguientes aspectos:

1. “Aumentar el gasto público en educación, con el objeto de recuperar paulatinamente el gasto por estudiante en (...) universidades estatales (...)
2. “(...) la revisión de los programas de bienestar en los diversos niveles educacionales” y
3. “La revisión del sistema de financiamiento universitario (...)”¹⁶².

No obstante, el desarrollo concreto de estas propuestas implicaba más bien la focalización del gasto público, esto es, dirigir las políticas hacia los sectores más pobres de la sociedad, y otras, la mayor participación de particulares, con la finalidad de que el Estado actuara sólo en la medida en que aquellos no lo hicieran:

¹⁶¹ Concertación de Partidos por la Democracia: “Programa de gobierno”. La Época, 1989, p. 3 y 12.

¹⁶² Ibid., p. 32.

Focalización	Mayor participación de particulares
<p>1. “(...) examinar el sistema de becas para estudiantes universitarios, corrigiéndolo cuando sea necesario para que llegue efectivamente a los estudiantes que más las necesitan (...)”¹⁶³.</p> <p>2. “(...) estudiar y poner en práctica a la brevedad un mecanismo financiero de apoyo a los estudiantes de menores recursos”¹⁶⁴.</p> <p>3. “(...) el examen de la situación de los actuales deudores de este sistema [de financiamiento universitario]”¹⁶⁵.</p>	<p>1. “(...) buscar fórmulas de flexibilización académica que amplíen la posibilidad de los estudiantes de ir adecuando el ritmo de sus estudios a sus necesidades económicas y de combinar el trabajo con el estudio”¹⁶⁶.</p> <p>2. “(...) estimular la participación privada en sistemas de becas para alumnos de excelencia académica y escasos recursos (...)”¹⁶⁷.</p>

El segundo pilar del programa en materia de financiamiento a la educación superior consistió en mantener la competencia entre instituciones: “El sistema [de educación

¹⁶³ Partido Demócrata Cristiano y otros: “Programa básico de gobierno” En Ortega R., Eugenio y Moreno B., Carolina: *¿La Concertación Desconcertada? Reflexiones sobre su historia y su futuro* (Santiago: LOM Ediciones, 2002), 171-214, p. 214. Este es un programa para un período de transición de cuatro años, convenido por los partidos Demócrata Cristiano, Democrático Nacional, Humanista, Liberal, Republicano, Radical, Socialdemócrata y Unión Socialista Popular, dado a conocer a fines de 1988.

¹⁶⁴ Concertación de Partidos por la Democracia, Op. Cit., p. 24.

¹⁶⁵ Ibid., p. 32.

¹⁶⁶ Partido Demócrata Cristiano y otros, Op. Cit., p. 214.

¹⁶⁷ Ídem.

superior] deberá hacer posible la necesaria competencia que es ineludible para la actividad intelectual (...)”¹⁶⁸.

Por último el programa agregaba que se crearían mecanismos en virtud de los cuales se orientaría el financiamiento de la educación superior mediante la evaluación de las instituciones¹⁶⁹.

En consecuencia, el programa en esta materia no promovía la protección de derechos sociales. Una de las consecuencias propias del principio de subsidiariedad es la implementación de políticas sociales dirigidas a los sectores más pobres de la sociedad. Esta forma de implementar políticas sociales se ha denominado focalización. Es lo que describió Edgardo Boeninger, Ministro Secretario General de la Presidencia de P. Aylwin y uno de los ideólogos del programa de la Concertación, refiriéndose al espíritu de las propuestas: “(...) en la acción del Estado (...) los subsidios estatales debían limitarse a sectores sociales de bajos ingresos”¹⁷⁰.

Es posible comprobar que de esta forma, el programa limitaba el supuesto reforzamiento de la protección del derecho a la educación a través de diversas manifestaciones del principio de subsidiariedad.

Por otro lado, durante el régimen militar se impuso la idea de que la competencia entre las universidades incentivaba su calidad, y que esa competencia se debía manifestar en el sistema de financiamiento. Por lo tanto, el programa de la Concertación no tan sólo mantenía uno de los fundamentos del modelo de financiamiento impuesto durante los

¹⁶⁸ Concertación de Partidos por la Democracia, Op. Cit., p. 23. Sin perjuicio de que después agrega “(...) y, a la vez, deberá asegurar la solidaridad, coordinación y programación que son necesarias para desarrollar una enseñanza superior que permita a Chile ocupar en estas materias una posición de liderazgo en la región latinoamericana”.

¹⁶⁹ Ídem.

¹⁷⁰ Boeninger, Edgardo: *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad* (Santiago: Ed. Andrés Bello, 1997), p. 358.

ochenta, sino que además ratificaba el principio ordenador del sistema, juzgando como indispensable la competencia en las actividades académicas.

Así, a pesar que el programa proponía la protección constitucional de derechos sociales, en realidad promovió el principio de subsidiariedad como límite a la consagración y protección de dichos derechos, sin manifestarlo explícitamente.

Las propuestas descritas se inscriben en lo que Edgardo Boeninger denominó políticas de “crecimiento con equidad”, las que consistían a su juicio en una superación del modelo neoliberal, impuesto por el gobierno militar, y del denominado “modelo populista” en el cual el Estado tenía una función redistributiva¹⁷¹.

Lo cierto es que el programa de gobierno no proponía restituir a la esfera pública los servicios y funciones sometidos al mercado durante la dictadura. Sólo pretendía, por un lado, dotar de mayor regulación a dichos mercados y, por otro, aumentar “(...) la intervención del Estado en materias sociales y (...) la justicia social como una dimensión primordial del desarrollo (...)”¹⁷².

De esta forma el modelo de “crecimiento con equidad” conservaba los pilares del sistema económico neoliberal. El principal rasgo del neoliberalismo que lo distingue del liberalismo económico clásico es que en esta última tradición se acepta el mercado para la producción y distribución de bienes y servicios, pero a la vez se asume que ciertos aspectos de la vida social que tienen una función pública, como la educación o la previsión social, están excluidos del mercado. Así, “(...) desde los inicios de Chile republicano se consideró parte de la construcción política del Estado liberal y un deber inherente a éste, proveer la educación pública”¹⁷³.

¹⁷¹ Ibid., pp. 359 y 464. La denominación “modelo populista” es de Edgardo Boeninger.

¹⁷² Ibid., pp. 259 y 464.

¹⁷³ Figueroa, Op. Cit., p. 80.

Por el contrario, el neoliberalismo pretende extender la cobertura del mercado a todas las actividades que antes dependían de decisiones públicas, incluso creando un mercado para servicios que antes carecían de él. Así, por ejemplo, según Milton Friedman sólo la obtención de aquello que mediante la actuación de los particulares no es posible obtener, justifica la actuación del Estado¹⁷⁴. En este sentido, según Harvey David, el neoliberalismo promueve la creación de mercados para actividades que no están sometidas a él¹⁷⁵.

Tal como se reconoció con posterioridad, el modelo de “crecimiento con equidad” constituía una forma de dotar de legitimidad al sistema económico impuesto durante la dictadura. En efecto, habiendo asumido como modelo de desarrollo económico aquel instaurado a lo largo de los ochenta, según Boeninger, el gobierno de Patricio Aylwin advertía como defecto de legitimidad su establecimiento bajo un régimen no democrático¹⁷⁶. Según el mismo autor, este problema intentó ser sorteado mediante el énfasis en la “equidad”¹⁷⁷.

En suma, en materia de educación superior el programa ratificó, con ciertos matices, el principio de subsidiariedad y la competencia entre universidades, y agregó la exigencia de evaluación a las instituciones para recibir recursos públicos.

3.1.2 Foro de la Educación Superior.

Como ya se señaló anteriormente, existió otra instancia de discusión en materia de educación superior que antecedió a la Comisión. Se trata del “Foro de la Educación Superior”, que fue descrito como “(...) un órgano académico, de carácter técnico, abierto

¹⁷⁴ Friedman, *Capitalism...*, Op. Cit., p. 34.

¹⁷⁵ Harvey, Op. Cit., p. 2.

¹⁷⁶ Boeninger, Op. Cit., pp. 359 y 463.

¹⁷⁷ Ídem.

a todas las corrientes de pensamiento, creado conjuntamente por tres centros académicos, con el patrocinio de un grupo de personalidades y el apoyo de la Fundación Ford. Concurren a formar el Foro el Centro de Estudios Públicos (CEP), la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)”¹⁷⁸. Su objetivo era “(...) promover diagnósticos y promover el análisis de los temas considerados decisivos, así como aportar a los procesos de formación de políticas referidas a la Educación Superior”¹⁷⁹.

Cada uno de los tres centros académicos que crearon el Foro se vinculaba con alguno de los sectores políticos hegemónicos durante la transición. El CEP con la derecha liberal¹⁸⁰ y la CPU con la democracia cristiana¹⁸¹. FLACSO es un organismo académico internacional, de carácter regional, creado como iniciativa de la UNESCO¹⁸². Durante la dictadura y tras el retorno a la democracia, oficiaron como investigadores de la FLACSO varios intelectuales y políticos chilenos vinculados al “socialismo renovado”. Parte de ese proceso de mutación ideológica, que acercaba el socialismo chileno a la socialdemocracia europea, se llevó a cabo dentro de este organismo internacional¹⁸³.

¹⁷⁸ Brunner, Courard y Cox, Op. Cit., [s/p]. Una definición idéntica en Lehmann, Carla (Edit.): *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*. Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: CEP, 1990), [s/p].

¹⁷⁹ Ídem.

¹⁸⁰ Para una descripción general del CEP ver <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/base/nosotros.html>. Su presidente fundador Jorge Cauas Lama fue Ministro de Hacienda del gobierno militar entre 1974 y 1976; entre su Consejo Directivo destacan importantes empresarios; y su Director a la fecha, Harald Beyer, fue Ministro de Educación del gobierno de Sebastián Piñera. Para una descripción política del CEP ver Caviedes, Sebastián y Bustamante, Andrés: “El papel de la tradición: la influencia empresarial el grupo Matte” En 8 *Cuadernos de Coyuntura* (2015), 40-54, pp. 47 a 49.

¹⁸¹ Fundación Konrad Adenauer: *La Fundación Konrad Adenauer y la promoción de la democracia* (Santiago: Fundación Konrad Adenauer, 2012), pp. 86 y 118.

¹⁸² Para una descripción general de la FLACSO ver <<http://www.flacsochile.org/direccion-flacso-chile/>> y <<http://www.flacsochile.org/historia/>>.

¹⁸³ Dávila A., Mireya y Fuentes S., Claudio: *Promesas de cambio. Izquierda y derecha en el Chile contemporáneo* (Santiago: Ed. Universitaria S.A., 2002), p. 108.

En este sentido, el Foro de la Educación Superior, sin perjuicio de tener un carácter técnico, constituía un punto de confluencia de académicos vinculados a los principales sectores políticos del país.

Es necesario aclarar que no todas las propuestas de la Comisión provienen del Foro. Por ejemplo, algunos investigadores propusieron mantener el Aporte Fiscal Indirecto¹⁸⁴, mientras que la Comisión propuso eliminarlo; Andrés Sanfuentes recomendaba no aumentar el Aporte Fiscal Directo¹⁸⁵, mientras que la Comisión propuso incrementarlo. En otros casos, las propuestas que posteriormente formuló la Comisión recibieron una justificación distinta¹⁸⁶.

No obstante, la relevancia del Foro radica en que, por un lado, constituyó una instancia que estuvo compuesta por académicos adherentes a diversas tendencias ideológicas y, por otro, la mayor parte de los miembros de la Comisión de Estudio de la Educación Superior participaban de los centros académicos que crearon el Foro¹⁸⁷. Además, según Brunner, los académicos del Foro, eran compartidos por quienes elaboraron el programa de gobierno de la Concertación y por quienes formaron la Comisión. Al respecto señala: “(...) era ampliamente compartido, aunque ocasionalmente con matices, entre todos aquellos que colaboraron en la preparación del Programa, pudiendo decirse que surgía con naturalidad de un conjunto relativamente extenso de documentos técnicos y académicos

¹⁸⁴ Lehmann, Op. Cit., p. 13.

¹⁸⁵ Sanfuentes V., Andrés: “Comportamiento universitario y políticas de financiamiento” En Lehmann, Op. Cit., 131-223, p. 186. Según Sanfuentes “Si, por el contrario, se optara por incrementar el AFD [Aporte Fiscal Directo], no se conseguirían los efectos buscados. En ese caso es muy posible que las universidades mejoraran las remuneraciones del personal, los equipos e instalaciones, adquirieran más insumos y ampliaran las bibliotecas, pero no existirían incentivos para incrementar las vacantes y seguirían fuera de los planteles universitarios aquellos actualmente excluidos a causa de la insuficiencia de préstamos para costear los arancel”. Ibid., p. 194.

¹⁸⁶ Ibid., p. 187. Se propuso eliminar el Aporte Fiscal Indirecto e incorporar esos recursos al Aporte Fiscal Directo o a otros mecanismos de financiamiento, porque supuestamente los incentivos no funcionaron.

¹⁸⁷ Orellana, Víctor: “La subsidiariedad en la política pública de educación superior en Chile (1980-2013)”, Fundación Nodo XXI, Mayo de 2014, p. 9.

preparados por diversos investigadores y centros de investigación independientes entre los años 1981 y 1990”¹⁸⁸.

En consecuencia, el origen de los consensos en materia de políticas sobre educación superior puede ser explicado en esta instancia de dialogo e integración.

A continuación analizaremos las opiniones de los miembros que tuvieron mayor influencia en la elaboración de políticas de educación superior: Andrés Sanfuentes y, quien fue posteriormente presidente de la Comisión, José Joaquín Brunner.

3.1.2.1 La crítica al “Estado benevolente”.

En los textos preparados como parte del trabajo del Foro, José Joaquín Brunner criticaba el sistema de financiamiento universitario vigente con anterioridad a 1980, denominándolo un modelo de “Estado benevolente”.

La Constitución de 1925 reconocía a la educación pública como derecho social, formulándolo primero como una atención preferente del Estado (art. 10 N° 7 inciso 2°) y luego, tras la reforma constitucional de 1971, como una función primordial de éste (art. 10 N° 7 inciso 3°)¹⁸⁹.

Como se dijo, hasta antes de 1974 se entregó a las universidades un aporte basal permanente a través de las leyes de presupuesto, y se efectuaban aportes adicionales a través de leyes especiales, los que en general se incrementaron a lo largo de los años¹⁹⁰. Las universidades gozaban de autonomía económica para utilizar los recursos y cubrían

¹⁸⁸ Brunner, “La formulación de una nueva política...”, Op. Cit., p. 229.

¹⁸⁹ Ley N° 17.398 que modifica la Constitución Política del Estado, promulgada el 30 de diciembre de 1970 y publicada el 9 de enero de 1971.

¹⁹⁰ Arriagada, Op. Cit., pp. 23, y 25 a 29.

las funciones de investigación, extensión y docencia, lo que permitía la gratuidad de los estudios universitarios.

A fines de los ochenta, quienes habían adoptado una posición crítica respecto de ese sistema lo denominaron “Estado benevolente”. Según Brunner, el “Estado benevolente” “(...) aumentaba generosamente las transferencias a las universidades en tanto que éstas retenían plenamente su autonomía, consagrada ahora constitucionalmente, y disponían de esos recursos de acuerdo a su libre voluntad y decisiones”¹⁹¹. De esta forma, se entregaban recursos “(...) sin ataduras ni control posterior sobre su uso o rendimiento (...)”¹⁹². Por lo tanto, a juicio de Brunner este sistema de financiamiento implicaba la transferencia de recursos a las universidades sin suficiente control sobre su uso.

Según el mismo autor, estas características del sistema de financiamiento condujeron al establecimiento de las reformas de la dictadura en materia de educación superior:

“Lo que ya no fue posible [en la década de los ochenta], en cambio, fue mantener el modelo de la relación benevolente entre el Estado y la enseñanza superior. Ni estaba el Estado en condiciones de financiar una enseñanza superior expandida, de masas (rasgo que se acentuaría a partir de la gran crisis económica de inicios de los 80), ni tenía ya la universidad el mismo prestigio que antaño para reclamar el continuado apoyo público”¹⁹³.

“A poco andar, efectivamente, el Estado encontrará sus propios límites para mantener tal política, que son los límites inexorables del gasto público en tiempos de ajuste recesivo

¹⁹¹ Brunner, José Joaquín: “La Educación Superior en Chile: 1960-1990. Evolución y políticas” En Brunner, Courard y Cox, Op. Cit., 3-123, p. 27.

¹⁹² Ibid., p. 14.

¹⁹³ Brunner, José Joaquín: “Estado e instituciones de Educación Superior en América Latina: tres modelos de relaciones” En Cox, Cristián (Ed.): *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*, Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: FLACSO, 1990), 299-313, p. 303.

o de lanzamiento de una política de desarrollo basada en el equilibrio de las cuentas fiscales”¹⁹⁴.

En consecuencia, según esta interpretación las siguientes condiciones históricas habrían forzado la implementación de políticas de autofinanciamiento:

- i. El menor prestigio de las universidades frente a la sociedad.
- ii. La masificación del ingreso a la educación superior¹⁹⁵.
- iii. Los límites del gasto público y el uso alternativo de los recursos estatales.

En cuanto a las características del sistema universitario vigente a fines del gobierno militar, el diagnóstico realizado por Brunner en esa época se puede resumir en los siguientes puntos:

1. Se aceptaba el fenómeno de diferenciación institucional¹⁹⁶. Se le denominó diferenciación a la existencia de diversos tipos de instituciones, en cuanto a sus objetivos (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) y en cuanto a su regulación y propiedad (estatales, particulares y privadas).
2. La educación ofrecida por las universidades era de baja calidad. Según Brunner existía una “(...) fuerte crítica al surgimiento de un sector de establecimientos privados de dudosa calidad y sujetos a un régimen fácil de aprobación (...). Crítica frente a la ausencia de evaluación dentro de la ES chilena, que impactaría

¹⁹⁴ Ibid., p. 307.

¹⁹⁵ Ibid., p. 303. Sin perjuicio de que se señalaba que “(...) Chile posee un sistema que técnicamente debe llamarse semi-elitario, puesto que ha superado la situación típica de los sistemas de élite, donde menos de un 5% del respectivo grupo de edad cursa estudios superiores, mientras que aún no cruza el umbral a partir del cual empieza a hablarse técnicamente de un sistema masivo, que se alcanza cuando más de un 15% del respectivo grupo de edad se encuentra inscrito en la enseñanza superior”. Brunner, “La Educación Superior en Chile...”, Op. Cit., p. 94.

¹⁹⁶ Brunner, “La formulación de una nueva política...”, Op. Cit., p. 229 y 230.

negativamente sobre la calidad y eficiencia con que operaban los establecimientos”¹⁹⁷.

3. El sistema ofrecía una baja cobertura¹⁹⁸. Así, no obstante haber identificado el aumento explosivo de la matrícula como factor de cambio del rol del Estado a lo largo de la década de 1980, se juzgaba como insuficiente la cobertura, esto es, el número de estudiantes matriculados en un rango de edad determinado.
4. Preocupaba la disminución de los recursos públicos a las universidades¹⁹⁹.

En síntesis, los trabajos de Brunner en el marco del Foro no solo critican el sistema de financiamiento previo al golpe de Estado, por su incapacidad para controlar los recursos entregados a las universidades en un contexto de masificación de la matrícula, la baja calidad de las instituciones y las necesidades públicas alternativas; sino que también critica la ejecución de las políticas implementadas por la dictadura al no mejorar la calidad de la educación, no aumentar la cobertura del sistema y reducir los recursos públicos disponibles.

3.1.2.2 La propuesta de “Estado evaluativo”.

Como reacción a dicho diagnóstico, Brunner planteaba un nuevo rol del Estado, denominándolo “Estado evaluativo”.

Según el presidente de la Comisión, este modelo de Estado tendría como función “(...) definir los marcos de acción de los sistemas nacionales de educación superior, haciendo de entidad evaluadora a distancia de sus resultados, mientras las instituciones son

¹⁹⁷ Ídem.

¹⁹⁸ Ídem.

¹⁹⁹ Ídem.

progresivamente obligadas a generar sus propios recursos”²⁰⁰. Es decir, el rol del Estado consistiría en evaluar los resultados de las instituciones con herramientas de “conducción y coordinación a distancia”²⁰¹.

Una parte de estas herramientas eran los mecanismos de financiamiento.

Así, según Brunner el gasto público debía fijarse “(...) en torno a metas pactadas, a contratos institucionales de trabajo y a la evaluación periódica de resultados. No habrá, a la larga, otra manera de justificar el gasto público en la educación superior que no sea mediante la introducción de una mayor responsabilidad institucional”²⁰². Esta denominada “responsabilidad institucional” que se exigía como justificación del gasto público implicaba no solo el control financiero externo efectuado por la Contraloría General de la República, sino que más bien implicaba limitar la autonomía para la gestión de los recursos, propia de toda institución que ejecuta su proyecto universitario.

En este sentido, Brunner proponía asignar recursos a las universidades a través de contratos (entre éstas y el Estado) y de evaluación de los resultados obtenidos con esos recursos. Es decir, un financiamiento basal, pero no permanente, sino que condicionado.

Como política frente a la supuesta reducción del reconocimiento social a las universidades, debido a la menor calidad de éstas y la pérdida de su vinculación con la sociedad.

Se planteó que las universidades redujeran su dependencia respecto al presupuesto público y obtuvieran recursos en el mercado, lo que se denominó “emprendimiento” de las universidades. Según Brunner, “(...) las universidades deberán volverse más

²⁰⁰ Brunner, Courard y Cox, Op. Cit., p. v.

²⁰¹ Brunner, “Estado e instituciones...”, Op. Cit., p. 311.

²⁰² Ibid., p. 309 y 310.

emprendedoras (...) no podrá sostenerse ya más en el futuro la opción de universidades exclusivamente cargadas al presupuesto fiscal, que operan pesada y flojamente, escabullendo el control público y la responsabilidad de producir, enseñar y comunicar conocimientos con eficacia y a un nivel razonable de exigencias académicas. Desde ese punto de vista se justifican los incentivos selectivos que obliguen a las universidades a abrirse a su entorno y a buscar fuentes alternativas de recursos, compitiendo entre sí en algunos campos y coordinándose en otros, de modo de salir fuera de la esfera protegida del Estado-benevolente que todo lo pagó sin evaluar nada”²⁰³.

En el marco del Foro de la Educación Superior se le llamó adaptación a la vinculación entre universidad y sociedad²⁰⁴.

Según Andrés Sanfuentes, la venta de servicios era esencial para la adaptación de las universidades. Según dicho investigador del Foro, esa fuente de financiamiento “(...) ha producido una mayor cercanía entre las actividades universitarias y el resto de la sociedad. ‘La ciencia por la ciencia’ ha tendido a ser sustituida, en parte, por el diseño y ejecución de proyectos que son ‘útiles’, en especial al sector productivo (...)”²⁰⁵.

Así, según los trabajos realizados en el marco del Foro, la adaptación permitía que la universidad se relacionara con la sociedad a través de la venta de servicios y convenios, ofreciendo materias de investigación y programas académicos que interesaran a las empresas y al Estado. Con ello se cumplirían dos fines: obtener financiamiento para las universidades y controlar sus actividades, a lo menos en cuanto a su utilidad.

En esta línea, la exigencia de adaptación intentaba controlar el uso de los recursos a través de la preferencia de los contratantes en el mercado. Si las materias de investigación

²⁰³ Ídem.

²⁰⁴ Brunner, *Educación superior en Chile. Instituciones...*, Op. Cit., p. 290.

²⁰⁵ Sanfuentes, “Comportamiento...”, Op. Cit., p. 201.

y los programas académicos de cada universidad interesaban al Estado, a las empresas, a los estudiantes o a futuros empleadores, estos contratarían con la institución y exigirían el cumplimiento de ese contrato.

Andrés Sanfuentes agregaba que la competencia por recursos públicos y privados permitía que las universidades usaran eficientemente los recursos públicos y privados²⁰⁶.

Según este economista, el Estado podría promover mayor competencia entre universidades, permitiendo a estas instituciones fijar un componente variable en las remuneraciones de los académicos, y financiar directamente a los estudiantes y no a las universidades²⁰⁷.

i. Componente variable en remuneraciones de académicos.

Según Sanfuentes, los alcances de la eficiencia no estaban acotados sólo a la asignación de recursos sino que se extendían también a la producción académica, entendida como aumento de la investigación realizada por cada académico. Así lo plantea el autor al señalar: “[l]a mayor preocupación por la venta de servicios ha obligado a mejorar la eficiencia interna de las unidades académicas y a preocuparse por los costos que implica cada actividad que se realiza. Este hecho, al cual se agrega la existencia de fondos concursables de investigación, ha llevado a la política de asegurar al académico una remuneración básica, asociada principalmente a las tareas administrativas y de docencia, estimulando la obtención de entradas adicionales a través de la participación individual o colectiva en proyectos o en la venta de servicios. (...) Esta tendencia resulta muy positiva, pues estimula la eficiencia en el trabajo académico”²⁰⁸.

²⁰⁶ Ídem.

²⁰⁷ Ídem.

²⁰⁸ Ídem.

Desde esta perspectiva, la cantidad de investigación realizada por cada académico debía ser controlada a través de un componente variable en las remuneraciones que dependiera de la cantidad de proyectos en los que participa.

ii. Financiamiento dirigido a los estudiantes.

Según Sanfuentes, el financiamiento dirigido a los estudiantes permitiría aumentar la competencia, y consecuentemente la calidad, de las universidades: “El financiamiento directo a los alumnos que desean estudiar y no a la universidad permite introducir elementos de eficiencia al sistema, pues será la demanda por vacantes provenientes de los estudiantes quien canalizará los recursos hacia aquellos planteles y carreras que ofrezcan condiciones más atractivas, estimulando la competitividad entre las entidades de educación superior (...)”²⁰⁹.

Así, la competencia entre universidades por recursos públicos implicaba disputarse la captación de estudiantes. En otras palabras, el financiamiento público sería distribuido a las universidades conforme a la preferencia en el mercado de cada estudiante beneficiado por beca o crédito.

En este punto, conviene precisar que tradicionalmente se distingue entre dos modelos de asignación de recursos públicos, dependiendo de la posición económica que se financie. Se denomina financiamiento o subsidio a la oferta, si los recursos se entregan a los oferentes para que éstos produzcan el bien o presten el servicio; y financiamiento o subsidio a la demanda, si los recursos se entregan a los demandantes para que éstos puedan adquirir el bien o servicio en el mercado. Al monto que se entrega en virtud de este último sistema se le ha llamado *voucher*²¹⁰.

²⁰⁹ Ibid., p. 194.

²¹⁰ Friedman y Friedman, *Free to Choose*, Op. Cit., pp. 158 y ss.

El *voucher* o subsidio a la demanda no necesariamente debe entregarse directamente a cada consumidor o usuario beneficiado. Basta con que el Estado entregue al oferente total o parcialmente el precio del bien o servicio por cada consumidor o usuario beneficiado. Así, todo sistema de financiamiento en que los fondos que entrega el Estado a la universidad dependan del número de estudiantes matriculados en ella (como las becas y los créditos), constituye un sistema de financiamiento a la demanda. Es decir, una “(...) transferencia por parte del Estado de recursos por medio de subvenciones para que los usuarios puedan adquirir educación en el mercado”²¹¹.

Con todo, Sanfuentes reconocía la necesidad de que el Estado entregara un monto estable para las actividades universitarias: “Parece indispensable para desarrollar una acción eficaz que las universidades dispongan de una cierta base estable sobre la cual puedan llevar a cabo su acción, especialmente porque numerosas actividades requieren de programas de lenta implementación y cuyos frutos no son inmediatos. En este aspecto se encuentra la base de sustentación del AFD [Aporte Fiscal Directo] (...)”²¹².

No obstante, el resto de las propuestas del Foro de la Educación Superior antes descritas confirmaban el modelo de autofinanciamiento de las universidades impuesto durante la dictadura.

De esta forma, el concepto de “Estado evaluativo” constituía una nueva denominación del Estado subsidiario.

3.1.2.3 Crítica al financiamiento de los estudios universitarios con fondos públicos.

²¹¹ Figueroa, Op. Cit., p. 80.

²¹² Sanfuentes, “Comportamiento...”, Op. Cit., p. 181.

Otro de los aspectos enfatizados por los partícipes del Foro fue la crítica a la gratuidad de los estudios universitarios.

Según una de estas críticas, ante la masificación de la educación superior la gratuidad implicaría un excesivo gasto fiscal. Bajo este supuesto, los recursos fiscales limitados debían ser asignados a fines socialmente más valiosos: “Por una parte, la sociedad ha ido otorgando mayor prioridad a otros objetivos, tales como la atenuación de la extrema pobreza. Es decir, los sectores hacia los cuales se deben canalizar los escasos recursos existentes son otros (...)”²¹³.

Otra crítica consistía en el supuesto carácter regresivo de la gratuidad en la educación superior. Según los críticos, la gratuidad provocaría una doble injusticia ya que, por un lado, la mayor proporción de los jóvenes que ingresan a la universidad provienen de los sectores sociales de mayores ingresos; y por otro lado, los futuros profesionales tendrían altas remuneraciones considerando la alta rentabilidad generada por los estudios universitarios: “Los estudiantes que tienen acceso a las universidades provienen, en su gran mayoría, de los sectores de más altos ingresos del país. Además, en las escasas situaciones en que pertenecen a segmentos de menores rentas, cuando se incorporan posteriormente a la actividad profesional, pasan a formar parte de los grupos privilegiados de la sociedad”²¹⁴.

Por el contrario, según Sanfuentes, el financiamiento privado de los estudios universitarios a través de aranceles conduciría a la equidad en el sistema ya que “(...) deben pagar aquellos cuyo nivel de ingreso actual o futuro es o será elevado (...)”²¹⁵.

²¹³ Ibid., p. 179. Los mismos argumentos en pp. 199 y 200.

²¹⁴ Ibid., p. 179. Además se sostuvo que la gratuidad de los estudios permitiría la permanencia excesiva de los estudiantes y el incremento de la matrícula, que a su vez exigiría entregar recursos adicionales. Ibid., p. 195.

²¹⁵ Ibid., p. 194.

Según los trabajos elaborados en el marco del Foro de la Educación Superior, un sistema de financiamiento justo aseguraría la igualdad de oportunidades, concebida ésta como la selección de postulantes a las universidades, únicamente en virtud de sus méritos, excluyendo de ese proceso los impedimentos económicos del estudiante²¹⁶.

Para Sanfuentes, el propósito de no excluir al estudiante por condición económica se obtendría “(...) habilitando económicamente a quienes no tengan los recursos para ejercer una igualdad real de oportunidades”²¹⁷, es decir, subsidiando el pago de aranceles a los estudiantes que no pudieran costearlos.

Como consecuencia del razonamiento anterior, se propuso el incremento de los fondos destinados a créditos universitarios: “El incremento de los recursos asignados al CFU [Crédito Fiscal Universitario] resulta urgente, si se desea establecer reglas mínimas de equidad en el acceso a la enseñanza superior (...) no deje fuera del sistema universitario a aquellos que cumplen con los requerimientos académicos para estudiar”²¹⁸.

En este sentido, para el punto de vista que estamos describiendo, el crédito se vislumbraba como un mecanismo que conciliaba los dos elementos de un sistema de financiamiento ideal. Por una parte, los estudios universitarios serían financiados por los estudiantes, y por otra, ningún estudiante carente de recursos para financiar de inmediato sus estudios quedaría fuera del sistema.

En consecuencia, esta concepción de la igualdad de oportunidades implicaba la aplicación del modelo de financiamiento a la demanda y la focalización de las políticas

²¹⁶ Ibid., pp. 178 y 179.

²¹⁷ Godoy Arcaya, Oscar: “Prólogo” En Lehmann, Op. Cit., 1-25, p. 24. La misma idea reiterada en Sanfuentes, “Comportamiento...”, Op. Cit., p. 179 y 180. Sanfuentes agregaba además el financiamiento de gastos de mantención en Ibid., p. 178 y 179.

²¹⁸ Sanfuentes, “Comportamiento...”, Op. Cit., p. 194.

públicas, ya que sólo se subsidiaría a quien estuviera en la necesidad de obtener ese financiamiento.

En síntesis, las posturas de los autores que trabajaron en el marco del Foro de la Educación Superior ratificaron las bases del Estado subsidiario, ya que según aquellos el Estado debía actuar sólo ante la insuficiencia de los particulares que concurrían al mercado. Sin perjuicio de esta ratificación, también se formularon ideas que no habían sido planteadas expresamente durante la dictadura, como por ejemplo, que los recursos fiscales aportados a las universidades tenían usos alternativos socialmente más valiosos.

3.2 Aspectos generales de la Comisión.

De acuerdo al DS N° 529, las funciones de la Comisión de Estudio de la Educación Superior fueron las siguientes:

1. Preparar y proponer “(...) las bases de una política de desarrollo del sistema de enseñanza superior” y
2. Estudiar y proponer “(...) las modificaciones que se estime necesario introducir a la legislación atinente a la educación superior”²¹⁹.

Para la ejecución del primero de sus objetivos, el DS N° 529 fijaba como plazo el 31 de marzo de 1991, esto es, un poco más de 8 meses²²⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión llevó a cabo su labor bajo dos supuestos: el carácter técnico de las conclusiones a las que arribara y la búsqueda de consensos²²¹.

²¹⁹ DS N° 529, art. 1°. De acuerdo a lo que dijimos en la introducción, no analizaremos los resultados de este segundo objetivo.

²²⁰ DS N° 529, art. 3°. El informe fue entregado al Presidente de la República el 28 de marzo de 1991.

²²¹ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. ix. En el mismo sentido, DS N° 529, considerandos, 5° y 7° párrafo.

El supuesto carácter técnico de las conclusiones que arrojaría la Comisión, estaba determinado por su composición. El gobierno de Aylwin designó a los miembros de la Comisión bajo el supuesto de que eran “(...) académicos y expertos con plena independencia de la gestión contingente de los asuntos que atañen a la educación superior”²²².

La designación de sus miembros en calidad de expertos, permitía justificar que el ámbito del debate de la Comisión se circunscribiera a los conocimientos técnicos y experiencia de los comisionados, excluyéndose los intereses políticos y sociales de la discusión²²³. Así, para la adopción de decisiones públicas, en cuanto a su formulación y proposición, se concedían atribuciones a ciudadanos que ejercían su cargo en calidad de expertos.

Las características de los integrantes de la Comisión en virtud de las cuales se los designó corresponden a las características que utiliza Moreno Pérez para definir el concepto de tecnocracia y consisten en que:

1. Su autoridad reside en el conocimiento y su capacidad de aplicarlo.
2. Este conocimiento es especializado.
3. Su legitimidad profesional es mayor que su legitimidad política.
4. Se les asigna la función de definir los puntos de equilibrio o límites entre las demandas sociales y las respuestas de la institucionalidad (del Estado) a ellas²²⁴.

²²² DS N° 529, considerandos, 5° párrafo.

²²³ Este aspecto es característico de la tecnocracia. Para Patricio Silva, el problema político de la tecnocracia estriba en su carácter antidemocrático: “Esto sería el resultado de la firme convicción existente entre muchos tecnócratas de que los problemas sociales requieren de soluciones técnicas provenientes de expertos y no de políticas erráticas que surgen a raíz de la presión de las masas populares sobre el aparato del Estado”. Silva, Patricio: “Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente” En 26 *Revista de Ciencia Política* (2006), 175-190, p. 186. Lo anterior se hace más grave en Chile, “(...) en donde la despolitización se ha convertido en una característica central del modelo (...)”. Ibid., p. 188.

²²⁴ Moreno, Marco: *Emergencia del Paradigma de Gobernabilidad en América Latina. Aprendizajes de la Transición y Consolidación Democrática para la Gobernabilidad en Chile*. Tesis (Doctorado). Leiden,

Todo lo anterior permite calificar a la instancia constituida por la Comisión como tecnocrática, en tanto en ella ejercían su autoridad ciudadanos que “(...) se justifican a sí mismos haciendo un llamado al expertise técnico basado en formas científicas del conocimiento, argumentando que ellos pueden entregar soluciones técnicas a problemas políticos (...)”²²⁵.

Por otro lado, el Ministro de Educación de la época planteó que el consenso era un objetivo de la Comisión, en tanto las políticas en materia de educación superior requerían “(...) continuidad y estabilidad”²²⁶ y se formularían “(...) como políticas de Estado antes que políticas de un Gobierno, de un periodo o de un Presidente”²²⁷. Por lo tanto, la necesidad del consenso derivaba del acuerdo que éste significaba y de la trascendencia de las políticas que se fundarían en él.

Esta exigencia de consensos tenía un presupuesto metodológico y otro material.

El presupuesto metodológico consistía en el deber de la Comisión, establecido por el DS N° 529, de consultar y escuchar las opiniones de diversos sectores y estamentos que participaban en el sistema de educación superior²²⁸. El presupuesto material fue el denominado “pragmatismo”²²⁹. Respecto a este segundo presupuesto, según el presidente

Holanda. Universidad de Leiden, 2006, p. 145. [En línea] <<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/4568/Thesis.pdf?sequence=1>> [consulta: 02-01-16].

²²⁵ Silva, Op. Cit., p. 178.

²²⁶ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. xi.

²²⁷ Ibid., p. xi. En el mismo sentido, DS N° 529, considerandos, 7° párrafo.

²²⁸ DS N° 529, art. 2°. Según el presidente de la CEES, se efectuaron consultas escritas a autoridades, académicos e investigadores; reuniones de trabajo en distintas universidades del país, para recibir comentarios y críticas; reuniones con los presidentes de las Federaciones de Estudiantes; y se escuchó a representantes de asociaciones profesionales. Ibid., pp. vii y viii. Lo mismo expresó el Ministro de Educación de la época en Ibid., p. ix.

²²⁹ Brunner, *Educación superior en Chile. Instituciones...*, Op. Cit., p. 286. En una descripción del trabajo dentro de la Comisión, Brunner señala que este criterio pragmático se expresó además en que la instancia no comenzó con una fase de cuestiones previas y estudio de antecedentes sino que asumió el relativo acuerdo

de la Comisión, las propuestas abandonaban su vínculo a modelos históricos y se circunscribían a medidas consideradas por los comisionados como eficaces: “Nuestras proposiciones -tanto de políticas como legislativas- se inspiran, creo yo, en un sano realismo y en los valores propios de la esfera intelectual de una sociedad moderna”²³⁰.

No obstante estos presupuestos metodológicos y materiales, es preciso observar que la búsqueda de consenso dentro de la Comisión se inscribe en la permanente búsqueda de consensos que fue característica de los gobiernos de la Concertación. Tal como sostiene Carlos Ruiz S., el consenso permitía restringir el debate público al sustituir la deliberación democrática, en tanto voluntad mayoritaria, por el acuerdo entre los principales sectores políticos²³¹. Esta función del consenso se inscribía en la práctica política denominada “democracia de los acuerdos”, propia de la transición.

La tecnocracia y la búsqueda de consensos tuvieron influencia recíproca.

La tecnocracia incrementaba la probabilidad de éxito de los consensos. Según Silva, en términos generales los tecnócratas “[I]mitaron los recelos de políticos y tradujeron en un lenguaje técnico los puntos de encuentro y desencuentro (...). Lenguajes profesionales semejantes (...) facilitaron la visible reducción de amenazas y miedos”²³². Así, al momento de instalarse el primer gobierno democrático, la iniciativa de radicar las decisiones relativas a la política económica en un equipo técnico evitó problemas de definición ideológica en los partidos de la Concertación. Para Boeninger el hecho de que “(...) la definición de la política económica haya sido encomendada al equipo económico

de los miembros en cuanto a los problemas de la educación superior, el conocimiento de los estudios e informes sobre el desarrollo de la educación superior. Ibid., pp. 286 y 287.

²³⁰ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. viii. Según Brunner, el plazo acotado dispuesto por el gobierno para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión sirvió para la obtención de consensos. Brunner, *Educación superior en Chile. Instituciones...*, Op. Cit., p. 286.

²³¹ Ruiz Schneider, Carlos: “Educación, Universidad y Democracia en Chile”. 19 *Revista de Sociología* (2005), 87-100, p. 95. [En línea] <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/19/1905-RuizSchneider.pdf>> [consulta: 02-01-16].

²³² Silva, Op. Cit., p. 188.

designado por Aylwin, evitó a los partidos la necesidad de pronunciarse respecto de una política que para muchos tenía un grado de continuismo que les habría sido imposible adoptar públicamente (...)”²³³.

En el contexto de la formulación de políticas educacionales, las instancias técnicas cumplían una función equivalente. Para proponer políticas se requerían consensos, los que fueron expresados en el “lenguaje más técnico y neutral posible” y sin “interpretaciones ideológico-partidistas”²³⁴.

En suma, el éxito de los consensos dependía de reducir la intensidad de la discusión política. En materia de educación superior se persiguió un nivel de deliberación pública y discusión política mínimo, pero que a la vez tuviera la densidad argumentativa y metodológica suficiente para legitimar las conclusiones que emanaran de él.

Si consideramos que el programa de gobierno de la Concertación y las publicaciones realizadas en el marco del Foro de la Educación Superior habían llegado a ciertas conclusiones coincidentes entre sí, la creación de la Comisión tenía por finalidad establecer una instancia que legitimara desde un punto de vista técnico la decisión de ratificar los pilares fundamentales del sistema de financiamiento establecido en dictadura.

Si a esto se agrega que los miembros de la Comisión eran a su vez miembros de los centros de estudio cercanos a las principales fuerzas políticas de la transición, la creación de esta instancia tuvo por segunda finalidad que los postulados que se sostenían desde 1988 gozaran de legitimidad en virtud del consenso político.

²³³ Boeninger, Op. Cit., p. 440.

²³⁴ Ibid., p. 236 a 238.

Por lo tanto, ambos presupuestos del funcionamiento de la Comisión, esto es, búsqueda de consensos y carácter técnico de sus conclusiones, tenían por objeto otorgar legitimidad técnica y política a los resultados de esta instancia.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Los resultados de la Comisión de Estudio de la Educación Superior fueron vertidos en el Informe titulado “Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa”.

Como se señaló en la introducción, la importancia de este documento radica en que sus propuestas sirvieron de fundamento o guiaron el desarrollo de medidas adoptadas por los gobiernos de la Concertación entre 1990 y 2010. Precisamente éste era el objetivo del Ministro de Educación de la época, Ricardo Lagos Escobar, una vez entregado el Informe: “[e]l Gobierno comparte en buena medida los objetivos propuestos por la Comisión y hace suyas las recomendaciones que se contienen en el documento”²³⁵.

El diagnóstico del estado del financiamiento universitario en 1990, efectuado por la Comisión, era el siguiente²³⁶:

- i. La participación de las universidades que recibían Aporte Fiscal Directo en el presupuesto nacional había caído.
- ii. En consecuencia, se habían visto obligadas a diversificar sus ingresos, esto es, a obtenerlos de diversas fuentes y mediante distintas formas de asignación.
- iii. Un 46% del ingreso de estas instituciones provenía del Aporte Fiscal Directo y del Aporte Fiscal Indirecto.
- iv. Un 30% provenía de aranceles y del Crédito Universitario, y

²³⁵ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. xii.

²³⁶ Ibid., p. 57.

- v. Un 20% provenía “(...) de la venta de servicios, contratos de investigación y otros ingresos propios”²³⁷.

Para la Comisión, el principal objetivo vinculado a nuestro objeto de estudio consistía en aumentar el financiamiento universitario y diversificarlo²³⁸.

A partir de dicho diagnóstico y objetivos, la Comisión formuló sus propuestas.

4.1 Propuestas formuladas por la Comisión.

Los principales instrumentos de financiamiento público establecidos durante la dictadura fueron el Aporte Fiscal Directo y el Aporte Fiscal Indirecto. Sin embargo, se le atribuyó primacía al financiamiento privado de las universidades, obtenido a través del cobro de aranceles; del otorgamiento de créditos, que convertía a los estudiantes en deudores del Fisco; e, incipientemente, de la venta de servicios de investigación, esto es la generación de conocimiento por encargo de particulares.

Las propuestas de la Comisión hicieron referencia a todas estas formas de financiamiento, y agregaron otras. Para efectos de exponer estas propuestas distinguiremos entre tres tipos de recomendaciones: aquellas tendientes a conservar ciertos aspectos del sistema de financiamiento, que llamaremos propuestas de mantención del *statu quo*; aquellas que planteaban incrementar los fondos destinados a algunos instrumentos de financiamiento, que llamaremos propuestas de incremento de fondos; y aquellas que proponían efectuar modificaciones o agregar nuevas formas de financiamiento, que llamaremos propuestas de modificación.

²³⁷ Ibid., p. 57.

²³⁸ “1. Consolidar la base institucional de la educación superior. 2. Impulsar un desarrollo cualitativo de la matrícula. 3. Asegurar la calidad y equidad del sistema. 4. Fomentar la investigación científica y la creación cultural. 5. Incrementar y diversificar el financiamiento. 6. Perfeccionar el marco legislativo”. Ibid., p. 1.

A continuación presentamos un cuadro de cada categoría, con la situación vigente a la época y las propuestas de la Comisión, salvo evidentemente para las propuestas de mantención del *statu quo*:

4.1.1 Propuesta de mantención del *statu quo*.

1. No se propuso ninguna modificación en cuanto al cobro de aranceles.
2. Las becas y los créditos debían focalizarse en estudiantes de bajos recursos y con mérito académico ²³⁹ .
3. Las universidades debían mantener la venta de servicios, fundamentalmente de investigación ²⁴⁰ .

4.1.2 Propuestas de incremento de fondos.

Situación vigente a la época	Propuesta de la Comisión
1. Aumento del Aporte Fiscal Directo.	
<p>El sistema impuesto durante la dictadura establecía que los únicos fondos basales permanentes provenían del Aporte Fiscal Directo.</p> <p>La regulación original de este aporte disponía una disminución gradual de los recursos entregados a las instituciones desde 1981 a 1985²⁴¹. Diversas leyes especiales llevaron a que en 1990, el</p>	<p>Se propuso aumentar el Aporte Fiscal Directo de modo tal que, en lo sucesivo, el monto anual de este aporte no fuera inferior al del año anterior respectivo²⁴⁴.</p> <p>Los fondos para el aumento de este aporte deberían provenir de los asignados al Aporte Fiscal Indirecto, que se proponía eliminar²⁴⁵.</p>

²³⁹ Ibid., p. 35.

²⁴⁰ Ibid., p. 59 y 69.

²⁴¹ Art. 2° del DFL N° 4.

²⁴⁴ Ibid., p. 67.

²⁴⁵ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. 67.

Aporte Fiscal Directo alcanzara un monto inferior al 50% del proyectado en la regulación original ²⁴² . Así, en 1990 el Aporte Fiscal Directo alcanzó \$ 81.634 millones ²⁴³ .	
2. Aumento de becas y créditos.	
En 1990 se otorgaron becas y créditos por un total de \$22.192 millones ²⁴⁶ .	Se propuso aumentar los fondos destinados a becas de arancel y créditos ²⁴⁷ .

4.1.3 Propuestas de modificación.

Situación vigente a la época	Propuesta de la Comisión
1. Eliminación del Aporte Fiscal Indirecto.	
El Estado entregaba un Aporte Fiscal Indirecto a todas las instituciones de educación superior reconocidas por el Estado, por cada uno de los 27.500 mejores puntajes de la Prueba de Aptitud Académica que se matriculaban en la respectiva institución ²⁴⁸ .	Se propuso la eliminación del Aporte Fiscal Indirecto ya que, a juicio de la Comisión, era un subsidio que premiaba el conocimiento obtenido en el colegio, y por lo tanto expresaba las desigualdades atendido que la calidad de la educación secundaria dependía de la condición socioeconómica de los estudiantes ²⁵⁰ .

²⁴² Como la Ley N° 18.110 que dispone reducción del gasto público y ajustes tributarios 1982, publicada el 26 de marzo de 1982. En el mismo sentido Brunner, José Joaquín: “El cambio en los sistemas de educación superior. Apuntes sobre el caso chileno”. Documento de Trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y Cultura N° 10, Junio de 1991, p. 24.

²⁴³ Silva, Lorena y otros: *Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en Educación Superior 1990-2011* (Santiago: Ministerio de Educación, 2012), p. 228. [En línea] <http://www.divesup.cl/usuarios/1234/imagen/2013/inversionygestion90_11/files/memoria_historicaedsuperior.pdf> [consulta: 03-01-16].

²⁴⁶ Ibid., p. 136.

²⁴⁷ Ibid., p. 65.

²⁴⁸ Art. 3° del DFL N° 4.

²⁵⁰ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. 67.

<p>En 1990 el Aporte Fiscal Indirecto representaba un total de \$ 25.531 millones²⁴⁹.</p>	
<p>2. Financiamiento a través de concursos y vinculación de recursos a proyectos o metas.</p>	
<p>No existían fondos concursables ni recursos vinculados a proyectos o metas específicas para el financiamiento fiscal de instituciones de educación superior²⁵¹.</p>	<p>Se propuso que gran parte de los recursos públicos se asignaran “(...) mediante mecanismos que incentiven a las instituciones receptoras a incrementar la calidad, la eficiencia y la relevancia de las actividades que acometen”²⁵², los que se concretarían en:</p> <p>a. La competencia por recursos estatales a través de concursos para su asignación (p. ej., para la adquisición de infraestructura científica)²⁵³, y</p> <p>b. La vinculación de recursos a proyectos o metas específicas, sujetos a la evaluación de su cumplimiento.</p> <p>En esta línea se propusieron “(...) mecanismos que permitan vincular esos recursos a programas, proyectos y actividades específicas, que puedan ser juzgados por pares y expertos antes de recibir apoyo y que puedan ser objeto, a su</p>

²⁴⁹ Silva, Op. Cit., p. 236.

²⁵¹ Sin perjuicio del Fondecyt que no es objeto de esta investigación.

²⁵² Ibid., p. 61 y 62.

²⁵³ Ibid., p. 51.

	<p>término, de una adecuada evaluación de resultados”²⁵⁴ .</p> <p>Específicamente se recomendaba la creación del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior que tendría por objetivo “(...) financiar programas, proyectos e iniciativas de desarrollo de los establecimientos que se acojan al procedimiento de acreditación, previa evaluación de los mismos por el Consejo Nacional de Educación Superior”²⁵⁵.</p> <p>La Comisión planteó que postulación a este fondo debía tener como requisito la incorporación voluntaria a un procedimiento denominado “acreditación”, que tendría como objetivo el aseguramiento de la calidad de la respectiva institución²⁵⁶.</p>
<p>3. Aumento del autofinanciamiento a través de la venta de servicios.</p>	
<p>Las universidades podían celebrar contratos con particulares en virtud de los cuales prestaban sus servicios.</p>	<p>La Comisión recomendó que las instituciones de educación superior aumentaran el financiamiento que obtenían por la venta de servicios²⁵⁷.</p>
<p>4. Información pública y justificación de los aranceles por parte de las universidades.</p>	

²⁵⁴ Ibid., p. 66.

²⁵⁵ Ibid., p. 65.

²⁵⁶ Ibid., p. 11.

²⁵⁷ Ibid., p. 69.

<p>Las universidades fijaban discrecionalmente los aranceles en forma anual.</p> <p>En 1981, el Ministerio del Interior había detallado los criterios por medio de los cuales las universidades fijarían los aranceles: el costo aproximado de la docencia, las expectativas previsibles de ingresos y subsidios fiscales en carreras de “mayor necesidad o significación social” a modo de incentivos. Sin embargo, estos criterios serían determinados por las instituciones de educación superior. Por lo tanto, la normativa no permitía controlar el cumplimiento de esos criterios²⁵⁸.</p>	<p>A juicio de la Comisión, atendido que el Estado otorgaba becas y créditos para cubrir el costo de los aranceles, el “incremento injustificado” de éstos podía producir un gasto fiscal excesivo²⁵⁹.</p> <p>Se propuso que las universidades fijaran el valor de los aranceles en forma tal que pudieran informar y justificar públicamente los criterios utilizados, “(...) con arreglo al costo efectivo de la enseñanza de la respectiva carrera o programa de estudio”²⁶⁰.</p>
<p>5. Modificación de los requisitos para postular a becas y créditos, relativos a la institución en que se matricula el estudiante.</p>	
<p>Uno de los requisitos para el otorgamiento de becas y créditos era que el estudiante se encontrara matriculado en una universidad tradicional, esto es, perteneciente al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH).</p>	<p>Se propuso sustituir la exigencia vigente por los siguientes requisitos:</p> <p>a. Las becas de arancel sólo podrían asignarse a estudiantes de instituciones incorporadas voluntariamente al procedimiento de acreditación.</p> <p>b. Los créditos podrían otorgarse a estudiantes de cualquier institución de</p>

²⁵⁸ Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.), Op. Cit., p. 53.

²⁵⁹ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., pp. 68 y 69.

²⁶⁰ Ibid., p. 69. Este es el antecedente del actual “arancel de referencia”.

	<p>educación superior reconocida oficialmente por el Estado²⁶¹.</p> <p>Esta recomendación implicaba que las universidades privadas creadas desde 1981 tendrían la posibilidad de recibir financiamiento público a través de becas y créditos, ya que se sustituía el requisito de pertenecer al CRUCH por la obtención de reconocimiento oficial y la incorporación al procedimiento de acreditación. En la práctica estos requisitos eran susceptibles de ser cumplidos por toda institución de educación superior.</p>
<p>6. Modificar los términos bajo los cuales el estudiante contraía el crédito universitario.</p>	
<p>El crédito universitario era contraído por los estudiantes en la forma y condiciones establecidos por cada universidad en un reglamento interno y, en subsidio, por las normas de general</p>	<p>Se propuso modificar los términos bajo los cuales el estudiante contraería la obligación en el siguiente sentido:</p> <p>a. El crédito no devengaría interés alguno²⁶³.</p>

²⁶¹ Ibid., p. 61. Según la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza, el reconocimiento oficial de las universidades creadas a partir de esa fecha se otorgaba por decreto del Ministerio de Educación. Este reconocimiento daba a las universidades el derecho a iniciar las actividades docentes. Para el reconocimiento oficial se exigía el cumplimiento de tres requisitos copulativos: a) “Estar constituidas como persona jurídica de acuerdo con lo dispuesto en los artículos anteriores, lo que deberá certificarse por el Ministerio de Educación Pública”; b) “Contar con los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para ofrecer el o los grados académicos y el o los títulos profesionales que pretende otorgar, certificado por el Consejo Superior de Educación”, y c) “Contar con el certificado del Consejo Superior de Educación en que conste que dicho organismo ha aprobado el respectivo proyecto institucional y sus programas correspondientes y que llevará a efecto la verificación progresiva de su desarrollo institucional” (art. 44 a 51).

²⁶³ Ibid., p. 68.

<p>aplicación para las operaciones de crédito²⁶².</p> <p>Por lo tanto, la Ley N° 18.010 que establece normas para las Operaciones de Crédito y otras obligaciones de dinero que indica constituía la reglamentación supletoria en los contratos suscritos por el estudiante, incluyendo el monto de las cuotas y el momento en que se hacía exigible su pago.</p> <p>Por ejemplo, en silencio del reglamento interno, el crédito devengaba el interés pactado, no pudiendo exceder el interés máximo convencional. Si nada establecía el contrato, se entendía pactado el interés corriente.</p>	<p>b. Su pago se haría exigible desde que el estudiante obtuviera ingresos sobre un monto mínimo determinado y en ningún caso antes de tres años de su egreso²⁶⁴.</p> <p>c. La cuota que debería pagar el estudiante se determinaría conforme a una fórmula que guardara relación con los ingresos del deudor²⁶⁵. En otras palabras, la cuota a pagar sería una proporción de los ingresos del deudor. Esta modalidad de pago del crédito se denomina como “contingente al ingreso”²⁶⁶.</p> <p>En este sentido, la propuesta contribuía a mejorar las condiciones de otorgamiento del crédito universitario.</p>
<p>7. Creación de becas de mantenimiento.</p>	
<p>No existían becas para los gastos de mantenimiento de los estudiantes.</p>	<p>Se propuso la creación de becas de “mantenimiento”, para que los estudiantes de menores recursos pudieran “(...) <i>costear los gastos adicionales en que deben incurrir mientras estudian</i>”²⁶⁷.</p>

4.2 Análisis de las propuestas.

²⁶² Art. 76 de la Ley N° 18.591. Esta ley estableció el Crédito Universitario, derogando el Crédito Fiscal Universitario.

²⁶⁴ Ídem.

²⁶⁵ Ídem.

²⁶⁶ Larrañaga, Op. Cit., pp. 4 y 11.

²⁶⁷ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. 68.

Una de las principales propuestas de la Comisión fue crear nuevos fondos de financiamiento basal, es decir, dirigidos a las instituciones. Los fondos propuestos se caracterizaban por su carácter condicionado, en dos sentidos.

En primer lugar, las instituciones no recibirían los recursos en forma permanente, sino que el Estado los otorgaría por medio de concursos públicos, o en virtud de contratos o convenios que vinculara los aportes a proyectos o metas específicos. Es decir, la entrega de estos aportes sería condicionada.

En segundo lugar, las universidades no podrían usar los recursos libremente, sino que sólo podrían destinarlos al proyecto seleccionado en el concurso o pactado en el convenio. Es decir, los fondos serían condicionados en cuanto a su uso.

El carácter condicionado de los aportes en cuanto a su origen conduciría a la competencia entre instituciones, mediante concursos o adjudicación de contratos o convenios. A la vez, la forma de controlar el respectivo convenio o las bases del respectivo concurso condicionaba los recursos en cuanto a su uso.

En este sentido, las propuestas de la Comisión fortalecían la competencia entre universidades. Este principio fue impuesto por el régimen militar a través del Aporte Fiscal Indirecto y la distribución del 5% del Aporte Fiscal Directo conforme a criterios de desempeño²⁶⁸. La Comisión proponía agregar dos instrumentos de financiamiento estatal, concursos y convenios, que constituían una manifestación del mismo principio.

Los instrumentos vigentes (Aporte Fiscal Indirecto y 5% del Aporte Fiscal Directo) y los instrumentos propuestos (concursos y convenios) guardaban una similitud en cuanto a

²⁶⁸ Art. 50 de la Ley N° 18.768.

su origen. No eran aportes permanentes, en el sentido de que su obtención no estaba garantizada.

La diferencia entre los instrumentos vigentes y los instrumentos propuestos radicaba en el uso de los recursos. El Aporte Fiscal Indirecto y el 5% del Aporte Fiscal Directo, una vez obtenidos, constituían fondos de libre disposición para las universidades. En cambio, los concursos y convenios propuestos por la Comisión otorgarían recursos que no podrían usarse libremente por las instituciones, sino que deberían asignarse al proyecto seleccionado en el concurso o pactado en el convenio.

En consecuencia, si el Aporte Fiscal Indirecto y el 5% del Aporte Fiscal Directo afectaron la autonomía económica de las universidades al someter su financiamiento a la competencia, las propuestas de la Comisión limitaban con mayor intensidad su autonomía al privarlas de libertad para usar los recursos.

Por otro lado, las propuestas de la Comisión, que hemos denominado, de mantención del *statu quo* implicaban mantener lo medular del modelo de autofinanciamiento de las universidades, a través de la obtención de recursos privados para el cumplimiento de sus funciones, y del carácter meramente subsidiario de las becas y créditos.

La recomendación formulada por la Comisión en orden a que las universidades obtuvieran más recursos por medio de la “venta de servicios”, profundizaba esta orientación del sistema.

En este sentido, si el régimen de autofinanciamiento impuesto durante la dictadura otorgaba primacía a la obtención de recursos de origen privado, la Comisión recomendaba que se incrementaran los recursos provenientes de esta fuente de financiamiento.

Finalmente, otro tipo de propuestas que destacan en el Informe de la Comisión fueron aquellas que modificaban los requisitos relativos al tipo de universidades que podrían recibir financiamiento público a través de instrumentos como becas, créditos, fondos concursables o convenios con el Estado. Según la Comisión, los concursos, convenios y becas deberían estar disponibles para universidades incorporadas voluntariamente al procedimiento de acreditación, y los créditos para todas las instituciones de educación superior reconocidas oficialmente por el Estado.

En la práctica, estas propuestas ampliaban el ámbito de instituciones que podían recibir financiamiento público y promovían la incorporación de las universidades privadas en el conjunto de instituciones que podrían beneficiarse de tales instrumentos. La exigencia de incorporarse voluntariamente al proceso de acreditación (que no implicaba necesariamente obtener la acreditación) constituía un control mínimo del Estado a las universidades que financiara.

A nuestro juicio, a través de estas propuestas la Comisión se pronunciaba acerca de los criterios para distinguir entre las instituciones que podrían o no recibir financiamiento público. Hasta esa fecha se atendía a la función pública de una institución distinguiendo entre universidades tradicionales y universidades privadas. De las recomendaciones se infiere que para la Comisión, en cambio, el criterio relevante era el control o aseguramiento de la calidad del servicio ofrecido, dando por satisfecho ese criterio a través de la incorporación voluntaria de una universidad al proceso denominado acreditación.

Si durante los ochenta, la política neoliberal de la dictadura implicó reducir el financiamiento estatal a la función pública que desempeñaban las universidades estatales y particulares tradicionales, las propuestas de la Comisión implicaron una profundización de esta política al abandonar la función pública como criterio para la asignación de recursos y recomendar reemplazarla por la incorporación de las universidades al proceso de acreditación.

De esta forma, la Comisión optó por consolidar la subsidiariedad y la competencia en la asignación de recursos, como principios fundamentales del sistema de autofinanciamiento impuesto durante el régimen militar.

El principio de subsidiariedad se expresó en propuestas dirigidas a los estudiantes y a las universidades. En cuanto a los primeros, la Comisión recomendó mantener el pago de aranceles y aumentar las becas y créditos. Como se ha dicho, estos últimos instrumentos de financiamiento focalizan el uso de recursos públicos en los sectores de la población con menores recursos, es decir, se otorgan sólo a quienes no pueden proveerse a sí mismos el servicio educacional en el mercado.

Las becas y créditos también pueden calificarse como subsidios a la demanda. En este sentido, las universidades obtendrían financiamiento de acuerdo al número de estudiantes matriculados en ellas. En otras palabras, el Estado financiaría instituciones conforme a las decisiones que adoptaran los agentes en el mercado.

A su vez, las propuestas que consistían en crear fondos para concursos públicos o convenios con el Estado, consolidaban la competencia en la asignación de los recursos, emulando un mercado.

Según el DS N° 529, que creó la Comisión, y según el Informe evacuado por ésta, las recomendaciones antedichas se basaban en la promoción de los criterios de calidad y equidad en la formación de profesionales, académicos, técnicos y científicos²⁶⁹.

²⁶⁹ DS N° 529, considerandos, 2° párrafo. Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. vii. En el mismo sentido, Ibid., p. 60.

En el siguiente capítulo expondremos cómo los criterios de calidad y equidad fueron la forma de fundamentar la asignación subsidiaria y competitiva del financiamiento a la educación superior en un contexto democrático.

CAPÍTULO 5. FUNDAMENTOS DE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA FORMULADAS POR LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Como se vio en el capítulo anterior, las propuestas formuladas por la Comisión de Estudio de la Educación Superior iban dirigidas a fortalecer la competencia entre las universidades, aumentar el financiamiento privado de éstas y otorgar recursos públicos a universidades privadas. En suma, las conclusiones del Informe de la Comisión consolidaban el sistema de autofinanciamiento de las universidades, ratificando los principios en virtud de los cuales se asignaban recursos durante la dictadura: subsidiariedad y competencia.

En este capítulo, analizaremos los fundamentos de las propuestas de la Comisión, a partir de la forma en que están planteados en el texto del Informe. Antes que todo, hay que señalar que el Informe es escueto en justificaciones en comparación con el número de recomendaciones que contenía. Por lo tanto, interpretaremos el sentido y finalidad de ciertas propuestas de la Comisión, a la luz de lo expresado en los trabajos de su presidente, José Joaquín Brunner, gran parte de ellos publicados en el marco del Foro de la Educación Superior.

Según el Informe las conclusiones se fundaron en los criterios de calidad y equidad en la formación de profesionales, académicos, técnicos y científicos²⁷⁰. Por lo tanto, pasaremos a analizar en qué consisten dichos criterios. Sin embargo, antes debemos explicar cuál es el rol del Estado que subyacía a las recomendaciones contenidas en el Informe.

5.1 Rol del Estado que subyacía a las políticas propuestas por la Comisión.

²⁷⁰ Ibid., pp. vii y 60. Estos criterios ya habían sido establecidos en el DS N° 529, considerandos, 2° párrafo.

En su intervención durante la entrega del Informe, el presidente de la Comisión formuló críticas al desarrollo de la educación superior antes de 1973. La principal objeción, no contemplada en los documentos de política del régimen militar, se dirigía en contra de la entrega de fondos públicos de libre disposición a las universidades en forma permanente. En este sentido, el presidente de la Comisión señalaba: “En todos los países, y no sólo en Chile, está llegando a su fin el ciclo en que (...) podía disponerse de recursos financieros con relativa abundancia y sin vincular su asignación a programas, a metas evaluables y a criterios de desempeño y rendimiento”²⁷¹.

Un aspecto de esta crítica se encontraba en los documentos publicados por el régimen militar. Para la dictadura, el financiamiento permanente a las universidades implicaba un déficit de eficiencia, y en consecuencia de calidad, al inhibir la competencia entre ellas²⁷². Tras el retorno a la democracia, se complementó esta crítica, dirigiéndola ahora en contra de la libertad de las universidades para sus recursos en ejercicio de la autonomía universitaria.

A juicio del presidente de la Comisión, dos características del sistema de educación superior no permitían superar esta crítica. Las universidades tenían a cargo la regulación del sistema universitario y los mecanismos de financiamiento impedían a los gobiernos formular políticas de desarrollo²⁷³.

Por otro lado, las críticas formuladas por Brunner a la reforma impuesta durante la dictadura se referían fundamentalmente a la ejecución del proyecto privatizador de la dictadura, es decir, al fracaso de dicho proyecto respecto a los objetivos que se había

²⁷¹ Ibid., p. viii.

²⁷² Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.), Op. Cit., pp. 49 a 56.

²⁷³ Brunner, José Joaquín: “Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un Nuevo Contrato”. Documento de Trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y Cultura N° 19, Marzo de 1992, p. 18. En el mismo sentido, Brunner, José Joaquín: “Estudio Comparado sobre Financiamiento de la Educación Superior en Seis Países de América Latina: Estado actual, tendencias e innovaciones”. Documento de Trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y Cultura N° 32, Marzo de 1993, p. 51.

autoimpuesto. En este sentido, Brunner afirmaba que “(...) el propio Estado discriminó de entrada contra las nuevas universidades privadas marginándolas del financiamiento fiscal (directo, indirecto y por la vía de créditos para alumnos), reservando estos subsidios (sic) exclusivamente para las antiguas universidades o aquellas instituciones desprendidas de éstas (...)”²⁷⁴; que “(...) el tamaño del mercado de demandas estudiantiles y la capacidad de las familias para gastar en educación son limitados, no pudiendo esperarse que cubran una parte significativamente alta de los costos de operación del SES [sistema de educación superior]”²⁷⁵; y que “(...) el sector privado ni parece tener interés ni está en condiciones de hacer las inversiones que se requerirían para generar una o más universidades privadas de alta excelencia, con capacidad de competir con las universidades públicas y privadas de mayor tradición, calidad y prestigio”²⁷⁶. A nuestro juicio, la crítica descrita implicaba que la regulación impuesta por la dictadura no pudo superar las fallas del mercado de la educación superior, esto es, sus imperfecciones que impiden una asignación eficiente de los recursos²⁷⁷.

Las propuestas de la Comisión dirigidas a otorgar financiamiento público a las universidades privadas se pueden entender como una solución a dos de las tres fallas de mercado identificadas, esto es, la discriminación entre universidades, y el desinterés en invertir y elevar la calidad de las instituciones privadas. Al respecto, se postuló que el Estado debía prescindir de la “naturaleza jurídica de cada institución” como criterio para asignar recursos, ofreciendo “igualdad de trato” a todas las instituciones²⁷⁸. Tal respuesta frente al fracaso de uno de los aspectos del proyecto privatizador de la dictadura implicaba ratificar la condición de mercado del sistema de educación superior. Dicho de otro modo,

²⁷⁴ Brunner, José Joaquín: “Educación superior en Chile: Entre el Estado, el mercado y los intereses académicos”. Documento de trabajo, Programa FLACSO – Santiago de Chile N° 357, Noviembre de 1987, pp. 27 y 28.

²⁷⁵ Ídem.

²⁷⁶ Ídem.

²⁷⁷ Samuelson, Paul y Nordhaus, William: *Economía* (México: McGraw-Hill, 2006), p. 712.

²⁷⁸ Maturana, Marcelo: “José Joaquín Brunner, presidente de la Comisión de Estudio de la Educación Superior”. En *7 Revista Creces* (1990), 6-13, p. 11. En el mismo sentido, Brunner, José Joaquín: “Los problemas de la Educación Superior en Chile y su futuro”. Material de discusión, Programa FLACSO – Santiago de Chile, N° 86, Julio de 1986, p. 20. En cuanto a la “igualdad de trato” ver Orellana, Op. Cit., p. 9.

para la Comisión tenía mayor importancia el interés indistinto del Estado o los particulares hacia los servicios ofrecidos por cada universidad y la calidad de éstos, antes que la distinción público/privada de cada institución.

Lo anterior ratifica que gran parte de las recomendaciones de la Comisión constituían correcciones a fallas de mercado, tal como su presidente lo reconoció²⁷⁹. En este sentido, las propuestas consistentes en aumentar los recursos destinados a becas y créditos, asignar recursos a universidades a través de fondos concursables o convenios con el Estado, y ampliar el ámbito de instituciones que podrían recibir estos subsidios, estaban dirigidas, no a suprimir el mercado de la educación superior, sino que a permitir la asignación eficiente de los recursos.

En consecuencia, a nuestro juicio la crítica de la Comisión a la situación previa a 1973 se fundaba en la ausencia de formas heterónomas de control sobre el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación y extensión de las universidades.

Respecto a la política del régimen militar, las críticas se dirigían en contra de su ejecución, ya que ésta habría impedido la constitución de un eficiente mercado de servicios de educación superior.

5.1.1 El concepto de “Estado evaluativo”.

A pesar de que el Informe no se pronuncia específicamente acerca del rol del Estado en materia de educación superior, sus propuestas seguían el principio de subsidiariedad, el que define la función de poder público.

²⁷⁹ Brunner, “Educación Superior en Chile: Fundamentos...”, Op. Cit., p. 44. En el mismo sentido Brunner, “La formulación...”, Op. Cit., p. 277.

Para describir con mayor exactitud el rol del Estado que subyace a las propuestas de la Comisión, acudiremos al concepto de “Estado evaluativo”, acuñado en los análisis de su presidente José Joaquín Brunner. La relevancia de este concepto dentro de los fundamentos de las propuestas que estamos revisando es confirmada por Cristián Cox, miembro del Foro de la Educación Superior y posteriormente director de los programas MECE del Ministerio de Educación, según el cual los elementos de este rol del Estado “(...) en Chile cruzan los planteamientos de la Comisión de Estudio de la Educación Superior del Gobierno de la transición (...)”²⁸⁰.

Con el objeto de superar el criticado “Estado benevolente”, Cristián Cox, proponía el desarrollo de “(...) estrategias de planeamiento flexible y ‘a distancia’, que hacen un uso amplio de los instrumentos ‘información’ e ‘incentivos’, y que, fundamentalmente, confía en el desarrollo de los sistemas nacionales a partir de una coordinación-regulación descentralizada”²⁸¹. Bajo este nuevo rol del Estado, la función pública consistiría en controlar las actividades de las universidades a través de los mecanismos de financiamiento, en virtud de dos tipos de criterios. En primer lugar, se obtendría información acerca de las universidades a través de los requisitos que se les impondrían para recibir recursos estatales (p. ej. proceso de “acreditación”) y, en segundo lugar, se fijarían incentivos para las universidades, estableciendo objetivos que serían financiados por el Estado. De esta forma, las actividades realizadas por las universidades serían solo

²⁸⁰ Cox, Cristián: “Políticas de Educación Superior: Categorías para su análisis”. Documento de Trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y cultura N° 12, Octubre de 1990, p. 31. Según su currículum publicado en el sitio web del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, Cristián Cox es “Sociólogo UC, Ph.D. en Sociología por la Universidad de Londres (1984). Durante los noventa dirigió los programas MECE del Ministerio de Educación de Chile y de 1998 a 2006 los equipos responsables de la reforma curricular y el sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE), organizados en la Unidad de Currículum y Evaluación del mismo Ministerio. Ingresó a la Vicerrectoría Académica de la Pontificia Universidad Católica de Chile en 2006 (...)”. [En línea] <<http://www.ceppe.cl/formacion-inicial-docente/101-cristian-cox>> [consulta: 03-01-16].

²⁸¹ Ibid., p. 30. En el mismo sentido, Ibid., p. 32 y Brunner, José Joaquín y Cox, Cristián: “Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile”. Documento de trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y cultura N° 38, Agosto de 1993, pp. 49 y 50.

aquellas merecedoras de financiamiento como consecuencia del beneficio público que aportarían y el interés que el Estado manifestaría respecto de ellas.

Coherente con lo anterior, la principal característica de las propuestas de la Comisión respecto al financiamiento basal era su carácter condicionado, es decir, sujeto al cumplimiento de requisitos, a la suscripción de convenios o al éxito en concursos públicos, lo que supuestamente provocaría competencia entre las instituciones.

Según la Comisión, esta forma de financiar a las universidades se fundaba en exigencias de racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos, particularmente respecto a las universidades tradicionales: “De las universidades antiguas el país reclama (...) un uso responsable y eficiente de los recursos fiscales que reciben (...)”²⁸². En este sentido, para la Comisión la principal función del Estado en materia de financiamiento de la educación superior consistía en controlar el uso de los recursos públicos a la luz del desempeño de cada universidad.

En el marco del Foro de la Educación Superior, se contrapuso el financiamiento basal y permanente, vigente antes de 1973, a aquel utilizado como instrumento del Estado para desarrollar políticas. Este último tipo de aportes se ha denominado financiamiento como instrumento de políticas²⁸³. En línea con la concepción de “Estado evaluativo”, los mecanismos de financiamiento serían los instrumentos a través de los cuales el Estado intervendría en el sistema de educación superior²⁸⁴.

En relación a este objetivo del sistema de financiamiento, el presidente de la Comisión planteaba que la propuesta de exigir que la universidad en que estuviera matriculado el

²⁸² Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. 8 y 9.

²⁸³ Fernández, Enrique: “La implementación de políticas de educación superior en Chile frente a los sectores universitarios público y privado 1990-2010”, p. 4. [En línea] <<http://www.aequalis.cl/wp-content/uploads/Poll%C3%ADtica-P%C3%ABblica-Chile-EF-Final.pdf>> [consulta: 10-09-15].

²⁸⁴ Brunner, “Estudio Comparado...”, Op. Cit., p. 51.

respectivo estudiante ingresara al proceso de acreditación para que aquel pudiera acceder al crédito era “(...) un buen ejemplo de una regulación que utiliza las fuerzas del mercado en beneficio del interés público”²⁸⁵. Con tal requisito se obtendría la acreditación voluntaria de las instituciones y se resguardaría el buen uso de los recursos fiscales²⁸⁶. De tal modo, las propuestas de la Comisión dirigidas a otorgar recursos públicos a universidades privadas se justificaron también a partir del “financiamiento como instrumento de políticas”. Desde este punto de vista, sería posible establecer exigencias a las universidades privadas cuyo cumplimiento les permitiría optar a aportes estatales.

En suma, bajo el concepto de “Estado evaluativo”, el poder público debía intervenir a través de incentivos. Este concepto de Estado fue propuesto como una nueva concepción de la función pública que superaba los modelos del Estado Social de Derecho y del Estado Subsidiario. Asimismo, en términos políticos se planteó como una superación del pensamiento neoliberal y socialista²⁸⁷.

Sin embargo, a nuestro juicio el “Estado evaluativo” consistía sólo en una comprensión especial del rol subsidiario del Estado, ya que no alteraba la prioridad que se le atribuía a la actuación de los particulares y a la función del mercado, sino que por el contrario la ratificaba. El rol subsidiario del Estado concebido como “Estado evaluativo” permitía al poder público intervenir en el sistema de educación superior a través de incentivos, respetando modalidades de asignación de recursos basadas en la competencia.

El Informe de la Comisión y los estudios de su presidente José Joaquín Brunner dan cuenta que el nuevo rol del Estado que hemos descrito se formuló en consideración al incremento o masificación de la matrícula y con el objetivo de lograr un mayor vínculo entre las universidades y el mercado.

²⁸⁵ Brunner, *Educación superior en Chile. Instituciones...*, p. 364. En el mismo sentido Brunner y Uribe, Op. Cit., p. 204.

²⁸⁶ Brunner y Uribe, Op. Cit., pp. 204 y 205.

²⁸⁷ Brunner, “La formulación...”, Op. Cit., p. 247.

5.1.1.1 Masificación de la matrícula.

Una idea recurrente en los documentos elaborados por José Joaquín Brunner es la distinción histórica entre un sistema de educación superior de *elite*, en que ingresaba a la universidad una reducida proporción de jóvenes, y un sistema masificado, en que ingresaba una alta proporción²⁸⁸. Según el presidente de la Comisión, el tránsito de un sistema elitista a uno masificado (o al menos en vías de masificación) ocurrió durante la reforma universitaria de 1968²⁸⁹.

Para Brunner, el proceso de masificación la matrícula traía varias consecuencias aparejadas como el aumento de la equidad del sistema, dado que un mayor número de jóvenes de sectores sociales medios ingresaban a la universidad²⁹⁰. Sin embargo, el aumento de la cantidad de estudiantes habría provocado la “(...) privatización de la matrícula, en la medida que una proporción creciente de ella (...) sa (sic) encuentra ahora en instituciones privadas de enseñanza superior”²⁹¹. Lo anterior justificaría el otorgamiento de recursos públicos a las universidades privadas, en virtud del cual la composición social de los estudiantes de este tipo de instituciones.

Asimismo, el fenómeno de la masificación de la matrícula exigía revisar las fuentes de financiamiento. Para el mismo autor, los costos de un sistema de *elite* eran considerablemente menores a los de un sistema masificado. El primer sistema había permitido un financiamiento público permanente, en tanto el crecimiento de la matrícula

²⁸⁸ Así por ejemplo en Brunner, José Joaquín: “La Educación Superior y la formación profesional en América Latina”. Documento de trabajo, Programa FLACSO – Chile, N° 380, Agosto de 1988, p. 1. Brunner, José Joaquín: “Cultura y educación en el horizonte del año 2000”. Documento de trabajo, Programa FLACSO – Santiago de Chile, N° 373, Abril de 1988, p. 1 y ss. Brunner: “Visión histórica...”, Op. Cit., p. 27.

²⁸⁹ Brunner, *Educación superior en Chile. Instituciones...*, Op. Cit., p. 178. Según Brunner la tasa bruta de escolarización entre 1967 a 1973 pasó del 7,1% al 16,8%. En el mismo sentido, Arellano, Op. Cit., p. 74.

²⁹⁰ Brunner, “Visión histórica...”, Op. Cit., p. 32.

²⁹¹ Brunner, “La Educación Superior y la formación...”, Op. Cit., pp. 6 y 7.

se encontraba contenido. Al respecto expresa: “Su tamaño [de las universidades] no era exagerado; su cuerpo docente estable era pequeño y el resto se encontraba siempre de ‘paso’; las tareas administrativas eran simples y la burocracia reducida; el presupuesto institucional provenía casi siempre de las arcas fiscales y no necesitaba ‘negociarse’ de año en año”²⁹². Según esta posición, el mayor costo del sistema universitario debía ser absorbido por fuentes privadas de financiamiento.

Este efecto de la masificación de la matrícula también se vinculó “(...) al uso más equitativo de los recursos públicos”²⁹³, atendido que los cada vez mayores presupuestos universitarios no podían ser financiados públicamente sin sacrificar usos alternativos socialmente más valiosos o dirigidos a sectores de la población con más necesidades.

5.1.1.2 Relación de las universidades con el mercado.

Al elaborar el concepto de “Estado evaluativo”, un objetivo fundamental fue la mayor vinculación entre el sistema de educación superior y el mercado. Esta mayor vinculación puede ser descrita desde la Teoría del Capital Humano y el concepto de relevancia. Si bien los documentos que fundamentaron las políticas en materia de educación superior aplicadas por la dictadura aludieron indirectamente a estos conceptos, ellos fueron desarrollados con mayor énfasis en el Informe de la Comisión y en los estudios realizados por su presidente.

En cuanto a la Teoría del Capital Humano, en el Informe de la Comisión destacan los fundamentos basados en ella. Según los estudios realizados por Carlos Ruiz Schneider, un cambio relevante en la justificación de las políticas de educación superior en democracia, consiste en la aparición de la Teoría del Capital Humano, tema que estaría ausente en el

²⁹² Ibid., p. 3.

²⁹³ Brunner, “Estudio comparado...”, Op. Cit., p. 54.

discurso y políticas de la dictadura²⁹⁴. Coincidiendo parcialmente con Ruiz, matizamos su afirmación en el sentido que durante el régimen militar se aludió a los elementos principales de la Teoría del Capital Humano, sin el énfasis con que fue tratada en democracia.

Según la Teoría del Capital Humano, desarrollada y expuesta por Theodore W. Schultz y Gary Becker, los individuos invierten en la obtención de conocimientos y en el desarrollo de habilidades que producen diferencias en la productividad de cada persona²⁹⁵. En este sentido, la educación tiene un valor económico, en la medida en que la mayor productividad trae aparejada la obtención de mayores remuneraciones para el individuo²⁹⁶.

Con base en la Teoría del Capital Humano, la Comisión reiteró un argumento invocado desde la década de los ochenta: el carácter regresivo de la gratuidad de la educación superior, es decir, que ésta beneficiaría a los más ricos y perjudicaría a los más pobres. Al igual que los documentos oficiales del régimen militar, el Informe vinculó la equidad al pago de aranceles, en virtud de las altas expectativas de ingresos futuros que tendrían los egresados de la educación superior, en comparación con quienes no accedieran a ella. Según la Comisión, la gratuidad implicaría dispensar de un costo y destinar recursos a quienes obtendrán mayores ingresos en el futuro²⁹⁷.

A pesar de que no se explicita, la referencia a la Teoría del Capital Humano es directa ya que según la Comisión los estudiantes “(...) invierten en su propia educación”²⁹⁸. En

²⁹⁴ Ruiz, Op. Cit., p. 90.

²⁹⁵ Schultz, Theodore W.: “Investment in Human Capital” En 51 *The American Economic Review* (1961), 1-17, pp. 3 y 4. Para Schultz la inversión en capital humano estaba compuesta por salud, instalaciones y servicios, aprendizaje en el puesto de trabajo, educación formal, programas de estudios para adultos, y migración de personas y familias para ajustar los cambios en oportunidades de trabajo. Ibid., p. 9. Asimismo, según Becker “[l]as múltiples formas que pueden adquirir esas inversiones incluyen la escolarización, la formación en el puesto de trabajo, los cuidados médicos, las migraciones y la búsqueda de información sobre precios y rentas”. Becker, Gary S.: *El Capital Humano* (Madrid: Alianza Editorial, S.A., 1983), p. 21.

²⁹⁶ Schultz, Op. Cit., pp. 3 y 4. Ver además Becker, Op. Cit., pp. 22 y 233 a 250.

²⁹⁷ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. 59.

²⁹⁸ Ibid., p. 35 y 36.

este sentido, Brunner explica claramente la aplicación de esta teoría al sistema de financiamiento universitario: “Se trata, en este caso, de la retribución -pagada individualmente bajo la forma de un precio - arancel- del servicio recibido por parte de quien se beneficia directamente de la educación superior. Desde el punto de vista del razonamiento económico, el individuo que recibe ese beneficio privado debe pagar el costo de su formación, bajo la expectativa de que obtendrá retornos que llegarán a superar no sólo el costo directo incurrido si no, además, el costo indirecto o de oportunidad. En el cálculo económico estándar, el retorno privado se estima como el incremento de ingresos disponible para un determinado nivel y carrera (...)”²⁹⁹.

Los postulados de la Teoría del Capital Humano implican una mayor vinculación entre las universidades y el mercado, ya que las universidades deben estar atentas a los requerimientos de los particulares en el mercado para ofrecer los servicios docentes más apreciados y demandados por futuros empleadores.

Un segundo aspecto de la mayor vinculación entre universidad y mercado sustentada por el Informe es la utilización en sus argumentos del concepto de relevancia. En palabras de Bernasconi y Rojas, “[l]a relevancia o pertinencia es el atributo de la educación superior que usualmente describe su aptitud para satisfacer las necesidades del desarrollo económico de un país. Ese atributo consiste en la capacidad de la educación superior de trabajar en alianza estrecha y mutuamente beneficiosa con los actores del sistema productivo (...)”³⁰⁰. En otros términos, la relevancia es la capacidad del sistema de educación superior para ofrecer servicios requeridos por el mercado e implica que las funciones ejercidas por la universidad sean importantes para el desarrollo económico.

²⁹⁹ Brunner, “Estudio comparado...”, Op. Cit., p. 13. En el mismo sentido, Friedman recomienda modelos de financiamiento universitario a partir de la misma teoría: “es deseable en alta medida que todo hombre y mujer joven, independiente de la renta, situación social, lugar de residencia o raza suyos o de sus padres, tenga la oportunidad de acceder a la educación superior; siempre que él –o ella- estén dispuestos a pagarla en el momento o deducirla de la renta más elevada que la educación le permite obtener. (...) No existen argumentos para subvencionar a personas que obtienen educación superior a expensas de los que no la obtienen” (traducción libre). Friedman y Friedman, *Free to Choose*, Op. Cit., p. 183.

³⁰⁰ Bernasconi y Rojas, Op. Cit., p. 56.

En relación a este concepto, el Informe de la Comisión fue el primer documento de políticas que abogó decididamente por una relación permanente entre Universidad y Empresa. Los documentos fundantes de la política del régimen militar, como el “Programa Socioeconómico 1981-1989”, sólo mencionaron la posibilidad de que las universidades ofrecieran a privados servicios de investigación³⁰¹. En cambio, la Comisión sostuvo que las universidades tenían la capacidad de funcionar como proveedoras de servicios, facilitando el uso de su conocimiento demandado por el medio empresarial, sin perjuicio de velar en definitiva por sus objetivos institucionales³⁰².

Asimismo, la relevancia guarda estrecha relación con la Teoría del Capital Humano, ya que exige que las universidades atiendan los requerimientos del mercado laboral. En el ejercicio de la función docente, esto implica la formación de trabajadores y profesionales competentes para desempeñar las labores que el sector productivo exige de ellos y para contribuir con su productividad al crecimiento económico.

Por lo tanto, bajo el concepto de relevancia la docencia, la investigación y la vinculación de la universidad con el medio se encuentran sujetas a las necesidades de los agentes en el mercado.

5.2 Criterios de equidad y calidad.

A continuación analizaremos en qué consisten los criterios de equidad y calidad en que, según la Comisión, se fundamentaron sus propuestas.

5.2.1 Equidad.

³⁰¹ Se mencionó en Programa socio-económico 1981-1989, p. 12.

³⁰² Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. 59.

La Comisión entendió la equidad como la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. Así el Informe propone asegurar “(...) el derecho a la educación para todos aquellos que poseyendo el interés, los talentos y los méritos requeridos no pueden costear sus estudios”³⁰³, en instituciones que cumplieran con estándares de calidad equivalentes³⁰⁴.

Respecto al rol del Estado, el Informe de la Comisión recomendaba un financiamiento público “(...) directo de aquellas instituciones que forman el núcleo más sólido de la educación superior del país de modo de garantizar su estabilidad institucional, la presencia en el país de un grupo permanente de académicos del más alto nivel y el desarrollo de una variada gama de actividades de investigación, de formación avanzada y de extensión, a lo largo del territorio nacional”³⁰⁵. Sin embargo, como se explicó en el capítulo anterior, las propuestas concretas de la Comisión ratificaron el carácter subsidiario del aporte recomendado. Así, a pesar de que la adhesión al principio de subsidiaridad no está explicitada en el Informe, contribuyen a su mantención las propuestas de aumentar el financiamiento privado de las universidades y focalizar el uso de los recursos públicos.

En este sentido, al igual que los documentos oficiales del régimen militar, el Informe vinculó la equidad al pago de aranceles, invocando dos razones³⁰⁶:

1. Las altas expectativas de ingresos futuros que tendrían los egresados de la educación superior, en comparación con quienes no accedieron a ella. Según la Comisión, la gratuidad implicaría dispensar de un costo y destinar recursos a quienes obtendrían mayores remuneraciones en el futuro.

³⁰³ Ibid., p. 34 y 60.

³⁰⁴ Brunner, “Educación Superior en Chile: Fundamentos...”, Op. Cit., p. 6.

³⁰⁵ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. 66.

³⁰⁶ Ibid., p. 59. En el mismo sentido, Brunner y Cox, Op. Cit., p. 49.

2. Los estudiantes provenientes de familias con mayores ingresos accedían a las universidades en mayor proporción que aquellos provenientes de familias con menores ingresos.

En otras palabras, según el Informe el cobro generalizado de aranceles sería doblemente justo bajo los supuestos de que ese gasto gravaría fundamentalmente a los estudiantes de mayores ingresos, mientras que la gratuidad los haría beneficiarios de recursos públicos; y que esos mismos estudiantes verían incrementado su patrimonio tras su formación universitaria.

En este sentido, la Comisión diseñó las políticas de equidad en forma focalizada, es decir, dirigidas a los estudiantes de bajos recursos. A juicio de la Comisión, otorgar los subsidios a los más pobres era la forma más justa de usar los recursos: “Las familias y los individuos que están en condiciones de pagar la educación superior, total o parcialmente, deben responsablemente contribuir a hacerlo, pues con ello facilitan que las oportunidades de formación superior puedan extenderse a los jóvenes de menores recursos mediante el aprovechamiento de los subsidios que el Estado destina a esos efectos.”³⁰⁷.

Para nuestro estudio, dos aspectos del concepto de equidad de la Comisión son importantes.

En primer lugar, para la Comisión, la capacidad económica del estudiante para pagar el arancel no debía ser un requisito para acceder a la universidad. Sin embargo, esta dimensión de la equidad era compatible con que se exigiera al estudiante el pago de sus estudios una vez terminada su carrera. Por lo tanto, bajo este concepto de equidad, el costo de la educación siempre debía recaer en el estudiante, y en los casos en que éste no contara con capacidad económica actual para solventarlo, el costo podía ser diferido a través de un crédito.

³⁰⁷ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. 35.

Tal concepción de la equidad pareciera ser idéntica a la del economista Milton Friedman para quien “es deseable en alta medida que todo hombre y mujer joven, independiente de la renta, situación social, lugar de residencia o raza suyos o de sus padres, tenga la oportunidad de acceder a la educación superior; siempre que él –o ella- estén dispuestos a pagarla en el momento o deducirla de la renta más elevada que la educación le permite obtener”³⁰⁸.

Y en segundo lugar, la calidad de la universidad era el criterio relevante para determinar las instituciones a las que los estudiantes beneficiarios de becas y créditos podrían acceder. Esto coincide con la pérdida de relevancia del carácter público o privado de la institución en la adopción de políticas. Así, tal como afirma María Angélica Figueroa, “[t]ambién la equidad obedece a criterios diferentes en el Estado subsidiario, se trata ahora sólo de ‘tener igualdad de oportunidades de selección de las alternativas ofrecidas’ por el mercado”³⁰⁹. Dado que el sistema se concibe como un mercado, la equidad implica permitir a los estudiantes, concebidos como consumidores, obtener servicios educativos por parte de cualquier universidad, concebida como oferente, sin discriminarla por razones distintas a la calidad del servicio ofrecido.

En este sentido, la equidad era, no sólo compatible, sino que también concordante con la Teoría del Capital Humano en virtud de la cual los individuos invierten en obtención de conocimientos y habilidades para aumentar su productividad. La equidad implicaba que el costo de tal inversión podía ser diferido, pero no dispensado; y que el subsidio estatal no determinaría la institución en que podía ser gastado, mientras ella cumpliera con cierto estándar de calidad, el que supuestamente sería posible determinar a través del proceso de acreditación.

³⁰⁸ Friedman y Friedman, *Free to Choose*, Op. Cit., p. 252. Traducción libre.

³⁰⁹ Figueroa, Op. Cit., p. 80.

Por otro lado, el Informe reproducía el argumento del gobierno militar relativo al carácter regresivo de la gratuidad de la educación superior, es decir, que ésta beneficiaría a los más ricos y perjudicaría a los más pobres.

Este planteamiento ya formaba parte de los aspectos más dogmáticos del pensamiento neoliberal. Así, según Friedman: “No existen argumentos para subvencionar a quienes obtienen educación superior a expensas de los que no la obtienen”³¹⁰ y continúa “las personas pertenecientes a familias de ingresos medios y altos poseen el doble o el triple de oportunidades de ir a una escuela superior que los que provienen de grupos de remuneraciones inferiores, y siguen estudios durante más años y en instituciones más caras (escuelas superiores y universidades de cuatro años en vez de centros superiores de dos años). En consecuencia, quien más se beneficia de las subvenciones es el estudiante de familia con ingresos altos”³¹¹. Sin embargo su primera recepción no se encuentra en el Informe de la Comisión, sino que en textos de su presidente, José Joaquín Brunner, ya en 1986³¹². En este sentido, la designación de Brunner como presidente de la Comisión acredita que la ratificación de la subsidiariedad en materia de educación superior fue una decisión política deliberada de las autoridades de la época.

En consecuencia, y no obstante las declaraciones, el contenido concreto del concepto de equidad de la Comisión era equivalente al de la dictadura, asociándolo exclusivamente al mismo tipo de instrumentos: becas y créditos.

Por lo tanto, el criterio de equidad en la formación de profesionales, invocado en las conclusiones de la Comisión como fundamento de sus propuestas, ratificaba la aplicación del principio de subsidiariedad en la asignación de recursos.

³¹⁰ Friedman y Friedman, *Free to Choose*, Op. Cit., p. 252. Traducción libre.

³¹¹ Ibid., p. 250. Traducción libre.

³¹² Brunner, “Los problemas de la Educación...”, Op. Cit., p. 20.

5.2.2 Calidad.

El segundo criterio utilizado por la Comisión para la elaboración de propuestas fue la promoción de la calidad de las universidades en cuanto a los servicios que prestan y a las actividades que realizan.

El Informe no definió lo que la Comisión entendía por calidad. Sin embargo, de su texto y de los documentos elaborados por Brunner se desprenden conceptos relacionados a la calidad, que exceden la noción tradicional de ésta como búsqueda de la excelencia en las funciones universitarias³¹³.

En este sentido, la calidad implicaría además la relevancia de las actividades universitarias y el control del uso de los recursos.

5.2.2.1 Aplicación del concepto de relevancia.

La noción de calidad de la Comisión implicaba que las universidades llevaran a cabo sus funciones con el objeto de satisfacer las necesidades del desarrollo económico y de los agentes productivos. Para el presidente de la Comisión, esta exigencia denominada relevancia era una finalidad que debiera cumplir el sistema de educación superior³¹⁴. Esta dimensión de la calidad permitiría juzgar como mejor o peor una universidad en la medida que los recursos públicos que recibiera fueran destinados a la consecución del bienestar general.

³¹³ Aun cuando esta noción de calidad estaba contemplada también. Para Brunner uno de los fines de un sistema de educación superior sería “-Cautelar la calidad de los procesos y productos que resultan de la actividad de los establecimientos” (destacado del autor). Brunner, “Educación Superior en Chile: Fundamentos...”, Op. Cit., p. 2. En el mismo sentido, Brunner, “La formulación de una nueva política...”, Op. Cit., p. 251.

³¹⁴ Para Brunner esta debía ser una finalidad del sistema de educación superior. Brunner, “Educación Superior en Chile: Fundamentos...”, Op. Cit., p. 2. En el mismo sentido, Brunner, “La formulación...”, Op. Cit., p. 251.

Según Brunner, la relevancia era fruto de lo que denominó adaptabilidad, esto es, la aptitud de las universidades para adecuarse a los requerimientos de la sociedad. Según el mismo autor, el mercado era el instrumento idóneo para provocar la adaptación de las universidades a los requerimientos de la sociedad ya que generaba competencia entre ellas. En palabras del presidente de la Comisión: “En suma, los mercados son considerados vitales para mantener y profundizar la apertura de las instituciones a su medio y para incentivar formas innovativas de adaptación. El grado de competencia que de allí pueda surgir -competencia por profesores y alumnos, proyectos, reputaciones, recursos, etc.- es mirado como un positivo aliciente para el cambio institucional”³¹⁵.

A partir de lo anterior, podemos conceptualizar, la relevancia como un tipo de vinculación entre la universidad y su medio (local, regional o nacional) funcional a la actividad económica. Sin embargo, la particularidad de este tipo de vinculación es propia del régimen económico neoliberal bajo el cual se postulaba, dado que la pauta de la utilidad y necesidad para el desarrollo económico es impuesta por los particulares en el mercado.

El presidente de la Comisión, José Joaquín Brunner, reconoció este fundamento de las propuestas en un análisis realizado a 15 años de haber evacuado el informe, en su libro “*Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*” publicado en 2009. Respecto al comportamiento de las instituciones centrado en los intereses y preferencias de sus fuentes de financiamiento, Brunner reiteró que significaba la “apertura de las instituciones hacia su entorno” y la adopción de “formas innovativas de adaptación”, para las cuales los mercados eran un componente fundamental³¹⁶.

³¹⁵ Brunner, “La formulación...”, Op. Cit., p. 244. En el mismo sentido, Ibid., p. 247 y Brunner, “Evaluación y Financiamiento...”, Op. Cit., p. 2.

³¹⁶ Brunner, *Educación superior en Chile. Instituciones...*, Op. Cit., p. 290.

En consecuencia se puede concluir que, sin expresarlo en el Informe, la Comisión ratificó el tratamiento que se le había dado a las universidades a partir de los ochenta, esto es, como agentes del mercado que deben concurrir a él para obtener su financiamiento.

5.2.2.2 Control del uso de los recursos.

Por último la calidad se asoció también al control del uso de los recursos otorgados a las universidades.

Como ya revisamos, el presidente de la Comisión había formulado una crítica respecto a la libertad de las universidades para usar los recursos públicos de los que disponían. Específicamente se objetó que el uso de los recursos no se encontrara sujeto a un control, como por ejemplo la vinculación de los recursos a un proyecto o convenio.

Sin embargo, ya existía un control público de tipo legal y contable ejercido por medio de la Contraloría General de la República a través del “(...) examen de los decretos de gastos, fiscalizando el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco (...) y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes (...)”³¹⁷.

De lo anterior se sigue que el presidente de la Comisión criticaba la ausencia de un control más intenso aún sobre la actividad de las universidades, el que solo podría consistir en una revisión de lo que éstas realizaban en cumplimiento de las funciones de docencia, investigación y extensión. Tradicionalmente, en virtud de su autonomía académica y económica, las universidades habían determinado libremente cómo llevaban a cabo sus actividades, en consideración a criterios científicos, y cómo utilizaban los recursos en ello.

³¹⁷ Silva Cimma, Enrique: *Derecho Administrativo chileno y comparado. El Control Público* (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1994), p. 172. Ver art. 87 de la CPR y art. 1° de la Ley N° 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

En consecuencia, para Brunner, las reformas al modelo de financiamiento debían permitir el control de este aspecto sustantivo del desenvolvimiento de las universidades.

En este sentido, se postuló que el financiamiento debía servir como instrumento del Estado para desarrollar políticas, lo que se denominó “financiamiento como instrumento de políticas”. En línea con la concepción de “Estado evaluativo”, los mecanismos de financiamiento serían los instrumentos a través de los cuales el Estado intervendría en el sistema de educación superior³¹⁸.

Así, las propuestas dirigidas a establecer instrumentos de financiamiento como concursos y convenios, se basaron en este criterio de control. Dichos mecanismos, al fijar un destino delimitado para el uso de los recursos, permiten un control específico de su utilización.

5.2.2.3 Competencia en la asignación de recursos.

Según el Informe, el principal incentivo a la calidad de las universidades debiera consistir en la competencia “fundada en valores académicos”. Con esta expresión la Comisión suponía que hacía una diferencia respecto a la política universitaria del régimen militar basada en la “competencia de mercado”³¹⁹. A diferencia de esta última, la primera se desarrollaría por medio de proyectos intelectuales. Sin embargo, a nuestro juicio, ambas ideas compartían un aspecto común al concepto de competencia: la disputa entre dos o más proyectos alternativos por tener una mayor éxito que el otro. Este concepto es fundamental para cualquier mercado, no obstante se caracterice la disputa como “de valores académicos”. En consecuencia, la Comisión postuló una falsa dicotomía distinguiendo entre ambos tipos de competencia.

³¹⁸ Brunner, “Estudio comparado...”, Op. Cit., p. 51.

³¹⁹ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., pp. 61 y 62.

La competencia entre universidades por recursos públicos y privados, alentada por la Comisión, dotaba de características de mercado al contexto en que se prestaban los servicios de educación superior. En palabras del presidente de la Comisión, comentando el Informe, “[s]e espera que el mercado -es decir, los mercados pertinentes- coordine las principales interacciones entre los establecimientos y el medio externo, así como las dinámicas de cambio que surgen de esos intercambios”³²⁰. Estas interacciones implicaban que las universidades ya no determinarían su comportamiento autónomamente, mediante el uso de sus recursos conforme al curso de sus proyectos institucionales, sino que atenderían a los intereses y preferencias de los estudiantes y empresas que contrataran sus servicios, y de las instituciones públicas que otorgaran subsidios.

En cuanto a los recursos públicos, la Comisión propuso que gran parte de éstos se asignaran “(...) mediante mecanismos que incentiven a las instituciones receptoras a incrementar la calidad, la eficiencia y la relevancia de las actividades que acometen”³²¹, de modo tal que el financiamiento constituyera un incentivo para el cumplimiento de esos propósitos³²². En este sentido, la principal característica de las propuestas de la Comisión respecto al financiamiento basal era su carácter condicionado. Es decir, la regulación de los principales instrumentos de financiamiento propuestos no aseguraba el otorgamiento de recursos a cada institución. Por el contrario, implicaba que las universidades debían competir en concursos o por obtener convenios con el Estado.

A su vez, la competencia por recursos públicos definía la relación entre el Estado y las universidades. Si las instituciones eran forzadas a disputarse la preferencia del Estado hacia ellas, la posición del Estado era la de un agente en el mercado. El Estado asignaría recursos públicos conforme al interés, en este caso reglado, que manifestara respecto a cada institución. Brunner lo expresó señalando que “[e]n suma, cada vez que el gobierno

³²⁰ Brunner, “La formulación...”, Op. Cit., p. 244.

³²¹ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., pp. 61 y 62.

³²² Ibid., p. 58.

emplea mecanismos de vinculación del financiamiento a fórmulas, contratos o resultados, actúa como un adquirente de productos por los cuales está dispuesto a pagar. En efecto (...) los gobiernos están prefiriendo asumir el rol de consumidores de servicios provistos por la educación superior”³²³.

Asimismo, con la exigencia de adaptabilidad de las universidades a su entorno se ratificaba la competencia por recursos privados. No obstante las recomendaciones en orden a que el Aporte Fiscal Directo fuera incrementado y se crearan nuevos fondos públicos, la Comisión proponía el aumento del financiamiento privado de las universidades. Con tal fin, el Informe señalaba que el incremento del gasto público en educación superior debía ir acompañado del aumento de los recursos provenientes de la venta de servicios y contratos de investigación, de las donaciones y en general del gasto privado, así como de la disminución de los costos de cada institución³²⁴.

En consecuencia, los términos en que la Comisión entendió el concepto de calidad, ratificaron los mecanismos de competencia para la asignación de recursos a las universidades, ya que la competencia implicaba un control descentralizado de la calidad de las universidades por parte de los particulares y el Estado. En síntesis, el “financiamiento como instrumento de políticas” justificó la competencia por recursos públicos y la “adaptabilidad” hizo lo mismo respecto a los recursos privados.

5.3 Determinación heterónoma de la actividad universitaria.

Si analizamos los criterios propuestos por la Comisión en torno al carácter evaluativo del rol del Estado, junto a la idea de “financiamiento como instrumento de políticas” y a la exigencia de “adaptabilidad”, debemos concluir que la aplicación de las medidas

³²³ Brunner, “Estudio comparado...”, Op. Cit., p. 102.

³²⁴ Comisión de Estudio de la Educación Superior, Op. Cit., p. 65. En el mismo sentido, Brunner, “Evaluación y Financiamiento...”, Op. Cit., pp. 33 y 34; y Brunner, “Los problemas de la Educación...”, Op. Cit., p. 20.

propuestas por la Comisión sujetaría a las universidades a un control externo sobre su actividad. No obstante, para la Comisión estos conceptos sólo tendrían como efecto el de incentivar la calidad de las instituciones.

Las políticas de equidad y calidad propuestas por la Comisión contribuían a incrementar la dependencia de las universidades a las exigencias del mercado. Económicamente, las políticas de focalización de los recursos implicaban un modelo de financiamiento o subsidio a la demanda. El sociólogo norteamericano Burton Clark explica con meridiana claridad este modelo. En un contexto de mercado, el financiamiento de las universidades depende de la elección de los estudiantes. Ante estudiantes que carecen de recursos para pagar el costo de su educación, el Estado puede subsidiarlos entregándoles una beca para que elijan la institución donde estudiarán o puede optar por financiar la respectiva universidad dependiendo del número de estudiantes matriculados en ella³²⁵. La política de equidad a través del aumento de becas y créditos propuesta por la Comisión ratificaba el modelo de financiamiento a la demanda. En palabras de Figueroa: “[l]a política educacional impuesta sólo perseguía la transferencia por parte del Estado de recursos por medio de subvenciones para que los usuarios puedan adquirir educación en el mercado”³²⁶.

De este modo, el subsidio a la demanda como sistema de financiamiento público de la educación superior, somete a las universidades a las exigencias del mercado, en tanto su financiamiento depende de las preferencias de los estudiantes subsidiados. Estas preferencias no se relacionan necesariamente con la calidad de las prestaciones. Como sostiene Víctor Orellana, un sistema sujeto al financiamiento a la demanda “(...) no tiene otro destino que comportarse como mercado, por el supuesto de competencia de las

³²⁵ Clark, Burton: *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1983), p. 162.

³²⁶ Figueroa, Op. Cit., p. 80.

instituciones y de iteración de decisiones individuales que van formando un panorama determinado –amoldado a la desigualdad social-, la pague o no el Estado”³²⁷.

Asimismo, la competencia entre universidades dotaba de características de mercado al sistema de educación superior. Estas características del sistema restringían el ámbito de autonomía de las universidades para llevar a cabo una reflexión científica independiente. Por el contrario, las universidades atenderían a los intereses y preferencias de los particulares que contrataran sus servicios de docencia e investigación, así como del Estado.

Existiendo defensores del modelo de educación superior, como Bernasconi y Rojas, que reconocen la falta de autonomía de las universidades respecto al mercado³²⁸, llama la atención que para Brunner las propuestas de la Comisión ampliaran la autonomía “(...) a la esfera del financiamiento (...) pues se mantiene la idea de que ninguna institución debe depender exclusiva y completamente de aportes fiscales”³²⁹. Estas expresiones del presidente de la Comisión solo se explican en la medida que representan una concepción restrictiva de la autonomía universitaria, para la cual las únicas limitaciones podrían provenir del Estado. Por el contrario, hay que considerar que la eventual dependencia de las universidades al mercado genera intensas limitaciones a la autonomía universitaria, ya que restringe su libertad para definir sus proyectos institucionales en consideración a criterios científicos y desarrollar sus funciones en conformidad a ellos.

Como sostenía Jorge Millas, todos los aspectos de la autonomía universitaria están íntimamente ligados. La autonomía económica y administrativa es “auxilio instrumental” de la autonomía académica: “Nadie duda de que la autorregulación administrativa y

³²⁷ Orellana, Op. Cit., p. 22.

³²⁸ La dependencia de las instituciones de educación superior al mercado es reconocida por Bernasconi y Rojas: “*De lo que no son independientes las instituciones chilenas de educación superior es del mercado, a diferencia de la situación prevaleciente hasta los años '70*”. Bernasconi y Rojas, Op. Cit., p. 121.

³²⁹ Brunner, “Educación Superior en Chile: Fundamentos...”, Op. Cit., p. 29. En el mismo sentido Brunner, “La formulación...”, Op. Cit., pp. 266 y 267.

económica de la Universidad, es un medio indispensable para su servicio a la transmisión y creación del saber superior”³³⁰.

En síntesis, si durante la dictadura la subsidiariedad y la competencia en la asignación de recursos se justificaron bajo argumentos autoritarios y de eficiencia económica, las propuestas de la Comisión, tras el retorno a la democracia, solo venían a ratificar las características del modelo de financiamiento ejecutado a partir de 1980, pero expresando otros fines. Así, los objetivos de calidad y equidad, así denominados por la Comisión, fundamentaron la ratificación de los principales ejes del modelo de financiamiento.

³³⁰ Millas, Jorge: *Idea y defensa de la universidad* (Santiago: Ed. Universidad Diego Portales, 2012), p. 70.

CONCLUSIONES

Las preguntas centrales de esta investigación eran las siguientes: ¿las propuestas de política formuladas por la Comisión implicaban un cambio significativo respecto a la normativa sobre financiamiento universitario vigente en 1990 o solo ratificaban sus principios? ¿Qué significaban los criterios de calidad y equidad en que supuestamente se fundaban las propuestas de la Comisión? ¿Qué función cumplían las exigencias establecidas por el gobierno para el trabajo de la Comisión, esto es, la búsqueda de consensos y el carácter técnico de su labor?

Para responder estas preguntas fue necesario, en primer lugar, determinar el régimen jurídico sobre financiamiento universitario vigente en 1990.

A partir de 1980, la dictadura impuso una reforma que cambió diametralmente el sistema de financiamiento existente a la fecha. Los principios rectores de esta nueva normativa fueron la subsidiariedad y la promoción de la competencia entre universidades. El primer principio se manifestó en el cobro de aranceles a los estudiantes y en la primacía del financiamiento privado, en los sistemas de crédito universitario y en la planificada disminución del único aporte basal permanente denominado Aporte Fiscal Directo. Por su parte, la competencia entre universidades se manifestó en el Aporte Fiscal Indirecto, asignado en atención al número de estudiantes con los mejores puntajes que se matricularan en cada universidad, y en el 5% del Aporte Fiscal Directo asignado conforme a criterios de desempeño.

Los documentos publicados por el gobierno militar plantearon que las modificaciones al régimen de financiamiento de la educación superior tenían dos objetivos fundamentales. Por un lado, despolitizar las universidades y, por otro, regular la prestación de servicios de educación superior mediante los mecanismos del mercado. Ambos objetivos

implicaban aplicar el principio de subsidiariedad y criterios de competencia en la asignación de recursos.

La aplicación del principio de subsidiariedad permitió reducir el financiamiento público de las universidades e imponer el financiamiento privado de las carreras universitarias con el objeto de evitar su extensión.

Por su parte, la promoción de la competencia entre universidades fue más relevante a efectos de concebir la educación superior como un tipo de prestación de servicios regulada por los mecanismos del mercado. La competencia entre instituciones permitía emular un mercado en que cada universidad era concebida como un agente que disputaba la obtención de recursos públicos y privados disponibles. Sin embargo, el principio de subsidiariedad también contribuyó a este objetivo, reduciendo el aporte basal permanente a las universidades, priorizando su financiamiento privado, e invocando el supuesto carácter regresivo de la gratuidad de los estudios universitarios, esto es, que beneficiaba a los más ricos y perjudicaba a los más pobres.

A fines de la década de los ochenta, se realizaron diversos estudios y diagnósticos sobre los efectos de las reformas aplicadas en la educación superior, y sobre las modificaciones y rectificaciones que era necesario introducir en el modelo impuesto.

Un grupo de estas propuestas se formularon como parte del programa de gobierno de la Concertación, el que ratificó, con ciertos matices, el principio de subsidiariedad y la competencia entre universidades, y agregó, como exigencia para que las instituciones recibieran recursos públicos, su evaluación.

Otras propuestas surgieron de la discusión llevada a cabo en el Foro de la Educación Superior, organismo compuesto por tres centros de estudio vinculados a las principales fuerzas políticas de la transición. El principal concepto que surgió de esta instancia fue el

de “Estado evaluativo”, en virtud del cual el rol del Estado en materia de financiamiento de la educación superior se limitaba a fijar incentivos para promover la calidad de las universidades, respetando modalidades de asignación de recursos basadas en la competencia.

Así las cosas, en 1990, el gobierno Patricio Aylwin necesitaba realizar una evaluación que le permitiera determinar el curso de acción a seguir respecto a la educación universitaria y dotarlo de legitimidad. Con este fin, la primera medida adoptada fue la creación de la Comisión de Estudio de la Educación Superior.

La Comisión optó por consolidar la subsidiariedad y la competencia en la asignación de recursos, como principios fundamentales del sistema de autofinanciamiento impuesto durante el régimen militar.

El principio de subsidiariedad se expresó en propuestas dirigidas a los estudiantes y a las universidades. En cuanto a los primeros, la Comisión recomendó mantener el pago de aranceles y aumentar las becas y créditos.

A su vez, las propuestas que consistían en crear fondos para concursos públicos o convenios con el Estado, consolidaban la competencia en la asignación de los recursos, emulando un mercado; y limitaban la autonomía económica de las universidades, ya que dichos recursos sólo podían ser usados para el objeto contemplado en el respectivo proyecto, concurso o convenio.

A las propuestas de política formuladas por la Comisión subyace una concepción acerca del rol del Estado idéntica al concepto de “Estado evaluativo” formulado en el seno del Foro de la Educación Superior. A nuestro juicio este concepto sólo constituyó una comprensión especial del rol subsidiario del Estado, ya que no alteraba la prioridad que se

le atribuía a la actuación de los particulares, y a la función del mercado y la competencia, sino que por el contrario la ratificaba.

El rol del Estado descrito se formuló con el objetivo de lograr un mayor vínculo entre las universidades y el mercado. Algunas de las recomendaciones de la Comisión formuladas con este propósito, se fundaron en la Teoría del Capital Humano, según la cual, los individuos invierten en la obtención de conocimientos y en el desarrollo de habilidades que generan diferencias en la productividad y, consecuentemente, en la remuneración de cada persona. Con base en esta teoría, la Comisión reiteró el argumento relativo al carácter regresivo de la gratuidad de la educación superior.

Asimismo, los postulados de la Teoría del Capital Humano implican una mayor vinculación entre las universidades y el mercado, ya que las universidades deben estar atentas a los requerimientos de los particulares en el mercado para ofrecer los servicios docentes más apreciados y demandados por futuros empleadores.

Un segundo aspecto de la mayor vinculación entre universidad y mercado sustentada por el Informe es la utilización en sus argumentos del concepto de relevancia. La relevancia es la capacidad del sistema de educación superior para ofrecer servicios requeridos por el mercado.

Lo anterior, hace necesario reinterpretar los criterios en que se fundaron las propuestas de la Comisión, según el Informe, esto es, la calidad y equidad en la formación de profesionales, académicos, técnicos y científicos.

La Comisión entendió la equidad como la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. Sin embargo, la igualdad de oportunidades implicaba que el costo de la educación para el respectivo estudiante podía ser diferido (a través de créditos), pero no dispensado; y que el Estado no determinaría la institución en que podía ser gastado el

subsidio estatal, mientras ella cumpliera con cierto estándar de calidad, el que supuestamente sería posible determinar a través del proceso de acreditación.

Así, el contenido concreto del concepto de equidad de la Comisión era equivalente al de la dictadura, asociándolo exclusivamente al mismo tipo de instrumentos: becas y créditos. Por lo tanto, el criterio de equidad invocado en las conclusiones de la Comisión como fundamento de sus propuestas, ratificaba la aplicación del principio de subsidiariedad en la asignación de recursos.

A su vez, la noción de calidad de la Comisión implicaba que las universidades llevaran a cabo sus funciones con el objeto de satisfacer las necesidades del desarrollo económico y de los agentes productivos; y que se controlara el uso de los recursos públicos otorgados a las instituciones. Así, los términos en que la Comisión entendió el concepto de calidad, ratificaron los mecanismos de competencia para la asignación de recursos a las universidades, ya que la competencia implicaba un control descentralizado de la calidad de las universidades por los particulares y el Estado.

Si consideramos que el programa de gobierno de la Concertación y las publicaciones realizadas en el marco del Foro de la Educación Superior habían llegado a ciertas conclusiones coincidentes entre sí, podemos inferir que la creación de la Comisión tuvo por finalidad establecer una instancia que legitimara desde un punto de vista técnico la decisión de ratificar los pilares fundamentales del sistema de financiamiento establecido por la dictadura.

Si a esto se agrega que los miembros de la Comisión eran a su vez miembros de los centros de estudio cercanos a las principales fuerzas políticas de la transición, la creación de la Comisión tuvo por segunda finalidad que los postulados que se sostenían desde fines de la década de los ochenta gozaran de legitimidad en virtud del consenso político.

Estas finalidades coinciden con las exigencias establecidas por el gobierno para el trabajo de la Comisión: el carácter técnico de las conclusiones a las que arribara y la búsqueda de consensos. Ambos presupuestos del funcionamiento de la Comisión tenían por objeto otorgar legitimidad técnica y política a los resultados de esta instancia.

Por todo lo anterior, la hipótesis formulada en nuestra introducción ha sido acreditada por los resultados de esta investigación. En efecto, las propuestas de la Comisión ratificaron los principios de subsidiariedad y competencia por la asignación de recursos públicos materializados en la normativa sobre financiamiento universitario impuesta por el régimen militar. A su vez, si durante la dictadura la subsidiariedad y la competencia en la asignación de recursos se justificaron bajo argumentos autoritarios y de eficiencia económica, tras el retorno a la democracia, las propuestas de la Comisión solo venían a ratificar las características del modelo de financiamiento ejecutado a partir de 1980, pero expresando otros fines. Los objetivos de calidad y equidad, así denominados por la Comisión, fundamentaron la ratificación de los principales ejes del modelo de financiamiento.

Asimismo, esta investigación pudo acreditar que la creación de la Comisión fue una medida implementada por el primer gobierno de la Concertación para legitimar la ratificación de los principios del sistema de financiamiento universitario, a través de la búsqueda de consensos y el supuesto carácter técnico de su labor.

Esta investigación ha tenido por objeto contribuir al análisis de las propuestas de política formuladas por la Comisión de Estudio de la Educación Superior, considerando el nulo tratamiento que han tenido desde la perspectiva del Derecho y el escaso análisis desde otras disciplinas, en comparación con su gran influencia en las políticas públicas sobre educación adoptadas por los gobiernos de la Concertación entre 1990 y 2010.

No obstante lo anterior, el más profundo propósito era desmentir que las propuestas formuladas por la Comisión hayan significado profundas modificaciones a las políticas implementadas por el régimen militar. Por el contrario, esta investigación ha logrado acreditar que la Comisión Brunner ratificó los principios implementados por la dictadura, legitimando política y técnicamente esa decisión.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Villanueva, Luis: *La Hechura de las Políticas* (México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992).
2. Alessandri R., Arturo y otros: *Tratado de Derecho Civil. Partes preliminar y general*, T. I (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1998).
3. Alexy, Robert: *Teoría de los Derechos Fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993).
4. Alexy, Robert: “Sobre los derechos constitucionales a protección” En Alexy, Robert: *Derechos sociales y ponderación* (Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009), 45-84.
5. Arellano, José: *Reforma educacional. Prioridad que se consolida* (Santiago: Ed. Los Andes, 2000).
6. Arriagada R., Patricio: *El financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988* (Santiago: FLACSO, 1989).
7. Arzobispado de Santiago: *Dos ensayos sobre seguridad nacional* (Santiago: Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad, 1979).
8. Atria, Fernando: *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público* (Santiago: LOM, 2014).

9. Bassa, Jaime: “La pretensión de objetividad como una estrategia para obligar. La construcción de cierta cultura de hermenéutica constitucional a fines del siglo XX” En *2 Estudios Constitucionales* (2013), 15-46.
10. Becker, Gary S.: *El Capital Humano* (Madrid: Alianza Editorial, S.A., 1983).
11. Bernasconi, Andrés y Rojas, Fernando: *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980 – 2003* ([s.l.]: IESALC – UNESCO, 2003). [En línea] <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140395s.pdf>> [consulta: 01-01-16].
12. Boeninger, Edgardo: *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad* (Santiago: Ed. Andrés Bello, 1997).
13. Brunner, José Joaquín: *Informe sobre la educación superior en Chile* (Santiago: FLACSO, impresión de 1986).
14. Brunner, José Joaquín: “Los problemas de la Educación Superior en Chile y su futuro”. Material de discusión, Programa FLACSO – Santiago de Chile, N° 86, Julio de 1986.
15. Brunner, José Joaquín: “Educación superior en Chile: Entre el Estado, el mercado y los intereses académicos”. Documento de trabajo, Programa FLACSO – Santiago de Chile N° 357, Noviembre de 1987.
16. Brunner, José Joaquín: “Cultura y educación en el horizonte del año 2000”. Documento de trabajo, Programa FLACSO – Santiago de Chile, N° 373, Abril de 1988.

17. Brunner, José Joaquín: “La Educación Superior y la formación profesional en América Latina”. Documento de trabajo, Programa FLACSO – Chile, N° 380, Agosto de 1988.
18. Brunner, José Joaquín: “Estado e instituciones de Educación Superior en América Latina: tres modelos de relaciones” En Cox, Cristián (Ed.): *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*, Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: FLACSO, 1990), 299-313.
19. Brunner, José Joaquín: “Educación Superior en Chile: Fundamentos de una Propuesta”. Documento de trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y Cultura N° 9, Junio de 1991.
20. Brunner, José Joaquín: “El cambio en los sistemas de educación superior. Apuntes sobre el caso chileno”. Documento de Trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y Cultura N° 10, Junio de 1991.
21. Brunner, José Joaquín: “Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un Nuevo Contrato”. Documento de Trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y Cultura N° 19, Marzo de 1992.
22. Brunner, José Joaquín: “La Educación Superior en Chile: 1960-1990. Evolución y políticas” En Brunner, José Joaquín, Courard, H. y Cox, Cristián: *Estado, Mercado y Conocimiento: Políticas y Resultados en la Educación Superior Chilena 1960-1990*. Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: FLACSO, 1992), 3-123.
23. Brunner, José Joaquín: “La formulación de una nueva política de Educación Superior en Chile” En Brunner, José Joaquín, Courard, H. y Cox, Cristián: *Estado, Mercado y Conocimiento: Políticas y Resultados en la Educación Superior Chilena*

1960-1990. Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: FLACSO, 1992), 223-278.

24. Brunner, José Joaquín: “Estudio Comparado sobre Financiamiento de la Educación Superior en Seis Países de América Latina: Estado actual, tendencias e innovaciones”. Documento de Trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y Cultura N° 32, Marzo de 1993.
25. Brunner, José Joaquín: *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)* (Santiago: Ed. Universidad Diego Portales, 2009).
26. Brunner, José Joaquín: “Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha” En Jiménez, Mónica y Durán, Francisco (Ed.): *Un Recorrido por la Historia Reciente de la Educación Superior Chilena* (Santiago: Corporación Santo Tomás, 2011), 21-39.
27. Brunner, José Joaquín, Courard, H. y Cox, Cristián: *Estado, mercado y conocimiento: Políticas y resultados en la Educación Superior Chilena 1960-1990*. Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: FLACSO, 1992).
28. Brunner, José Joaquín y Cox, Cristián: “Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile”. Documento de trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y cultura N° 38, Agosto de 1993.
29. Brunner, José Joaquín y Peña, Carlos (Ed.): *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (Santiago: Universidad Diego Portales, 2011).
30. Brunner, José Joaquín y Uribe, Daniel: *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior* (Santiago: Ed. Universidad Diego Portales, 2007).

31. Caviedes, Sebastián y Bustamante, Andrés: “El papel de la tradición: la influencia empresarial el grupo Matte” En 8 *Cuadernos de Coyuntura* (2015), 40-54.
32. Cea E., José L.: *Derecho Constitucional Chileno*, T. 1 (Santiago: Eds. Universidad Católica de Chile, 2008).
33. Clark, Burton: *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1983).
34. Comisión de Estudio de la Educación Superior: *Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa. Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior* (Santiago: Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1991). [En línea] <[http://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/Una Política para el Desarrollo/Una politica para el Desarrollo Libro Completo.pdf](http://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/Una_Politica_para_el_Desarrollo/Una_politica_para_el_Desarrollo_Libro_Completo.pdf)> [consulta: 31-12-15].
35. Concertación de Partidos por la Democracia: “Programa de gobierno”. La Época, 1989.
36. Cox, Cristián: “Políticas de Educación Superior: Categorías para su análisis”. Documento de Trabajo, FLACSO – Programa Chile, Serie: Educación y cultura N° 12, Octubre de 1990.
37. Dávila A., Mireya y Fuentes S., Claudio: *Promesas de cambio. Izquierda y derecha en el Chile contemporáneo* (Santiago: Ed. Universitaria S.A., 2002).

38. *El Ladrillo, Bases de la política económica del gobierno militar chileno* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1992).
39. Evans de la Cuadra, Enrique: *Los derechos constitucionales*, T. II (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1986).
40. Evans de la Cuadra, Enrique: *Los derechos constitucionales*, V. 2 (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, impresión de 1999).
41. Fernández, Enrique: “La implementación de políticas de educación superior en Chile frente a los sectores universitarios público y privado 1990-2010”. [En línea] <<http://www.aequalis.cl/wp-content/uploads/Poll%C3%ADtica-P%C3%BAblica-Chile-EF-Final.pdf>> [consulta: 10-09-15].
42. Ferrajoli, Luigi: *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Madrid: Ed. Trotta, S.A., 2004).
43. Figueroa Quinteros, María Angélica: “Educación pública: ¿uno de los fines del Estado liberal y condición de existencia de la democracia?” En R. Saba *et al*: *Los Límites de la Democracia* (Buenos Aires: Del Puerto, 2005), 59-82.
44. Friedman, Milton: *Capitalism and Freedom* (Chicago: The University of Chicago Press, 1982).
45. Friedman, Milton y Friedman, Rose: *Free to Choose* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980).
46. Fundación Konrad Adenauer: *La Fundación Konrad Adenauer y la promoción de la democracia* (Santiago: Fundación Konrad Adenauer, 2012).

47. Godoy Arcaya, Oscar: “Prólogo” En Lehmann, Carla (Edit.): *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*. Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: CEP, 1990), 1-25.
48. Guzmán E., Jaime y Larraín F., Hernán: “Debate sobre nueva legislación universitaria”, en 22 *Revista Realidad* (1981), 19-32.
49. Harvey, David: *A Brief History of Neoliberalism* (Nueva York: Oxford University Press, 2007).
50. Larrañaga, Osvaldo: “Elementos para una reforma del sistema de crédito estudiantil en Chile”. Documento de Trabajo N° 189, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Mayo de 2002. [En línea] <<http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/43016dc1-e379-4d3e-9bec-5a8f62df2f62.pdf>> [consulta: 02-01-16].
51. Lehmann, Carla (Edit.): *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*. Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: CEP, 1990).
52. Lemaitre, María José y Lavados, Iván: “Antecedentes, restricciones y oportunidades de la Educación Superior en Chile” En Lemaitre, María José e Iván Lavados (Ed.): *La educación superior en Chile: riesgos y oportunidades en los '80* (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 1986), 73-104.
53. Letelier M., Valentín: *Filosofía de la Educación* (Santiago: Imprenta Cervantes, 1892).
54. Maturana, Marcelo: “José Joaquín Brunner, presidente de la comisión de estudio de la educación superior” En 7 *Revista Creces* (1990), 6-13.

55. Millas, Jorge: *Idea y defensa de la universidad* (Santiago: Ed. Universidad Diego Portales, 2012).
56. Moreno, Marco: *Emergencia del Paradigma de Gobernabilidad en América Latina. Aprendizajes de la Transición y Consolidación Democrática para la Gobernabilidad en Chile*. Tesis (Doctorado). Leiden, Holanda. Universidad de Leiden, 2006. [En línea] <<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/4568/Thesis.pdf?sequence=1>> [consulta: 02-01-16].
57. Orellana, Víctor: “La subsidiariedad en la política pública de educación superior en Chile (1980-2013)”, Fundación Nodo XXI, Mayo de 2014.
58. Partido Demócrata Cristiano y otros: “Programa básico de gobierno” En Ortega R., Eugenio y Moreno B., Carolina: *¿La Concertación Desconcertada? Reflexiones sobre su historia y su futuro* (Santiago: LOM Ediciones, 2002), 171-214.
59. Peces-Barba, Gregorio: “Reflexiones sobre los derechos sociales” En Alexy, Robert: *Derechos sociales y ponderación* (Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009), 85-101.
60. Pio XI: *Carta Encíclica Quadragésimo Anno* (1931). [En línea] <http://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragésimo-anno.html> [consulta: 02-01-16].
61. Prieto Sanchís, L.: “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial” En *22 Revista del centro de estudios constitucionales* (1995), 9-57.

62. Puelma A., Álvaro: *Sociedades*, T. I (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 2001).
63. República de Chile: *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, 11 de marzo de 1974. [En línea] <http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf> [consulta: 02-01-16].
64. República de Chile: *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*. [En línea] <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r> [consulta: 02-01-16].
65. Ruiz Schneider, Carlos: “Educación, Universidad y Democracia en Chile” En 19 *Revista de Sociología* (2005), 87-100. [En línea] <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/19/1905-RuizSchneider.pdf>> [consulta: 02-01-16].
66. Salazar, José M. y Leihy, Peodair S.: “El manual invisible: tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010)” En 21 *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* (2013), 1-34. [En línea] <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1127>> [consulta: 31-12-15].
67. Samuelson, Paul y Nordhaus, William: *Economía* (México: McGraw-Hill, 2006).
68. Sanfuentes V., Andrés: “Financiamiento y Universidad. Antecedentes y Alternativas” En Lemaitre, María José e Iván Lavados (Ed.): *La educación superior en Chile: riesgos y oportunidades en los '80* (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 1986), 165-210.
69. Sanfuentes V., Andrés: “Comportamiento universitario y políticas de financiamiento” En Lehmann, Carla (Edit.): *Financiamiento de la Educación*

Superior: Antecedentes y Desafíos. Colección Foro de la Educación Superior (Santiago: CEP, 1990), 131-223.

70. Secretaría General del Consejo de Rectores (Ed.): *Nueva Legislación Universitaria Chilena* (Santiago: Secretaría General del Consejo de Rectores, 1981).
71. Schultz, Theodore W.: "Investment in Human Capital" En 51 *The American Economic Review* (1961), 1-17.
72. Silva, Patricio: "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente" En 26 *Revista de Ciencia Política* (2006), 175-190.
73. Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, V. 4 (Santiago: Jurídica de Chile, 1997).
74. Silva Cimma, Enrique: *Derecho Administrativo chileno y comparado. El Control Público* (Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1994).
75. Silva, Lorena y otros: *Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en Educación Superior 1990-2011* (Santiago: Ministerio de Educación, 2012). [En línea]
<http://www.divesup.cl/usuarios/1234/imagen/2013/inversionygestion90_11/files/memoria_historicaedsuperior.pdf> [consulta: 03-01-16].
76. Tapia Valdés, Jorge: *El terrorismo de Estado: la doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur* (Caracas: Revista Nueva Sociedad, 1980).
77. Tapia V., Jorge: "Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización" En 1 *Estudios Constitucionales* (2003), 99-111.

78. Vergara, Pilar: *Auge y caída del neoliberalismo en Chile* (Santiago: FLACSO, 1984).

NORMATIVA JURÍDICA

1. CHILE. Ministerio de Educación. 2010. Decreto con Fuerza de Ley 2: Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 que establece la Ley General de Educación con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley 1 de 2005 que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza, julio 2010.
2. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1980. Decreto con Fuerza de Ley 3: Dispone normas sobre remuneraciones en universidades chilenas, diciembre 1980.
3. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1980. Decreto Ley 3.170: Dicta normas sobre financiamiento universitario, febrero 1980.
4. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1980. Decreto Ley 3.541: Delega facultades que indica, diciembre 1980.
5. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1981. Decreto con Fuerza de Ley 1: Fija normas sobre universidades, enero 1981.
6. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1981. Decreto con Fuerza de Ley 4: Fija normas sobre financiamiento de las universidades, enero 1981.
7. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1981. Decreto con Fuerza de Ley 22: Crea programa especial de becas, abril 1981.

8. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1981. Decreto con Fuerza de Ley 33: Crea el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y fija normas sobre financiamiento de la investigación científica y tecnológica, octubre 1981.
9. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1982. Decreto con Fuerza de Ley 50: Complementa los Decretos con Fuerza de Ley 1, 4 y 24, enero 1982.
10. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1982. Decreto Supremo 720: Reglamenta el título II, excepto el artículo 13°, del Decreto con Fuerza de Ley 4 de 1981, abril 1982.
11. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1982. Decreto Supremo 1.783: Aprueba el reglamento del Título I del Decreto con Fuerza de Ley 4, de 1981, de Educación Pública, mayo 1982.
12. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1984. Decreto Supremo 52: Reglamenta la asignación de crédito fiscal universitario, mayo 1984.
13. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1988. Decreto Supremo 68: Aprueba reglamento del programa especial de becas destinado a estudiantes de escasos recursos, marzo de 1988.
14. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1988. Decreto Supremo 816: Reglamenta el artículo 78° de la Ley 18.591, de 1987, abril 1988.
15. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1990. Decreto Supremo 529: Crea Comisión de Estudio de la Educación Superior, julio 1990.

16. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1990. Ley 18.962: Orgánica Constitucional de Enseñanza, marzo 1990.
17. CHILE. Ministerio de Educación Pública. 1991. Decreto Supremo 128: Aprueba reglamento que fija procedimiento para asignar el 5% del Aporte Fiscal Directo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley 4, de 1980, septiembre 1991.
18. CHILE. Ministerio de Hacienda. 1975. Decreto Ley 1.263: Orgánico de Administración Financiera del Estado, noviembre 1975.
19. CHILE. Ministerio de Hacienda. 1982. Ley 18.110: Dispone reducción del gasto público y ajustes tributarios 1982, marzo 1982.
20. CHILE. Ministerio de Hacienda. 1986. Ley 18.580: Presupuestos del Sector Público para el año 1987, diciembre 1986.
21. CHILE. Ministerio de Hacienda. 1987. Ley 18.591: Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, enero 1987.
22. CHILE. Ministerio de Hacienda. 1987. Ley 18.669: Presupuestos del Sector Público del año 1988, noviembre 1987.
23. CHILE. Ministerio de Hacienda. 1987. Ley 18.681: Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal, diciembre 1987.

24. CHILE. Ministerio de Hacienda. 1988. Ley 18.768: Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, diciembre 1988.
25. CHILE. Ministerio de Justicia. 1971. Ley 17.398: Modifica la Constitución Política del Estado, enero 1971.
26. CHILE. Ministerio del Interior. 1980. Decreto Ley 3.464: Aprueba nueva Constitución Política y la somete a ratificación por plebiscito, agosto 1980.
27. CHILE. Ministerio del Interior. 1981. Decreto Supremo 2.203: Aprueba Programa socio-económico 1981-1989, diciembre 1981.
28. CHILE. Ministerio del Interior. 1989. Ley 18.834: Aprueba Estatuto Administrativo, septiembre 1989.
29. CHILE. Tesorería General de la República. Resolución exenta 41: Determina cobranza del crédito fiscal universitario, enero 1984.