EN DEFENSA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA, DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LEGALIDAD UNIVERSITARIA

Eric Eduardo Palma González
Profesor Titular, Universidad de Chile

Diseño de portada y diagramación: ORION (www.orioneditorial.cl)
Edición y revisión de texto: LOM
Imprime LOM
Primera edición
Registro de propiedad intelectual: 231.322
ISBN 978-956-353-445-0

EN DEFENSA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA, DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LEGALIDAD UNIVERSITARIA

Eric Eduardo Palma González
Profesor titular, Universidad de Chile
Abogado
Magíster en Historia
Doctor en Derecho
Diplomado en Derecho del Consumo
Diplomado en Gestión Universitaria
Diplomado en Docencia Universitaria

Director de Investigación, Facultad de Derecho, Universidad de Chile
Senador universitario, Universidad de Chile
Director del Capítulo de Derecho de la Asociación de Académicos de la Universidad de Chile
Coordinador del Comité de Postgrado en Derecho, Comisión Nacional de Acreditación

Distinción Asociación de Abogados de Chile, al abogado más destacado en docencia e investigación, 2012

Distinción mejores docente de pregrado, Universidad de Chile, 2013

ÍNDICE

Introducción 11

APARTADO I
Responsabilidad del Estado con la Universidad de Chile: ¿Retórica o derechos y deberes?
Aportes al encuentro universitario, "La Universidad de Chile y el Estado: hacia un nuevo trato" 15

Introducción..... 16
I. El contexto del debate 22
A. La promoción de la enseñanza superior estatal como problema país 22
B. La realidad universitaria chilena a principios del siglo XXI 30
1. Balance de 27 años 30

II. Visión humanista y visión economicista del impacto de la sociedad de la información y la globalización en la universidad del siglo XXI 59
1. La mirada economicista o reduccionista 59
2. La mirada institucional, integral, humanista o universitaria propiamente tal 62

III. Responsabilidad del Estado respecto de la Universidad de Chile, universidad estatal 69
1. De la responsabilidad del poder público respecto de la educación universitaria en la historia de Chile 69
a) La universidad monárquica 69
b) La universidad pública republicana 72
b.1. La universidad en su primera etapa (1842-1879) 72
b.2. La universidad en su segunda etapa (1879-1927) 79

b.3. La universidad en su tercera etapa (1927-1973) 81
b.4. La universidad en su cuarta etapa (1973-1989) 83
b.5. La universidad en su quinta etapa (1990-2007) 85
2. Responsabilidad del Estado: Del lenguaje de los bienes públicos al lenguaje de los derechos y los deberes jurídicos 90

IV. Qué hacer 106

APARTADO II
Presentación ante el relator especial para el derecho a la educación 115
Información proporcionada al relator especial sobre el derecho a la educación, don Kishore Singh, respecto del incumplimiento del Estado de Chile de sus deberes jurídicos para con el derecho a la educación 116

I. Características del derecho a la educación consagrado en el PIDESC 118

II. El derecho a la educación en el derecho chileno y vigencia del PIDESC 119
1. El derecho a la educación en el derecho chileno 119
2. Vigencia del PIDESC en Chile 123

III. Deberes jurídicos del Estado para dar satisfacción al derecho a la educación 125

IV. Deberes jurídicos no cumplidos por el Estado de Chile 129

V. Política pública violatoria del derecho a la educación consagrado en el PIDESC 133

VI. Represión desmedida del Gobierno ante la demanda por una educación pública gratuita y de calidad 144
Síntesis de la presentación 145

APARTADO III
Primer encuentro de directores de liceos emblemáticos y tradicionales de Santiago 155

APARTADO IV
Seminario "Panorama y desafíos de los derechos sociales en Chile", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Católica Silva Henríquez (24 de octubre de 2012) 161

APARTADO V
Investigación del lucro en las universidades privadas y caso Harald Beyer 181

Presentación ante el Ministerio de Educación solicitando investigación del lucro (octubre de 2011) 181

Presentación ante el Ministerio de Educación (21 de marzo de 2013) 209

Se quedaron calleuque el loro: las denuncias de lucro en las universidades que Bulnes y Beyer se pasaron por el aro 213

Presentación ante el Consejo Nacional de Educación (agosto de 2012) 215

Presentación ante la Contraloría General de la República (agosto de 2012) 219

Segunda presentación ante la Contraloría General de la República (agosto de 2012) 225

Académico pide a Contraloría sancionar a ministro Beyer por no investigar antiguas denuncias sobre lucro 227

Presentación ante la Honorable Cámara de Diputados, comisión que examina la situación de la Comisión Nacional de Acreditación (enero de 2013) 231

Abogado Eric Palma afirma que no es difícil saber
si una universidad está lucrando (enero 2013) 241

¿Por qué hay que votar que sí a la acusación contra
Beyer? (abril de 2013) 243

Tecnócratas versus politiqueros y masas: la desafortunada
defensa de Beyer 247

Constitucionalidad, legalidad y legitimidad de la destitución
de Beyer 251

INTRODUCCIÓN

La publicación de este conjunto de trabajos[1] tiene por propósito aportar en el debate sobre la educación pública, el derecho a la educación, la legalidad universitaria y el cumplimento del Estado de Chile de sus obligaciones para con la universidad estatal.

La visión mercantilista de la educación, la legitimidad del lucro y la promoción de la sociedad docente en desmedro del Estado docente, tienen una abundante prensa escrita y televisiva. Ante tal panorama, casi hegemónico, una labor de extensión es del todo necesaria. De lo contrario, se amenaza el éxito de las actividades que se han realizado en distintas instancias académicas para hacer primar el derecho a la educación, la legalidad universitaria y el Estado docente.

Dar a conocer lo que se ha hecho a lo largo de estos años (2007-2013) tiene, en varios sentidos, un cierto carácter testimonial: 1. Da noticia del trabajo que viene desarrollando un sector del profesorado universitario en esta materia. 2. Expresa un accionar concreto en aras de la construcción de una sociedad auténticamente democrática y de derechos humanos, base de la cultura humanitaria que pugna por aflorar entre nosotros. 3. Da a conocer la faz resolutoria de los conflictos políticos por parte del Derecho y de la misma política (acceder a estos antecedentes promueve la solución jurídica de los conflictos de interés colectivo). 4. Pone de manifiesto el asidero jurídico de la defensa de la educación pública, del derecho a la educación, de la lucha por la legalidad

[1] Se trata de ensayos, artículos de prensa, conferencias y denuncias ante organismos internacionales y nacionales. Su formato obedece a las características de las instancias en que fueron presentadas las reflexiones. Dado que en todos los casos se trataba de audiencias distintas, varias de las ideas necesitaban ser reiteradas y así ocurrió (manteniéndose incluso el mismo texto).

universitaria y de la exigencia del cumplimiento del Estado de sus obligaciones para con el derecho a la educación superior.

La actividad pública de defensa del orden jurídico y de los derechos de las personas, constituye uno de los quehaceres relevantes de un académico de la Universidad de Chile. Dicha tarea es expresión cabal del cumplimiento de la misión que el Estatuto le impone a su profesorado. En mi caso, la he realizado al alero de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y de la Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho de la misma Facultad.

El primer trabajo de esta recopilación (que es también el más extenso) lo escribimos con la profesora doctora María Francisca Elgueta, como un aporte al encuentro sobre Nuevo Trato organizado por la Universidad de Chile (2007). Desarrollamos un planteamiento que se hizo "popular" a partir del año 2011, según el cual el lenguaje de los derechos debía sustituir al enfoque economicista. Hicimos también una denuncia de la crisis del sistema universitario. Y una defensa del derecho a la educación y de la Universidad de Chile como universidad estatal.

El año 2011, en mi calidad de director de la Asociación de Académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (ACAUCH), y a petición de un conjunto de organizaciones de profesores universitarios y de colegas, hice una presentación ante el relator de la Naciones Unidas para el derecho a la educación. En ella se denunciaba la violación del Estado de Chile, en tanto que suscriptor del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, de sus obligaciones para con el derecho a la educación. Advertimos también, sobre el peligro de la criminalización del movimiento social.

Varias entidades educacionales organizaron seminarios sobre la temática, por lo que abordé en distintas conferencias el tema de la relación entre libertad de enseñanza y derecho a la educación (a propósito del primer encuentro de rectores de liceos emblemáticos); la relación entre política pública y derecho a la educación (seminario organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Silva Henríquez); la protección del derecho a la educación (seminario UNICEF-Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Chile).

Impulsé, junto a mi colega y amigo José Benito Ojeda, una petición ante el Ministerio de Educación (MINEDUC) para que investigara el lucro en algunas universidades privadas que identificamos expresamente. Este

libro contiene la petición hecha ante el MINEDUC, así como las gestiones realizadas ante la Contraloría General de la República y el Consejo Nacional de Educación a propósito del mismo tema.

Incorpora también mi intervención en la Comisión de la Cámara de Diputados que investigó la crisis de la Comisión Nacional de Acreditación.

Con ocasión de la acusación constitucional contra Harald Beyer escribí columnas en la prensa y di un número importante de entrevistas en la radio de la Universidad de Chile. Dichas columnas explican la constitucionalidad, legalidad y legitimidad de la destitución del Ministro de Educación.

APARTADO I

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO CON LA UNIVERSIDAD DE CHILE: ¿RETÓRICA O DERECHOS Y DEBERES?

APORTES AL ENCUENTRO UNIVERSITARIO: "LA UNIVERSIDAD DE CHILE Y EL ESTADO: HACIA UN NUEVO TRATO"

Eric Eduardo Palma González
María Francisca Elgueta Rosas
Facultad de Derecho[1]

18 de octubre de 2007

[1] Los autores son profesores del curso "Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho", impartido en el Programa de Magíster en Derecho de la Escuela de Graduados de la Facultad. El profesor Palma es Doctor en Derecho y la profesora Elgueta es Doctora en Educación.
Agradecemos los comentarios y sugerencias de Marcelo Sasso y Jaime Bassa.

INTRODUCCIÓN

En el debate en torno a la educación superior estatal pareciera que todo es opinable y que no existe ningún punto seguro, fijo, cierto, a partir del cual adoptar decisiones obligatorias para todos los actores (Gobierno, universidades, profesores, estudiantes, personal administrativo).

La retórica ha venido ocultando los derechos y los deberes que están involucrados en la cuestión de la responsabilidad del Estado respecto de las universidades estatales.

Cabe avanzar hacia la sustitución de la retórica por el lenguaje de los derechos y de los deberes: debemos hablar desde el soporte cierto y seguro de los deberes constitucionales y legales del Estado para con las universidades estatales; desde los derechos históricos de la Universidad de Chile a exigir un trato por parte del Estado acorde con el carácter de institución nacional que ostenta; del derecho de los chilenos a una educación estatal de calidad; del derecho de profesores y personal administrativo al respeto íntegro de sus derechos sociales[2].

El nuevo trato no se construirá sobre la base del restablecimiento de las confianzas entre el Estado y sus universidades, es decir, a partir del mero diálogo cívico. Cuando la política fracasa es preciso usar la fuerza del Derecho, de las facultades constitucionales y legales, así como de las obligaciones jurídicas. Si el Estado, más concretamente el Gobierno que actúa a su nombre, no acepta asumir su responsabilidad histórica habrá que arrastrarlo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que repare la deuda que mantiene con los chilenos que necesitan de universidades estatales de calidad.

Los derechos históricos de la institución Universidad de Chile tienen aparejados deberes que refuerzan la legitimidad de las facultades que ostenta. El principal es su actuación como conciencia crítica de la Nación.

Obviamente la institución Universidad de Chile vive a la altura de sus tiempos, por ello, a pesar de su raigambre tradicional, procura

[2] Esta perspectiva no aparece en los análisis que circulan en el medio nacional. Una última aportación en esta materia, la de RODRÍGUEZ PONCE, Emilio, "Universidades públicas: sus roles y el aseguramiento de la calidad", se puede consultar en:
http://www.calidaduv.cl/descargas/seminario2007/ER.ppt#1
Véase también de CRUZ-COKE, Ricardo, "Evolución de las universidades chilenas 1981-2004", en Revista Médica de Chile, v.132, n.12, Santiago, dic. 2004

comprenderse inserta en la sociedad del conocimiento, de la globalización cooperativa, del multiculturalismo.

El momento actual se caracteriza por el predominio de la ideología del libre mercado y la pseudociencia que la acompaña, la economía neoliberal, lo que viene implicando la preeminencia de un discurso de corte economicista en torno a la visión de la Universidad y el papel del Estado para con las universidades estatales.

Ha llegado la hora de levantar la voz potente de la principal Universidad del país para posicionar frente a la perorata del mercado el discurso institucional, integral, humanista, que de cara al siglo XXI y usando el lenguaje de los derechos y deberes, reclama del Estado una contribución decisiva para garantizar el éxito de las universidades estatales en el nuevo escenario político, económico y sociocultural en que les toca actuar.

Esta decidida actuación es la única manera de garantizar el derecho a la educación consagrado en tratados internacionales plenamente obligatorios para Chile.

La pugna existente respecto del alcance de las tareas de la universidad pública, y por ende de la responsabilidad del Estado, es hija de su tiempo, por lo tanto, para responderla conviene situarse en el contexto de la sociedad del conocimiento y de la globalización de la economía.

La promoción desde una pluralidad de centros políticos de la apertura de mercados internacionales no es algo nuevo en la historia de la humanidad, pues en el siglo XIX la colonización europea implicó conectar a todo el mundo en torno de los circuitos mercantiles abiertos por ingleses, alemanes, franceses, etc.

Tampoco hay novedad, hoy por hoy, en lo tocante a las señas de identidad del fenómeno. Al igual que ayer, se trata de una expansión del capitalismo.

Dos elementos, entre otros, caracterizan la presente apertura de mercados: el tipo de bienes que se están transando siendo la principal novedad los servicios públicos privatizados y, el surgimiento de un movimiento de masas que pone en tela de juicio que la

internacionalización de la economía se dé primordialmente en función de los intereses de los dueños de las transnacionales[3].

La educación es uno de los bienes que circulan en este mercado mundial según la concepción del globalismo[4], por lo tanto, el hecho de atender o no a los intereses de las grandes empresas[5] tiene incidencia en el diseño e implementación de la política estatal en materia educativa. Quienes controlan a los órganos estatales reciben presiones destinadas a orientar las políticas nacionales en términos de hacerlas compatibles y favorables a los fines de quienes desean lucrar con el negocio de la educación.

No hay experiencia histórica para enfrentar esta nueva realidad. Hasta ayer el Estado chileno diseñó sus políticas educativas en función de la sociedad chilena. Lo que se hizo estuvo inspirado principalmente en intereses de actores nacionales y no estuvo determinado por el lucro directo.

---

[3] Paralelamente a este grupo, y sin concierto con los movimientos antiglobalización, actúan a nivel nacional entidades que se oponen a la apertura de mercados. Temen a la competencia de las transnacionales y al efecto dañino para sus intereses económicos.

[4] DÁMASO, Javier Vicente Blanco, siguiendo al alemán Ulrich Beck, distingue los conceptos globalismo, globalidad y globalización. "El globalismo sería la concepción según la cual el mercado mundial sustituye a la política; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo ¿Dónde conduce la mercantilización de todas las relaciones sociales? ¿No existen espacios de a vida que deben quedar fuera de la ley de la oferta y la demanda? Ese es el elemento fundamental del presente. Educación, salud, sanidad, seguros sociales, condiciones de trabajo, protección medioambiental, cultura. El globalismo busca que todo quede relegado a los intereses del mercado, de la ley de la oferta y la demanda" (véase *La libertad del Dinero (Vol. 1),* Editorial Germania, Valencia, España.

[5] La intervención en Chile de la institución educativa Sylvan Internacional Universities es una buena prueba de ello. La institución se creó en el año 1999 por "la compañía líder en servicios educativos Sylvan Learning Sistems, Inc.". Su sede principal se encuentra en Baltimore, Maryland, Estados Unidos. Cuenta actualmente con universidades en México (1); Chile (2); Suiza (1); España (1); Francia (1), la India (1), etc. En su página *web* señala que sus estudios buscan "ayudar a los estudiantes a ser graduados que tengan la posibilidad de ser reclutados por empleadores globales que buscan a los mejores profesionales con un criterio profesional global" (http:/www.sylvanu.com/espanol/universities_main.asp).

En la Comunidad Económica Europea ya se considera la educación a distancia como un servicio que debe quedar entregado al desarrollo del mercado. Ello tiene como consecuencia fundamental que las restricciones gubernamentales a la actividad podrían ser revisadas en función de los intereses particulares y la libre prestación de servicios garantizada por el tratado de la Comunidad (véase de SÉLYS, Gérard de "La escuela, gran mercado del siglo XXI", en *La Educación no es una mercancía*, editorial Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile, 2003, pp. 73-82).

Se afirmaba por la UNESCO, en la década de 1990, que en los países en desarrollo la universidad tenía un enorme desafío generado por la economía basada en el conocimiento[6].

Se viene sosteniendo por distintas entidades internacionales que la riqueza de las naciones está vinculada a la calidad de la educación superior (la que no sólo deberá generar nuevo conocimiento sino también seleccionar y asimilar el que se está generando en distintos rincones del mundo). Quienes estén dotados de una mejor preparación y una mayor capacidad para aprender podrán obtener más beneficios económicos[7].

Resulta imprescindible dotar a los estudiantes universitarios de las competencias necesarias para participar con ventaja en esta nueva economía, lo que exige cambios curriculares,[8] así como aumentar la cantidad y calidad de la investigación. La nueva economía demanda un "nuevo conjunto de habilidades humanas. El individuo debe estar mucho más capacitado que antes y además ha de demostrar un mayor grado de independencia intelectual. Debe ser flexible y estar dispuesto a seguir estudiando mucho más allá de la edad en que ha sido tradicional hacerlo"[9].

Se afirma que se debe mejorar el capital humano, fuente principal de riqueza en las sociedades más desarrolladas (en USA es el triple que el capital físico), ya sea formando a los nuevos profesionales o capacitando a los trabajadores ya titulados.

---

[6] La característica fundamental de esta economía es que "el conocimiento reemplaza al capital físico como fuente de riqueza. En gran parte este proceso está siendo impulsado por la tecnología, mediante la informática, la biotecnología y otras innovaciones tecnológicas que apuntan a cambiar nuestras modalidades de vida y de trabajo" (La Educación Superior en los Países en Desarrollo: peligros y promesas, en:
http://www.the.net/report/dowloads/report/bm.pdf).
Se vive una revolución del conocimiento caracterizada por el aumento en la velocidad con que se publican artículos científicos, el aumento en el número de las patentes de invención, el uso de computadores personales e Internet.

[7] BERNASCONI, Andrés, *La Educación Superior ante el Derecho*, Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andrés Bello, 2002, p. 9.

[8] El currículum deberá desarrollarse en ciencia y tecnología así como en educación general. La economía del conocimiento requiere de especialistas, una buena formación general así como de flexibilidad para seguir aprendiendo (BERNASCONI, Andrés, *La Educación Superior*... op. cit., p. 6).

[9] BERNASCONI, Andrés*, La Educación Superior*, op. cit., p. 14.

Para obtener un cupo en este nuevo escenario se requiere que la universidad cuente con los recursos suficientes, así como con una planta docente y de alumnos de alta calidad.

Los profesores necesitan de mayores incentivos en remuneraciones de modo tal que los mejores estudiantes opten por la carrera académica y produzcan el efecto de mejorar el clima interno de los centros de estudios y creen espacios reales para el desarrollo del saber. Los docentes deben tener capacidades para relacionarse con colegas de distintas partes del mundo e incrementar así sus conocimientos.

Los estudiantes deben ser entrenados para aprender a aprender; deben contar con una sólida formación general[10] y a la vez con una alta especialización.

Por esta causa se propone por los entes públicos internacionales gastar más dinero en educación superior, sin embargo, no sólo debe considerarse este aspecto: invertir en educación superior es invertir en generación de riqueza.

Constataba el organismo internacional que a pesar de estos desafíos, existe desde la década de 1980 cierta tendencia en los gobiernos y los entes internacionales en dar prioridad a la educación primaria y secundaria. Surge entonces un grave problema, pues entes escasamente financiados deben atender una demanda cada vez mayor por educación pública superior[11].

---

[10] En la educación general o humanista, el "curriculum está orientado a impartir conocimientos generales y a desarrollar las aptitudes intelectuales generales, a diferencia del curriculum profesional o técnico. Se caracteriza por su orientación hacia el desarrollo integral de las personas, independientemente de su capacitación profesional" (BERNASCONI, Andrés, *La Educación Superior*... op. cit., p. 46).

Una persona educada en un sistema humanista es capaz de pensar claramente y con eficacia; de comunicarse con precisión y convicción; de apreciar críticamente los medios a través de los cuales se le ha formado; de entender la realidad mundial actual así como las fuerzas que la sustentan a través de una reflexión cuyo soporte es histórico; capaz de abordar problemas de tipo ético o moral (BERNASCONI, Andrés, *La Educación Superior*... p. 47).

La educación humanista ayuda al desarrollo de la sociedad civil así como al de la democracia participativa. Puede ocurrir que sus beneficios no se constaten en el corto plazo pero son indudables en el largo, por lo que a pesar de que el mercado no la promueva debe hacerse una opción por la misma.

[11] La demanda por educación superior se ha incrementado notablemente en los últimos treinta años (1965-1995) y ello es atribuible al aumento de la matrícula básica y media; al aumento de población; a la urbanización; al aumento del ingreso económico; a la

Estos elementos han inspirado la reflexión de los Gobiernos de América Latina en la última década, por lo que este parece ser un marco adecuado para reflexionar en torno a los desafíos que presenta el futuro para la universidad pública, y por ende para el Estado[12].

---

importancia que ha adquirido el conocimiento y las destrezas. De 28 millones de estudiantes existentes en la década de 1980 en los países en desarrollo se pasó a más de 47 millones en 1995 (BERNASCONI, Andrés, *La Educación Superior*... op. cit., p. 29.)
Esta demanda viene provocando una diversificación de las universidades tanto en sentido vertical (aumento del número de especialidades y aparición de nuevas universidades) como horizontal (aumento del número de universidades y relevancia creciente de las universidades privadas).

[12] Reflexionar sobre el papel de la universidad en el contexto de la sociedad del conocimiento exige antes que todo una reflexión sobre la reforma educacional en su conjunto.
"En síntesis, en la llamada modernización de la educación en América Latina encontramos el siguiente panorama: 1.- La calidad y equidad están en el corazón de las transformaciones curriculares. 2.- La gestión del centro docente implica una participación de los diversos agentes del sistema educativo. 3.- En la transformación de los contenidos curriculares prevalecen criterios de descentralización a partir de los diversos contextos culturales y sociales. 4.- Se pone énfasis en el perfeccionamiento docente y en el mejoramiento de la formación inicial docente. 5.- Se intenta un incremento de los presupuestos nacionales para la ejecución y logro de las reformas educacionales, recibiendo para ello apoyo de la comunidad internacional. 6.- La atención al mercado no implica un desplazamiento de la formación en los valores democráticos. La promoción de la democracia forma parte también del núcleo de las reformas".
Podemos pensar que la implementación paulatina de los proyectos en ejecución implicará el surgimiento de un determinado tipo de estudiante. Se tratará de un joven al que se le ha preparado para respetar su contexto sociocultural, sin que ello implique una merma de su capacidad para enfrentar la diversidad. De un joven flexible y apto para aprender por sí mismo, capacitado para seleccionar del enorme acervo de conocimiento existente el que resulte relevante para su formación.
"Creemos que los estudiantes que egresarán de la enseñanza media luego de formarse en las nuevas reformas latinoamericanas serán jóvenes reflexivos, pues habrán sido educados a partir de la valoración de su propia cultura y contexto; habrán reflexionado sobre su rol frente al conocimiento y el mundo. Una cantidad cada vez más significativa de esta juventud pasará a las aulas universitarias en el actual milenio y provocará el derrumbe de los antiguos currículos universitarios. He aquí el gran desafío para la formación profesional universitaria" (véase de ELGUETA, María Francisca y Eric Eduardo PALMA, "La reforma educacional y sus desafíos en los estudios de Derecho. Reflexiones conceptuales para una pedagogía universitaria", en *Rexe. Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, volumen 2, número 3, enero 2003, Universidad Católica de la Santísima Concepción, p. 67).

I. EL CONTEXTO DEL DEBATE

A. La promoción de la enseñanza superior estatal como problema país

La reforma educacional impulsada por los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia desde principios de 1990[13], fue planteada por este conglomerado político como un problema y un desafío nacional[14].

En 1994, por Decreto Supremo de 8 de julio, se encargó a un comité técnico asesor que elaborara propuestas para la modernización de la educación atendiendo a los requerimientos del siglo XXI. Dicho comité, de composición pluralista[15], elaboró un texto *(Los Desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI)* que fue conocido por una comisión que a su vez elaboró un informe comentando dicho texto *(Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación).*

De la lectura de ambos documentos se desprende que la reforma de la educación chilena estuvo inspirada en elementos de índole económica así como de carácter socio-político. En efecto, el comité y la comisión, no obstante las diferencias de opiniones entre sus miembros, arribaron a un consenso en lo relativo a los objetivos que se asignan a la reforma: "De ella depende que podamos enfrentar con éxito la pobreza y crear iguales

---

[13] El Gobierno de Patricio Aylwin enfocó su política educacional básicamente a dos frentes: el mejoramiento de la situación socioeconómica de los profesores (condiciones de trabajo y remuneraciones) y el de la situación de las 900 escuelas más pobres del país (programa P-900). Aumentó, asimismo, el gasto en educación rompiendo la tendencia de la década anterior.
Entre los años 1992 y 1997 se amplió el programa P-900 beneficiando a miles de escuelas y se aplicó el programa Mece Básica (Mejoramiento de Calidad y Equidad de la Educación Básica) que mejoró la infraestructura y el material didáctico y apoyó las innovaciones pedagógicas.
Hay que considerar también los programas Mece Rural, Mece Media y Mece Sup.

[14] Según da cuenta ARELLANO, José Pablo en su trabajo *Reforma Educacional. Prioridad que se consolida*, editorial Los Andes, Santiago de Chile, 2000; bajo la dictadura militar el gasto en educación decreció paulatinamente entre los años de 1982 y 1989. Así por ejemplo, la subvención mensual por alumno pasó de $13.188 a $10.103.

[15] Conformaron dicho comité: José Joaquín Brunner, Edgardo Boeninger, Enrique Correa, Monseñor Juan de Castro Reyes, Gabriel de Pujadas Hermosilla, Verónica Edwards Risopatrón, Gonzalo Figueroa Yáñez, Cristian Larroulet Vignau, Fernando Léniz Cerda, Sergio Markmann, Alfonso Muga Naredo, Andrés Navarro H., Antonio Sancho M., Teresa Segure M., Claudio Teiteilboim W., Manuel Valdés V., Gonzalo Vial C. y Fernando Ríos G.

oportunidades para todos, aumentar la productividad y competitividad de nuestra economía y fortalecer los valores de las personas, nuestra identidad cultural y el ejercicio de los derechos y deberes que animan a nuestra democracia. Se entendió por el comité que la educación era uno de los principales medios para contar con instituciones democráticas sólidas"[16].

La inversión en educación, se indica por otra parte, se justifica en tanto que se entienda a ésta como "un factor crucial del crecimiento económico".

Hay en el texto del comité un reconocimiento expreso de la dimensión política del acto educativo[17]. El contenido de la educación, dice, ha sido siempre el mismo a través del tiempo: "moral y práctico. Reviste en parte la forma de valores y mandamientos, en parte es el cultivo de capacidades, conocimientos y habilidades. Sujeto de la educación es una persona, del todo particular, provista de derechos y deberes"[18].

El informe explica la masificación de la educación en relación con la democracia como forma de vida. Las instituciones democráticas operan allí donde existen iguales oportunidades para todos, descansando en ciudadanos aptos para "conocer y juzgar sus opciones, participar en la vida pública y ejercer sus derechos políticos"[19].

La relación entre mercado (competitividad) y educación, reconocida expresamente por el comité, no implica, en lo relativo a los contenidos fundamentales de la propuesta, elevar al mercado como la principal vara de medición. Se debe "evitar el reduccionismo de visar sólo objetivos económicos con desmedro de la formación integral del ser humano, que es su finalidad auténtica".

De hecho, se señala que una política educacional exitosa es aquella en la que "el sistema educativo se hace parte en la formación de los

[16] *Los Desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI,* Santiago de Chile, 1997, p. 62.
[17] Este tema es particularmente relevante en el pensamiento crítico en educación. En Chile se ha desarrollado especialmente a partir de la lectura de las obras del egresado de Derecho brasileño y doctor en Filosofía, Paulo Freire, quien participó en los programas de alfabetización del Gobierno de Eduardo Frei Montalva.
[18] *Los Desafíos*... op. cit., p. 21.
[19] *Los Desafíos*...op. cit., p. 23.

valores... y no se preocupa sólo del desarrollo cognitivo de los alumnos"[20].

La educación tiene un papel clave en el proceso de modernización en el que Chile y el mundo están participando. "Es justamente en el plano de los valores donde se presentan algunos de los mayores desafíos de la educación frente al futuro. Cómo contribuir para que las personas asuman sus responsabilidades, consigo mismas y los otros, en un medio donde la modernidad se despliega expandiendo las posibilidades de la libertad. Cómo cultivar en medio de una esfera cada vez más amplia de opciones de consumo, una interioridad que no se vuelque solamente hacia el exterior, sobre las cosas y sus símbolos. Cómo contribuir a formar una juventud que, por sus valores y mediante una efectiva integración a la sociedad, no sea atraída por las manifestaciones negativas de alienación de lo moderno, como son la violencia y la drogadicción. Cómo conservar y renovar, en medio de una cultura que se globaliza aceleradamente, el sentido de lo que es propio y un compromiso con las tradiciones vivas de la comunidad. Cómo inculcar un nuevo sentido de la ciudadanía y de sus responsabilidades, de modo que la democracia funcione sobre sólidos fundamentos éticos y permita que se desarrolle una verdadera fraternidad cívica, alimentada por la libertad, el pluralismo y la solidaridad. Cómo, en suma, ofrecer no sólo una oportunidad de aprender habilidades y conocimientos que son necesarios para vivir y progresar en un mundo más tecnificado sino, además, una oportunidad de formarse, de adquirir una comprensión del mundo, una capacidad reflexiva de juicio y una experiencia de la cultura en sus expresiones más auténticas. Formarse, a fin de cuentas, es ganar una capacidad de discernimiento espiritual y es justamente en ese terreno, ante ese desafío, que la modernidad obliga a la educación a llevar hasta el límite sus ideales En cambio, si la educación fuese transformada mañana sólo en un medio de instrucción, habríamos fracasado y la sociedad dejaría de contar con el medio más eficaz para ampliar los horizontes de su cultura"[21].

---

[20] *Los Desafíos*... op. cit., p. 26 y 67.

[21] *Los Desafíos*... op. cit., pp. 69 y 70.

La comisión señaló a este respecto que la reforma de la educación debe centrarse en un programa que "debe ofrecer a todos los chilenos la posibilidad de desarrollar plenamente todas sus potencialidades y su capacidad para aprender a lo largo de toda su vida, dotándolos de un carácter moral cifrado en el desarrollo personal de la libertad, en la

Las preguntas que se formuló la comisión son las mismas qué inspiraron otras instancias históricas de reforma en Chile[22]: "qué es necesario aprender; qué se debe enseñar; mediante qué métodos pedagógicos; quién debe encargarse de la educación y cómo conviene organizarla a fin de que su servicio sea equitativo, de calidad y use eficientemente los recursos que el país le destina"[23].

Este conjunto de reflexiones orientó la política educacional del Gobierno, la que a juicio de José Pablo Arellano se sostenía en cuatro pilares fundamentales: "1. Programas de mejoramiento e innovación pedagógica.2.Desarrollo profesional de los docentes.3.Reforma curricular.4. Jornada escolar completa"[24].

También ha sido de interés para los Gobiernos de la Concertación la educación universitaria. Ya en el año 1991 se emitió a este respecto un informe por una comisión, presidida por José Joaquín Brunner[25].

En 1997 la política de educación universitaria planteó la necesidad de mejorar la calidad y promover la equidad de la enseñanza. Se señaló expresamente "establecer de manera más clara sus vínculos con la enseñanza básica y secundaria, fomentar sus relaciones con la cultura, la investigación y el desarrollo del país"[26].

El Mece Superior, que se inició en 1999, estuvo vinculado a estos objetivos y perseguía que los llamados "alumnos de la reforma", esto es,

---

conciencia de la dignidad humana y de los derechos y deberes esenciales que emanan de la naturaleza del ser humano; en el sentido de la trascendencia personal, el respeto al otro, la vida solidaria en sociedad y el respeto a la naturaleza; en el amor a la verdad, a la justicia y a la belleza; en el sentido de la convivencia democrática, el espíritu emprendedor y el sentimiento de la nación y de la patria, de su identidad y tradiciones".

[22] Para la reforma educacional chilena de 1964-1970, véase LEYTON SOTO, Mario, "La reforma educacional chilena de 1964: su importancia e impacto en el desarrollo nacional", en *Rexe. Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, número 2, agosto de 2002, págs. 23-45. También puede consultarse con provecho en SOTO, Viola, "Política, acciones curriculares y reforma de la educación en Chile", en revista *Rexe*, número 1, enero de 2001, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción, Chile, pp. 57-74.

[23] *Los Desafíos*...op. cit., p. 25.

[24] ARELLANO, José Pablo, *La Reforma*… op. cit., pp. 37 y ss.

Véase para este tema GARCÍA-HIDOBRO, Juan Eduardo y otros, *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.

[25] Existe desde principios de 1990 el llamado *Foro de la Educación Superior*, que viene emitiendo informes sobre aspectos legales de la Educación Superior. Una reflexión importante sobre esta materia se encuentra en BERNASCONI, Andrés y otros, *La Educación Superior ante el Derecho,* Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andrés Bello, 2002.

[26] ARELLANO, José Pablo, *La Reforma*… op. cit., p. 75.

los que se han educado con el nuevo sistema, que egresarían el año 2002, encontraran una enseñanza universitaria acorde con sus necesidades.

Sobre el aporte al desarrollo de la cultura el Ministro Arellano expresó en 1997: "Las instituciones de educación superior son importantes agentes en el campo de la cultura nacional. Desempeñan este rol a través de su aporte en la creación artística, en el desarrollo de las letras y las humanidades, en actividades de difusión cultural a través de sus centros y programas de extensión y, esencialmente, en la mantención de un clima de reflexión crítica y de análisis de nuestra realidad.

Es en el seno de la educación superior donde los jóvenes tienen una especial oportunidad de desarrollarse como <<personas cultas>>, entendiéndose esta expresión como la capacidad de comprender la complejidad y diversidad de la sociedad en la que se desenvuelven y en la que desarrollarán sus funciones profesionales o académicas en el futuro, así como la huella creadora y civilizadora de las generaciones precedentes.

Las instituciones de educación superior tienen, por tanto, la responsabilidad de proporcionar oportunidades para que los jóvenes tengan acceso no sólo a los conocimientos necesarios y al encuentro con diversas realidades sociales, sino también al ejercicio de una participación responsable y una apertura a la creatividad"[27].

Los nuevos estudiantes que recibirán las universidades se caracterizarán por su habilidad para estudiar de forma autónoma. "Basadas en esta nueva realidad, las instituciones de educación superior están obligadas a replantearse la manera de hacer las cosas; deben revisar sus currículum... Como en la educación media, la formación general y la capacidad para seguir aprendiendo de manera autónoma cobran vital importancia" [28].

La caracterización de la sociedad actual como sociedad de la información o sociedad del conocimiento obedece a la convicción de que estamos hoy día en presencia de una nueva revolución tecnológica que "resulta de la convergencia de diversos fenómenos, entre los que destacan la difusión mundial de redes de información y comunicación (como Internet), la informatización de bienes y procesos, la digitalización

[27] ARELLANO, José Pablo, *La Reforma*… op. cit., p. 190.
[28] ARELLANO, José Pablo, *La Reforma*… op. cit., p. 90.

de la información y la creciente importancia del aspecto inmaterial de la riqueza producida"[29].

Esta nueva sociedad se caracteriza porque conforma "un sistema económico y social donde la generación, procesamiento y distribución de conocimiento e información constituye la fuente fundamental de productividad, bienestar y poder"[30].

Las nuevas tecnologías están facilitando la aparición de nueva información y nuevo conocimiento[31], lo que implica que por primera vez

---

[29] *Informe. Chile Hacia la Sociedad de la Información*, Comisión Presidencial Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, Santiago de Chile, 26 de enero de 1999.
Según la comisión de esta revolución tecnológica surge un nuevo paradigma económico y social caracterizado por la concurrencia de cinco procesos: "La integración digital de sonido, datos e imagen, así como la convergencia entre telecomunicaciones, computación y televisión. De esta forma, las distinciones tradicionales entre telefonía, televisión, ondas radiales y TV cable tienden a desaparecer. Se tornará cada vez más irrelevante la diferencia entre medios de acceso (computador, televisión u otros artefactos) a las redes digitales de información, mientras éstas ofrecerán nuevos servicios cada vez mas interactivos; la difusión cada vez más genérica de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Sus usos tenderán a extenderse a todos los ámbitos de la vida económica y social, se combinarán con otras tecnologías y facilitarán los procesos de cambio organizacional de comunidades, empresas e instituciones; la maximización de la eficiencia y eficacia social de las nuevas tecnologías cuando operan en redes. Es decir, no sólo se trata de redes físicas con computadoras y cables de fibra óptica sino redes sociales y comerciales de información y conocimiento, que aumentarán su utilidad para los usuarios y para la sociedad en la medida que más personas y empresas están conectadas a ellas; la aceleración de la producción y difusión global del conocimiento y la información. Las nuevas tecnologías potencian la sinergia entre conocimiento e innovación. Esto implica que mientras más invierta el país en recursos humanos, mayor será su dominio sobre estas tecnologías y mayor será su capacidad de innovar, generando nuevas bases de competitividad y bienestar social; el desarrollo de una nueva infraestructura de información. Su rol será tan vital para el crecimiento y bienestar como actualmente lo es la infraestructura física. La multiplicación de las redes digitales, y el enriquecimiento del contenido que viaja por ellas, facilitará el desarrollo de empresas y mercados, el funcionamiento eficiente y descentralizado del sector público, así como el tránsito hacia una sociedad civil cada vez más abierta y comunicativa".

[30] *Informe. Chile*, op. cit., p. 14.
Señala a este respecto el informe del grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad que la "economía mundial está cambiando a medida que el conocimiento reemplaza al capital físico como fuente de riqueza actual (y futura). En gran parte este proceso está siendo impulsado por la tecnología, mediante la informática, la biotecnología y otras innovaciones tecnológicas que apuntan a cambiar nuestras modalidades de vida y trabajo".

[31] Para efectos del informe se entiende por conocimiento "al conjunto de saberes que acumula una persona, colectividad o un país y por información el saber codificable, es decir, que puede ser transmitido a través de textos, manuales, cuadros, bases de datos". Hay

en la historia la mente humana ya no es tan sólo un elemento decisivo del proceso de producción, sino que puede transformarse en una fuerza productiva directa. Este potencial se realizará plenamente cuanto más difundidas y de mayor calidad sean la educación y la cultura[32]. El conocimiento pasa a ser considerado como un tipo especial de bien que incrementa su valor producto de su acumulación y difusión.

Desde el punto de vista económico, señala el informe, la revolución tecnológica está implicando la automatización de la producción, la informatización de la empresa y la difusión de mercados electrónicos. Surge una nueva infraestructura, la de la información, conformada por elementos técnicos, como la infraestructura de telecomunicaciones, y por elementos intelectuales como el software y la información misma.

Para participar de los beneficios de esta sociedad del conocimiento se requiere que el país mejore la formación de su fuerza de trabajo, de su capital humano avanzado que se compone "fundamentalmente de profesionales y técnicos por un lado, y del personal académico, científico y tecnológico que trabaja en las instituciones del sistema nacional de innovación"[33].

---

saberes que son difícilmente codificables como los vinculados con la experiencia y con la densidad de las relaciones sociales.

A pesar de que el conocimiento se basa en la información, ésta por sí sola no genera conocimiento". La promesa que insistentemente se nos hace de acceso global y factible a grandes volúmenes de información desde las nuevas tecnologías no va a ser garantía de mayor conocimiento, ni de mayor educación.

[32] *Informe. Chile*, op. cit., p. 23.

[33] BRUNNER, José Joaquín y Gregory ELACQUA, *Informe Capital Humano en Chile*, Universidad Adolfo Ibáñez, 2003, p. 83.

Se entiende por sistema nacional de innovación "el conjunto de instituciones cuyas interacciones determinan los procesos mediante los cuales las empresas dominan y ponen en práctica diseños de productos y procesos de manufactura que son nuevos para ellos, aunque no sean una novedad para el mundo o incluso, para el país... Desde el punto de vista institucional este comprende: i) las agencias que definen el marco general de políticas (a nivel de gobierno, ministerios, consejos de investigación); ii) Instituciones publicas que formulan políticas tecnológicas y de investigación y las implementan mediante la asignación de fondos, coordinación, supervisión y evaluación de los esfuerzos innovativos en ocasiones mediante la configuración de instancias de colaboración público-privadas; ,iii) servicios de regulación y apoyo como agencias de fijación de estándares, bibliotecas públicas, bases de datos; iv) las instituciones que ejecutan labores de investigación y desarrollo, particularmente universidades, institutos públicos de investigación y empresas e instituciones que promueven la difusión de tecnologías, como parques tecnológicos, agencias de transferencia y de consultoría para la innovación" (p. 104).

Si el Estado, el Gobierno de turno, acepta este nuevo modelo sociocultural según la perspectiva de la transnacional, poco sentido tendrá la universidad pública pues la educación se transformará en un servicio cuyas características las fije el mercado[34].

Por el contrario, si se mantiene la idea antigua, compartida durante más de 150 años por las distintas clases de nuestro país, según la cual corresponde a la universidad pública, y por ende al Estado, contribuir a la generación y tratamiento de la riqueza material y espiritual del país en función de los intereses nacionales, entonces habrá horizonte para nuestra Universidad de Chile.

La universidad pública debe colaborar para que nuestra participación en la nueva sociedad se haga a partir de nuestras propias necesidades como país. Para ello su desarrollo no puede estar determinado por el mercado cuyo funcionamiento viene fijado por el lucro de la empresa nacional o transnacional, sino que requiere del apoyo decidido del Estado[35]. Éste lo dará sólo si los gobernantes ponen en tela de juicio la visión estrictamente mercantilista del nuevo paradigma sociocultural.

El desafío del presente para la Universidad es atender a la satisfacción de los intereses de la mayoría de la población nacional, intereses que difieren de los de las transnacionales. Que ello ocurra depende de las políticas públicas acerca del fenómeno universitario en su conjunto, así como de la capacidad de todos los actores universitarios de orientar el quehacer científico y docente en función de una globalización que respete las identidades nacionales, regionales y locales y que se funde en el principio constitutivo de la humanidad, el principio de la colaboración[36].

Puede concluirse que ha habido cierto grado de conciencia en el Gobierno del importante papel que corresponde a la universidad en el escenario actual, sin embargo, en relación con las universidades estatales

[34] En este sentido, la universidad privada entendida como empresa y los estudiantes como consumidores son más dúctiles para el negocio informático.

[35] Véase para el caso de la Universidad de Chile el artículo de PALMA, Eric, "Responsabilidad del Estado respecto de la universidad pública en la disyuntiva de la globalización", en revista *Anales de la Facultad de Derecho. Quinta Época,* número, 2, 2005, pp. 195-220.

[36] Véase para la explicación de la competencia como fenómeno contrario a la constitución de lo humano el texto de MATURANA, Humberto y Carlos VIGNOLO, *Conversando sobre educación,* http//www.dii.uchile.cl.

no ha existido una política consistente con las importantes responsabilidades que ellas tienen.

Desde 1990 hasta 2007, la autoridad política ha permitido el libre desenvolvimiento de las universidades privadas y ha mantenido, salvo el caso de la Universidad de Chile, las reglas establecidas por el Gobierno Cívico Militar para las estatales.

B. La realidad universitaria chilena a principios del siglo XXI

Resulta un lugar común señalar que la realidad universitaria chilena ha cambiado sustancialmente en los últimos 27 años. La aparición de las universidades privadas, la masificación de la educación superior y la adopción de la mirada economicista respecto de la problemática universitaria, son factores decisivos en esta transformación.

1. Balance de 27 años

En 1980 la Dictadura Cívico Militar, inspirada en buena medida por las ideas de los llamados Chicago Boys, intentó terminar con la idea de Estado Docente; desmembró la Universidad de Chile y Técnica del Estado fundando universidades regionales a partir de sus sedes; y autorizó la fundación de universidades privadas. Se dictó para estos efectos el Decreto Ley 3.541 que facultó al General Pinochet para reestructurar las universidades del país.

En ejercicio de estas facultades se promulgó en 1981 el DFL 1 de Educación, que fijó las normas sobre la naturaleza, organización y funcionamiento de las universidades, el DFL 4, Educación, que estableció el sistema de financiamiento[37]; así como el DFL 153, de Educación, de 19 de enero de 1982, que estableció el Estatuto de la Universidad de Chile.

En 1989 se intentó consolidar el sistema de universidades privadas a través de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).

Luego de su victoria en las elecciones presidenciales y parlamentarias, la Concertación de Partidos por la Democracia no modificó la regulación legal, en un primer momento por razones del alto quórum requerido para la reforma de la Ley, sin embargo, esta situación tendió a consolidarse con el correr del tiempo, ya no sólo por razones del sistema

[37] Agradecemos al profesor Marcelo Sasso los comentarios acerca de esta ley.

electoral sino también por el predominio al interior del conglomerado de los intereses de los socios más proclives a las fórmulas de mercado.

Podemos identificar para el período 1981-2007 algunas características básicas de la educación universitaria:

1. No existe un sistema universitario propiamente tal.

2. La educación se ha masificado.

3. Se ha diseminado la universidad por todo el territorio nacional.

4. Se manifiesta cierta tendencia a la saturación profesional.

5. Se viene expresando un abaratamiento de los servicios profesionales.

6. El Estado no asume directamente el financiamiento de esta mayor cobertura.

7. Deficiente tutela de la calidad de la formación.

8. Ha habido una apertura a la presencia de operadores extranjeros.

9. Hay presiones para eliminar la prohibición de lucrar a propósito de esta actividad.

10. Falta de representación del profesorado en los debates y las decisiones.

11. Interés por incorporar prácticas de aula que atiendan a las demandas de la sociedad de la información.

12. Interés por participar en la globalización e internacionalización.

13. Posicionamiento de nuevas universidades privadas como universidades de calidad.

14. Hay un intento de utilizar la acreditación como un efecto de homologación de universidades, fenómeno en el cual las tradicionales de calidad pierden su principal capital, su nombre de estatales tradicionales.

15. La ley del consumidor opera como único mecanismo de defensa ante la apertura irresponsable de carreras que no tienen campo laboral.

16. Empieza a concebirse al estudiante como mero cliente.

17. Mayor gasto fiscal en educación superior.

18. Conexión de las necesidades de las empresas con la actividad universitaria.

19. Preocupación por la calidad de la educación universitaria.

20. Apertura a la idea de la regulación de la actividad entendida en el contexto de economía de mercado.

21. Adecuación por parte de las universidades públicas al nuevo escenario.

22. Empobrecimiento de la visión de universidad.

23. Configuración de escenarios donde se pone en peligro la capacidad de las universidades para investigar.

1. No existe un sistema universitario

El conjunto de las universidades que conforman actualmente la realidad universitaria chilena es una totalidad inorgánica caracterizada por su notoria falta de homogeneidad.

La diversidad viene determinada, entre otros, por los siguientes factores:

a) Fuente de financiamiento.

b) Marco regulatorio.

c) Planta académica (número de docentes, tipo de docente, tipo de jornada).

d) Estudiantado (méritos académicos, edad, extracción social).

e) Espacios físicos.

f) Recursos para la docencia.

g) Zona de influencia (nacional, regional, provincial, comunal).

h) Reconocimiento de su calidad (ya sea por entes nacionales o internacionales).

i) Volumen de estudiantes.

j) Control estatal.

k) Carreras que imparten (de tiza y pizarra; de laboratorio).

l) Su identificación con instituciones o ideologías (de Iglesia, de la masonería, de izquierda, de derecha, etc.).

m) Época de fundación (tradicionales, recientes).

n) Gestión administrativa (autónoma, tutelada por el Estado).

o) Mecanismos de captación de profesorado (concurso público o vía recomendación).

Se da en este contexto de diversidad una competencia abierta entre las universidades tradicionales (públicas tradicionales, públicas sucesoras

de las universidades tradicionales y privadas tradicionales) y las universidades privadas no tradicionales (las fundadas a partir de 1981).

Manteniéndose la distinción básica del sistema (universidad estatal[38], universidad privada no tradicional) han venido variando los criterios que justifican la distinción. Así por ejemplo, el puntaje de ingreso tiene cada vez menor incidencia en la distinción entre universidad estatal y universidad privada no tradicional[39].

A pesar de existir tanta diferencia entre las instituciones y carecer algunas de ellas de todo prestigio, las de menor o ninguna calidad han logrado subsistir por varios años[40].

Ha surgido lo que proponemos llamar universidades militantes, es decir, centros de educación que no permiten la diversidad ideológica característica de la universidad contemporánea: las hay de izquierda y de derecha.

En algunas universidades que podemos considerar como representativas del ideario político social de derecha, se conculcan incluso derechos básicos reconocidos en la Constitución como el de reunión, asociación, libertad de expresión, dañándose gravemente la formación cívica de los estudiantes.

2. La educación se ha masificado

Hay una masificación de la educación terciaria que ha implicado un aumento explosivo de los centros educacionales, el número de estudiantes y el número de profesores[41].

Hemos presenciado un cambio cualitativo y cuantitativo en la educación superior: en 1958 la matrícula universitaria era de 11.000 estudiantes, en 1988 de 407.000 y al año 2007, de 467.670[42].

---

[38] Se ha venido planteando de un tiempo a esta parte, a propósito del debate sobre el financiamiento de las universidades, que las llamadas estatales deben denominarse más bien públicas, ello porque el aporte del Estado para su gestión financiera no supera el 20%. Nos parece que a pesar del magro aporte del Estado, ellas deben seguir llamándose estatales.

[39] Ha ocurrido que en algunas universidades estatales regionales se admiten estudiantes con bajísimos puntajes, inferiores incluso al de algunas universidades privadas sin prestigio.

[40] Siguiendo la lógica del mercado, podríamos concluir que el mismo presenta severas limitaciones para operar como elemento de eliminación de los malos oferentes.

[41] Estudios del Consejo de Rectores indican que la demanda por formación superior al año 2010 hará necesaria la fundación de nuevos centros de educación superior.

3. Se ha diseminado la universidad por todo el territorio nacional

Ha ayudado a esta masificación la fundación de sedes universitarias en capitales regionales, capitales de provincia e incluso en comunas rurales[43].

Desde el punto de vista de su localización, la universidad se ha transformado, a lo largo de estos 25 años, en parte de los servicios que son accesibles físicamente para casi todos los chilenos.

4. Tendencia a la saturación profesional

La formación profesional tiende a la saturación en diversas carreras como por ejemplo, arquitectura, periodismo, psicología, ingeniería comercial, ingeniería civil, derecho, teatro, diseño[44].

Las distintas universidades aumentan el cupo de vacantes, crean nuevos programas, atendiendo principalmente a razones económicas o de mejoramiento de sus ingresos más que a estudios que avalen la necesidad de un mayor número de profesionales.

5. Abaratamiento de los servicios profesionales

El mayor volumen de profesionales universitarios titulados en las distintas áreas ha implicado un menor costo en el acceso a sus servicios, y como consecuencia, hay una disminución de los salarios y de la brecha entre las remuneraciones que se asignan a las distintas profesiones.

Este menor rendimiento económico de la profesión no ha ido acompañado de una baja en los aranceles de las carreras.

---

[42] Para esta cifras véase http://www.cse.cl/public/Secciones/seccionestadisticas/doc/Estadisticas2007/04_Matricula_Primer_Año_y_Matricula_Total.pdf

[43] La Universidad Bolivariana abrió una sede en la comuna rural de Colbún, Séptima Región y en su página web (www.ubolivariana.cl) se informa que tiene en la región del Maule un Campus en Parral, Colbún, San Javier, Cauquenes. Carreras en Campus Colbún: Agronomía, Derecho, Enfermería, Pedagogía Básica mención en Educación Diferencial, Pedagogía Básica mención en Inglés 2º Ciclo, Periodismo, Trabajo Social, Técnico de Nivel Superior en Administración Pública y Pedagogía Básica mención en Matemáticas 2º Ciclo.

[44] En Arte y Arquitectura, la variación en el período 2005-2007 fue de 14%, siendo la matrícula total actual de 49.707; en Derecho de 28%, siendo la matrícula total actual de 57.549.

Sin embargo, el salario de un titulado de universidad que trabaja como empleado para un tercero sigue siendo superior que el de una persona que carezca de estudios universitarios.

Tampoco perdemos de vista que este abaratamiento tiene relevantes y positivos efectos sociales: acceso a los servicios de nuevos sectores sociales; mejoramiento de la calidad de las prestaciones en entes públicos y privados.

6. El Estado no asume directamente el financiamiento de esta mayor cobertura

La decisión político económica tomada en la década de 1980 por los economistas de Chicago de intentar desmantelar el Estado de Bienestar, que generó incluso, como veremos, resistencia al interior del Régimen Cívico Militar, y que ha sido revisada parcialmente por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, ha implicado que el mayor gasto que ha significado este explosivo aumento de matrículas viene siendo asumido por los particulares y excepcionalmente por el Estado.

Las autoridades políticas, amparadas en una racionalidad económica liberal, han aceptado parcialmente para cierto sector que la educación universitaria deba ser costeada por el propio beneficiado, limitándose el gasto público en esta materia[45].

Se pierde de vista que la masificación ha implicado un menor retorno de los ingresos y una competencia mayor por los puestos de trabajo.

Para los estudiantes menos privilegiados desde el punto de vista de sus relaciones sociales, encontrar trabajos dignos y bien remunerados, a pesar de egresar de universidades de calidad, resulta una meta difícil de cumplir, ya que no existe todavía en Chile una cultura del mérito. Mientras esto no cambie y se mantenga el escenario universitario y social

[45] José Joaquín Brunner, entre otros, viene sosteniendo en los últimos años en libros y artículos de prensa que el gasto fiscal en educación mantiene una situación arbitraria de privilegio que no se justifica -véase a vía de ejemplo diario La Tercera, domingo 15 de enero de 2006. Nacional, pág. 31, "Crédito Estudiantil: torre de Babel"-. Esta opinión expresa vivamente la mirada reduccionista de la que hemos hablado e inspira el trabajo y la reflexión académica de los principales "dueños" de universidades. En el mismo diario, pero esta vez en la página 47, Juan Antonio Guzmán, ex rector de la Universidad Nacional Andrés Bello y miembro actual de su directorio, alaba las conclusiones del llamado *Informe Brunner* y propone tenerlo presente a la hora del diseño de políticas públicas en esta materia.

actual, la clase media y popular tendrán limitadas sus posibilidades de desarrollo.

La visión optimista de Brunner del "enriquecimiento asegurado" contrasta con la prudencia de Ernesto Schiefelbein, ex Ministro de Educación, quien afirma que es difícil "conocer la <<tasa de retorno>> de cada carrera y es imposible obtener datos de los futuros ingresos por carrera que tomen en cuenta el género y nivel socioeconómico de los padres. El no tenerlos puede confundir las decisiones porque las diferencias son apreciables"[46]. Las diferencias de ingresos entre estudiantes pertenecientes a familias del quintil de mayores ingresos con los demás quintiles pueden ser hasta de cuatro veces.

7. Deficiente tutela de la calidad de la formación

La masificación y la territorialización de las universidades no fue acompañada de un sistema eficiente de tutela de la calidad. El sistema de examinación a cargo de universidades autónomas se mostró incapaz de cumplir su papel en un contexto de aumento explosivo de apertura de universidades y carreras como ocurrió entre 1988 y 1990.

Se vienen ofreciendo programas que presentan graves deficiencias desde el punto de vista de la infraestructura, de bibliotecas, y lo que es más grave, desde el punto de vista del profesorado.

Ocurrió además que obtenida la autonomía se modificaron en sentido negativo aspectos sustanciales tenidos a la vista para otorgarla: en ciertos casos se despidió a los doctores contratados para obtener la autonomía o se les redujo el salario de manera significativa lo que provocó su renuncia.

8. Ha habido una apertura a la presencia de operadores extranjeros

La participación más relevante en esta materia corresponde al consorcio dueño de la Universidad de las Américas.

En los tres últimos años otras universidades, esta vez europeas, han abierto sedes y programas en concurso con universidades chilenas, no existiendo al respecto duda alguna sobre la licitud de la operación.

[46] Véase Diario La Tercera, 7 de enero de 2006, Ideas & Debates, pág. 2 ¿Qué carrera universitaria estudio?

9. Hay presiones para eliminar la prohibición de lucrar a propósito de esta actividad

El empresariado viene presionando para que se elimine el artículo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza que define a las universidades como corporaciones sin fines de lucro.

Actores del sistema, como el empresario Fernando Léniz, dueño de la Universidad Vicente Pérez Rosales, señalaban en el año 2005, que la universidad tiene que actuar como lo que es, una empresa. La única manera de incentivar a un particular para que gaste en formar personas es a través del lucro por lo que, a su juicio, mirar a las universidades como empresas es ineludible[47].

Es posible presumir que algunas universidades burlan el espíritu de la LOCE en la medida que, por vías indirectas, persiguen la obtención de lucro.

Que la actividad es vista como negocio queda de manifiesto en los diarios y revistas especializadas en temas económicos en los que se publican comentarios, noticias, acerca del ingreso de nuevos actores al negocio de la universidad. Incluso se ha dado el caso que en gráficos de la cadena de negocios de una familia o grupo económico se incluye a la actividad universitaria como parte de los negocios.

Cabe tener a la vista la publicidad de la Universidad de Las Américas para el año 2006, en la que compara el mecanismo de asignación de créditos con aval universitario y estatal con su propia fórmula crediticia y llega a la conclusión que su modalidad es mejor que la de la ley 20.027.

En la prensa ha habido algún debate acerca de si el hecho que la universidad persiga fines de lucro afecta o no al usuario universitario, el que está situado en una posición de asimetría respecto de la información.

Este debate tiene lugar porque ya ha habido una aceptación previa por los implicados en la discusión del punto de vista del fenómeno universitario como mero fenómeno empresarial (donde hay prestadores de servicios, trabajadores de la empresa y consumidores), perspectiva a la que nos oponemos.

El estudiante universitario no es un consumidor sino una persona que protagoniza un proceso de superación personal. Experimenta una

[47] Véase diario La Segunda, viernes 28 de enero de 2005, página 10, la entrevista a Fernando Léniz, "Mirar a las universidades como empresas es ineludible".

formación que tendrá enorme impacto social e individual, luego, no puede esta tarea quedar sometida a las reglas del mercado como si se tratase de una vulgar transacción comercial.

La actividad universitaria no debe perseguir fines de lucro, es decir generar utilidades que van a engrosar fortunas de privados cuyo negocio es la oferta de una infraestructura universitaria, pues esto daña la misión fundamental de la universidad: generar un proceso de transformación individual y social.

Otra cosa es que la universidad sea eficiente en el manejo de sus recursos de manera tal que el ejercicio anual genere utilidades.

Es legítimo que la gestión universitaria se proponga como meta dichas utilidades siempre y cuando el destino de las mismas sea el mejoramiento continuo de la universidad en sus distintos aspectos: investigación, infraestructura, bibliotecas, salarios del personal, etc.

El punto de vista que se adopte al respecto es determinante por ejemplo, en materia de alza de aranceles. No es lo mismo subir el arancel por necesidades de mayores recursos que subirlo por el deseo de aumentar las utilidades o de seleccionar al alumnado a partir de factores económicos.

Para los que aceptan la visión economicista es legítimo que la universidad asuma el arancel simplemente como el precio que se paga por un servicio y por ende lo someta a las reglas del mercado: ingresarán al plantel los que estén dispuestos a pagar el precio fijado[48].

En el segundo semestre de 2007 algunas personas han manifestado que el lucro es un hecho real a pesar que la ley lo prohíbe, por lo que sería mejor, para sincerar el fenómeno, que la ley admitiera derechamente la utilidad de los dueños de las universidades[49].

---

[48] Al respecto Jaime Lavados, ex rector de la Universidad de Chile, autor del libro *Los Negocios Universitarios en el Mercado del Conocimiento*, LOM Ediciones, 2006, expresaba en entrevista al diario La Nación de 11 de enero de 2006: "No, no creo que el Estado deba intervenir. Cuando las universidades suben sus aranceles es como cuando un negocio sube sus precios, es decir, estos no tienen nada que ver con sus costos. Por ejemplo, los aranceles de Derecho y Medicina tienen costos similares, pero Medicina debe costar dos o tres veces más cara que Derecho. El tema es que se cobra un precio similar porque hay un mercado que está dispuesto a pagarlo. Por lo tanto, el problema no es de costos sino nuevamente de mercado".

[49] En los meses de agosto y septiembre de 2007 se ha llegado al descaro de sostener que puesto que es de todos sabido que las universidades persiguen fines de lucro es mejor

10. Falta de representación del profesorado en los debates y las decisiones

No existe una política cuyo objeto sea la profesionalización docente, no hay en las universidades privadas no tradicionales, salvo excepciones calificadas, una carrera académica.

La actual estructura de empleo en la actividad universitaria, en la que existe plena flexibilidad laboral pues la mayoría de los contratos son por honorarios, genera un mecanismo de toma de decisiones en el que los grandes ausentes del debate son los profesores de la educación superior.

La ausencia de representación del profesorado en el debate acerca de la universidad en el siglo XXI, sobre todo en una realidad como la chilena en que la mayor parte de las universidades tienen estructuras de gobierno universitario sólo representativas de los controladores, provoca importantes distorsiones.

11. Interés por incorporar prácticas de aula que atiendan a las demandas de la sociedad de la información

Hay una opinión mayoritaria acerca de la necesidad de incorporar en la vida universitaria chilena las nuevas tecnologías de la información. Ello significará la incorporación de nuevas modalidades de enseñanza, como el *e-learning*, y de nuevas prácticas docentes, como el uso intensivo de Internet como instrumento de apoyo a la docencia.

12. Interés por participar en la globalización e internacionalización

Las universidades chilenas muestran interés por incorporarse a las distintas redes universitarias que existen a nivel mundial y regional.

---

regular el fenómeno. El mensaje es pésimo: en Chile sirve violar la ley porque de esa manera se obtiene la legalización del ilícito.

El tema ha sido discutido en el Consejo Asesor de la Educación Superior designado por la presidenta Bachelet. En el avance de su informe entregado a fines de agosto de 2007 se señala sobre este tema: “La posición con respecto al lucro está empatada entre los que quieren <<transparentar>> el lucro y están a favor de éste, y los que proponen más fiscalización y no legalizarlo”.

13. Posicionamiento de nuevas universidades privadas como universidades de calidad

En el último tiempo asistimos al posicionamiento de un número todavía pequeño de universidades privadas de nuevo cuño que inspiradas en el modelo tradicional universitario (docencia, investigación, extensión), han logrado posicionar su imagen corporativa como universidad de calidad.

14. Hay un intento de utilizar la acreditación como un elemento de homologación de universidades

La circunstancia que el adjetivo tradicional corra el riesgo de no ser empleado como indicativo de universidad de reconocido prestigio y que se sustituya por la expresión "acreditada", favorece claramente a las universidades que carecen de esta distinción y contra la cual no podían competir.

15. La ley del consumidor opera como mecanismo de defensa de los estudiantes

Ante la apertura irresponsable de carreras que no tienen campo laboral, los estudiantes están recurriendo a la normativa protectora del consumidor: un número importante de estudiantes demandó a la UTEM en septiembre de 2007 porque ofreció una carrera que no tenía campo laboral.

16. Empieza a concebirse al estudiante como mero cliente

El marketing universitario no es distinto del general, por ende, de lo que se trata es de posicionar en el "mercado universitario" una idea fuerza que motive la decisión de comprar el servicio. No es necesario ser particularmente perspicaz para darse cuenta que esta manera de captar estudiantes empobrece la idea de universidad.

17. Mayor gasto fiscal en educación superior

Tan sólo el año 2005 se logró revertir en alguna medida, aunque todavía muy pequeña, la política instaurada por los *Chicago Boys* de entregar al libre mercado la educación universitaria en materia de financiamiento.

Se implementó una fórmula que conecta a los estudiantes con diversas fuentes de financiamiento y que obliga al Estado a prestar su aval respecto del crédito que otorgue la institución financiera[50].

El Estado asumió su responsabilidad distinguiendo entre el precio real del servicio (arancel real) y un precio (arancel referencial). Se otorgó aval estatal sólo respecto de este último valor.

La diferencia, significativa en algunos casos entre ambos valores, obliga a los particulares a hacerse cargo del déficit en el financiamiento y en la cobertura del aval: miles de familias deberán recurrir a otras fórmulas, esta vez sin aval estatal,[51] quedando expuestas al negocio bancario de los créditos universitarios.

La racionalidad económica que está detrás de esta receta se funda en la creencia que la satisfacción de las necesidades sociales debe quedar en manos de particulares, los que incluso pueden lucrar al procurar esta satisfacción, correspondiendo al Estado un papel meramente subsidiario.

Este fenómeno, al igual que el de la Administradora de Fondo de Pensiones, tiene una agravante: la demanda se encuentra prácticamente cautiva en la medida que el único camino de las familias de escasos

[50] Para el año 2006, la Comisión Administradora del Crédito sólo había contemplado avalar a 14 mil estudiantes de la educación superior, sin embargo, la demanda por crédito con aval fue muy superior a esta cifra por lo que se acordó, en la tercera semana del mes de enero, ampliar el número de beneficiados a 28 mil.
La propuesta del Gobierno a la comisión fue avalar a 40 mil jóvenes, sin embargo, el Estado no estaba dispuesto a cubrir el 100% del aval de referencia para estos casos, cuestión que los planteles no aceptaron.
Diversas universidades privadas manifestaron interés en participar en la nueva modalidad de crédito, así por ejemplo las universidades Andrés Bello y Diego Portales ofrecieron avalar entre 800 y mil alumnos cada una y la Universidad de los Andes, 50 (véase diario La Tercera, domingo 2 de octubre de 2005, "Fuerte interés de universidades por crédito con aval del Estado para alumnos").

[51] Las brechas más importantes se dan en las carreras de Medicina, donde el arancel que se financiará a los estudiantes de las universidades Diego Portales, Mayor y Andrés Bello cubre poco más del 40% del valor real.
Las tres casas de estudio tienen aranceles cercanos o superiores a los cuatro millones de pesos anuales para este programa, pero sólo se financiará un monto máximo de $ 1.804.000 (www.fech.cl). Véase el diario El Mercurio en su edición del día lunes 9 de enero de 2006, pág. C 9, el artículo "El otro contingente de aranceles", que contiene un interesante análisis del costo de las carreras.

recursos, sin hijos particularmente talentosos, así como de la clase media, será el crédito de las instituciones financieras[52].

Que la demanda está parcialmente asegurada se constata en el hecho que las universidades subieron sus aranceles para el año 2006 en un promedio de 6%, llegando en algunos casos a experimentar alzas del 19%, en circunstancias que el IPC está muy por debajo de estas cifras.

Podemos pensar que las instituciones asumieron que las familias contarían con mayores recursos y por ende podrían soportar un precio mayor por el servicio, es decir, operaron con criterios de mercado y no de servicio público (que no otra cosa es la actividad universitaria).

La tasa de estos créditos, estimada por el propio Estado, llegaba al 6,1%, cuantía claramente onerosa a juicio de las organizaciones estudiantiles[53]. Aquellas sumas que deberán suplir las familias para pagar los aranceles reales se deberán costear a un precio mayor, es decir, a tasas superiores.

Cabe preguntarse si está cumpliendo el Estado con sus compromisos en materia de protección y promoción de los derechos sociales, económicos y culturales, al permitir que la banca lucre a propósito de la satisfacción de esta necesidad. A nosotros nos parece que no.

La puesta en marcha del sistema, en enero del 2006, tuvo una importante anomalía que se atribuyó a un error informático: la comisión encargada de administrar el crédito otorgó los beneficios a personas cuya

[52] En un mercado con las características del chileno, altamente concentrado, estas instituciones no compiten entre sí efectivamente. Cabe recordar que este sector aumentó sus utilidades rebajando las comisiones de sus vendedores, es decir, dañando los ingresos de sus trabajadores.

[53] Véase a este respecto la página web www.fech.cl, de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), en la cual se informa que la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) y la Confederación de Estudiantes de Educación Superior Privada (Confesup), al igual que las universidades, buscarán ante el gobierno una tasa que sea entre el 4% y 5%.

Cabe hacer notar, en todo caso, que el Gobierno se comprometió a que este crédito tendría una tasa más baja que los créditos CORFO, que asciende al 8%, promesa que estaría cumpliéndose si los bancos participan en la licitación de estos créditos a la tasa propuesta por el Estado, o una inferior.

Los estudiantes de la U. de Chile y Arcis pidieron una tasa no superior al 2% y un régimen semejante al del crédito solidario (29 de enero de 2006, www.elmostrador.cl).

situación socioeconómica no lo justificaba, y negó los créditos a individuos que sí requerían de apoyo del Estado[54].

Según cifras oficiales, 20.791 personas accedieron al aval estatal y 27 mil lo rechazaron a pesar de haber sido seleccionados. Las causas del no uso del beneficio estarían en la imposibilidad de cubrir las diferencias de arancel, en la necesidad de trabajar debiendo abandonar los estudios y en el hecho de haberse matriculado en instituciones no acreditadas[55].

Cabe considerar además que ciertos alumnos quedaron seleccionados en universidades cuya sede se encuentra en una ciudad distinta a la de su domicilio, lo que implica un aumento relevante en los costos[56].

La puesta en marcha del sistema muestra que el diseño original está dando resultados. Los valores fijados en el proyecto de ley ponían de relieve que el aval estatal al crédito iría en beneficio principalmente de las carreras técnicas más que de las universitarias. En el hecho ocurrió

[54] La prensa se hizo eco de esta anomalía y por días la noticia de la mala asignación del crédito fue titular. Hubo rectores de universidades públicas y privadas que hablaron de improvisación (el Gobierno ofreció créditos para 14 mil estudiantes, luego amplió la suma a 28 mil, y finalmente a más de 40 mil). El error significó la renuncia del Secretario Ejecutivo de la comisión (véase la página de www.emol.com, en especial el día viernes 20 de enero de 2006, en que se habla de "error de proporciones".)

Los datos sobre los montos asignados se pueden encontrar en www.ingresa.cl o www.ayudasestudiantiles.cl

Las noticias dieron cuenta del malestar de los padres porque el crédito sólo cubriría el arancel de referencia y no el real.

El Gobierno había propuesto inicialmente que el crédito para 26 mil alumnos sólo se financiara en un porcentaje del 100% del arancel referencial, cuestión que fue rechazada por las universidades, en particular por la Universidad Andrés Bello (véase en La Segunda Internet, del día 20 de enero de 2006, la entrevista al rector Manuel Krauskopf).

El 24 de enero de 2006, el Presidente Ricardo Lagos intentaba enfrentar la avalancha de críticas asegurando que ningún estudiante talentoso de escasos recursos quedaría fuera del sistema por razones de crédito (véase www.elmostrador.cl, día 24 de enero de 2006. Lagos reitera que quienes cumplan los requisitos recibirán crédito universitario).

[55] Véase en el diario El Mercurio del día sábado 4 de febrero de 2006, Cuerpo C, página 9, la noticia "De 49 mil beneficiarios, 27 mil alumnos no aprovecharon el nuevo crédito universitario".

Corresponde como etapa siguiente que el Estado licite los créditos entre las instituciones bancarias, luego los recompre y finalmente los titularice para colocarlos entre inversionistas institucionales.

[56] Un estudiante de provincia que llega a Santiago gasta en promedio $107 mensuales en pensión, comida, traslado y materiales (Diario La Tercera, 30 de enero de 2005, página 20, "Más de $100.000 gastan en promedio universitarios que viven lejos de su hogar").

que tratándose de estos estudios, el arancel referencial tendió a coincidir con el arancel real.

La movilización universitaria que propició la dictación de esta ley implicó un aumento en el monto de los recursos para estudiantes de las universidades estatales[57].

18. Conexión de las necesidades de las empresas con la actividad universitaria

Los principales actores del actual modelo económico demandan que la universidad conecte su quehacer con las necesidades empresariales. Exigen que se formen profesionales capaces de satisfacer las demandas de un nuevo mercado laboral caracterizado por la flexibilidad y el emprendimiento. Se pide conectar las áreas de investigación con la productividad.

Esta vinculación, promovida desde el Banco Mundial, ha tenido como consecuencia la puesta en escena del llamado currículum basado en competencias.

Dicho currículum se caracteriza por poner acento en que el alumno, al momento de egresar, cuente con las habilidades que necesita en el mundo del trabajo en que se despliega su profesión.

Se procura evitar que los profesionales jóvenes contratados por la empresa carezcan de conocimientos útiles. Se quiere, por tanto, entre otras cosas, impedir el costo que implica para la empresa el adiestramiento del recién egresado.

No obstante las limitaciones que presenta este currículum en relación con la visión y misión de la Universidad de Chile, un aspecto positivo a destacar es su aporte a la preocupación por la empleabilidad de los egresados.

[57] El Crédito Solidario sólo puede ser otorgado a alumnos de las universidades del Consejo de Rectores con puntaje de ingreso igual o superior a 475 puntos en la PSU. Su tasa de interés anual es del 2%, se expresa en UTM. Se empieza a pagar después de dos años de haber egresado de la carrera, sea que se esté o no titulado. El monto a pagar no puede exceder el 5% de los ingresos obtenidos por el deudor en el año anterior.
Se calcula que en la actualidad, el gasto total en educación superior es equivalente a un 1,5% del PIB, correspondiendo sólo un 0,55% al Estado y el resto a los privados.

19. Preocupación por la calidad de la educación universitaria

El fenómeno está asociado a la acreditación. En el contexto internacional, hablar de acreditación es hablar de calidad.

¿Qué ha venido pasando en el sistema de educación superior chileno que esta cuestión se ha transformado en relevante? ¿Por qué emerge ahora?

Alguien podría pensar que dada la falta de esta institucionalidad en el sistema universitario chileno en el siglo XIX y gran parte del XX, no había calidad en los mismos, y que recién hoy día nuestro país se estaría asomando a estas exigencias. El punto no es irrelevante en la medida que constatamos que en otras latitudes, por ejemplo Estados Unidos, la acreditación existe desde el año 1847[58].

Nos parece que el sistema universitario chileno tradicional (Universidad de Chile, Universidad Católica, Universidad de Concepción, Universidad Austral de Chile, Universidad de Valparaíso, Universidad Federico Santa María, Universidad Técnica del Estado) tenía calidad no obstante no existir sistemas de acreditación.

Es un lugar común señalar que las universidades tradicionales eran entidades de prestigio. Cabe pensar que tal aseveración se fundaba en el carácter elitista del sistema universitario chileno, tanto en lo relativo al tipo de estudiantes como de profesores.

El número de estudiantes era un porcentaje muy bajo del total de alumnos que terminaban la enseñanza media, ello permitía seleccionar a los de mejor rendimiento[59]. A su vez, los profesores eran elegidos de los profesionales más destacados de las respectivas disciplinas.

Estos dos criterios eran suficientes para la sociedad chilena en el período de 1842-1980 y no había cuestionamiento social relevante respecto de la calidad.

---

[58] Véase para este tema ZAPATA, Gonzalo y José Miguel SALAZAR, su documento de trabajo "Reconocimiento de Agencias de Acreditación en Educación Superior: el caso de Estados Unidos", editado por la Secretaría Técnica de CNAP, marzo de 2003.
La conclusión de los autores es que el sistema de Estados Unidos es regulado y no sujeto al libre mercado.
Señalan que la "acreditación apareció con el propósito de evaluar y asegurar la calidad y la formación de los profesionales, velar por el buen funcionamiento de las universidades y *colleges*, y proveer a los distintos usuarios de información pública y relevante acerca de su calidad".

[59] En 1980 los estudiantes universitarios sumaban 118.978 y en 2000, 369.333.

Cabe recordar que la Universidad de Chile ejerció hasta 1950 una tuición sobre las universidades Católica de Santiago, de Concepción, de Valparaíso, etc., por lo que sus estudiantes debían ser sometidos a exámenes en la Casa de Bello. Este mecanismo puede considerarse como un instrumento destinado a resguardar la calidad de la información impartida.

El proceso de reforma de la década de 1960 y principios de los 70 no se centró en una crítica a la mala calidad de la enseñanza, sino, en su falta de atención a los problemas sociales que preocupaban a los sectores menos afortunados del país[60].

Sin embargo, en la década de 1960 los estudiantes denunciaban algunos problemas, por ejemplo, que el poder era ejercido en algunas de estas universidades por entes ajenos a la universidad misma[61].

¿Qué pasó a partir de 1980? El golpe de estado de 1973 impactó duramente en la vida universitaria chilena. Las nuevas autoridades entendieron que las universidades estatales eran un problema a resolver.

Desde el punto de vista político se identificó a la universidad como un foco de desorden y de ideas foráneas contrarias al orden nacional. Para remediar esta cuestión se nombraron rectores militares que gestionaron antes que todo operaciones de "limpieza intelectual". Hubo expulsiones de alumnos y exoneraciones de profesores.

En materia económica, la universidad estatal resultaba contraria al modelo neoliberal impulsado desde la Facultad de Economía de la

---

[60] Véase de BERNASCONI , Andrés y Fernando ROJAS, *Informe sobre la Educación Superior en Chile 1980-2003,* 2004, en http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/nacionales/chile/infnac_cl.pdf.

[61] El 16 de agosto de 1967 el presidente de la Federación de Estudiantes, Cavalla, señalaba que los estudiantes de la Universidad Católica de Santiago y de Valparaíso venían protestando desde hace años por "la estructura monárquica de sus líneas de autoridad y organización académica. Prueba de ello es que en esa Universidad la autoridad es nombrada por un poder foráneo, que por respetable que sea no es universitario y los profesores son designados por la autoridad así generada… En la Universidad Santa María … las decisiones son tomadas por un grupo de albaceas del testamento de quien la fundara, ligados a intereses económicos que los estudiantes han combatido con vehemencia y que nada tienen que ver con el quehacer académico… En la Universidad de Concepción un directorio de accionistas tiene influencia sobre el nombramiento de algunas de sus autoridades y fiscaliza los acuerdos de la comunidad universitaria. En la Universidad Austral sucede algo semejante, como también en la Universidad del Norte, donde su organización monárquica y centralizada no permite la participación de los que la constituyen" (*Anales de la Universidad de Chile,* abril-junio 1968, pp. 3-4).

Universidad Católica de Chile y que promovía la idea del Estado subsidiario, es decir, un Estado que no realiza todas aquellas actividades susceptibles de desempeñar por particulares: la educación superior debía dejar de ser tarea preferente del Estado y por ende la universidad estatal debía redefinir su rol en la sociedad chilena.

La idea de un "Estado docente" repugnaba a los ideólogos del neoliberalismo así como el gasto público, el cual proponían contener al máximo. Si consideramos que entre 1967 y 1974 el gasto público en educación se duplicó, el fenómeno de la universidad estatal se observaba también en este sentido como un foco de problemas por los detentadores del poder. En efecto, se instaló una desconfianza respecto de sus posibilidades de inserción en el nuevo modelo político y socioeconómico que se pensaba imponer en el país.

Existe entonces a partir de 1981 un nuevo panorama en la educación superior chilena cuyo antecedente es la decisión política de disminuir la influencia de la Universidad de Chile[62]. Se resolvió desmembrar a la principal universidad estatal, decisión que se implementó a fines de 1980 y principio de 1981; así como facilitar la fundación de nuevas universidades privadas.

El último intento por liquidar la Institución Universitaria fue protagonizado por el rector delegado José Luis Federico, en 1987-1988. Su propósito encontró la firme oposición de los estudiantes, quienes finalmente vencieron en su lucha en defensa de la educación superior pública[63].

Cabe precisar, en todo caso, que en el debate sostenido al interior de los grupos que se encargaron de estudiar el proyecto de Constitución (Comisión de Estudios y Consejo de Estado) no hubo unanimidad en lo tocante al papel del Estado a propósito de la educación. El propio Jorge Alessandri defendió la intervención estatal en esta materia por el papel que tiene la educación en la vida humana. Por lo tanto, resulta erróneo sostener que la Carta Constitucional de 1980 estableció clara y

[62] Véase de BERNASCONI, Andrés y Fernando ROJAS, *Informe sobre la Educación Superior* op. cit.,

[63] Entre 1974 y 1980, el gasto público en educación superior cayó entre un 15 y un 34% (véase BERNASCONI y ROJAS en la obra ya citada).

precisamente en materia de educación el principio de subsidiariedad. La materia es debatible[64].

La situación creada en 1981 significó una alta demanda por profesores universitarios ante el crecimiento explosivo en el número de estudiantes.

Los alumnos y docentes que empezaron a participar en el nuevo sistema no estuvieron amparados por la presunción de calidad que rodeaba a los actores del sistema tradicional. Ingresaron a las universidades privadas de nuevo cuño los estudiantes no aceptados en las tradicionales y empezaron a ejercer la docencia individuos que trabajaban como ayudantes en las antiguas universidades, e incluso personas que carecían de toda experiencia en esta materia.

Como hemos visto, las ideas económicas que promovían la eliminación del control ejercido por el Estado y su sustitución por la tutela del mercado no dominaban a sus anchas al interior del Régimen, por ello el Gobierno Cívico Militar puso límites a la actividad de las nuevas universidades: las obligó a ponerse bajo la supervisión de una universidad con reconocimiento estatal.

Esto provocó la aparición de un primer sistema de licenciamiento, que implicaba un control sobre la actividad de los nuevos centros de estudios, el que pronto fue superado por el continuo aumento en la fundación de universidades[65].

Se creó entonces la modalidad de control vía Consejo Superior de Educación, que verificaba el cumplimiento de ciertos requisitos a lo largo de una unidad de tiempo, y luego, si su informe era positivo, se otorgaba la autonomía a la institución[66].

---

[64] Uno de los comisionados expresó que la salud y la educación públicas no pueden ser sino responsabilidad del Estado, por cuanto éste es el protagonista del interés nacional (véase VARAS ALFONSO, Paulino, "Antecedentes constitucionales y legales sobre la libertad académica y la autonomía de la Universidad de Chile", en *Anales de la Facultad de Derecho, Quinta Época*, 2004, núm. 1, pp. 195-226.

[65] Entre 1981 y 1987 se autorizó la fundación de 5 universidades; entre 1988 y 1989 de 17; entre enero y el 10 de marzo de 1990 surgieron 18 más. Esto hizo imposible que las universidades examinadoras cubrieran las demandas de exámenes de fin de curso y de grado.

[66] Por ley de 10 de marzo de 1990, Orgánica Constitucional de Enseñanza, se ordenó el establecimiento de un sistema de supervisión al que se llamó de acreditación (en circunstancias que era, según lo expresado por LEMAITRE, María José en "Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación de la Educación Superior

En la década de 1980 y 1990 operaron estas dos formas de licenciamiento pero no hubo, a pesar del control ejercido, un aumento en el nivel de percepción de la calidad de la educación impartida en las nuevas casas de estudio[67].

Este panorama comenzó a cambiar, entre otros factores, cuando la revista Qué Pasa publicó (a principios de la década de 2000) información acerca de la actividad universitaria, surgiendo una jerarquía de universidades como consecuencia de la comparación de las universidades tradicionales y nuevas. En la cúspide de dicha jerarquía empezaron a asomarse algunas de las nuevas[68].

La década de 2000 se inicia entonces con un leve cambio en las percepciones públicas en la medida que algunas universidades privadas de nuevo cuño empiezan a mirarse como instituciones de calidad.

Sin embargo, el licenciamiento mostró al poco andar una grave deficiencia pues las universidades licenciadas abrieron nuevas carreras que no contaban con ninguna supervisión externa.

19.1. De la acreditación, su sentido y características

La acreditación está relacionada de manera íntima a la calidad de la educación superior, ya que hablar de acreditación en Chile es hablar de calidad.

Suele indicarse que el problema del aseguramiento de la calidad empieza a asomarse en Chile recién desde 1990[69].

En el análisis de Lemaitre sobre la modalidad de licenciamiento implementada entre 1990 y 1999, aparece un reconocimiento expreso del error de no haber anticipado que obtenida la autonomía en atención

---

en Chile", un sistema de licenciamiento), administrado por el también creado Consejo Superior de Educación (véase el trabajo de Lemaitre en http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/Resumenes/Informe%20Acreditaci%F3n%20%20Chile%20-%20Resumen.pdf).

[67] Véase para el tema de las modificaciones introducidas al sistema de educación superior en Chile el trabajo de BERNASCONI, Andrés y Fernando ROJAS, *Principales innovaciones en la Educación Superior Chilena 1987-2002***,** en http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/chile/Reformas%20en%20la%20ES%20Chilena.PDF.

[68] Esta información tiene la virtud de que no queda en el estricto ámbito de los especialistas en la medida en que se promociona en los puestos de venta de revista y diarios y, por ende se hace "popular".

[69] Véase el artículo ya citado de María José Lemaitre.

a una determinada oferta de carreras, las universidades autónomas aumentarían dicha oferta sin ningún tipo de control. Se admite también que la examinación sólo atendía a la formación de los estudiantes, ignorando la infraestructura universitaria y las características del profesorado.

De lo que se trata ahora es de acreditar a las universidades autónomas, es decir velar por la calidad de su oferta, cuestión que no fue satisfecha por el sistema anterior: la actitud de los dueños de estas universidades mostró que no se había entendido la importancia de la cuestión.

Se propuso que el sistema de acreditación que empezó a implementarse de manera experimental a partir de 1999 fuese amparado legalmente y por lo mismo el Gobierno, a propuesta del Consejo Superior de Educación, la CNAP (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado) y la CONAP (Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado), y con el beneplácito del Ministerio de Educación, presentó ante el Congreso Nacional el respectivo proyecto de ley.

También suele señalarse que la gestación de un sistema de información puede ser una contribución a la calidad [70] .

Se creó entonces por Decreto número 51 de 1999 del Ministerio de Educación la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), a la que se encomendó "diseñar un proceso de acreditación y llevarlo a cabo. La experiencia así adquirida se recogería en una propuesta sobre un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior".

La propuesta de la CNAP, a pesar de que la causa de su existencia se vincula a la mala calidad de las universidades estatales y privadas nacidas a partir de 1980, entendió que la acreditación debía incluir también a las universidades públicas tradicionales que gozan del "sentir común" de ser instituciones de calidad[71].

[70] Véase para este tema las ponencias del Seminario Internacional sobre "Información en la Educación Superior" realizado en Chile en noviembre del año 2001 (http://www.cnap.cl/actividades/ seminario2001.htm).

[71] En todo caso, no cabe pecar de ingenuidad. El proyecto de ley de aseguramiento de la calidad se vinculó con el financiamiento de la actividad universitaria, y en esta medida lo que se está haciendo es igualar lo inigualable en la competencia por recursos: la universidad pública o privada tradicional de calidad con las nuevas universidades.

También se creó la CONAP, que hizo lo propio acerca de la acreditación en el postgrado.

19.2. Debate respecto de la acreditación

Respecto de la acreditación hubo partidarios y detractores.

Los partidarios debatieron acerca de si la entidad acreditadora debía ser estatal, mixta o privada, pero, aceptaban indicadores de desempeño y calidad establecidos por vía de autoridad política (otra cosa es quien los administra). Corresponde al Estado, señalan, "ser garante de la fe pública en la educación superior, debiendo establecer él los estándares de calidad que ésta debe cumplir, y no los privados y el mercado".

Los detractores sostenían que la acreditación podría significar un "daño profundo" para el sistema universitario chileno, porque se ha desvirtuado el sistema (que es una imitación del estadounidense) al asociar la acreditación a auténticas sanciones.

Se afirmaba que el hecho que se operara con criterio sancionador podría implicar que la universidad acreditada oculte sus debilidades (para que se le dé un mayor plazo de acreditación) y se terminara dañando a los alumnos.

Se criticó también que el proyecto no contemplaba acreditar a las universidades estatales, como si todas ellas fuesen de calidad garantizada.

La Universidad de Playa Ancha, la Universidad de los Lagos y la Universidad Tecnológica Metropolitana, todas del Consejo de Rectores, no obtuvieron su acreditación por parte de la CNAP (véase en enero de 2006 en www.mercuriovalpo.cl, "La UPLA se queda sin acreditación".

El Informe de los evaluadores externos rechaza la acreditación. "En el texto se precisó la falta de decisión de la administración central (rector y junta directiva) para definir políticas urgentes a seguir, como por ejemplo, atender los problemas financieros, completar el sistema de evaluación de los académicos y mejorar el de la jerarquización de los docentes. El gran déficit financiero fue un argumento reiterado dentro del informe y, con ello, la incapacidad para resolverlo con una deuda histórica en cuentas por cobrar que se multiplica por tres en los últimos cuatro años.

En cuanto a la gestión de docencia de pregrado, es a la política docente donde apuntan las principales críticas, pues se estima que los procesos de jerarquización no están bien definidos. Además, se consideró que existe un retraso inexplicable para establecer un sistema coherente de evaluación académica. <<El Comité ha podido comprobar que hay una tendencia a excesiva carga docente de muchos académicos>>, sentenció, además de dar cuenta de una <<debilidad>> en investigación)".

Este sector defendía al mercado como el mecanismo más apropiado para medir la calidad, pues, aquellas instituciones que no lo son pierden competitividad y desaparecen por falta de demanda. Lo mejor entonces es la libertad y no la tutela de un ente acreditador.

El senador de la UDI, Sergio Fernández, votó en el senado en contra de la idea de legislar sobre la acreditación por estimar que el proyecto vulneraba la libertad de enseñanza y por la clara orientación estatista del mismo.

Una posición parcialmente distinta adoptó el centro de estudios de la UDI, Instituto Libertad y Desarrollo. Sebastián Soto Velasco, funcionario del citado centro, estimó que los criterios de calidad que llegaran a fijarse serían arbitrarios e inútiles. Sugería la existencia de agencias según el modelo educativo y dejar a la institución elegir con quien acreditarse (se afirmaba que la elección se haría por razones de mercado y que las beneficiadas serían las más exigentes).

En esta misma línea de argumentación se ha afirmado que más relevante que la acreditación es la captación de alumnos que aportan AFI, verdadera medida de la calidad que opera desde el mercado[72].

Esta posición no fue unánime en el sector de las universidades privadas. De hecho, Raúl Bertelsen Repetto (Vicerrector de la Universidad de Los Andes) se abrió a esta modalidad de evaluación de la calidad siempre y cuando no implicara una potestad ejercida por la autoridad administrativa sin sujeción a la ley; no dañara el ideario educativo y la organización del establecimiento; y no se tradujera en una lesión de la libertad de enseñanza.

En sus editoriales, el Mercurio se mostró partidario de la acreditación si ella se realizaba en un sistema descentralizado y aplicada por una agencia privada sin fines de lucro: la centralización rigidiza el sistema y puede afectar la autonomía universitaria.

---

[72] En el proceso de admisión 2005, la Universidad Nacional Andrés Bello regaló el AFI a los estudiantes. Esta medida es la mejor negación de la afirmación de Benítez de que no se ha recurrido al marketing para captar el AFI. La oferta es una tentación difícil de solucionar para un alumno que carezca de recursos suficientes para estudiar una carrera. Su decisión estará determinada no por la evaluación de la universidad sino por su necesidad económica.
Diversas personas sostuvieron en la prensa la ilegalidad de entregar el AFI a los estudiantes, ya que los recursos persiguen el mejoramiento de la universidad y no de la condición económica de los alumnos.

Celebró entonces Agustín Edwards que el Gobierno se comprometiera con cuatro puntos centrales: 1. Los criterios de acreditación no dependerían de la autoridad sino de la ley. 2. Las propias instituciones podrían elegir con quien acreditarse. 3. Las agencias serían reguladas en sus requisitos de existencia por la ley. 4. Se establecería la voluntariedad de la acreditación, salvo para las pedagogías y medicina.

Estimamos que el propósito de la creación de una institucionalidad que vele por el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior en Chile es bajo todo punto de vista digno de aplauso, sin embargo, no nos parece apropiado, como hemos dicho, que la voz "acreditada" reemplace, para el caso de la Universidad de Chile, a la expresión universidad estatal tradicional. Aunque resulte extensa, la imagen corporativa debe sumar y no restar, es decir, las palabras que acompañen al logo deben indicar que se trata de una universidad tradicional estatal acreditada.

En su trabajo sobre la Educación Superior, Brunner propuso terminar con la distinción típica para referirse a las universidades. La empresa El Mercurio hizo una amplia difusión de este trabajo. La Segunda del día viernes 21 de enero de 2005 tuvo el siguiente titular: "Lapidario diagnóstico del mercado de educación superior ¿Cómo están las Ues?". El artículo y entrevista ocupa tres páginas (17 a 20) y destaca que Brunner y su equipo proponen una clasificación de las universidades que no se funda ni en el prestigio ni en la captación de los mejores puntajes, cuestión que el diario subraya como una revolucionaria y positiva propuesta.

Brunner señala que "las universidades sin selectividad están cumpliendo una importantísima función de promoción social. Con todo lo que uno pueda decir, sabemos que una persona con educación superior está mejor defendido ante el desempleo y va a tener un mayor premio salarial. La única preocupación legítima es quién garantiza que estas universidades no selectivas no sean una estafa, que den una formación que entrega un valor agregado de conocimientos, competencias, y destrezas a los jóvenes y les permita desempeñarse mejor en el mercado laboral. Eso lo hace un buen sistema de acreditación en cualquier parte del mundo" (pág. 20).

El diario La Tercera también dio cobertura al informe. En una entrevista publicada el día sábado 22 de enero de 2005 destacó que el estudio proponía incorporar a privados al crédito universitario.

Creemos que constituye un error, tratándose de las universidades tradicionales estatales, vincular acreditación y financiamiento ¿Cuál sería entonces el objetivo de la acreditación tratándose de estas universidades? Básicamente introducir en su gestión la concepción de calidad y mejoramiento continuo y proporcionar información al público.

Coincidimos en que la sola circunstancia de ser universidad estatal no es garantía de calidad, sobre todo si atendemos al déficit presupuestario tradicional de estas instituciones, sin embargo, no parece que la asignación de recursos a la entidad estatal deba abordarse con criterio semejante al de una universidad privada carente de calidad.

La universidad estatal cumple una función social que es manifestación de un deber jurídico del Estado de Chile en tanto que suscriptor del Pacto Internacional de Derechos sociales, económicos y culturales. No podría el Estado dejar morir a este tipo de universidad bajo el argumento que no está acreditada, por cuanto pesa sobre él la responsabilidad de proveer al mejoramiento de su calidad.

Respecto de los límites de la acreditación, cabe no perder de vista que no sólo está en juego la libertad de enseñanza, sino también el derecho a la educación, cuestión que la prensa chilena adicta al libre mercado suele olvidar[73].

La existencia de este derecho obliga a evaluar las propuestas en un marco mayor que el de la mera libertad de enseñanza. De hecho, plantea una cuestión nueva: ¿Cuál es el deber del Estado, si éste está obligado a promover el derecho a la educación, al momento de ocuparse por la calidad del sistema universitario estatal?

Merece aplausos que esta nueva modalidad de acreditación atienda, por primera vez, al profesorado y sus calificaciones. La acreditación de las pedagogías mostró la relevancia de esta cuestión pues varias de las universidades pedagógicas fueron criticadas por la CNAP por no contar con una planta de profesores en número suficiente o de calidad[74].

[73] Véase el diario La Segunda de 20 de septiembre de 2005, columna de Gonzalo Vial Correa relativa a este tema, "Universidades privadas: ¿qué esperar de ellas?: el silencio es oro".
[74] Diario La Segunda, 15 de abril de 2005.

20. Apertura a la idea de la regulación de la actividad universitaria, entendida en el contexto de economía de mercado

Una manifestación sistemática de esta mirada es el informe de 21 de enero de 2005, "Guiar el Mercado. Informe sobre la Educación Superior Chilena", trabajo publicado por la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y desarrollado por un equipo encabezado por José Joaquín Brunner.

Los autores proponen comprender la actividad universitaria con la lógica del mercado y seguidamente regular dicho "mercado universitario" en atención a las imperfecciones que presenta: no termina con la brecha entre instituciones públicas y privadas; no garantiza adecuadamente la calidad; tiene una baja eficiencia; el gasto fiscal no favorece a los sectores más necesitados por lo que los subsidios estatales no contribuyen a la movilidad social.

El informe propone también sustituir el Aporte Fiscal Directo por un contrato de desempeño a través del cual el Estado se obliga a entregar a la universidad una determinada cantidad de recursos por un cierto número de años, supeditando la entrega al cumplimiento de ciertas metas pedagógicas.

Es responsabilidad de José Joaquín Brunner, Gregory Elacqua, Anthony Tillett, Javiera Bonnefoy, Soledad González, Paula Pacheco y Felipe Salazar[75].

Se elaboró a partir del estudio de la realidad universitaria de 12 países con los cuales se comparó al "mercado universitario chileno"[76].

---

[75] Puede consultarse en http://www.uai.cl/p4_home/site/pags/20050121095042.html

[76] A partir de la óptica escogida concluyen respecto de la realidad universitaria chilena, entre otras cuestiones, que tiene: "1. Una alta exposición al mercado. 2. Desenvolvimiento en un mercado altamente competitivo. 3. Separación entre el sistema público y el sistema privado con tendencia a mantenerse en el tiempo. 4. Gran variedad de instituciones de educación superior. 5. Escasa transparencia en el mercado universitario, problemas de acceso a la información. 6. Debilidad en la calidad de la información.7. Falta de preocupación por la pertinencia de la formación. 8. Falta de preocupación por la eficiencia del proceso formativo. 9. Débiles vínculos con el sector productivo. 10. Débiles vínculos con las políticas públicas en materia educacional. 11. Discriminación social para el acceso. 12. Alta presión en las familias para que asuman el costo de la educación".
Señalan como limitaciones de este mercado: "1. Escasa transparencia en la información con la que operan los demandantes. 2. Escaso aseguramiento de la calidad de los servicios. 3. No se asegura la igualdad en el acceso a las instituciones. 4. Creciente segmentación de las universidades. 5. No realizan suficiente investigación… 6. Escasa presencia de formación

Resulta, a nuestro juicio, un abuso del lenguaje que para justificar su análisis y propuesta el informe hable reiteradamente de "tendencias mundiales en educación", sin adjuntar datos contundentes, cualitativa y cuantitativamente, que avalen sus conclusiones en esta materia, ya que hay miles de universidades en el mundo, por lo que resulta un error señalar que "en todas partes" ocurre tal o cual fenómeno, sin respaldar suficientemente la afirmación. Estimamos que 12 casos no son suficientes para hablar de "todas partes".

Un defecto parecido se aprecia en lo tocante a las universidades tradicionales (estatales o privadas). No hay mención a la capacidad que han mostrado varias de ellas para "competir" en el nuevo escenario, ni reconocimiento expreso de los logros de las dos más relevantes, Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, en materia de investigación, docencia, extensión y adecuación a las demandas de la sociedad de la información, así como a la globalización.

La Universidad de Chile es la mejor demostración, siguiendo la línea del informe, de la eficiencia de las instituciones estatales en un contexto de mercado absolutamente distorsionado a favor de la acción de oferentes sin calidad. Tal vez ello explique el silencio respecto de su labor y la de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Es interesante que al momento de abordar la temática de la acreditación pongan en el mismo plano a todas las universidades chilenas. Como ya hemos señalado, el hecho de terminar con la distinción entre universidad estatal y universidad privada, propósito reconocido por los autores del informe, daña a las universidades tradicionales. Brunner y su equipo saben que uno de los valores agregados en este "mercado universitario" es el de la reputación. Al igualar en el punto de partida a las instituciones de nuevo cuño (posteriores a 1981) con las tradicionales, se está afectando por decisión política una ventaja comparativa relevante[77].

---

doctoral. 7. Predominio de carreras largas. 8. Baja eficiencia en la administración de recursos. 9. Dilapidación de los recursos".

[77] Así por ejemplo, la marca Universidad de Chile compitiendo por los mismos recursos con la Universidad Pedro de Valdivia se vería afectada en su reconocimiento pues la percepción social sería que ambas instituciones están en igualdad de condiciones, por ello compiten, perdiendo en este trance la Universidad de Chile, aunque gane el concurso, pues su marca ya no constituye por sí sola un diferencial a su favor.

Hay datos significativos que no tienen peso suficiente a la hora de proponer su interpretación del caso chileno, como por ejemplo, que Chile es el único caso entre los 12 países con que es comparada nuestra educación superior, en que se paga arancel y su costo es asumido por la mayoría de los estudiantes como una cuestión familiar.

En el Informe Brunner no hay ninguna mención ni a la Cumbre de París de 1998 ni al Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), menos todavía a que la educación sea un derecho protegido por el Derecho Internacional de los derechos humanos suscrito y ratificado por Chile, y por ende, plenamente vigente en el país.

Esta cuestión no puede dejarse de lado al momento de proponer una política pública, sin embargo, la ideología del mercado insiste en condenar al silencio a este derecho.

Recién el año 2006 se puso en vigencia la Ley que estable un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, sin embargo, someterse a la acreditación que contempla el sistema es un acto voluntario de la universidad respectiva.

21. Adecuación por parte de las universidades públicas al nuevo escenario

Las universidades públicas han iniciado un proceso, a cuyo cabeza se puso la Universidad de Chile, destinado a modificar sus Estatutos de modo tal que puedan actuar con eficacia y eficiencia en el nuevo escenario nacional e internacional.

22. Empobrecimiento de la visión de universidad

El proceso de autonomía y el de acreditación viene significando que los entes examinadores han admitido que distintas instituciones que aspiran a ser consideradas como universidades, sólo realicen actividad docente.

La visión tradicional implicaba que la institución se ocupaba de la investigación y la extensión, además de lo docente, cuestión que hoy día no se estima necesario.

Puede ocurrir entonces que una institución designada como universidad acreditada realice una actividad institucional que es claramente limitada en relación con lo que tradicionalmente han hecho las universidades en Chile.

A estas instituciones centradas en la formación profesional proponemos llamarlas Instituciones Formadoras de Profesionales (IFP) y no universidades, así no contribuiremos a empobrecer la visión de universidad. Su nombre las haría más semejantes a los actuales Institutos Profesionales (IP).

Como país no podemos perder el merecido prestigio que ganamos en el pasado por contar con universidades en que se realizaba investigación, docencia y extensión. Sería negativo para nosotros que en América Latina empezara a preguntarse a nuestros egresados, así como a extranjeros titulados en Chile, de qué tipo de universidad chilena han egresado.

23. **Configuración de escenarios donde se pone en peligro la capacidad de las universidades para investigar**

Una vez que el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad entregó su primer informe[78], ciertas autoridades políticas entendieron que una forma de enfrentar el problema de la falta de aporte del sector productivo a la investigación era incentivar la formación de centros privados de investigación mediante estímulos económicos.

Conicyt, en una evidente falta de criterio, viene estimando que dicho impulso debe construirse aun a costa del debilitamiento de la investigación universitaria. Sus propuestas están poniendo en riesgo la mantención de los grupos de trabajo al interior de las universidades investigadoras[79].

A grandes rasgos, este es el escenario histórico en que se plantea la cuestión del deber ineludible del Estado de hacerse cargo de sus universidades. A pesar de las notables deficiencias que muestra la actividad universitaria en Chile, debido, entre otros factores, al predominio en la opinión pública de la visión de mercado, no ha sido posible configurar una política estatal en materia de responsabilidad del Estado para con las universidades estatales que valore y promueva su contribución al país.

[78] *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad. Volumen I*, Santiago de Chile, 2007.

[79] Véase para estos efectos, Diario El Mercurio, miércoles 20 de junio de 2007, el artículo "Amplio llamado: Universidades protestan por política de innovación que se fragua en Chile".

II. VISIÓN HUMANISTA Y VISIÓN ECONOMICISTA DEL IMPACTO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN EN LA UNIVERSIDAD DEL SIGLO XXI

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación así como la apertura de los mercados nacionales a los grandes intereses de las transnacionales y el Estado (en particular el caso chino), son fenómenos que desarrollados en los últimos 30 años, han llegado al mundo para quedarse[80].

Es posible distinguir un discurso mayoritario, en ocasiones casi hegemónico, en torno al impacto que la construcción de estas realidades socioeconómicas tiene y tendrá en la actividad universitaria. Cabe calificar a este discurso como visión economicista o representación reduccionista.

Se ha configurado también una perspectiva que tiene poca promoción en los medios de comunicación de masas y que puede caracterizarse como la mirada universitaria propiamente tal, más amplia y cercana a una visión integral, institucional y humanista.

1. La mirada economicista o reduccionista

Esta perspectiva promueve una comprensión de la actividad universitaria según como la entiende la racionalidad económica liberal: vinculada entonces al mercado y a la empresa.

Las tareas universitarias son concebidas como una actividad económica que debe quedar entregada al libre juego de la oferta y de la demanda. Se despliegan propuestas de políticas públicas destinadas a la disminución de la relevancia de las universidades públicas y su reemplazo paulatino por las universidades privadas, para cuya operación se propone una regulación de la actividad universitaria[81], la que es tratada como negocio (se habla, de hecho, del "negocio universitario").

[80] Para conocer el impacto de estos fenómenos en la sociedad chilena, véase de CASTELLS, Manuel, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, editorial Fondo de Cultura Económica, 2005.

[81] En el último tiempo ha habido una cierta apertura a la idea de regulación, sin embargo, no se abandona esta racionalidad económica liberal y se afirma que las regulaciones tienen por objeto terminar con las distorsiones del mercado, al que se considera como imperfecto. Conviene precisar que no todos los actores que controlan a las universidades privadas son partidarios desde el punto de vista teórico de esta visión economicista, baste señalar como

A las personas que actúan en este mercado, estudiantes, personal administrativo y académico, se las trata como consumidores y como recursos humanos respectivamente.

Negando el carácter de institución de la universidad, se concibe que una parte significativa del personal no esté vinculado laboralmente a ella sino a un tercero (externalización de la contratación de mano de obra o subcontratación).

Respecto de los académicos se aplica para la mayoría un sistema de flexibilización laboral (inexistencia de relación jurídico laboral: contrato a honorarios por ocho o diez meses, lo que implica no pago de salud ni previsión social, cese de contrato sin indemnizaciones por años de servicio, no pago de vacaciones proporcionales, no reajustabilidad de los salarios, imposibilidad de formación de sindicatos, de negociación colectiva[82], etc.).

Promueven los partidarios de esta visión reduccionista la internacionalización de la actividad universitaria, esto es, la apertura de lo que ellos llaman el mercado nacional a la inversión extranjera, para que capitales externos participen también del negocio universitario.

Este tema está siendo objeto de discusión en la Organización Mundial del Comercio a propósito del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS). En la prensa chilena este debate no ha tenido ninguna manifestación relevante, ni ha entendido el Gobierno que debe informar a la nación cuál será la posición de Chile respecto de esta materia.

Las actividades universitarias se diseñan y evalúan asignando un papel determinante a la generación de utilidades (fórmula costo/beneficio). El

---

ejemplos de miradas teóricas distintas a la Universidad Bolivariana, a la Universidad Arcis, a la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Universidad Alberto Hurtado, etc. Del hecho de no compartir la mirada económica liberal no se deriva, necesariamente, que no se utilice para la gestión cierta racionalidad económica propia de las ideas de gestión empresarial.

[82] La mayoría de las universidades privadas chilenas aplican este sistema tanto a su personal administrativo como académico. Lamentablemente, también hay estatales que incurren en esta práctica. No actúan en esta materia como institución universitaria, es decir, destinando de manera permanente personas y recursos materiales para el cumplimiento de un objetivo de impacto social como es la educación.

Para los defensores de la racionalidad empresarial resulta absolutamente normal que las plantas académicas sean mínimas, a tal grado que sólo las máximas autoridades tienen contrato de trabajo de jornada completa. Hay escuelas en las que sólo el Decano, el Director de Escuela y el Secretario son profesores de jornada completa o media jornada.

aporte real, sustancial, a las necesidades académicas del país tiene escasa importancia al momento de implementar un nuevo programa de pregrado o postgrado.

Las universidades atrapadas por esta ideología del mercado venden sus productos con campañas publicitarias que guardan escasa relación con la misión de la universidad[83].

Interesa promover la homogeneidad en la formación universitaria, tanto a nivel nacional como mundial, pues ello facilita el movimiento tanto de consumidores como de recursos humanos calificados (académicos).

Hay una continua campaña de comparación de la universidad privada con la universidad estatal. Esta última se presenta como ineficiente y gravosa económicamente para el conjunto de la sociedad.

Se promueve la universidad virtual, la formación vía *e-learning*, y se pronostica la desaparición de la universidad presencial por sus altos costos de mantenimiento.

[83] La campaña del año 2005 y 2006 de la Universidad de las Américas se centra en la accesibilidad al crédito, es decir, antes que todo se pretende vender un crédito de consumo que el cliente destinará a educación. La universidad actúa como verdadera intermediaria del negocio bancario en la medida que su papel consiste en contactar al cliente (estudiante) con la institución crediticia.
La publicidad a que hacemos referencia señala:
"Primer crédito universitario de aprobación inmediata.
Access Assistance.
Bastan 24 horas para que el estudiante sepa con certeza si se aprobó su solicitud.
Innovación disponible para jóvenes y también para estudiantes adultos que trabajan.
Tramitación completa y rápida en Universidad de Las Américas.
Crédito universitario de aprobación inmediata en función de los ingresos del tutor económico, su comportamiento financiero y otras variables.
Crédito universitario dotado de 14 alternativas o modalidades para satisfacer necesidades diversas de nuestros postulantes.
Te sorprende.
Te potencia".
Luego se informa sobre el listado de carreras. No hay ninguna mención a algún factor académico que pudiera ser relevante para que el estudiante tome la decisión de ingresar (véase Diario La Tercera, edición del día 15 de enero de 2006. Nacional. Página 23).

2. La mirada institucional, integral, humanista o universitaria propiamente tal

Esta visión configura una mirada crítica que promueve la transformación de la universidad ante los cambios, sin dejar de lado ni el carácter de institución ni la tradición acerca del rol social de la universidad. En esta medida supera la perspectiva liberal economicista, reduccionista.

Participa de la idea de la necesidad del cambio en la vida universitaria del siglo XXI, pero aspira a que éste sea en beneficio de la mayoría de la población mundial y nacional.

Entiende que la universidad debe ocuparse de investigar y reflexionar la globalización desde el punto de vista de su contribución a la superación del hambre y la pobreza mundial.

Le interesa comprender el fenómeno de la globalización atendiendo a los actores principales pero también al punto de vista y la protección de los intereses de las poblaciones nacionales más desprotegidas (minorías indígenas, sectores de pequeños agricultores, de pequeños pescadores, etc.).

Manifiesta preocupación académica por el impacto negativo del movimiento de capitales en el medio ambiente, las riquezas nacionales, etc.

En esta perspectiva humanista hay un reconocimiento del aporte significativo de Internet para la formación de redes virtuales de investigación, que involucren a profesores de distintas universidades y de distintos países.

Se valora también este medio como instrumento para la investigación en la medida que reduce costos y tiempos.

Dado que se reconoce la relevancia del contexto socio-cultural en el proceso de aprendizaje, y las relaciones personales (*vis a vis*) entre académicos y entre éstos con los estudiantes, concibe la utilización de las nuevas tecnologías de la información como mero instrumento para la actividad docente; no acepta la implementación de cursos vía *e – learning* como único medio de instrucción, salvo para casos de aislamiento extremo. A la educación a distancia a secas, opone la modalidad docente semi-presencial.

Se promueve una concepción de la universidad en que ésta aparece como el espacio privilegiado para la reflexión sobre los valores sociales y la formación individual.

Desarrolla actividades de promoción y defensa de la calidad y la excelencia profesional, la que no se mide por el impacto empresarial de la profesión de que se trate, sino en función del papel social del titulado universitario.

En relación con la universidad pública se admite incorporar criterios de gestión que velen por la eficacia y la eficiencia de la institución, sin que ello implique dejarla expuesta a los vaivenes del mercado.

Rechaza la visión de la universidad pública como una entidad condenada al déficit presupuestario por razones de mala administración. Las autoridades deben llevar adelante políticas de gestión que la transformen en una unidad económica administrada eficientemente.

Considera relevante la existencia de la universidad estatal pues ella recrea el espacio para que los intelectuales piensen al hombre, al país, a la humanidad, en un ambiente de pluralismo, tolerancia y respeto por la dignidad humana y los derechos de las personas.

En la universidad pública los profesores acceden de manera transparente a sus cargos y tienen garantizada, cualquiera sea la autoridad universitaria o la autoridad política nacional, la libertad de cátedra.

Esta libertad de cátedra permite el desarrollo de las ciencias en función de los intereses del país y de la humanidad, y no en aras de un conglomerado económico que usa el conocimiento científico como insumo de rentables negocios.

No rechaza la participación de la universidad privada si ella se concibe en términos de servicio público sin fines de lucro.

Parte importante de este ideario humanista se expresó en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior celebrada en París en 1998[84] y ha inspirado el trabajo del Consejo Universitario Iberoamericano

[84] Véase el texto de la declaración de la Cumbre en http://www.crue.org/dfunesco.htm.
Se señala en el mismo, entre otras cuestiones, que los sistemas de educación superior "deben aumentar su capacidad para vivir en medio de la incertidumbre, para transformarse y provocar el cambio, para atender a las necesidades sociales y fomentar la solidaridad y la igualdad; preservar y ejercer el rigor y la originalidad científicos con espíritu imparcial por ser un requisito previo decisivo para alcanzar y mantener un nivel indispensable de calidad".

(CUIB[85]), entidad conformada también en 1998 en reunión verificada en la Universidad de Valladolid, España.

Dicho consejo se formó por universidades de Argentina[86], Brasil[87], Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile[88], Ecuador, España[89], El Salvador, Guatemala, Honduras, México[90], Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú[91], Portugal[92], República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Afirmó el consejo en su acto constitutivo: "Que los gobiernos, según han acordado en la Conferencia Mundial de la Educación Superior en París en 1998, tienen una responsabilidad esencial en el fomento y la financiación adecuada de la educación superior, y que en las propias cumbres iberoamericanas se ha manifestado la voluntad política de los gobiernos de incluir la cooperación universitaria en la agenda de los temas prioritarios de la región".

En el II Encuentro Iberoamericano de Rectores, celebrado en Lima en la Pontificia Universidad Católica del Perú los días 12 y 13 de septiembre de 2001, el consejo declaró que los rectores de universidades públicas y privadas, firmantes de la Declaración de Lima entendían, entre otras cuestiones, que en el contexto de la sociedad del conocimiento y de la globalización, "la contribución de la educación superior era decisiva para asegurar el desarrollo sostenible y el progreso de nuestros pueblos, imprescindibles ambos para construir una sociedad más justa y solidaria".

Que correspondía a las universidades en los países iberoamericanos asumir "un papel relevante en la consolidación de la paz, la estabilidad democrática, el fortalecimiento de los valores ciudadanos y la conservación de nuestra rica diversidad cultural".

Que las universidades "deben incorporar las relaciones internacionales y la cooperación internacional como parte integrante de su misión institucional".

---

[85] Véase http://www.cuib.org/.
[86] Es miembro el Consejo Interuniversitario Nacional.
[87] Es miembro el Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.
[88] Es miembro el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
[89] Es miembro la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas.
[90] Es miembro la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
[91] Es miembro la Asamblea Nacional de Rectores del Perú.
[92] Es miembro el Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas.

Que los gobiernos, según han acordado en la Conferencia Mundial de la Educación Superior en París en 1998, tienen una responsabilidad esencial en el fomento y la financiación adecuada de la educación superior.

Ocupados en la creación de un programa iberoamericano de cooperación universitaria, señalaron que debía centrar sus objetivos en acciones que tengan el mayor impacto social y efecto multiplicador, como la eliminación de la pobreza, la protección del medio ambiente, el desarrollo científico y tecnológico, la mejora de la calidad de vida y la formación del personal docente en todos los niveles de la educación.

En el año 2003 el consejo acuñó la expresión *globalización cooperativa* para poner de relieve su interés por los cambios sin que ello implique compartir la visión economicista del fenómeno.

Rechazó adoptar una mirada mercantilista centrada en el mercado, así como dejar de lado la visión de la universidad como servicio público. Hacerlo podría implicar el abandono de la educación superior como instrumento de inclusión social.

Preocupado por la calidad de la educación superior como consecuencia del fenómeno de la masificación de la universidad, aceptó el mecanismo de la acreditación nacional e internacional como garantía de calidad.

Reunido en Madrid en el año 2004, el CUIB se abrió a la idea de promover la relación de la universidad con el sector productivo y la empresa, sin perder de vista que "la universidad debe conservar y acrecentar su rol articulador en políticas de cohesión e inclusión social, para coadyuvar a la configuración de una sociedad más ética, más democrática, más solidaria, que asegure la igualdad de oportunidades". Ello demanda un compromiso más activo de los Estados con la autonomía y el financiamiento de la actividad universitaria.

En marzo de 2006, consecuentemente con lo acordado en la Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES) de la UNESCO, celebrada en París en 1998, decidieron declarar, ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), la educación superior como un bien público no susceptible de comerciar.

Debido al apoyo que encuentra en la prensa la visión mercantilista de la actividad universitaria, los planteamientos de la Cumbre de París de 1998 así como las propuestas del CUIB, tienen escasa presencia en el debate nacional, dominado por poderosos intereses empresariales.

En el discurso inaugural del "Encuentro universitario, la Universidad de Chile y el Estado: Hacia un nuevo Trato" el señor Rector, don Víctor Pérez, presentó varios elementos característicos de lo que llamamos aquí visión humanista, integral, institucional. Señaló en este sentido que el carácter de pública de la Universidad de Chile implicaba para ella el cultivo, defensa y promoción de los valores humanistas, así como que su actividad no estaba determinada por el mercado:

> "Lo público es el espacio de lo que nos es común, en él se trama el tejido de la comunidad, se formulan y procesan las expectativas de bien social y las alternativas de desarrollo del país. Pero, esta dimensión, bien lo sabemos, ha estado largamente amenazada y disminuida por la dinámica de la economía de mercado y de los intereses particulares que concurren en ella...
>
> Ser una universidad pública nos obliga a intensificar nuestro compromiso con el pluralismo, con la equidad, con la libertad de cátedra, con un uso equilibrado y transparente de los recursos, y con un ejercicio integrado y equilibrado de los saberes, en virtud del cual prestemos una especial atención a aquellas disciplinas que no coinciden con los intereses del mercado...
>
> …Trabajamos con firmeza en la calidad, porque ello redunda en la equidad, en lo que finalmente llega a nuestros estudiantes más allá de las diferencias que observamos en su condición económica o social, así como también trabajamos en la creación de bienes públicos, muchos de ellos intangibles e incluso imperceptibles en el corto plazo.
>
> Las universidades estatales permiten que el Estado pueda garantizar la producción de bienes públicos fundamentales para la nación, con independencia de su impacto sobre intereses particulares y en conformidad con los principios básicos del pluralismo, la diversidad social, la libertad de expresión y la democracia".[93]

[93] Discurso del Rector Víctor Pérez en la Inauguración del Encuentro Universitario: "En el ámbito del conocimiento, la condición pública de las universidades permite generar ambientes de vida académica donde están garantizadas la libertad de cátedra y la plena libertad de expresión para todos, sin que nadie deba someter su parecer académico a grupo privado alguno. La no interferencia arbitraria de actores privados o de grupos corporativos es la condición de lo público. Por su independencia, por su complejidad, por su pluralismo, las universidades públicas son un factor fundamental de los sistemas de educación superior

Cabe precisar que para la Universidad de Chile no hay posibilidad alguna de concebir su tarea en función del ideario economicista o reduccionista. Es más, podría sostenerse que la defensa del mismo como único modelo posible en los programas que deben desarrollarse al interior de sus aulas, y su intento de aplicación en la gestión y la docencia, constituiría un grave atentado a la ley que nos rige.

En efecto, el DFL 3, de 2 de octubre de 2007, del Ministerio de Educación, que establece el texto refundido del Estatuto de la Universidad de Chile, dispone a este respecto:

"Art. 1. La Universidad de Chile, Persona Jurídica de Derecho Público Autónoma, es una Institución de Educación Superior del Estado de carácter nacional y público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, y plena autonomía académica, económica y administrativa, dedicada a la enseñanza superior, investigación, creación y extensión en las ciencias, las humanidades, las artes y las técnicas, al servicio del país en el contexto universal de la cultura".[94]

"Art. 2. La generación, desarrollo, integración y comunicación del saber en todas las áreas del conocimiento y dominios de la cultura, constituyen la misión y el fundamento de las actividades de la Universidad, conforman la complejidad de su quehacer y orientan la educación que ella imparte.

La Universidad asume con vocación de excelencia la formación de personas y la contribución al desarrollo espiritual y material de la Nación[95]. Cumple su misión a través de las funciones de docencia, investigación y creación en las ciencias y las tecnologías, las humanidades y las artes, y de extensión del conocimiento y la cultura en toda su amplitud. Procura ejercer estas funciones con el más alto nivel de exigencia".

"Art. 3. Asimismo, corresponde a la Universidad contribuir con el desarrollo del patrimonio cultural y la identidad nacionales y con el perfeccionamiento del sistema educacional del país. En cumplimiento de su labor, la Universidad responde a los requerimientos de la

---

de cualquier país desarrollado. Observamos con preocupación y denunciamos con decisión que Chile se ha apartado peligrosamente del buen sentido en estos asuntos".

[94] El subrayado es nuestro.

[95] El subrayado es nuestro.

Nación constituyéndose como reserva intelectual caracterizada por una conciencia social, crítica y éticamente responsable y reconociendo como parte de su misión la atención de los problemas y necesidades del país. Con ese fin, se obliga al más completo conocimiento de la realidad nacional y a su desarrollo por medio de la investigación y la creación: postula el desarrollo integral, equilibrado y sostenible del país, aportando a la solución de sus problemas desde la perspectiva universitaria, y propende al bien común y a la formación de una ciudadanía inspirada en valores democráticos, procurando el resguardo y enriquecimiento del acervo cultural nacional y universal"[96].

"Art. 4. Los principios orientadores que guían a la Universidad en el cumplimiento de su misión, inspiran la actividad académica y fundamentan la pertenencia de sus miembros a la vida universitaria son: la libertad de pensamiento y de expresión; el pluralismo; y la participación de sus miembros en la vida institucional, con resguardo de las jerarquías inherentes al quehacer universitario. Forman parte también de estos principios orientadores: la actitud reflexiva, dialogante y crítica en el ejercicio de las tareas intelectuales; la equidad y la valoración del mérito en el ingreso a la Institución, en su promoción y egreso; la formación de personas con sentido ético, cívico y de solidaridad social; el respeto a personas y bienes; el compromiso con la institución; la integración y desarrollo equilibrado de sus funciones universitarias, y el fomento del diálogo y la interacción entre las disciplinas que cultiva".[97]

En esta materia no hay debate posible dado el carácter de obligatorio que tiene la ley.

Es más, el sistema de acreditación no podría imponer a la Universidad de Chile, para acreditar a la institución, a sus programas o a sus carreras, un modelo curricular que la alejara de su visión y misión.

El art. 10 dispone claramente en esta materia: "Las disposiciones del presente Estatuto y de los reglamentos universitarios dictados en su virtud prevalecerán sobre las leyes generales, a menos que éstas se

[96] El subrayado es nuestro.
[97] El subrayado es nuestro.

refieran expresamente a la Universidad de Chile en particular, a las universidades chilenas en general, o al sistema universitario del país".

El DFL 3 debe interpretarse en consonancia con la ley que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, ley 20.129 (Ley de Acreditación). Al ordenar ésta que los procesos de acreditación deben respetar la visión y misión de la universidad, confirma, en todos sus aspectos, la normativa vigente en esta materia.

III. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO RESPECTO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE COMO UNIVERSIDAD ESTATAL

1. De la responsabilidad del poder público respecto de la educación universitaria en la historia de Chile

a. La universidad monárquica

En Perú y México, la universidad se fundó a mediados del siglo XVI. La primera universidad chilena sólo a fines del siglo XVIII, es decir, más de dos siglos después[98]. El 28 de julio de 1738 se autorizó por la Monarquía el funcionamiento de una universidad propiamente tal (es decir, una entidad con todas las facultades –Teología, Leyes, Medicina,

[98] Por bula fechada el 11 de marzo de 1619, Paulo V estableció que los conventos dominicos situados a más de 200 millas de México o Lima que impartieran cursos de artes y teología podrían graduar a sus alumnos de bachiller, licenciado, maestro y doctor si reunían los requisitos para ello. En Chile se impartían estos cursos desde fines del siglo XVI, por lo que por resolución de 19 de agosto de 1622 se autorizó por el obispado la aplicación de la bula en nuestro país. A partir de esta fecha pasó a funcionar la universidad menor Santo Tomás de Aquino, que en el año de 1684 obtuvo del Papa Inocencio XI la facultad para funcionar mientras no se estableciera en Santiago una *universidad pública de estudios generales*. A partir de 1594 paralelamente funcionó en el seno de la orden jesuita un estudio de artes y teología. Por bula de Gregorio XV, de 8 de agosto de 1621, conocida en Chile en 1623, se autorizó a su Colegio Máximo de San Miguel para otorgar títulos de bachiller, licenciado, maestro y doctor a quienes reunieran los requisitos.
Hubo un conflicto entre los dos estudios menores acerca de quién tenía la facultad privativa de otorgar los títulos. Finalmente se zanjó con la coexistencia de ambas instituciones.
La enseñanza era de claustro, no se pagaba por ella, y se alcanzaba el grado de maestro en artes o de doctor en teología -título que también era gratuito- (MELLAFE, Rolando, Antonia REBOLLEDO y Mario CÁRDENAS, *Historia de la Universidad de Chile*, Ediciones de la Universidad de Chile, 1992, pp. 20 y ss.).

Matemáticas, Arte –). Las gestiones se iniciaron en 1713 a instancias del Cabildo de Santiago, es decir de los vecinos más ricos del reino, y fue apoyada la idea por la Real Audiencia, el Gobernador y el propio Obispo.

El cabildo ofreció al Rey financiar la universidad con los frutos del impuesto de balanza, un tributo destinado a las obras públicas y que administraba el ente local.

En 1740 se conoció la real cédula de fundación, la que encargaba la tarea al propio cabildo santiaguino. Éste la financió con el impuesto sugerido, con donaciones y con el beneficio de algunos grados[99].

La Real Universidad de San Felipe nació bajo patronazgo real, siendo su vicepatrono el Gobernador del Reino de Chile.

La enseñanza de la universidad pública estuvo reservada a individuos de abundantes ingresos pues no sólo debía costearse la educación sino también los títulos (uno de doctor costaba 500 pesos), por lo tanto, fue establecida en función de los intereses de la elite chilena.

El impacto de su funcionamiento desde el punto de vista del país no fue significativo. La totalidad de la sociedad chilena de principios del siglo XIX puede calificarse como una sociedad de rústicos: en todos los sectores de la población nacional se manifestaba el analfabetismo.

Cierto sector del grupo adinerado chileno entendió que debía educarse, sin embargo, no para el trabajo manual, cosa propia de campesinos y artesanos, sino en el arte de la dialéctica y la retórica: consideraron al Derecho, la Teología y la Filosofía como preocupaciones dignas de sus nobles personas y a estas disciplinas se abocó, como tarea principal, la universidad que ayudaron a fundar[100].

La Real Universidad de San Felipe no estaba enfocada por lo tanto a las necesidades mayoritarias del país, ni siquiera a las necesidades mayoritarias de la elite, menos aún a las de la propia monarquía cuya

[99] El beneficio de cargos es un instrumento por el cual la autoridad pública obtiene recursos de particulares a cambio de permitirles el uso de un cargo o grado, como en este caso, respecto del cual no se tiene, sin embargo, propiedad (véase de SANZ TAPIA, "Cargos políticos beneficiados en Chile 1700-1750", en la revista chilena *Anuario Iberoamericano de Historia del Derecho e Historia Contemporánea*, número 1, Santiago de Chile, 2001).
El primer rector fue don Tomás de Azúa, quien asumió el 11 de marzo de 1747. El edificio de la universidad se habilitó en 1756 y sólo estuvo listo en 1767. Se dictaron clases a partir de 1758.

[100] Hasta mediados del siglo XIX, la inscripción en la carrera de medicina o de dirección de construcción (construcción civil) era muy baja comparada con las carreras ya citadas.

política en materia de educación implicaba fundamentalmente instruir a los rústicos o fundar academias[101].

A pesar de este escaso radio de acción no cabe ninguna duda de que la institución universitaria era relevante a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX: procuró ser controlada por un sector de la sociedad, el grupo adinerado, así como por el poder real[102].

Este interés del Estado y de la elite, así como las intenciones que se manifestaban por los actores respecto de la universidad, muestran que desde la época misma de su fundación ha existido una vinculación estrecha entre Estado, universidad y actores sociales[103].

En todo caso, es importante resaltar que el impacto de la institucionalidad universitaria en la sociedad chilena de la época fue más socioeconómico que cultural. Las familias acomodadas incurrieron en menos gastos para educar a sus hijos, ya no necesitaban instalarlos en Perú o Argentina, y esta educación los habilitó para la prestación de servicios en el seno del Estado[104].

---

[101] El ideario monárquico desarrollado desde la época de Carlos III (1759-1788) apuntaba a terminar con la condición generalizada de barbarie dotando a la población de un bagaje mínimo de conocimientos útiles. Había que educar al pueblo para prosperar económicamente.
Por tanto, a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX el Estado estaba preocupado fundamentalmente por la instrucción que hoy día llamaríamos básica y con una clara orientación utilitarista muy característica de la época. En Chile fue expresión de este interés la fundación de la Academia de San Luis propiciada por Manuel de Salas. Perseguía instruir en artesanía, agricultura y ciencias útiles. Dice Mellafe que el proyecto no llegó a concretarse a pesar del interés de su patrocinador.

[102] La preocupación de la Monarquía implicó intervenir las universidades del reino. La intervención tenía por objeto poner a todas las instituciones al servicio de la política real de concentración del poder y mejoramiento de la administración. Para ello se designaron autoridades reales que actuaban a nombre del rey en la universidad y se modificaron los planes de estudio, principalmente en Derecho, con el fin de que la institución atendiera también a los intereses del monarca.

[103] Esta triada Estado-universidad-sociedad no surge, como se cree mayoritariamente, a propósito de los movimientos de la Universidad Católica y de Chile de la década de 1960, cuyo antecedente se relaciona usualmente con el movimiento de la Universidad de Córdoba de principios del siglo XX.

[104] MELLAFE (1992, pp. 29 y ss.) señala que la fundación de la Real Universidad de San Felipe de Santiago venía a satisfacer las necesidades de la elite chilena, y también argentina, que bajaría los costos de educación de sus familiares y daría satisfacción a la necesidad de abogados y clérigos con formación jurídica que experimentaba el Reino y el virreinato.

En el terreno de las ideas, el aporte de las universidades menores y de la Universidad Real fue mínimo[105]. El propio Andrés Bello se lamentaba de esta situación[106].

b. La universidad pública republicana[107]

b.1. La universidad en su primera etapa (1842-1879)

El Estado republicano entendió desde sus primeros años que la educación era un tema fundamentalmente político. Ya en 1812 y 1813 se

[105] Dice MELLAFE a propósito de la situación de la universidad y de la educación en los primeros años de la república: "Estaban en tela de juicio, desde luego, las instituciones y los métodos que tradicionalmente se habían encargado de la educación. Los impulsos de la Ilustración no habían alcanzado a transformarlas: la Academia de San Luis había sido de efímera existencia y la Real Universidad de San Felipe languidecía, rodeada de desaprobación y dificultades... Lo que saltaba a la vista era el estado calamitoso que mostraba la educación y la cultura, en todos sus niveles, en la nueva república" (1992, pág. 54-55).

[106] SAPAG-HAGAR, Mario y Darío OSES (*Anales de la Universidad de Chile*, sexta serie, número 7, noviembre de 1998, pág. VII) cuentan que Andrés Bello en carta a Fernández Madrid, de agosto de 1829, señalaba que el Mercurio Chileno, dirigido por Mora, no tenía más de sesenta lectores en todo el país.

En 1827 Melchor José Ramos expresaba: "¿Qué se economiza más en Chile? ¿La facultad de pensar? Del millón de habitantes que se le supone, ¿Cuántos serán los sujetos que piensan? Tal vez no llegue a seis, y lo que éstos dicen, lo repiten unos pocos con calor, otros pocos bostezando y la mayor parte ni siquiera repite nada".

Por su parte, José Joaquín de Mora comentaba que educar a los alumnos en el Liceo de Chile "era como domar potros y potrancas" (*Anales de la Universidad de Chile*, sexta serie, número 7, noviembre de 1998).

[107] Por Decreto de 21 de julio de 1843 se dispuso por Manuel Bulnes: "He venido en acordar y decreto: Desde esta fecha cesará completamente en sus funciones la Universidad de San Felipe, y el Rector de esta corporación hará que se entreguen por el correspondiente inventario, al Secretario General de la Universidad de Chile, los libros, papeles, archivos y demás cosas que le pertenecieren".

A partir de 1811 las autoridades políticas nacionales habían intervenido la universidad y en 1813 la supeditaron al Instituto Nacional. El Instituto debió refundarse luego de la reconquista y ello ocurrió el 20 de julio de 1819.

Con las reformas a los estudios universitarios de 1819 se suprimieron en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas los estudios de Derecho Romano y se ordenó la enseñanza de Derecho Natural y de Gentes y Economía Política; Leyes patrias, Derecho canónico y Práctica Forense.

dictaban disposiciones destinadas al establecimiento de escuelas primarias[108].

La Constitución de 1822 dispuso que debía el Estado proporcionar educación primaria apegada a la moral y a los deberes del hombre en sociedad[109]; la Constitución de 1823 estableció en su "artículo 257: La instrucción pública industrial y científica, es uno de los primeros deberes del Estado y encargó al código moral su regulación"[110]; se dictaron leyes para regular la actividad educativa llevada adelante por los preceptores privados; la Constitución de 1833 estableció un entramado institucional al que encargó ocuparse de la ejecución de las políticas educacionales que debía diseñar el Ejecutivo conjuntamente con el Congreso[111].

Nuestra universidad nació a la vida pública como hija absolutamente legítima de los nuevos tiempos: una ley de fecha 19 de noviembre de 1842 fijó su estatuto (se instaló en acto solemne, al que concurrió el Presidente de la República, senadores y diputados, el día 17 de septiembre de 1843[112]).

---

[108] Véase de EGAÑA BARAHONA, María Loreto, "La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: Un debate de las elites", en *Notas Históricas y Geográficas*, números 5-6, 1994-1995.

[109] El Título VIII se formaba con un sólo capítulo que llevaba por nombre "De la educación pública". En el mismo se ordenaba uniformar la enseñanza pública en todas las escuelas; establecer escuelas de primeras letras en todas las poblaciones y en las que se debía enseñar a la juventud "los principios de la religión, leer, escribir y contar". Se les debía instruir también "en los deberes del hombre en sociedad".

Se ordenó a los conventos de religiosos y religiosas abrir estas escuelas bajo el plan general de educación que aprobaría el Congreso Nacional.

En 1812 existían en Santiago siete escuelas que enseñaban a 664 niños. En 1830, 31 escuelas primarias enseñaban a 1731 niños y 4 escuelas de niñas instruían a 328 niñas; había 11 liceos con una matrícula de 772 alumnos.

Respecto del Instituto Nacional se dispuso su conservación y adelantamiento.

[110] "Artículo 257: La instrucción pública, industrial y científica, es uno de los primeros deberes del Estado. Habrá en la capital dos Institutos normales, uno industrial y otro científico, que sirvan de modelo y seminario para los institutos de los departamentos. Habrá escuelas primarias en todas las poblaciones y parroquias. El código moral y entretanto un reglamento, organizará la educación de los institutos".

[111] En la revista Anales de la Universidad de Chile, cuyo primer número es del año 1846, la primera sección estaba dedicada a "Leyes y Decretos del Supremo Gobierno". Quedaba claro que la actividad educativa debía desarrollarse dentro de un marco regulatorio que no sería fijado por los particulares, por la comunidad académica, sino por el Estado a través de órganos estrictamente políticos como el Ejecutivo y el Congreso.

[112] Por decreto de 17 de abril de 1839 se cambió el nombre a la Universidad Real y pasó a llamarse Universidad de Chile.

Hay entonces a lo largo del siglo XIX una muy estrecha relación entre Estado y universidad. La definición de la tarea universitaria no quedó entregada a la voluntad de los actores universitarios sino a la voluntad política de la Nación (constituida en esta época por una ciudadanía minoritaria expresada en el Parlamento y el Ejecutivo).

Se lee en el artículo 1 de la ley de 1842:

> "Habrá un Cuerpo encargado de la enseñanza y el cultivo de las letras y ciencias en Chile. Tendrá el título de Universidad de Chile.
>
> Corresponde a este Cuerpo la dirección de los establecimientos literarios y científicos nacionales, y la inspección sobre todos los demás establecimientos de educación.
>
> Ejercerá esta dirección e inspección conforme a las leyes y a las órdenes e instrucciones que recibiere del Presidente de la República".

A la luz de estas reglas no cabe duda alguna acerca de la responsabilidad del Estado en la educación primaria[113], secundaria y universitaria[114]. La tarea del conocimiento era fundamentalmente estatal. Al Estado correspondía no sólo fijar sus reglas sino mantener la institucionalidad que tutelaba dicho conocimiento.

Se otorgó al Presidente de la República el carácter de Patrono de este "Cuerpo" y se le facultó para nombrar, en tanto que tal, al rector, los decanos y secretarios de facultad[115] (Facultad de Filosofía y

[113] Se ha destacado para el período de 1850-1860 la actividad de Faustino Sarmiento y los hermanos Miguel y Gregorio Amunátegui, quienes justificaban la intervención del Estado en educación por los servicios que ella aportaba a la patria. Decían los Amunátegui que en la república "todos deben ser instruidos para que todos puedan gobernar... es preciso que la instrucción no sea un privilegio de las clases acomodadas, sino que se derrame sin restricción alguna por todo el ámbito del territorio –y agregaban- los niños, generalmente hablando contraen en la escuela hábitos de orden, de sumisión, de trabajo continuado e incesante, que más tarde no pueden olvidar. En el taller, o en cualquiera parte desplegarán las mismas virtudes que en la escuela. El alumno acostumbrado a llenar sus deberes con exactitud, a desempeñar una tarea cada día, a sufrir castigo sino cumple con ella... será con toda probabilidad un individuo honrado, que no faltará nunca a su palabra" (cit. por EGAÑA, 1994-1995, pág. 215).

[114] Según el artículo 31 correspondía al Presidente de la República dictar "los reglamentos necesarios tanto para la Universidad en general, como para cada una de sus facultades, disponiendo en ellos lo conveniente acerca del ejercicio de las profesiones literarias y científicas".

[115] Se facultó a los miembros de la misma facultad para formar las ternas de las cuales el patrono elegiría. Tratándose del rector (que duraba 5 años en el cargo, lo mismo que el

Humanidades[116]; de Ciencias Matemáticas y Físicas[117]; de Medicina[118]; de Leyes y Ciencias Políticas[119]; de Teología).

Presidente de la República) debía formarse una terna con miembros de la universidad quien la configuraba reunida en claustro pleno.

[116] De acuerdo con el artículo 8º: "Será de cargo de esta facultad la dirección de las escuelas primarias, proponiendo al Gobierno las reglas que juzgare más convenientes para su organización, y encargándose de la redacción, traducción o revisión de los libros que hayan de servir en ellas, llevando un registro estadístico que presente cada año un cuadro completo del estado de la enseñanza primaria en Chile; y haciendo por medio de sus miembros o de corresponsales inteligentes, la visita e inspección de las escuelas primarias de la capital y de las provincias.

Será asimismo, de cargo de esta Facultad el cultivo de los diferentes ramos de filosofía y humanidades en los institutos y colegios nacionales de Chile; y se dará entre estos ramos una atención especial a la lengua, literatura nacional, historia y estadística de Chile. La facultad propondrá al Gobierno los medios que juzgare convenientes para la promoción de estos varios objetos".

Expresaba el artículo 28 que el claustro pleno de la universidad debía reunirse una vez al año en sesión pública a objeto de escuchar la cuenta anual de las actividades; "y se pronunciará un discurso sobre alguno de los hechos más señalados de la Historia de Chile, apoyando los pormenores históricos en documentos auténticos, y desenvolviendo su carácter y consecuencias con imparcialidad y verdad. Este discurso será pronunciado por el miembro de la universidad que el rector designare al intento"

[117] El artículo 9º dispuso, en relación con su misión, que debía dedicar una "atención particular a la Geografía y la Historia natural, y a la construcción de todos los edificios y obras públicas".

[118] Dispuso el artículo 10: "La Facultad además de velar sobre el cultivo y adelantamiento de las ciencias médicas, se dedicará especialmente al estudio de las enfermedades endémicas de Chile, y de las epidémicas que afligen más frecuentemente a la población de las ciudades y campos del territorio chileno, dando a conocer los mejores medios preservativos y curativos; y dirigiendo sus observaciones a la mejora de la higiene pública y doméstica

La Facultad se encargará, asimismo, de proponer al gobierno los medios que considere adecuados para la formación de tablas exactas de mortalidad, y de una estadística médica".

[119] Respecto de nuestra facultad, dispuso el artículo 11: "Serán miembros de la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas treinta individuos que el Supremo Gobierno designare por primera vez, y además los doctores de derecho civil o canónico de la antigua universidad que actualmente existieren. Las vacantes sucesivas de las plazas de número se llenarán por elección de la facultad.

La facultad prestará una atención constante al cultivo de las ciencias legales y políticas, velando sobre su enseñanza, y proponiendo las mejoras que considere convenientes y practicables en ella, y se dedicará especialmente a la redacción y revisión de los trabajos que se le encarguen por el Supremo Gobierno, relativos a su departamento".

En el discurso de establecimiento de la Universidad Andrés Bello indicó: "A la facultad de Leyes y Ciencias Políticas se abre un campo, el más vasto, el más susceptible de aplicaciones útiles. Lo habéis oído: la utilidad práctica, los resultados positivos, las mejoras sociales, es lo que principalmente espera de la Universidad el Gobierno, es lo que principalmente debe recomendar sus trabajos a la Patria".

El Patrono presidía la universidad, o el vicepatrono (Ministro de Instrucción Pública), y faltando éstos, el Rector[120]. Esta regla de tipo protocolar pone de manifiesto la tuición del Estado sobre el "Cuerpo"[121], al mismo tiempo que la tarea educativa era responsabilidad estatal[122].

De la simple lectura de las tareas asignadas a las distintas facultades se desprende, sin necesidad de recurrir al espíritu de la norma, que sus actividades cotidianas, constitutivas, guardaban relación con la satisfacción de las necesidades básicas del país y no sólo en el terreno material sino también en el espiritual[123].

De hecho, la Facultad de Filosofía y Humanidades decidió, en sesión de 9 de septiembre de 1843, que se entregaría el premio de la facultad a la mejor memoria sobre el tema "¿Qué objeto debe proponerse la educación en las diversas clases de la Sociedad Chilena, y cuáles son los medios prácticos que pueden emplearse para conseguir este objeto?"

Parece del todo conveniente recordar las motivaciones del concurso:

> "La educación se propone precisamente un fin. Si se la considera de un modo abstracto, su objeto es también abstracto y general. Si se considera en cada clase del estado, tomando en cuenta las circunstancias particulares de cada una y la parte que tiene en la vida social, su objeto se particulariza y determina, y se presenta más

---

Para obtener el grado de licenciado debía aprobarse el curso bienal de la Academia de Leyes y Práctica Forense y un examen que se rendía ante el Rector y el Consejo. Por decreto de 21 de junio de 1844 se estableció que para ser bachiller se debían aprobar los siguientes ramos: "Derecho natural, principios de legislación universal, economía política, derecho de gentes, derecho romano, derecho patrio, abrazando el constitucional, y derecho canónico".

[120] La disposición del artículo 14 daba al Rector con su Consejo "la superintendencia de la educación pública que establece el artículo 154 de la Constitución. Tiene, con acuerdo del mismo Consejo, la dirección e inspección de que habla el artículo 1 de esta ley".

[121] Disponía el "artículo 7. Todos los empleos de la Universidad son amovibles a discreción del patrono".

Y el artículo 23 que "Los acuerdos de la Universidad o de cada una de sus Facultades, que no se refieran a su orden interior, serán sometidos al Presidente de la República para su aprobación".

[122] El Estado controlaba la actividad educativa que se desarrollaba en el Instituto Nacional. Por decreto de 20 de diciembre de 1843 se dispuso acerca de las obligaciones de los profesores: "Observar en sus respectivas clases el plan de estudios prescrito, y enseñar por los autores que se les designen".

[123] Inicialmente la universidad sólo debía examinar a los alumnos capitalinos y provincianos que aspiraban al grado de bachiller o licenciado. Se dispuso que "sin el grado de licenciado conferido por la Universidad se podrá ejercer ninguna profesión científica".

> realizable. De estos dos modos de fijar el objeto de la educación, el segundo es el único que puede conducir a resultados prácticos. Cuando no se toman en cuenta las circunstancias de cada clase de la sociedad, y se prescinde de las peculiaridades de cada pueblo, los resultados que se obtienen no pueden aplicarse sin modificaciones a un país determinado. Para que esto último se consiga, es preciso que la cuestión del objeto de la educación se resuelva con relación al pueblo para el cual se buscan resultados prácticos. Fijado este objeto relativo a la educación, corresponde señalar los medios prácticos de llegar a él; medios también particulares y relativos, puesto que deben señalarse atendidas las circunstancias propias del país de que se trata. La Facultad de Filosofía y Humanidades, al proponer el tema precedente, cree que debe tratarse de un modo aplicable a Chile; y por consiguiente no designará para el premio sino aquella disertación que desarrolle miras filosóficas realizables, y manifieste mayor estudio de nuestra sociedad y de los recursos que tuviere para conseguir en ella el objeto de la educación"[124].

En relación con este mismo tema se preguntaba Andrés Bello el día 17 de septiembre de 1843, en el discurso de establecimiento de la Universidad, si las "universidades, las corporaciones literarias ¿son un instrumento a propósito para la propagación de las luces? Y contestaba que sí, puesto que contribuían a la propagación del saber… "Las Academias, las Universidades, forman otros tantos depósitos, adonde tienden constantemente a acumularse todas las adquisiciones científicas, y de estos centros es de donde se derraman más fácilmente por las diferentes clases de la sociedad. La Universidad de Chile ha sido establecida con este objeto especial. Ella, sí corresponde a las miras de la ley que le ha dado su nueva forma, sí corresponde a los deseos de nuestro Gobierno, será un cuerpo eminentemente expansivo y propagador".

Este depósito de conocimientos científicos y literarios facilitaría la instrucción de la población, ya que desde la universidad se derramaría la "luz a las distintas clases"[125].

---

[124] El texto en *Anales de la Universidad de Chile*, sexta serie, número 7, noviembre de 1998.

[125] Es relevante no perder de vista que en sus primeros años la Universidad de Chile fue una corporación sólo de profesores. Era el Instituto Nacional el ente que realizaba la actividad docente, correspondiendo a los académicos universitarios la tarea de examinar. Sólo en

Conviene precisar que esta "luz" no era la racionalista ilustrada con sus elementos deístas y ateos[126], sino la luz cartesiana, es decir, la que compatibilizaba razón y fe[127]. La universidad, en tanto que ente estatal,

---

1852 se acordó que la universidad impartiría también la actividad docente. En tanto, en 1866 se separó físicamente del Instituto Nacional.

[126] Tradicionalmente se ha sostenido que Bello dio a la nueva universidad "una misión que es propia del ideario de la Ilustración: el cultivo, enseñanza y propagación, de los llamados <<conocimientos útiles>>". Bello habría propuesto la sustitución del método escolástico por el científico. Se basan los autores en un escrito del venezolano del año de 1842 cuando señalaba a propósito de la nueva universidad: "No se trata de aquellos establecimientos escolásticos o de ciencias especulativas, destinados principalmente a fomentar la vanidad de los que deseaban un título aparente de suficiencia, sin ventajas reales e inmediatas para la sociedad actual… Se desea satisfacer, en primer lugar, una de las necesidades que más se han hecho sentir desde que con nuestra emancipación política pudimos abrir la puerta a los conocimientos útiles" (véase OSES, Darío, "La Universidad de Chile y su proyecto fundador", en *Anales de la Universidad de Chile,* sexta serie, número 2, 1995, p. 93).

[127] El discurso dice a este respecto: "Otros pretenden que el fomento dado a la instrucción científica se debe de preferencia a la enseñanza primaria. Yo ciertamente soy de los que miran a la instrucción general, la educación del pueblo, como uno de los objetos más importantes y privilegiados a que pueda dirigir su atención el Gobierno; como una necesidad primera y urgente; como la base de todo sólido progreso; como el cimiento indispensable de las instituciones republicanas. Pero por eso mismo creo necesario y urgente el fomento de la enseñanza literaria y científica. En ninguna parte a podido generalizarse la instrucción elemental que reclaman las clases laboriosas, la gran mayoría del genero humano, sino donde han florecido de antemano las ciencias y las letras. No digo yo que el cultivo de las letras y de las ciencias traiga en pos de si como una consecuencia precisa la difusión de la enseñanza elemental; aunque es incontestable que las ciencias y las letras tienen una tendencia natural a difundirse, cuando causas artificiales no la contrarían. Lo que digo es que el primero es una condición indispensable de la segunda; que donde no exista aquel, es imposible que la otra, cualesquiera que sean los esfuerzos de la autoridad, se verifique bajo la forma conveniente. La difusión de los conocimientos supone uno o más hogares, de donde salga y se reparta la luz, que extendiéndose progresivamente sobre los espacios intermedios, penetre al fin las capas extremas. La generalización de la enseñanza requiere gran número de maestros competentemente instruidos; y las aptitudes de éstos últimos distribuidores, son, ellas mismas, emanaciones más o menos distantes de los grandes depósitos científicos y literarios. Los buenos maestros, los buenos libros, los buenos métodos, la buena dirección de la enseñanza, son necesariamente la obra de una cultura intelectual muy adelantada. La instrucción literaria y científica es la fuente de donde la instrucción elemental se nutre y se vivifica; a la manera que en una sociedad bien organizada la riqueza de la clase más favorecida de la fortuna es el manantial de donde se deriva la subsistencia de las clases trabajadoras, el bienestar del pueblo… El fomento, sobretodo, de la instrucción religiosa y moral del pueblo es un deber que cada miembro de la Universidad se impone por el hecho de ser recibido en su seno.

La ley que ha restablecido la antigua Universidad sobre nuevas bases, acomodadas al estado presente de la civilización y las necesidades de Chile, apunta ya los grandes objetos a que debe dedicarse este Cuerpo.

debía contribuir también a la moralidad y religiosidad del pueblo de Chile.

¿Cuál era entonces en el siglo XIX la responsabilidad del Estado en relación con la universidad pública? El Estado debía recrear y mantener a la universidad porque de ese modo el país daba satisfacción a sus necesidades sociales en el plano material y espiritual. En la universidad se debía pensar al país en términos de sus necesidades prácticas y se debían desarrollar las disciplinas que contribuirían a su regeneración moral y religiosa[128].

Afirmamos que no estamos en presencia de una universidad enteramente ilustrada en la medida que ella debe abrirse no sólo a los conocimientos útiles sino también debe mantener y promover la moralidad católica del país[129].

… El fomento de las Ciencias Eclesiásticas, destinado a formar dignos ministros del culto, y en último resultado a proveer a los pueblos de la República de la competente educación religiosa y moral, es el primero de estos objetos y el de mayor trascendencia. Pero hay otro aspecto bajo el cual debemos mirar la consagración de la Universidad a la causa de la moral y de la Religión. Si importa el cultivo de las ciencias eclesiásticas para el desempeño del ministerio sacerdotal, también importa generalizar entre la juventud estudiosa, entre toda la juventud que participa de la educación literaria y científica, conocimientos adecuados del dogma y de los anales de la fe cristiana. No creo necesario probar que ésta debiera ser una parte integrante de la educación general indispensable para toda profesión, y aún para todo hombre que quiera ocupar en la sociedad un lugar superior al ínfimo".

[128] En otro discurso de incorporación a la Facultad de Teología leído en 1842 por el presbítero Eugenio Guzmán se sostuvo respecto de la importancia social de la moral católica: "Con sólo predicar esta santa moral se civilizan pueblos enteros de bárbaros, sus costumbres se mudan y se improvisa una sociedad de justos. De aquí se sigue el interés general que debe haber en conservar intacta la moral del Evangelio. Traspasada esta barrera, la sociedad se desmorona, porque la religión que le sirve de base viene a ser una farsa a los ojos del hombre: la autoridad sola no pude sostenerla, porque no llega sino adonde alcanza la fuerza, y ésta es limitada y débil; débil para contener al poderoso, limitada, porque no siempre puede reprimir al malvado. Pero la moral es el más firme apoyo de las instituciones sociales y la mejor garantía de nuestros derechos: sin ella todo es perdido, y con ella restablecido todo; su influjo benéfico se extiende a todas partes, desde el suntuoso palacio hasta la más humilde choza; penetra suavemente el corazón del hombre, dulcifica sus costumbres y reprime las pasiones, origen fecundo de todos los males" (Anales de la Universidad de Chile, edición facsimilar, vol. 1, 1992, pp. 169-170).

[129] La historiadora Sol SERRANO en su trabajo *Universidad y Nación. Chile en el siglo XIX,* Editorial Universitaria, 1994 reitera la concepción de la universidad ilustrada, es decir, interesada en los conocimientos útiles: "La Universidad de Chile fue el proyecto de un pequeño grupo que había asimilado las ideas de la ilustración y del liberalismo… Creemos que el Estado fue el eje modernizador de la educación, el que introdujo el conocimiento científico, el que formó las profesiones. La Universidad de Chile representó inicialmente una

b. 2. La universidad en su segunda etapa (1879-1927): emergencia del laicismo

El 9 de enero de 1879 se dictó un nuevo Estatuto que encargó a la universidad asumir directamente la tarea docente.

En este período, el papel del Estado así como los derechos de los padres en materia de educación no fue tema pacífico. Se argumentaba por los sectores ligados a la Iglesia Católica que el Estado era un mal educador y se criticaba la defensa que hacía el liberalismo del Estado docente[130].

La fundación de la Pontifica Universidad Católica se inserta en este debate y como respuesta a la acción estatal a través de la Universidad de Chile.

La idea de Estado-docente fue rechazada por el conservadurismo y combatida a fines del siglo XIX, luego de la caída de Balmaceda, cuya gestión estatal generó significativos avances en materia educacional.

---

reforma <<desde arriba>>, heredera del reformismo ilustrado…Su fundación fue fruto de un largo proceso que se inició con la influencia del reformismo ilustrado español en la segunda mitad del siglo XVIII, el cual acogió del movimiento general de la ilustración, la importancia del <<conocimiento útil>> para el progreso material" (pp. 16-18).

[130] Evidentemente, este papel fue cuestionado en el siglo XIX por quien tradicionalmente se ocupaba de la educación y moralización de la elite, y que alcanzaba en menor medida al pueblo: la Iglesia. Los sectores conservadores a través de la Revista Católica, por ejemplo, sostenían que la "Iglesia Católica... era el único maestro público que con derecho propio puede explicar y propagar la fe y la moral. No bastaba con la instrucción de la población. Un sistema de educación en que no figure la religión apoderándose de la inteligencia y del corazón del educando, es esencialmente funesto; porque tiende a formar hombres que carecen del más poderoso estímulo para obrar el bien, y que al propio tiempo tienen barreras muy débiles que los defiendan de las rudas acometidas del mal" (La Revista Católica, Santiago 9 de octubre de 1854, cit. por Egaña, 1994-95, p. 219).

En 1886, la revista El Estandarte Católico sostenía que la educación obligatoria promovida desde el Estado serviría exclusivamente para fomentar el paganismo. Vista así las cosas era mejor que el pueblo no se instruyera a que lo fuera en un ideario ateo: "el niño antes de pertenecer al padre pertenece al Estado que lo educaba para él" (cit. por EGAÑA, 1994-1995, pág. 234).

Dice la misma autora que la revista talquina El Artesano afirmaba en 1867 que no bastaba la instrucción en los deberes religiosos sino que se requería también una enseñanza de los derechos y deberes del ciudadano. Había necesidad de una instrucción política para moralizar a los sectores populares y eso se verificaba en las asociaciones de artesanos.

Se quejaba El Artesano de que en las escuelas los niños pobres eran utilizados como mano de obra por el preceptor del colegio pues debían servir, barrer la escuela, acarrear el agua y trabajar en casa del profesor.

Correspondió, entre otros, al administrativista e historiador del Derecho don Valentín Letelier, un papel destacado en la defensa del rol del Estado en materia educacional.

Letelier sostuvo la gratuidad de la enseñanza. Se opuso a que la educación estuviese sujeta a las leyes del mercado como si fuese un bien más. Respecto de las escuelas primarias señalaba: "Las escuelas se abren en las más grandes poblaciones, donde es mayor la cultura y menos la necesidad y no en las poblaciones más atrasadas, donde es mayor la necesidad por ser menor la cultura. No son éstas, entonces, empresas industriales sujetas a la ley de la oferta y el pedido. Son empresas morales, sujetas a las necesidades de la cultura"[131] .

Ocurrió entonces que a pesar del debate sobre la pertinencia de la educación pública, la responsabilidad del Estado surgida en la primera etapa no tuvo mayor alteración, salvo por el surgimiento de una universidad privada, la Universidad Católica fundada en el año de 1888.

b. 3. La universidad en su tercera etapa (1927-1973)

En 1927 el general Carlos Ibáñez del Campo suprime la superintendencia que ejercía la universidad sobre la educación básica y secundaria y traspasa dicha facultad al Ministerio de Educación; además se terminó con la Facultad de Teología, pasando a depender los estudios teológicos de la Facultad de Filosofía.

El 20 de mayo de 1931 se dictó un nuevo estatuto que introdujo como principal novedad el establecimiento de los institutos de investigación "que tienen por objeto estimular el estudio e investigación de las ciencias puras sin finalidad utilitaria, propender al perfeccionamiento de la preparación científica necesaria para los estudios profesionales o para la docencia superior, y colaborar en el conocimiento, utilización y desarrollo de la riqueza nacional".

Se establecía asimismo como una tarea universitaria la de "extensión" que se llevaría adelante por medio de publicaciones, conferencias, exposiciones, etc.

La nueva concepción implicaba una estrecha relación entre universidad y sociedad. Establecía la actividad de "extensión" con evidente propósito de llevar el conocimiento desde las aulas a la calle;

[131] EGAÑA, "La educación primaria…", op. cit. p. 224.

encomendaba a la institucionalidad universitaria contribuir al uso y desarrollo de la riqueza nacional.

La estimulación del cultivo de las ciencias puras sin finalidad utilitaria implicaba un compromiso estatal y no empresarial con su funcionamiento.

La década de 1960 fue testigo de una pujante actividad del alumnado en pos de conectar a la universidad con los intereses de la gran mayoría de la sociedad[132]. Tal como se presentó el fenómeno, el debate no se agotó en torno al derecho a voto de los alumnos en los órganos

[132] A este proceso se le llamó democratización de la universidad.
La directiva de la FECH expresó el 13 de diciembre de 1967 que las bases de la participación estudiantil en la Universidad debían contemplar capacidad de contribuir a las decisiones en materia de "política universitaria… docencia, orientación de la Universidad y en todo el proceso académico en general". Excluían expresamente las materias administrativas, el régimen jurídico y económico del personal, así como votar en las elecciones de las autoridades universitarias y en el nombramiento de docentes e investigadores.
Justificaba la FECH la participación estudiantil desde el punto doctrinario en el hecho de ser los estudiantes partes de la comunidad universitaria y en que dicha participación sería una enseñanza formativa en términos de responsabilidad.
"La participación estudiantil: su fundamentación doctrinaria. Concebimos a la Universidad como una comunidad de investigadores, docentes y estudiantes, cada uno de los cuales tiene funciones y deberes que les son propios, pero cuya misión esencial no puede alcanzarse sino en la medida en que todos ellos colaboran en el cumplimiento del quehacer que es la Universidad.
En el gobierno de esta comunidad deben participar todos los sectores que la componen en las modalidades que a cada uno correspondan; sin el cumplimiento de este requisito no cabe racionalmente esperar la existencia de un consenso que haga fecunda la tarea común.
En esta tarea de gobierno corresponde a los profesores en razón de su experiencia, preparación y compromiso con la Universidad la mayor cuota de responsabilidad. Esto no lo han desconocido jamás los estudiantes. Pero creemos que el estamento estudiantil puede aportar, a través de sus organizaciones responsables, una perspectiva distinta, propia e insustituible, que nace de su particular posición en el proceso docente, de la acumulación de miles de distintas experiencias, de su particular falta de compromisos limitantes y del dinamismo y generosidad que son el mejor patrimonio de la juventud estudiosa.
La participación estudiantil no sólo puede aportar, como hemos visto, elementos importantes a la toma de las decisiones universitarias. También tiene un papel fundamental en la educación de los propios estudiantes: una formación que nace del ejercicio de la propia responsabilidad, de la necesidad de estudiar profundamente a su propia Universidad y del contacto recíprocamente formador con los docentes" (Anales de la Universidad de Chile, año CXXVI, abril-junio 1968, número 146, pág. 76).

universitarios[133], sin embargo, el principal punto de discrepancia fue el de la votación del alumnado[134].

La idea de que el Estado era responsable de la educación pública universitaria tampoco fue puesta en tela de juicio en esta etapa. La visión acerca de la universidad y su misión no experimentó ningún cambio significativo en esta materia.

Tal como en el siglo XIX, se sostenía ahora, principalmente por los estudiantes, que la universidad tenía una función social que cumplir, a saber, servir a los intereses del país, que esta vez no eran los de la elite

[133] El sector que se oponía a esta participación estimaba que ella era "necesaria en todos los niveles que tienden a reafirmar la responsabilidad de los alumnos en el proceso de su propia formación, tales como en las clases magistrales, en los trabajos de laboratorio, en las comisiones de docencia… La experiencia vivida en otros países ha demostrado que la intervención de los estudiantes es altamente inconveniente en los niveles de decisión y administración superior, cuando va más allá de hacer oír su voz…aquellas Universidades que desde la reforma académica de Córdoba, acaecida en 1918 han introducido el llamado cogobierno, en cuya virtud los alumnos toman responsabilidades en la administración, han visto descender su nivel académico y entrabadas sus actividades, lo que se traduce en un descenso del grado de competencia de los profesionales que forman... el cogobierno… no sirve a los altos intereses de la sociedad… sino a ciertos grupos privilegiados de dirigentes estudiantiles y partidos políticos… Se agregaba … el cogobierno es inaceptable por constituir una ingerencia en el campo del ejercicio de la autoridad dentro de las Universidades, actividad que por su naturaleza compete al personal docente. También calificó de antipedagógico a este régimen, porque el uso del poder no es compatible con la condición de educando, pues en la edad formativa la mejor escuela para ejercer más tarde ese poder, de manera responsable, es el respeto y obediencia razonada a la autoridad docente" (Anales de la Universidad de Chile, abril-junio 1968, pág. 3).

[134] El rector Eugenio González presentó un Proyecto de Estatuto Universitario, que expresaba sus ideas democratizadoras y donde se definía claramente la identidad y el rol de la Universidad de Chile. Se lee en el artículo "1.- La Universidad de Chile es una comunidad de trabajo intelectual, destinada a contribuir al progreso humano y social en el orden de la cultura. Tiene como principales objetivos los siguientes: A) Asegurar la continuidad de la cultura, mediante el fomento de todas las formas de actividad creadora en la ciencia, el arte, la filosofía y la literatura. B) Formar profesionales y técnicos en los diversos grados y modos de la enseñanza superior, de acuerdo con las necesidades del país y los planes que orienten su desarrollo integral. C) Difundir sistemáticamente la cultura en el pueblo, estimulando en él la conciencia de los valores que deben dignificar la vida personal y social del hombre.

La Universidad de Chile, en su carácter de órgano del Estado, debe colaborar en la solución de los problemas nacionales, dentro de las normas específicas que regulan sus funciones.

La Universidad de Chile, como institución de cultura, debe participar activamente en el proceso de cambio social, orientando las múltiples modalidades de su actividad interna y externa en el sentido de sus tendencias más progresistas" (Anales de la Universidad de Chile, 1968, p. 6).

rústica de principios del siglo XIX sino de las clases populares y medias citadinas, no menos rústicas que aquellas.

b. 4. La universidad en su cuarta etapa (1973-1989)

Con el golpe de Estado de 1973 se produjo un quiebre histórico en lo relativo a la continuidad de la triada Estado-universidad-sociedad y según la cual el Estado sostenía a la universidad en función de los intereses de la sociedad y de satisfacer sus necesidades en materia de desarrollo.

La valoración de la reforma de la década anterior por las autoridades instaladas luego del 11 de septiembre de 1973 es lapidaria: se trató de un tiempo perdido en que se puso en peligro los valores esenciales de la universidad[135].

A partir de 1973, según Pizarro, se inicia "la ardua labor de recuperar los valores esenciales de la misión universitaria y de reencontrar sus objetivos fundamentales… la Universidad asume nuevamente con propiedad y dedicación, sus tareas de formación de profesionales y científicos y de creación y difusión del conocimiento"[136].

---

[135] Marino PIZARRO señalaba a este respecto: "La referida reforma tuvo una clara inspiración ideológica filomarxista e hizo uso de consignas demagógicas como la de <<universidad para todos>>, orientadas hacia la masificación del estudiantado, en detrimento de la excelencia de la función docente. En un principio, además, objetó los contenidos de la enseñanza universitaria tildándolos de obsoletos o ajenos a nuestra realidad. Sin embargo, el énfasis de las reivindicaciones reformistas nunca estuvo puesto en mejorar o en reorientar la labor académica de la corporación, sino en establecer un sistema interno de poder al que se denominó cogobierno. Los mecanismos de participación eran engorrosos y ocasionaron la proliferación de organismos colegiados. Las asambleas y elecciones pasaron a consumir parte considerable de las energías y del tiempo de quienes laboraban o seguían estudios en la Universidad. Junto con esto, se puso en serio peligro de destrucción a las jerarquías académicas, se introdujo el desorden y la franca lucha de facciones reemplazó al diálogo y a la moderación que siempre habían caracterizado a la convivencia universitaria…
En el período comprendido entre 1970 y 1973 la lucha política alcanzó su apogeo en la Universidad. En su intento por asumir el poder en la corporación, los sectores filomarxistas recurrieron a la violencia, generando una reacción de iguales características por parte de quienes defendían los principios básicos de libertad y jerarquía académica" (Anales de la Universidad de Chile. Quinta Serie, número 1, marzo de 1983, pág. XI-XII. La revista inauguró su quinta serie después de 12 años sin circular).

[136] Evidentemente esta es una visión sesgada que olvida el enorme costo que implicó para la universidad y el país la exoneración de profesores; el ingreso de académicos sin concurso público; la presencia de militares como rectores delegados; la actuación de agentes encubiertos del régimen que buscaban subversivos entre los estudiantes (y lo era todo

En la década de 1980, junto con disminuir drásticamente el aporte fiscal, se inició el desmembramiento de la universidad. Estando en una situación anémica se intentó en 1987 darle una estocada final a través de la gestión del rector José Luis Federici. El trabajo conjunto de estudiantes y ciudadanos de a pie impidió la venta de los activos principales de las distintas facultades.

Inspirado en la ideología del libre mercado, y a pesar de la falta de consenso dentro del Régimen a este respecto, el Gobierno Cívico-Militar dejó de concebir a la Universidad de Chile tal como se la entendió a lo largo de más de 130 años. Inspirado en la idea de la disminución drástica del gasto social y la búsqueda obsesiva del *superavit* fiscal propició la formación de las universidades privadas y dejó entregado el sistema universitario nacional, incluido el público, a los vaivenes de la libre competencia, del mercado y de la capacidad de las familias de pagar por educación.

b. 5. La universidad en su quinta etapa (1990-2007)

Los Gobiernos de la Concertación han impulsado tímidamente y sin mayor éxito un debate acerca de las políticas públicas en materia de educación superior. Ello ha implicado que el quiebre histórico de 1973 aún trice a la Universidad de Chile.

En 1995 se quejaba Iñigo Díaz de que no existía debate alguno sobre el papel del Estado en relación con la educación universitaria. Lo propio hacía el año anterior el rector Lavados quien expresaba: "El Estado chileno, en esta particular situación histórica, no ha generado políticas explícitas respecto a la Universidad y su papel en el desarrollo moderno, que correspondan a ideas fuerza de algún modo consensuadas"[137].

Más clara aún son las expresiones de Ennio Vivaldi:

"Entonces la Universidad de Chile puede agitar los brazos y gritar a voz en cuello sus dos preguntas claves: ¿Y cuál es la responsabilidad del Estado? ¿Y qué rol le cabe a la universidad estatal? Preguntas

aquel contrario al régimen); la prohibición de elecciones para establecer las autoridades de los centros de alumnos; la falta de libertad de cátedra, etc.
Cabe recordar que hay en el patio de la Facultad un pequeño monolito que recuerda a los detenidos desaparecidos de la Escuela de Derecho.

[137] Cit. por DÍAZ, Iñigo en "Entre la coyuntura y la utopía. El sueño de lo imposible", *Anales de la Universidad de Chile*, Sexta Serie, número 1, septiembre de 1995, pág. 51.

> claves para su sobrevida, porque de eso se trata… Pero estas cuestiones cruciales no figuran en el menú de la intelectualidad chilena… se puede desestimar cualquier debate aduciendo que no hay interés público en torno al tema. ¿El rol del Estado en la Educación Superior? No, la gente no lo pide"[138].

En 1996 la universidad convocó a un grupo de parlamentarios para que expusieran sus opiniones acerca del papel de nuestra casa de estudios en la vida del país[139], cuestión que implicaba también una reflexión sobre el papel del Estado. Las intervenciones de los parlamentarios expresan con fuerza la lucha entre la mentalidad fundada en el siglo XIX, según la cual el Estado organiza a la universidad para ponerla al servicio de la sociedad, y la nueva visión desarrollada por los defensores del mercado.

El entonces diputado Alberto Espina señalaba que era falsa la disyuntiva de universidad privada o universidad pública. Alegaba que el sistema privado:

> "… jamás puede plantearse en contradicción con el derecho que tiene una sociedad democrática de contar con universidades del Estado de alto nivel académico, a las que se les asigna adicionalmente un rol decisivo para configurar un proyecto nacional que promueva el bien común y nos permita cruzar el umbral de la prosperidad, sobre la base de una enseñanza profesional de excelencia, una investigación científica rigurosa y la difusión de las ciencias, las letras y las artes en las nuevas generaciones.
>
> Por ello no sólo es lícito sino plenamente compatible con un orden social basado en la libertad, la decisión de fortalecer la educación universitaria pública como un instrumento clave para el desarrollo del

---

[138] VIVALDI, Ennio en "Nos habíamos opuesto tanto…", *Anales de la Universidad de Chile,* Sexta Serie, número 1, septiembre de 1995, pág. 106.

[139] Se les pidió una opinión al tenor del siguiente cuestionario: ¿Cuál considera usted que es el papel especial –si existiera alguno, a su juicio- de la Universidad de Chile en el sistema universitario nacional? ¿Cree usted que la Universidad de Chile, por ser la más antigua y grande del país, y por tener una relación tan estrecha con las misiones sociales del Estado, debiera tener un estatuto especial, avalado por legislaciones específicas? ¿…que debería solicitarle el Estado a las universidades estatales, y en particular a la Universidad de Chile, en caso de continuar ésta con lo que fue su rol fundacional? (*Documentos anexos de los Anales de la Universidad de Chile, "La Universidad de Chile escucha a la Cámara de Diputados",* Sexta Serie, número 1, junio de 1997, pág. 9).

> país e ir generando una progresiva coincidencia en torno a las ideas matrices en que éste debe sustentarse"[140].

Hay en Espina una clara conciencia, que se viene formando en la alta burguesía desde fines del siglo XVIII, de la relación entre Estado, Universidad y sociedad. Corresponde a la universidad pública, a la "Universidad de Chile… liderar la formación de un proyecto nacional, esto es, una visión compartida de largo plazo acerca de la correcta forma de organización política y económica de la sociedad"[141].

Si la sociedad acepta asignar esta tarea a la universidad, agregaba Espina hace ya once años, debe ésta "dotarla de los recursos que le permitan cumplirla"[142].

Ante la pregunta de si correspondía al Estado una "primordial función docente", el diputado de Renovación Nacional Valentín Ferrada expresaba que sólo cabía responder positivamente[143]. Al igual que Espina, sostuvo que no resulta incompatible la libertad de enseñanza con la existencia de universidades públicas.

> "Si al Estado de Chile corresponde una función primordial docente – como yo lo creo- toca a las universidades públicas, principalmente a la Universidad de Chile, desarrollar ciertos roles insustituibles, y por lo mismo, debe dotárselas de unas estructuras, medios y recursos que posibiliten, efectivamente, la obtención de los fines para los que se han creado"[144]

El Estado tiene entonces que asumir la responsabilidad de dotar de medios suficientes a las universidades públicas para que cumplan con sus objetivos, para lo cual no puede estar atado a la "regla del dinero, al egoísmo individualista y la mezquindad materialista"[145].

---

[140] *Documentos*… op. cit. p. 14.
[141] *Documentos*… op. cit. p. 15.
[142] *Documentos*… op. cit. p. 17.
[143] Señalaba: "Los que hoy suelen oponerse a la concepción del Estado Docente, aunque la materia no ha estado en franca discusión pública son, en general, los adeptos a la pseudorreligión (sic) de los tiempos modernos: el economicismo" (p. 26)
[144] Documentos… op. cit. p. 25.
[145] *Ibíd*.

Un Estado comprometido con el desarrollo cultural, un Estado docente, afirmó, requiere de una universidad pública competente. Este Estado es necesario porque el pueblo de Chile:

> "… requiere con urgencia recomponer, incrementar y fortalecer la potencialidad de su patrimonio cultural o intelectual…; requiere afianzar su identidad, su carácter, su cultura y sus formas propias de vidas dada su exposición a la interpenetración creciente y sin límites con el universo de naciones; porque el pueblo chileno anhela alcanzar un estado de democracia social y cultural.
>
> Esto jamás será posible si no promovemos políticas de distribución justa de la educación, sin discriminaciones.
>
> Abrir las puertas de la universidad para todos los jóvenes chilenos capaces y meritorios es, desde el punto de vista de la ética democrática, un imperativo. Volver a abrir las puertas de la universidad para todos los jóvenes ciudadanos de talento y aplicación es, a mi entender, el objetivo más sensible al que debe inclinarse aquel que ponga en su boca la palabra democracia.
>
> La universidad del Estado debe existir para: a) Fomentar y difundir la cultura universal y nacional, la filosofía, las ciencias y las artes, conservando y acrecentando el patrimonio intelectual del país; b) Formar ciudadanos poseedores de una alta educación superior, profesionales o no según corresponda, con preferente atención de aquellos que siendo capaces y meritorios no poseen los recursos propios necesarios para acceder libremente a la formación universitaria; c) Influir en el desarrollo de la civilización del pueblo chileno a través del despliegue de la cultura superior, sirviendo como puente natural entre los centros de mayor nivel cultural y científicos del mundo y los nuestros; d) Convertirse en centro y ambiente de excelencia a la libre expresión de las más variadas ideas y expansión de las múltiples iniciativas individuales o sociales que dan energía y vigor a la creación intelectual, científica y artística; e) Supervisar, desde el punto de vista de los contenidos y métodos pedagógicos en aplicación, la enseñanza secundaria y primaria pública del país…f) Constituirse en el centro de la cultura, de la disciplina intelectual y moral del país"[146].

[146] *Documentos*…op. cit. pp. 27 y 29.

Una visión contraria emerge desde la ideología de la libre competencia y el mercado. El diputado de la UDI Patricio Melero estimó que debía resolverse el problema del rol de la universidad pública a partir del principio constitucional del Estado subsidiario[147]: la educación es fundamentalmente un problema familiar y personal.

En el sistema universitario actual, comentaba Melero, hay una oferta creciente de educación superior organizada por particulares por lo que:

> "…hay una transformación social evidente que es necesario asumir y que… está en la base de los problemas que ha enfrentado la Universidad de Chile… una sociedad que ha alcanzado un grado de madurez como la nuestra no es necesario, ni razonable, pretender que las universidades estatales jueguen, en el sistema universitario nacional, el mismo papel especial que jugaron tradicionalmente. Debe asumirse el cambio y evolucionar en consecuencia. Ello requiere buscar con serenidad cuál es el ámbito en que nuestra Universidad puede suplir deficiencias del sistema, porque allí está, sin duda su vocación natural… Creo que en estos referidos campos de la investigación, la extensión y la docencia de postgrado, las universidades estatales conservan un papel preeminente y un patrimonio que debe utilizarse con máximo provecho para el país"[148].

A juicio de Melero no debe confundirse la misión del Estado con la misión de la universidad aunque ésta sea estatal. Cita a Maritain según el cual la misión de la universidad es "acabar de formar y equipar a la juventud llevando a su término la adquisición de la fuerza y de la madurez de juicio, de las virtudes intelectuales"[149].

Siendo el Estado dueño de una universidad no puede sino hacerla cumplir este fin y no endosarle otras tareas propias del Estado más no de

---

[147] Como veremos este tema no fue pacífico al momento de preparar el proyecto de Carta Constitucional en 1979-1980.

[148] *Documentos*… op. cit. pp. 43 y 44.

LOLAS, Fernando en "Sobre el papel social de la Universidad de Chile", en *Anales de la Universidad de Chile*, Sexta Serie, número 2, septiembre de 1995, pág. 43, señalaba a este respecto: "Sería impensable el desarrollo de todas las universidades privadas, desde 1888 en adelante, sin la Universidad del Estado de Chile, que las proveyó del personal, supervisó la idoneidad de su formación y refrendó los títulos obtenidos dentro y fuera del país. Casi podría decirse que el plano en que se sitúa su existencia es inconmensurable…Es…una Meta-Universidad".

[149] *Documentos* … op. cit. Anexos, 1997, p. 44.

la educación, como sería, por ejemplo, mejorar la distribución de la riqueza.

Por su parte, el diputado de la DC Andrés Palma reflexionó sobre el rol de la universidad y el Estado a partir de la consideración de la misma como "un servicio público nacional, que amparado en el más amplio pluralismo, contribuye al establecimiento y mantención de la identidad nacional"[150].

El diputado del PS José Antonio Viera Gallo cuestionó que el financiamiento de los alumnos, la matrícula, fuese la fuente principal de ingresos de la universidad y coincidió en la visión que proponía Palma.

Ha transcurrido una década desde que estas declaraciones fueron formuladas y publicadas y seguimos en una situación más o menos semejante.

2. Responsabilidad del Estado: Del lenguaje de los bienes públicos al lenguaje de los derechos y los deberes jurídicos

El uso del lenguaje de la visión economicista lleva a los propios perjudicados con el modelo a entender su realidad en el contexto discursivo del sistema que les oprime, impidiendo en la práctica identificar las formas de la opresión.

Nos parece que desde una perspectiva institucional, integral y humanista debemos decir que la universidad estatal es relevante porque a través de ella el Estado da cumplimiento al deber constitucional de proporcionar educación superior de calidad a su población, contribuyendo a generar uno de los factores que permite la plena satisfacción de la totalidad de los derechos sociales, económicos y culturales

Hasta hace algunos años, la distinción de generaciones de derechos así como la circunstancia de que se hubiese suscrito separadamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, daba pie para que se entendiera que ambos grupos de derechos eran de naturaleza distinta, reconociéndose sólo a los civiles y políticos el carácter de auténticos derechos. Tal interpretación era equivocada y la rectificación de la misma ocurrió a nivel internacional el año 1977

[150] *Documentos* … op. cit. anexos, 1997, p. 52.

cuando la Asamblea General de la ONU adoptó la "Resolución sobre los criterios y medios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos".

En dicha resolución se dejó claramente establecido que:

> "… todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, deberá prestarse la misma atención y urgente consideración tanto a la aplicación, la promoción y la protección de los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales; la plena realización de los derechos civiles y políticos, sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de las buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico social, todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona humana y de los pueblos son inalienables"

Por su parte la declaración 41-128 de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo del año de 1986 señaló:

> "Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La promoción, el respeto, el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no puede justificar la denegación de otros derechos y libertades fundamentales "[151].

Esta idea de la interdependencia fue reiterada en 1993 en la Declaración de Viena; en 1995 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y ha sido recogida en el Protocolo de San Salvador de 1998.

El año 2003 la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información reunida en Ginebra declaró:

> "Reafirmamos la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y las libertades

[151] Ambas resoluciones citadas por URIBE MUÑOZ Alirio, "Aprendiendo los Desc" http/www.fidh.or/ ecosoc/ lettres/alirio.pdf {visita: marzo de 2007}.

fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, tal como se consagran en la Declaración de Viena. Reafirmamos asimismo que la democracia, el desarrollo sostenible y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el buen gobierno a todos los niveles, son interdependientes y se refuerzan entre sí. Estamos además determinados a reforzar el respeto del imperio de la ley en los asuntos internacionales y nacionales"[152].

Hoy día se entiende que si existen dos Pactos es porque implican tareas distintas para los Estados.

Baste en una primera aproximación, este conjunto de datos para afirmar que el Estado de Chile está obligado a proporcionar a las universidades estatales los recursos que permiten a su población satisfacer los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales que tengan una vinculación inmediata, estrecha, con el derecho a la educación.

Nuestro país contribuyó de manera importante a la preparación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión mediante la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de 16 de diciembre de 1966. Adquirió fuerza de ley 10 años más tarde, entrando en vigor el 3 de enero de 1976.

Chile ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 10 de febrero de 1972.

Establece derechos relativos al trabajo en condiciones justas y favorables, a la protección social, a un nivel de vida adecuado, a los niveles de salud física y mental más altos posibles, a la educación y al goce de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico.

[152] Expresa la Declaración en su numeral 39: "El estado de derecho, acompañado por un marco de política y reglamentación propicio, transparente, favorable a la competencia, tecnológicamente neutro, predecible y que refleje las realidades nacionales, es insoslayable para construir una Sociedad de la Información centrada en la persona. Los gobiernos deben intervenir, según proceda, para corregir los fallos del mercado, mantener una competencia leal, atraer inversiones, intensificar el desarrollo de infraestructura y aplicaciones de las TIC, aumentar al máximo los beneficios económicos y sociales y atender a las prioridades nacionales".

El cumplimiento por los Estados Partes de las obligaciones que les impone el Pacto y el grado de efectividad de los derechos y las obligaciones en cuestión son vigilados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

> "En lo tocante a las Obligaciones de los Estados Partes dispone el Artículo segundo: 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"[153].

El Comité de la ONU encargado de vigilar el cumplimiento del pacto ha señalado en relación con esta normativa que:

> "… ningún análisis de las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales puede desvincularse de las obligaciones que comporta el asegurar la titularidad individual de los beneficiarios del derecho o los derechos en cuestión. Lo más frecuente es que las obligaciones se dividan en "estratos" que corresponden a los deberes de: a) respetar, b) proteger, c) promover y d) hacer efectivo cada uno de los derechos incluidos en el Pacto. Cada una de estas responsabilidades jurídicas puede comportar obligaciones más específicas en lo tocante a la <<conducta>> (es decir, a la acción o a la inacción) y a los <<resultados>> (es decir, a los fines)"[154].

Así, respecto de la expresión "... se compromete a adoptar medidas,... por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de

[153] http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs16_sp.htm {visita: marzo de 2007}.
[154] *Ibíd.*

medidas legislativas. Concluye que requiere que todos los Estados Partes comiencen inmediatamente a adoptar medidas encaminadas a conseguir el goce pleno por todos de todos los derechos proclamados por el Pacto. En muchos casos, la adopción de medidas legislativas será indispensable para convertir en realidad los derechos económicos, sociales y culturales, pero las leyes por sí mismas no son una respuesta suficiente en el plano nacional. Será necesario que los gobiernos adopten medidas administrativas, judiciales, políticas, económicas, sociales, educacionales y de muchos otros tipos para asegurar a todos el disfrute de estos derechos.

Respecto de la expresión, "para [lograr] progresivamente la plena efectividad de los derechos", señala que:

> "… a menudo se interpreta erróneamente que el elemento de <<obligación progresiva>> incluido en el Pacto significa que sólo una vez que un Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto. Esa no es la intención de la cláusula en cuestión. Al contrario, el deber en cuestión obliga a todos los Estados Partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza nacional, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. La interpretación de esta cláusula nunca debe conducir a pensar que permite a los Estados aplazar indefinidamente sus esfuerzos para asegurar el goce de los derechos proclamados en el Pacto"[155].

Mientras que determinados derechos, por su propia naturaleza, pueden prestarse más a hacerse efectivos en función de la "obligación progresiva", está claro que muchas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto han de cumplirse inmediatamente. Esto se aplicaría en particular a las disposiciones no discriminatorias y a la obligación de los Estados Partes de abstenerse de violar activamente los derechos económicos, sociales y culturales o de anular las medidas protectoras legales o de otro tipo relacionadas con esos derechos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido la importancia esencial de que los Estados adopten medidas legislativas apropiadas e instituyan recursos legales. La necesidad de

[155] *Ibíd*.

aplicar las disposiciones del Pacto mediante legislación interna está en consonancia con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en que se estipula que "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". De hecho, con frecuencia el Pacto exige que se adopten medidas legislativas cuando la legislación vigente se contradice con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.

En los Principios de Limburgo, relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se subraya que "Los Estados Partes deberán dotarse de recursos efectivos, tales como las apelaciones ante un magistrado, cuando sea necesario"[156] (Principio 19).

Dado que aún no existe un procedimiento para la presentación de quejas individuales a tenor del Pacto, la plena aplicación de los derechos que contiene este instrumento depende tanto o más de la existencia de leyes y recursos apropiados a nivel nacional.

> "Como mínimo, las judicaturas nacionales y locales de los Estados Partes deben considerar que normas internacionales de derechos humanos como el Pacto constituyen una ayuda para la interpretación del derecho interno y aseguran que éste se interpreta y aplica en consonancia con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado de que trate. Desde la perspectiva del derecho internacional, el principio fundamental es que los tribunales deben evitar que los gobiernos de sus respectivos países incurran en la violación de los términos de un tratado internacional que hayan ratificado"[157].

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado que esta obligación existe independientemente de que se produzca un aumento en los recursos disponibles, con lo que reconoce que todos los recursos existentes deben dedicarse de la manera más eficaz posible a hacer efectivos los derechos proclamados en el Pacto.

---

[156] http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/ed4316d20459fba3c12569 9700510241/$FILE/G0044707.pdf {visita: marzo de 2007}.

[157] http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs16_sp.htm {visita: marzo de 2007}.

"Ninguna disposición legal que permita imponer una limitación podrá interpretarse en el sentido de anular alguno de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto. El objetivo principal del párrafo 2 del artículo 5 es garantizar que ninguna disposición del Pacto se interprete de forma que menoscabe las disposiciones de la legislación nacional o de cualquier otro instrumento legal ya en vigor o que pueda llegar a estarlo y que otorguen un trato más favorable a las personas protegidas"[158].

No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado

Acerca del derecho a la educación indica:

"Artículo 13: 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean

[158] *Ibid.*

apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado"[159].

La Teoría Constitucional e Internacional de los Derechos Humanos señala que los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en tratados internacionales constituyen normas imperativas de derecho internacional general o de *ius cogens*, y de rango supraconstitucional.

Alirio Uribe Núñez[160] sostiene que es posible distinguir 14 actividades del Estado a favor de los Desc:

"1. De no discriminar en el ejercicio del derecho.

2. Adoptar medidas inmediatas: Legislativas, administrativas, judiciales, económicas y educativas.

3. Obligación de garantizar los niveles esenciales de los Desc. a toda la población satisfaciendo un mínimo de subsistencia que permita garantizar una vida digna.

[159] http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm {visita marzo de 2007} El subrayado es nuestro.

[160] En «Aprendiendo sobre los DESC» … op. cit.

4. Obligación de reconocer legalmente los Desc y adecuar el marco legal para posibilitar el ejercicio de los Desc.

5. Obligación de proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos para garantizar los Desc.

6. Obligación de producir y publicitar información sobre los Desc.

7. Obligación de satisfacción, incluye la progresividad de los Desc y su correlativa prohibición de regresividad, es decir, de mantener los niveles de calidad de vida.

8. Obligación de respeto, que consiste en la no interferencia del Estado en la libertad de acción y uso de los recursos propios de las personas para satisfacer los Desc.

9. Obligación de protección, impidiendo que las personas naturales o jurídicas (empresas nacionales e internacionales) violen los Desc de los ciudadanos.

10. Obligación de sancionar a los delitos de los servidores públicos y particulares en los casos de corrupción que obstaculizan la realización y violen los Desc.

11. Obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles para satisfacer los Desc.

12. Obligación de adoptar una estrategia nacional para cada uno de los Desc en que se definan los objetivos para el desarrollo de las condiciones de acceso a los derechos, se determinen los recursos disponibles para alcanzar estos objetivos, la forma eficaz y equitativa para emplear los recursos, metas claras de avance con sistema de monitoreo y verificación.

13. Garantizar la protección de los sectores colocados en situación de vulnerabilidad.

14. Tener información disponible y clara con indicadores actualizados que permitan saber cuál es la situación de cada derecho, pudiendo así adoptar y conducir políticas públicas para la realización de los Desc".

Chile promulgó en el año 1971 la ley 17.398[161] (9 de enero de 1971) que reguló la institución de los partidos políticos; la libertad de opinión;

[161] El texto en http://books.google.cl/books?id=VvKS5ZGkPLQC&pg=PA1630&lpg=PA1630&dq=ley+17.398+(9+de+enero+de+1971&source=bl&ots=NqmbLkS_UP&sig=uWGWvZfHF9_dUh0WNf3RpmDKaHE&hl=es419&sa=X&ei=70vTUaW6JMeigL0yYHYDQ&ved=0CCEQ6

la libertad de información; el establecimiento de estaciones de televisión; el derecho de reunión; la inviolabilidad de la correspondencia epistolar y telegráfica y de las comunicaciones telefónicas y reguló a la fuerza pública.

En lo relativo a los derechos sociales, económicos y culturales, estableció el marco más protector que ha existido hasta ahora en la historia del Derecho nacional. Reguló la educación y estableció lo siguiente: "La educación básica es obligatoria: La educación es una función primordial del Estado, que se cumple a través de un sistema nacional del cual forman parte las instituciones oficiales de enseñanza y las privadas que colaboren en su realización, ajustándose a los planes y programas establecidos por las autoridades educacionales"[162].

Respecto de las universidades se dispuso que las estatales y las particulares reconocidas por el Estado eran "personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país.

AEwAg# v=onepage&q= ley%2017.398% 20(9%20de%20enero% 20de%201971&f=false (visita: junio de 2007).

[162] "La organización administrativa y la designación del personal de las instituciones privadas de enseñanza serán determinadas por los particulares que las establezcan, con sujeción a las normas legales.

Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley.

La educación que se imparta a través del sistema nacional será democrática y pluralista y no tendrá orientación partidaria oficial. Su modificación se realizará también en forma democrática, previa libre discusión en los organismos competentes de composición pluralista.

Habrá una Superintendencia de Educación Pública, bajo la autoridad del Gobierno, cuyo Consejo estará integrado por representantes de todos los sectores vinculados al sistema nacional de educación. La representación de estos sectores deberá ser generada democráticamente.

La Superintendencia de Educación tendrá a su cargo la inspección de la enseñanza nacional.

Los organismos técnicos competentes harán la selección de los textos de estudio sobre la base de concursos públicos a los cuales tendrán acceso todos los educadores idóneos, cualquiera que sea su ideología. Habrá facilidades equitativas para editar y difundir esos textos escolares, y los establecimientos educacionales tendrán libertad para elegir los que prefieran".

El acceso a las Universidades dependerá exclusivamente de la idoneidad de los postulantes, quienes deberán ser egresados de la enseñanza media o tener estudios equivalentes que les permitan cumplir las exigencias objetivas de tipo académico"[163].

Finalmente señalaba:

"El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares.

El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores.

Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud".

A mayor abundamiento se agregó al numeral 10 de la Constitución un número 17 que indicaba:

"El derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional. El Estado deberá remover los obstáculos que limiten en el hecho, la libertad e igualmente de las personas y grupos, y garantizará y promoverá su acceso a todos los niveles de la educación y la cultura y

[163] Agregaba la disposición: "El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la carrera académica se hará tomando en cuenta su capacidad y aptitudes. El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes. Los estudiantes universitarios tienen derecho a expresar sus propias ideas y a escoger, en cuanto sea posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefieran".

a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos, a través de sistemas e instituciones que señale la ley"[164].

El Acta Constitucional número 3 de 13 de septiembre de 1976[165] (Decreto Ley 1552) vino a regular los derechos y deberes constitucionales y en materia de derechos de la tercera generación estableció, en el artículo 1 número 13, el derecho a la educación.

"La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida y, para ello, se promoverá en los educandos el sentido de responsabilidad moral, cívica y social; el amor a la Patria y sus valores fundamentales, el respeto por la dignidad del ser humano y el espíritu de fraternidad entre los hombres y de paz entre los pueblos.

Los padres tienen el derecho preferente de educar a sus hijos, y la facultad de escoger el establecimiento de enseñanza. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de estos derechos.

Es deber de la comunidad nacional contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación. El Estado debe atender las necesidades de la educación como una de sus funciones prioritarias.

La educación básica es obligatoria. El Estado deberá mantener las escuelas gratuitas que, para este efecto, sean necesarias y asegurar el acceso a la educación media de quienes hayan egresado del nivel básico, atendiendo sólo a la capacidad de los postulantes.

Corresponderá asimismo al Estado fomentar el desarrollo de la educación superior en conformidad a los requerimientos y posibilidades del país, contribuir a su financiamiento y garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo únicamente a la capacidad e idoneidad de los postulantes.

---

[164] "Las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, Cooperativas y demás organizaciones sociales mediante las cuales el pueblo participa en la solución de sus problemas y colabora en la gestión de los servicios del Estado y de las Municipalidades, serán personas jurídicas dotadas de independencia y libertad para el desempeño de las funciones que por la ley les correspondan y para generar democráticamente sus organismos directivos y representantes, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros.
En ningún caso esas instituciones podrán arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado".

[165] El texto en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6656.

La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales tanto públicos como privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles".

Respecto de la función social de la propiedad se regulaba en el numeral 16 lo siguiente:

"Solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes de energía productiva para el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes".

En el número 19 se reguló el derecho a la salud:

"El Estado asume la responsabilidad de garantizar el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones integradas de salud.

Es deber preferente del Estado la ejecución de acciones de salud, sin perjuicio de la libre iniciativa particular en la forma y condiciones que determine la ley".

En el número 20, la libertad de trabajo y su protección.

"Toda persona tiene derecho al trabajo. Se prohíbe cualquier discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena en los casos que ella determine.

Toda persona tiene, asimismo, derecho a la libre elección del trabajo y a una justa retribución que asegure a ella y su familia, a lo menos, un bienestar acorde con la dignidad humana.

La ley establecerá mecanismos que contemplen formas de participación del trabajador en la comunidad humana de trabajo que constituye la empresa.

Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salud pública, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así.

La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas.

La colegiación será obligatoria en los casos expresamente exigidos por la ley, la cual sólo podrá imponerla para el ejercicio de una profesión universitaria.

No se podrá exigir la afiliación a una organización sindical como requisito para desarrollar un determinado trabajo.

La ley establecerá los mecanismos adecuados para lograr una solución equitativa y pacífica de los conflictos de trabajo, los que deberán contemplar fórmulas de conciliación y de arbitraje obligatorios.

La decisión del conflicto, en caso de arbitraje, corresponderá a los tribunales especiales de expertos, cuyas resoluciones tendrán pleno imperio, y velarán por la justicia entre las partes y el interés de la comunidad.

En ningún caso podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado o de las Municipalidades, como tampoco las personas que trabajen en empresas que atienden servicios de utilidad pública, o cuya paralización cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional".

21.- El derecho a la seguridad social.

"Corresponderá al Estado formular la política nacional de seguridad social, controlar el funcionamiento del sistema y asegurar el derecho preferente de los afiliados a efectuar su operación.

La ley establecerá un sistema de seguridad social que satisfaga de modo uniforme, solidario y suficiente los estados de necesidad individuales y familiares producidos por cualquier contingencia y, especialmente, por los de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo, mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras".

Se aprecia en estas Actas el debate que hubo al interior del Régimen Cívico-Militar acerca de cuál era el mejor modelo económico social para implantar en el país. Hasta el año 1976 aún mantenía fuerza la visión más socializante que concebía un Estado activo en la solución de los problemas.

Todo ello tendió a cambiar una vez que el Gobierno fue controlado por quienes promovían las ideas de los economistas norteamericanos de la llamada Escuela de Chicago, presente en Chile desde el año 1955 a través de la Universidad Católica, que reservaban al Estado un rol pasivo retirándolo de la actividad económica.

A nombre de la libertad económica e invocando el principio de subsidiariedad retiraron al Estado de la satisfacción directa de las demandas que surgían desde los derechos económicos, sociales y culturales.

Se dejó al propio individuo la responsabilidad de satisfacer estas necesidades mediante la celebración de contratos con empresas privadas que vinieron a asumir funciones tradicionalmente consideradas como servicios públicos. Se produjo entonces una contradicción insalvable entre el lucro empresarial y la satisfacción de la necesidad económica, social y cultural.

Para lograr este objetivo, la dictadura dictó una abundante normativa cuyo efecto más importante fue el deterioro de los derechos económicos, sociales y culturales, incluso respecto de la propia normativa constitucional dictada por el Régimen a través del Acta Constitucional número 3.

No se ha reparado suficientemente en esta cuestión, a saber, que a partir de 1977 hubo un claro retroceso, una rectificación de las políticas públicas, lo que generó un conflicto al interior del Gobierno y cuya máxima expresión es, a mi juicio, la salida del General Gustavo Leigh de la Junta de Gobierno.

Este mismo año 1977 renunciaron a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución los juristas Alejandro Silva Bascuñán (marzo), Enrique Evans de la Cuadra (abril) y se pidió en mayo la renuncia a Jorge Ovalle.

Hay que tener presente que Chile ratificó el 10 de febrero de 1972 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Es relevante no perder de vista que se ha entendido que las obligaciones de los Estados respecto de los derechos humanos.

> "… generan deberes directos e inmediatos de los Estados Partes, deberes que no están subordinados a la obligación de adoptar disposiciones al respecto por el derecho interno...El art., 2 de la Convención...no obstaculiza la acción directa en el derecho interno de la Convención y el cumplimiento en principio, inmediato, necesario y no condicional de sus normas... el artículo 2 se limita a agregar el compromiso en el caso de que los derechos y libertades no estuviesen ya garantizados por el Derecho interno de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias"[166].

¿Si las normas internacionales son en este punto directamente vinculantes para los Estados, y surge para ellos la obligación de adoptar las medidas que fueren necesarias, qué ocurre cuando el Estado realiza exactamente la conducta contraria, es decir, deroga las normas protectoras? Es claro que el Estado se constituye en infractor de sus deberes para con las personas que habitan en su territorio.

¿Cuál es entonces el alcance de esta legislación dictada por un Estado infractor? La misma debe ser interpretada de la forma más restrictiva posible y limitando de manera significativa su capacidad lesiva[167]. Además corresponde a los particulares actuar ante los órganos internacionales en busca de protección frente al Estado infractor y obtener la derogación de las normas incompatibles con los deberes internacionales contraídos por el Estado[168].

Por esas paradojas tan típicas de la historia, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigencia el 27 de mayo de 1989, es decir, bajo el Gobierno que dictó la Carta Constitucional que lo violaba.

En 1999 entró en vigencia el Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales) suscrito el 17 de noviembre de 1988.

---

[166] GROS ESPIELL, Héctor, op. cit. pp. 66, 67 y 68.

[167] Hay norma expresa en esta materia en el Pacto de San José que dispone en su artículo 29 letra c) que se prohíbe toda interpretación que lleve a "excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática de gobierno".

[168] Este asunto fue planteado a la Corte Interamericana. Véase el Anexo.

Bajo el Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia se firmó el Protocolo en el mes de junio de 2001.

Señala la doctrina constitucional que en caso de conflicto de un mismo derecho económico, social o cultural al interior del bloque de constitucionalidad, por ejemplo, entre aquel asegurado por el texto de la Constitución formal y aquel asegurado por una fuente normativa de origen internacional, debe primar aquel precepto que mejor asegure el derecho, porque así lo ordena el artículo 5º inciso 2º de la Ley Fundamental, que se relaciona con las Normas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

A pesar que el tratado sobre Desc está vigente en Chile sólo desde que se publicó la ley promulgatoria, resulta en todo caso aplicable el artículo 18 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados relativo a la obligación de no frustrar el objeto y fin de un tratado antes de su entrada en vigor, y que impide al Estado firmante vulnerar su objeto luego de la firma.

Se dispone que un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado: a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado o, b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el periodo que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que esta no se retarde indebidamente.

El Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales es vinculante para el Estado de Chile, y por ende para su Gobierno, desde 1971, por lo tanto, la no actuación del Estado chileno a favor de la vigencia de estos derechos, por preferir la lógica económica del mercado, acarrea responsabilidades para el mismo.[169]

IV. QUÉ HACER

[169] En el año 2006, a propósito de los 50 años de presencia de la Escuela de Chicago en la PUC, se escribieron numerosos artículos relativos al impacto del neoliberalismo. Incluso entre los propios defensores de las fórmulas liberales hubo consenso en que las mismas generaban desigualdad.
Ricardo French Davis expresó a La Nación, en entrevista publicada en abril de 2006, que el legado de los "chicagones" fue la desigualdad.

El encuentro se ha convocado para establecer acciones concretas que mejoren la situación de la universidad estatal como consecuencia de la asunción por parte del Estado de sus responsabilidades para con ella, y con la totalidad de las universidades estatales.

Proponemos:

1. Promover, usar, reposicionar la voz "universidad estatal tradicional acreditada" frente a las expresiones universidad pública, universidad acreditada.

Al emplear la voz acreditada como único elemento de adjetivación y como factor de identidad perdemos el poder de la voz Universidad de Chile, universidad tradicionalmente de calidad, y nos igualamos con otras universidades acreditadas que carecen de una trayectoria de calidad.

La sociedad relaciona la calidad con nuestro nombre y no se ve razón alguna para sustituir esto por la difusa expresión "acreditada".

2. Contribuir a la expansión de la visión de la universidad estatal como institución integral, humanista, no sujeta a la ideología del mercado, e incorporada a la sociedad del conocimiento y la globalización cooperativa.

3. La universidad no debe autodenominarse como universidad compleja sino que debe denunciar que llamar universidad a quien sólo realiza actividad docente es una situación de empobrecimiento. Cabría pensar en otra denominación para estas entidades y reservar la de universidad a las que lo son auténticamente según la tradición nacional.

Proponemos llamar a dichas entidades Instituciones Formadoras de Profesionales (IFP).

4. Transformar el problema de la responsabilidad del Estado en un problema país desplegando para ello un conjunto de acciones que convoquen a las autoridades de Gobierno y parlamentarios así como a empresarios, dirigentes sindicales, representantes de organizaciones gubernamentales, asociaciones de padres y apoderados y asociaciones de estudiantes a discutir el tema.

En cada Facultad debería organizarse una mesa redonda a este respecto, preparatoria de un gran encuentro nacional que convoque a los más relevantes actores políticos, sociales y culturales del país en torno al tema de la responsabilidad del Estado con sus universidades.

5. Conformar un grupo de expertos en política pública, educación, economía, Derecho, invitando a todas las universidades estatales para

que diseñen una propuesta de política pública en una óptica institucional, integral, humanista.

6. Conformar un grupo de expertos en derecho para que diseñe una estrategia destinada a la presentación por parte de particulares de una denuncia contra el Estado de Chile por violación del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en particular por la regresión constitucional y legislativa experimentada en los últimos 27 años.

7. Pedir al mismo grupo de juristas que prepare un proyecto de Reforma Constitucional en que se consagre el derecho a la educación superior, de forma tal que la regulación constitucional sea expresión cabal de las obligaciones del Estado de Chile en tanto obligado por el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

8. Formar un centro de investigación destinado a analizar el fenómeno universitario nacional e internacional, así como al diseño de políticas públicas en esta materia.

ANEXO

Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la convención (OC-14)[170]

III.

"… 31. La primera pregunta planteada por la Comisión se refiere a los efectos jurídicos de una ley que manifiestamente viole las obligaciones contraídas por el Estado al ratificar la Convención. Al contestar la pregunta la Corte entenderá la palabra "ley" en su sentido material y no formal.

32. Implícitamente, esta pregunta viene a referirse a la interpretación de los artículos 1 y 2 de la Convención que establecen el compromiso de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sometida a su jurisdicción y a adoptar, en su caso, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

[170] El texto en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/20/pr/pr10.pdf

33. Naturalmente, si se ha contraído la obligación de adoptar las medidas aludidas, con mayor razón lo está la de no adoptar aquellas que contradigan el objeto y fin de la Convención. Estas últimas serían las "leyes" a que se refiere la pregunta planteada por la Comisión.

34. La pregunta se refiere únicamente a los efectos jurídicos de la ley desde el punto de vista del derecho internacional, ya que no le corresponde a la Corte pronunciarse sobre los mismos en el orden interno del Estado interesado. Esa determinación compete de manera exclusiva a los tribunales nacionales y debe ser resuelta conforme a su propio derecho.

35. Una cosa diferente ocurre respecto a las obligaciones internacionales y a las responsabilidades que se derivan de su incumplimiento. Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno. Estas reglas pueden ser consideradas como principios generales del derecho y han sido aplicadas, aun tratándose de disposiciones de carácter constitucional, por la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia [Caso de las Comunidades Greco-Búlgaras (1930), Serie B, No. 17, pág. 32; Caso de Nacionales Polacos de Danzig (1931), Series A/B, No. 44, pág. 24; Caso de las Zonas Libres (1932), Series A/B, No. 46, pág. 167; Aplicabilidad de la obligación a arbitrar bajo el Convenio de Sede de las Naciones Unidas (Caso de la Misión del PLO) (1988), págs. 12, a 31-2, párr. 47]. Asimismo estas reglas han sido codificadas en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

36. Es indudable que, como se dijo, la obligación de dictar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención, comprende la de no dictarlas cuando ellas conduzcan a violar esos derechos y libertades.

37. Ya en una ocasión anterior esta Corte ha dicho: Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención **[***Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención*

Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párr. 26].

38. Para el caso de que un Estado emitiere una ley contraria a la Convención, esta Corte ha dicho. [q]ue la Comisión es competente, en los términos de las atribuciones que le confieren los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar cualquier norma del derecho interno de un Estado Parte como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla o adherir a ella *[. . .] (Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, supra 37, parte resolutiva 1).*

39. Como consecuencia de esta calificación, podrá la Comisión recomendar al Estado la derogación o reforma de la norma violatoria y para ello es suficiente que tal norma haya llegado por cualquier medio a su conocimiento, haya sido o no aplicada en un caso concreto. Esta calificación y recomendación pueden ser hechas por la Comisión directamente al Estado (art. 41.b) o en los informes a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Convención.

40. Otro es el tratamiento que el mismo problema tendría ante la Corte. En efecto, en ejercicio de su competencia consultiva y en aplicación del artículo 64.2, la Corte puede referirse a la eventual violación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos por una norma interna o meramente a la compatibilidad entre esos instrumentos. Pero, en cambio, si se trata de su jurisdicción contenciosa, el análisis hay que hacerlo de otra manera.

41. Es conveniente señalar, en primer lugar, que una ley que entra en vigor no necesariamente afecta la esfera jurídica de personas determinadas. Puede suceder que esté sujeta a actos normativos posteriores, al cumplimiento de ciertas condiciones o, llanamente, a su aplicación por funcionarios del Estado, antes de afectar esa esfera. O puede ser que, en cambio, las personas sujetas a jurisdicción de la norma se afecten por la sola vigencia de la misma. A estas últimas normas y a falta de mejor denominación, la Corte las llamará "leyes de aplicación inmediata" en el curso de esta opinión.

42. En el caso de que la ley no sea de aplicación inmediata y no haya sido aún aplicada a un caso concreto, la Comisión no puede comparecer ante la Corte para someter un caso contra el Estado con base en la sola emisión de la ley. La ley que no es de aplicación inmediata es mera facultad dada a las autoridades para tomar medidas de acuerdo con ella. No representa, *per se*, violación de los derechos humanos.

43. En el caso de las leyes de aplicación inmediata, tal como han sido definidas anteriormente, la violación de los derechos humanos, individual o colectiva, se produce por el solo hecho de su expedición. Así una norma que despojara de algunos de sus derechos a una parte de la población, en razón, por ejemplo, de su raza, automáticamente lesiona a todos los individuos de esa raza.

44. Cuando se trate de aquellas normas que solamente violan los derechos humanos cuando se aplican, para evitar que tales violaciones se consumen, la Convención contempla los mecanismos de las medidas provisionales (art. 63.2 de la Convención, art. 29 del Reglamento de la Comisión).

45. La razón de que la Comisión no pueda someter a la Corte casos de leyes que no sean de aplicación inmediata y que aún no hayan sido aplicadas, es que, conforme al artículo 61.2 de la Convención, "[p]*ara que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50*" y para que esos procedimientos puedan ser iniciados es indispensable que la Comisión reciba una comunicación o petición que contenga una denuncia o queja de una violación concreta de derechos humanos respecto de individuos determinados.

46. La exigencia de que se trate de individuos determinados se desprende del artículo 46.1.b que exige que la petición o comunicación *"sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva"* y del artículo 46.2.b que no requiere el agotamiento de los recursos internos y exime de la exigencia del plazo mencionado cuando "*no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos* [. . .]".

47. Lo expresado en los párrafos anteriores ha sido también sostenido por la Corte Europea de Derechos Humanos a partir de los casos Klass and others (Judgment of 6 September 1978, Series A No. 28), Marckx (Judgment of 13 June 1979, Series A No. 31) y Adolf (Judgment of 26 March 1982, Series A No. 49) al interpretar la palabra "víctima" que usa el artículo 25 del Convenio (Europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

48. Si el caso llegare a la Corte después de seguido el procedimiento indicado en los artículos pertinentes, ella tendría que considerar y

resolver si el acto que se imputa al Estado constituye una violación de los derechos y libertades protegidos por la Convención, independientemente de que esté o no de acuerdo con la legislación interna del Estado y, en caso afirmativo, que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y, si ello fuere procedente, que se reparen las consecuencias del acto violatorio y se pague una indemnización.

49. La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos. No existe en la Convención disposición alguna que permita a la Corte decidir, en el ejercicio de su competencia contenciosa, si una ley que no ha afectado aún los derechos y libertades protegidos de individuos determinados es contraria a la Convención. Como antes se dijo, la Comisión sí podría hacerlo y en esa forma daría cumplimiento a su función principal de promover la observancia y defensa de los derechos humanos. También podría hacerlo la Corte en ejercicio de su función consultiva en aplicación del artículo 64.2 de la Convención.

50. La Corte concluye que la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención constituye una violación de ésta y que, en el evento de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad internacional para el Estado.

IV.

51. La segunda pregunta de la Comisión se refiere a las obligaciones y responsabilidades de los agentes o funcionarios del Estado que den cumplimiento a una ley violatoria de la Convención.

52. El derecho internacional puede conceder derechos a los individuos e, inversamente, determinar que hay actos u omisiones por los que son criminalmente responsables desde el punto de vista de ese derecho. Esa responsabilidad es exigible en algunos casos por tribunales internacionales. Lo anterior representa una evolución de la doctrina clásica de que el derecho internacional concernía exclusivamente a los Estados.

53. Sin embargo, actualmente la responsabilidad individual puede ser atribuida solamente por violaciones consideradas como delitos internacionales en instrumentos que tengan ese mismo carácter, tales como los crímenes contra la paz, los crímenes de guerra y los crímenes

contra la humanidad o el genocidio que, naturalmente, afectan también derechos humanos específicos.

54. En el caso de los delitos internacionales referidos, no tiene ninguna trascendencia el hecho de que ellos sean o no ejecutados en cumplimiento de una ley del Estado al que pertenece el agente o funcionario. El que el acto se ajuste al derecho interno no constituye una justificación desde el punto de vista del derecho internacional.

55. Lo expuesto en los párrafos anteriores ha sido consignado en numerosos instrumentos internacionales. Basta señalar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció en su resolución Nº 764 del 13 de julio de 1992 respecto del conflicto de la ex Yugoslavia, "*que quienes cometan u ordenen la comisión de violaciones graves de los Convenios* [de Ginebra, 1949] *son considerados personalmente responsables de dichas violaciones*". Posteriormente, el mismo Consejo de Seguridad aprobó en la resolución Nº 808 del 22 de febrero de 1993 la creación del Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los presuntos Responsables de Violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el Territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991. El artículo 7.4 del Estatuto de dicho Tribunal Internacional, aprobado en la resolución Nº 827 del 25 de mayo de 1993, dice: *"El hecho de que el inculpado haya actuado en cumplimiento de una orden impartida por un Gobierno o por un superior no le eximirá de responsabilidad penal, pero podrá considerarse circunstancia atenuante si el Tribunal Internacional determina que así lo exige la equidad"*. Esta disposición es similar al artículo 8 de la Carta del Tribunal Militar Internacional o Carta de Nüremberg, anexa al Acuerdo de Londres del 18 de agosto de 1945.

56. En lo que concierne a los derechos humanos protegidos por la Convención, la competencia de los órganos establecidos por ella se refiere exclusivamente a la responsabilidad internacional del Estado y no a la de los individuos. Toda violación de los derechos humanos por agentes o funcionarios de un Estado es, como ya lo dijo la Corte, responsabilidad de éste **(***Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 170; Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 179)*. Si constituyere, adicionalmente, un delito internacional generará, además, responsabilidad individual. Pero la Corte entiende que la Comisión no pretende que se le absuelvan los interrogantes que surgen de esta hipótesis.

57. La Corte concluye que el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que lo ejecutaron.58.Por las razones expuestas,

LA CORTE**,** por unanimidad, DECIDE que es competente para rendir la presente opinión consultiva.

Y ES DE OPINION por unanimidad, 1.Que la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de ésta y, en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado. 2. Que el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención, genera responsabilidad internacional para tal Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya per se un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que ejecutaron el acto.

Redactada en castellano e inglés, haciendo fe el texto en castellano, en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el día 9 de diciembre de 1994.

Secretario

APARTADO II
PRESENTACIÓN ANTE EL RELATOR ESPECIAL PARA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Santiago de Chile, 24 de agosto de 2011

Señor
KISHORE SINGH
Relator Especial para el derecho a la Educación
Presente

Estimado señor Relator

La Asociación de Académicos de la Universidad de Chile (ACAUCH), la Asociación de Académicos de la Universidad del Biobío (sede Chillán) y el Foro de Educación Nacional para Todos, venimos por este acto en poner en su conocimiento un conjunto de antecedentes relativos a la falta de eficacia del derecho a la educación en Chile.

La información que aportamos pone en tela de juicio el cumplimiento de los deberes jurídicos del Estado de Chile para dar cabal satisfacción al derecho a la educación consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, normativa internacional actualmente vigente en Chile.

Presentamos este informe invocando nuestra calidad de organismos de base representativos de la comunidad.

Para estos efectos otorgamos mandato al abogado y profesor universitario, don Eric Eduardo Palma, quien remite esta presentación en nuestro nombre y en el de los profesores que apoyan nuestra presentación.

Atentamente

Asociación de Académicos de la U. de Chile (ACAUCH) (p.p.)
Asociación de Académicos de la U. del Biobío (sede Chillán) (p.p.)
Asociación de Académicos, U. de Antofagasta (p.p.)
Foro Nacional de Educación para Todos de Chile (p.p.)

INFORMACIÓN PROPORCIONADA AL RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, DON KISHORE SINGH, RESPECTO DEL INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO DE CHILE DE SUS DEBERES JURÍDICOS PARA CON EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Asociación de Académicos de la Universidad de Chile, la Asociación de Académicos de la Universidad del Biobío, sede Chillán, la Asociación de Académicos de la Universidad de Antofagasta, el Foro Nacional de Educación para Todos de Chile, respaldadas por profesores de distintas universidades chilenas, realiza esta presentación[1] en tanto que organizaciones de base representativas de la comunidad, y en interés del cumplimiento cabal y oportuno de los deberes jurídicos del Estado de Chile en relación con el derecho a la educación de sus habitantes[2].

Nuestro objetivo es proporcionar información al Relator Especial respecto del derecho a la educación y en particular el acceso a la educación superior, sin perjuicio de algunas menciones tangenciales al derecho a la educación a nivel primario y secundario[3]. Esta información

[1] Nos asesora en esta presentación el profesor Dr. Eric Eduardo Palma. Mucho agradeceremos que cualquier comunicación que desee mantener con nosotros se gestione a través de su persona en el correo electrónico ericepalma@yahoo.es

[2] Entendemos que esta presentación es un caso de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la *Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior* aprobada por la Unesco (1997), que señala: "Se debe considerar y reconocer a las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior como una fuerza que puede contribuir en gran medida al progreso de la educación y que, por consiguiente, deben participar, junto con otros actores y partes interesadas, en la determinación de las políticas de enseñanza superior".

[3] A este respecto el Colegio de Profesores presentó en el mes de enero de 2011 antecedentes a la UNICEF denunciando la política gubernamental como atentatoria a los derechos de los niños de Chile. Véase:
http://www.colegiodeprofesores.cl/images/stories/cartasypdf2011/cartauniceffinal13ene011.pdf y

viene a poner en tela de juicio que el Estado de Chile cumpla con los mandatos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuerpo normativo plenamente vigente en nuestro país.

Nuestro planteamiento central en esta presentación es que el Estado de Chile: 1. No está cumpliendo con el deber de implantar progresivamente la gratuidad de la educación en la enseñanza superior, permitiendo incluso el lucro para algunas instituciones educativas. 2. Ha violado el deber jurídico de no regresión al pasar desde una situación de gratuidad a una de pago[4]. 3. Ha violado el deber jurídico de no discriminación. Todos los cuales son deberes de ejecución inmediata. Se ha hecho presente este problema por la ciudadanía, sin embargo, el

---

http://www.colegiodeprofesores.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=615:magisterio-entrega-carta-a-unicef-para-defender-derecho-a-la-educacion-de-los-ninos

[4] Cabe recordar lo dispuesto en esta materia por el Protocolo *Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador"*, en su artículo 13. Derecho a la Educación. 1. Toda persona tiene derecho a la educación. 2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. 3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales. 4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente. 5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes".

Gobierno se empeña en aplicar una política pública que busca legalizar y legitimar esta situación contraria a Derecho.

A fin de demostrar dichas afirmaciones desarrollaremos los siguientes apartados:

I. Características del derecho a la educación consagrado en el PIDESC.
II. El derecho a la educación en el derecho chileno y vigencia del PIDESC.
III. Deberes jurídicos del Estado para dar satisfacción al derecho a la educación.
IV. Deberes jurídicos no cumplidos por el Estado de Chile en relación con el derecho a la educación.
V. Política pública violatoria del derecho a la educación consagrado en el PIDESC.
VI. Represión desmedida del Gobierno ante la demanda por una educación pública gratuita y de calidad.

I. Características del derecho a la educación consagrado en el PIDESC

En atención a la normativa del PIDESC, el derecho a la educación presenta las siguientes características: a) Es un fin en sí mismo. "Desde la perspectiva de los derechos humanos, la educación es, por lo tanto, un fin en sí misma y no un simple medio para conseguir otros fines"[5]; b) Como se señala en la Observación General número 3 se trata de un

[5] TOMASEVSKI, Katarina, "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos", CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL, ONU, versión en línea, p. 6.
Señala a este respecto: "Sin embargo, algunos economistas definen la educación como una producción eficiente de capital humano y califican todos sus aspectos de derechos humanos de elementos exógenos. La definición de la persona como capital humano diverge evidentemente de su definición como sujeto de derechos. La oposición entre los enfoques de derechos humanos y de capital humano se aprecia mejor en el caso de los niños con discapacidades físicas o de aprendizaje. Los primeros pueden verse excluidos de las escuelas porque, por ejemplo, la construcción de vías de acceso para las sillas de ruedas puede resultar demasiado onerosa; los segundos pueden quedar excluidos si se considera que la inversión necesaria para satisfacer sus necesidades de aprendizaje no tendrá una rentabilidad marginal suficiente. No cabe duda de que ese tipo de razonamiento se aparta totalmente del concepto de derechos humanos, en particular del principio de la igual valía de todos los seres humanos".

derecho con múltiples dimensiones por lo que debe tratarse como derecho económico, social y cultural y derecho civil y político[6]; De acuerdo con la Observación General número 13 de 1999 se caracteriza por su c) disponibilidad; d) accesibilidad; e) aceptabilidad; f) adaptabilidad.

La Observación número 13 señala que la enseñanza superior "debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno". Según el apartado c) del párrafo 2 del artículo 13, la enseñanza superior no "debe ser generalizada", sino sólo disponible "sobre la base de la capacidad", capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual.

II. El derecho a la educación en el derecho chileno y vigencia del PIDESC

1. El derecho a la educación en el derecho chileno

Ya la Constitución de 1818 disponía a este respecto en el Título III, Capítulo III, artículo 8: "Tendrá el Senado especialísimo cuidado de fomentar en la capital y en todas las ciudades y villas, el establecimiento de escuelas públicas e institutos o colegios, donde sea formado el espíritu de la juventud por los principios de la religión y de las ciencias".

La Constitución de 1822 en el Título VIII, Capítulo único "De la educación pública", estableció la uniformidad de la enseñanza pública en todas las escuelas y ordenó procurar establecer escuelas de primeras letras "en todas las poblaciones, en las que a más de enseñarse a la juventud los principios de la religión, leer, escribir y contar, se les instruya en los deberes del hombre en sociedad".

La Carta de 1823 dispuso en el artículo 257: "La instrucción pública, industrial y científica, es uno de los primeros deberes del Estado. Habrá en la capital dos Institutos normales; uno industrial y otro científico, que sirvan de modelo y seminario para los institutos de los departamentos. Habrá escuelas primarias en todas las poblaciones y parroquias. El código

[6] Observación General 11, Comité DESC: "… se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural. Es todos esos derechos al mismo tiempo. También es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos".

moral y entretanto un reglamento, organizará la educación de los Institutos".

La Constitución de 1828 dejó a cargo de las municipalidades: "Establecer, cuidar y proteger las escuelas de primeras letras, y la educación pública en todos sus ramos".

La normativa constitucional de 1833 estableció en el capítulo XI, "Disposiciones Generales", el deber del Gobierno de ocuparse de la educación. Obligaba al Congreso Nacional a formar un plan general de educación nacional y al Ministro del Despacho dar cuenta anualmente del estado de la educación en todo el país (en 1837 nació el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública). Se creaba una Superintendencia de Educación Pública a la que se encargaba inspeccionar y dirigir la enseñanza nacional bajo la dirección del Gobierno.

> "Artículo 153. La educación pública es una atención preferente del Gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional y el Ministro del Despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República".
>
> "Artículo 154. Habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional, y su dirección bajo la autoridad del Gobierno".

Se estableció claramente un deber estatal y se consagró indirectamente un derecho.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1925 se dictó la Ley 17.398 de 9 de enero de 1971, que modificando la Constitución dispuso en el artículo 10 nº 7:

> "La educación es una función primordial del Estado, que se cumple a través de un sistema nacional del cual forman parte las instituciones oficiales de enseñanza y las privadas que colaboren en su realización, ajustándose a los planes y programas establecidos por las autoridades educacionales.
>
> Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento de acuerdo a las normas que establezca la ley.
>
> Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones

> plenamente de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país".

Se hacía depender el acceso a las Universidades exclusivamente de la "idoneidad de los postulantes".

El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la carrera académica se haría tomando en cuenta su capacidad y aptitudes.

Se garantizaba al personal académico libertad para desarrollar las materias conforme a sus ideas (libertad de cátedra) y "dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes".

Los estudiantes universitarios tendrían derecho a expresar sus propias ideas y escoger la enseñanza y el profesor que estimaren conveniente.

Bajo la dictadura militar del General Augusto Pinochet se dictó el Acta Constitucional de septiembre de 1976 que consagró el derecho a la educación superior y el deber del Estado de financiarla. Incluso en plena dictadura se comprendía que esta materia no podía quedar entregada a la mano invisible del mercado: decía a este respecto el Acta Constitucional: "Corresponderá asimismo al Estado fomentar el desarrollo de la educación superior en conformidad a los requerimientos y posibilidades del país, contribuir a su financiamiento y garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo únicamente a la capacidad e idoneidad de los postulantes".

La Carta Constitucional Otorgada de 1980[7] estableció en el artículo 19 número 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.

[7] La Constitución fue aprobada por la Dictadura Militar. Véase para este tema de PALMA , Eric Eduardo, "De la Carta Otorgada de 1980 a la Constitución Binominal de 2005", en Derecho y Humanidades, número 13, 2008, versión en línea en http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RDH/article/viewFile/873/767.

> 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*"*.

Tal normativa fue modificada el año de 2003 y el año de 2007 y el texto vigente señala:

> "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.
>
> Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición, sin que éste constituya requisito para el ingreso a la educación básica.
>
> La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.
>
> 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 artículo 19 número 11 consagra la libertad de enseñanza[8].

La doctrina constitucional ha entendido que con esta regulación se dispone para el Estado un rol subsidiario[9]. Los estudios históricos constatan que junto a esta modificación se produjo una disminución del gasto estatal en educación[10].

2. Vigencia del PIDESC en Chile

Chile firmó el PIDESC el 16 de septiembre de 1969 y lo ratificó el 10 de febrero de 1972. De acuerdo con la interpretación de los organismos de la ONU, el Pacto se encuentra vigente en Chile desde el 3 de enero de 1976[11].

A nivel interno se entendió que se requería de un acto promulgatorio y fue el propio Gobierno Militar el que en las postrimerías de su gestión, 1989, promulgó el PIDESC. De acuerdo con dicho Pacto, que es norma jurídica vigente en Chile y por ende exigible, el Estado debe propender a la gratuidad de la educación superior.

Por su parte el artículo 5 de la Constitución dispone a este respecto: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los

---

[8] http://www.diarioconstitucional.cl/EditorFiles/File/art%2019%2010.pdf.
Para un desarrollo con mayor detalle de la situación histórica de la educación en general puede consultarse con provecho, REDONDO, Jesús, coord., *El derecho a la educación en Chile,* FLAPE, 2007: versión en línea en:
http://www.voto121.cl/documentos/docs/Derecho_a_la_EducacionenChile-FLAPE.pdf. ; también de INZUNZA H, Jorge, coord., La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile, Programa EPE, FACSO, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2009, versión en línea en:
http://www.voto121.cl/documentos/docs/Derecho_a_la_EducacionenChile-FLAPE.pdf y de REDONDO, Jesús, "La Educación chilena en una encrucijada histórica", revista DIVERSIA, número 1, Valparaíso, abril 2009, pp. 13-39, versión en línea en:
http://www.cidpa.cl/diversia/Numero1/art02.pdf.

[9] Véase por todos, JORDÁN, Tomás, "Elementos configuradores de la tutela jurisprudencial de los derechos educacionales en Chile", revista Estudios Constitucionales, año 7, núm. 1, págs.., 177-207, 2009, Talca, Chile, versión en línea en:
http://redalyc.uaemex.mx/pdf/820/82011413007.pdf.

[10] VALENZUELA, Juan Miguel, LABARRERA, Pía, y RODRIGUEZ, Paula, "Educación en Chile. Entre la continuidad y las rupturas. Principales hitos de las políticas educativas", Revista Iberoamericana de Educación, número 48, 2008, versión en línea en:
http://www.rieoei.org/rie48a06.pdf.

[11] PNUD, OHCHR, *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004).* Santiago de Chile, Noviembre de 2004, pág., 28.

derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes"[12].

Conviene tener a la vista también la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones (ratificada por Chile en 1971), que en su artículo primero entiende por discriminación "toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza".

Es ya una cuestión no debatida que "…la aplicación de las disposiciones del PIDESC, a nivel nacional e internacional, es una obligación jurídica para sus Estados Parte. Esto significa que el PIDESC tiene fuerza de ley…"[13].

---

[12] Desde la incorporación de este inciso se ha sostenido por diversos autores y la jurisprudencia, que los derechos humanos contenidos en tratados internacionales tienen una jerarquía si no supraconstitucional, al menos constitucional (TRONCOSO REPETTO, Claudio. "Control de constitucionalidad de los tratados. Análisis y comentarios del fallo del Tribunal Constitucional de 25 de agosto de 2009", *Anuario de Derechos Humanos*, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 2010, pág. 157).
JORDÁN, Tomás, en el artículo "El principio de contribución constitucional y la abrogación del principio de subsidiariedad en materia de derechos fundamentales sociales", inédito todavía, a partir de este artículo 5° inciso segundo pone en tela de juicio que sea aplicable el principio de subsidiariedad a propósito de los desc: "El problema de lo anterior es que ubica en la posición de bienes comerciables bienes jurídicos de naturaleza diferente como los sociales. Estos derechos están fundados en el valor y principio de igualdad y, en su esfera prestacional, buscan la corrección de las desigualdades con relación a aquellas personas que no pueden adquirir o proveerse determinados bienes por si mismos, y es necesario que el Estado los proporcione… El rol subsidiario del Estado no es coherente con una constitución consagradora y tuteladora de los derechos sociales… Se produce un problema de acceso al bien jurídico social, determinado por un elemento externo o extra jurídico como el económico (la posibilidad cierta de poder acceder al bien jurídico social, por ejemplo, salud), asunto que redunda en la imposibilidad de la universalidad del derecho fundamental social y la consecuencial exclusión del ejercicio de determinados derechos".

[13] OZDEN, Malik, "Un desafío de la ONU para adoptar un instrumento internacional de comunicación de quejas y de seguimiento más eficaz de la aplicación del "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (1966) (versión en línea http://www.cetim.ch/es/documents/bro3-pidesc-A4-es.pdf).

III. Deberes jurídicos del Estado para dar satisfacción al derecho a la educación

Como se ha señalado, **"**El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un instrumento jurídico internacional. Esto significa que cuando un Estado lo ratifica o se adhiere a él, se compromete a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian"[14].

Los organismos internacionales han establecido respecto de los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales, obligaciones genéricas:

> "… la obligación de respetar, que consiste en abstenerse de impedir u obstaculizar la realización de los derechos de las personas; la obligación de proteger, que consiste en adoptar las medidas para evitar que terceras personas puedan restringir o anular los derechos humanos de otras personas y; la obligación de realizar, la cual consiste en adoptar las medidas positivas para garantizar que las personas puedan acceder al ejercicio de sus derechos humanos, aún y cuando no puedan hacerlo por sus propios medios y recursos"[15].

Podemos además identificar las siguientes obligaciones específicas:

1. No discriminar en el ejercicio del derecho.

2. Adecuar el marco legal para posibilitar su ejercicio.

3. Proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos para garantizar su vigencia.

4. Producir y publicitar información sobre el derecho a la educación.

5. Obligación de satisfacción, incluye la progresividad y su correlativa prohibición de regresividad, es decir, de mantener los niveles ya alcanzados de satisfacción del derecho.

---

[14] PNUD, OHCHR, *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*, Santiago de Chile, noviembre de 2004, p. 9.

[15] *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, coord., SANDOVAL TERNA, Areli, editores Espacio Desc, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, ONU, Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. México, otros, México, D.F., diciembre de 2010, p. 14.

6. Obligación de respeto, que consiste en la no interferencia del Estado en la libertad de acción y uso de los recursos propios de las personas para satisfacer el derecho.

7. Obligación de protección, impidiendo que las personas naturales o jurídicas (empresas nacionales e internacionales) violen el derecho[16].

8. Sancionar a los delitos de los servidores públicos y particulares en los casos de corrupción que obstaculizan la realización y violen el derecho a la educación.

9. Destinar el máximo de los recursos disponibles para su satisfacción.

10. Obligación de adoptar una estrategia nacional en que se definan los objetivos para el desarrollo de las condiciones de acceso, se determinen los recursos disponibles para alcanzar estos objetivos, la forma eficaz y equitativa para emplear los recursos, metas claras de avance con sistema de monitoreo y verificación.

11. Garantizar la protección de los sectores colocados en situación de vulnerabilidad.

12. Tener información disponible y clara con indicadores actualizados que permitan saber cuál es la situación del respeto del derecho, pudiendo así adoptar y conducir políticas públicas para su realización[17].

Que se trata de obligaciones jurídicas cuya violación implica responsabilidad es hoy día una cuestión no discutida a nivel internacional. De hecho, la aprobación en el año 2008 del Protocolo Facultativo del PIDESC refuerza este carácter[18].

---

[16] Se ha dicho en este sentido: "El estado de derecho, en tanto que base de los derechos humanos, promueve y, al mismo tiempo, requiere el establecimiento de garantías jurídicas del derecho a la educación y de salvaguardias de los derechos humanos en la educación" (TOMASEVSKI, Katarina, LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. Consejo Económico y Social. Informe presentado por Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación, 2004, p. 22).

[17] URIBE NÚÑEZ, Alirio, "Aprendiendo los Desc", en *Mecanismos de exigibilidad de los desc ante los Órganos Internacionales de protección y organismos Multilaterales y de Comercio*, versión en línea en http://portal.sre.gob.mx/pcdh/libreria/libro6/07_alirio.pdf.

[18] VILLAGRA, Soledad, *Protocolo Facultativo del PIDESC: Una herramienta para exigir los DESC*, s. e., Asunción, Paraguay, 2008, expresa en este sentido: "El Protocolo permitirá a las víctimas buscar justicia para las violaciones de derechos humanos en sus derechos económicos, sociales y culturales por primera vez, buscando su reparación y haciendo responsables de sus acciones a quienes los violen. Con este mecanismo, queda muy claro que los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo los derechos a una vivienda

Se ha interpretado a través de la Observación General número 3 del Comité DESC que la expresión empleada en el PIDESC relativa a que la obligación del Estado es alcanzar progresivamente la satisfacción de los Desc. y hasta el máximo de los recursos de que disponga, no constituye una causal para justificar la inacción. Lo que el tratado señala es que:

> "… aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción"[19].

Incluso en un contexto de carencia de recursos, ha dicho el Comité en su Observación General número 3, el Estado debe velar porque se alcancen los contenidos mínimos o niveles esenciales de disfrute del derecho[20].

Se ha indicado que:

> "…La prohibición de regresividad en las condiciones económicas, sociales y culturales de un país es parte del principio de progresividad, pues busca también limitar las situaciones que causan un retroceso con relación a los logros ya obtenidos. Tampoco es una obligación absoluta… una regresión en cuanto a las condiciones económicas, sociales y culturales de la población no es necesariamente una violación del principio de no regresividad, siempre y cuando el Estado siga utilizando el máximo de los recursos disponibles. Por otro lado, también se producen ciertas situaciones excepcionales en las que el

---

adecuada, alimentación, salud, educación y trabajo, no son una mera cuestión de caridad, ni concesiones de quienes tienen el poder, sino derechos que pueden ser reclamados sin discriminación de ningún tipo. La combinación del mecanismo de petición, el de investigación y la posibilidad de medidas provisionales, contribuirá a un conjunto de jurisprudencia sobre estos derechos, ayudando de esta manera a los Estados a asegurar su implementación" –p. 5-.

[19] Citado en *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES…* op. cit. p. 18.

[20] *Ibíd.*

Estado puede limitar formalmente los DESC, con relación a las protecciones establecidas por las leyes y la Constitución de un país. Acerca de esta posibilidad, el mencionado Comité ha dicho que <<todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga>>. Por lo tanto, retrocesos en los logros alcanzados acerca de los DESC se pueden considerar violaciones de los deberes estatales, siempre que no se puedan justificar como estrictamente necesarios"[21].

Es claro que:

"La pobreza no puede ser una excusa para la inacción. El Comité mantiene que un Estado signatario de un pacto <<tiene que demostrar que ha desplegado todos los esfuerzos para movilizar los recursos de que dispone para satisfacer prioritariamente>> sus obligaciones mínimas. Cuando examina si un Estado ha respetado o no un derecho, el Comité puede tratar de determinar si: el gobierno en cuestión ha hecho un uso eficaz y equitativo de sus recursos; el acceso a sus servicios es el mismo para todos los ciudadanos; entre todas las medidas tomadas, se ha dado prioridad a las que son necesarias respecto a estos derechos"[22].

Reafirmando el Comité la existencia de obligaciones de ejecución inmediata, identifica el deber jurídico de no discriminación como un ejemplo. Al respecto, en la Observación General número 20 se indica que es un motivo de discriminación la situación social y económica de las personas[23], afirmando que estamos en presencia de un caso sistemático cuando: "…las normas legales, políticas, prácticas o las actitudes

[21] Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador,* versión en línea en http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/ desc.pdf.
[22] Véase http://www.eurosur.org/futuro/fut51.htm.
[23] Citado en *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES*… op. cit. p. 20.

culturales predominantes en el sector público o privado generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros"[24].

IV. Deberes jurídicos no cumplidos por el Estado de Chile

a) Incumplimiento de la progresividad;

b) Incumplimiento de la prohibición de regresividad;

c) Incumplimiento de la prohibición de discriminación.

El Comité DESC en la Observación General 3 señaló como ejemplos de medidas regresivas que:

> "… una vez que se hubiera alcanzado la gratuidad en el nivel de educación secundaria, se diera marcha atrás estableciendo un sistema de cuotas; o bien, que una política de privatización de un servicio público implicara disminuir los niveles de acceso a la realización de ciertos derechos, como podría ser el de la salud o la seguridad social. Para justificar este tipo de medidas, el Estado tendría que demostrar que las adoptó sólo después de haber examinado detenidamente todas las posibilidades, evaluado los efectos y utilizado plenamente sus recursos, hasta el máximo disponible"[25].

Dado que en 1971 y 1976 se garantizó constitucionalmente el derecho a la educación superior y el deber del Estado de proveerla de recursos suficientes para su normal desenvolvimiento, garantizando que los únicos requisitos de ingreso para los individuos serían sus capacidades no pudiendo privarse a nadie por razones económicas del ejercicio de este derecho, el hecho que hoy día no exista esta protección constitucional es un severo y evidente caso de violación de la prohibición de no regresividad.

El análisis del financiamiento de la educación superior por parte del Estado muestra un sostenido deterioro tratándose de la universidad estatal e incluso una mayor inversión en las universidades privadas[26]. Es

[24] *Ibíd.*
[25] *Ibíd.*
[26] Para un estudio crítico del financiamiento realizado desde una perspectiva económica, no de derechos, puede verse el excelente estudio de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, *Financiamiento en Educación Superior Estudiantil y Universitaria: Universidad de Chile, Chile y el Mundo. Modelos y Propuestas* versión en línea en

del caso que nuevamente se pretende seguir profundizando esta flagrante violación de los deberes jurídicos del Estado[27].

Como afirma Manuel Riesco:

> "En los hechos, tras haber alcanzado cerca de 7 por ciento del PIB a principios de los años 1970, hoy continúa en poco más de 4,4 por ciento del PIB. En el caso de la educación terciaria la situación es peor: Ha bajado de 0.9 por ciento del PIB hace cuatro décadas a 0,4 por ciento del PIB en la actualidad; con el agravante que ese nivel educacional concentra hoy una mayor proporción del alumnado"[28].

Por otra parte, no existe hoy por hoy una regulación constitucional de la enseñanza universitaria, lo que constituye también una situación de regresión para el contenido del derecho.

A mayor abundamiento el Estado ha permitido desde el año 1981 el lucro en la actividad universitaria, a pesar de la disposición legal que lo prohíbe[29], y ha legalizado el lucro en la educación superior profesional y

---

http://www.fech.cl/cdn/img/Financiamiento%20en%20Educaci%C3%B3n%20Superior%3B%20Estudiantil%20y%20Universitaria:%20Universidad%20de%20Chile,%20Chile%20y%20el%20Mundo%20%20Modelos%20y%20Propuestas.pdf
Para un análisis desde el Gobierno y para la totalidad del sistema, puede consultarse de MARCEL, Mario y TOKMAN, Carla, "¿Cómo se financia la Educación en Chile?", Ministerio de Hacienda, 2005, versión en línea en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21669_doc_pdf.pdf.

[27] El 19 de agosto de 2011 el actual Ministro de Educación manifestó el rechazo del Gobierno a considerar la gratuidad de la educación como una meta a alcanzar: "El ministro de Educación, Felipe Bulnes, reafirmó que la última oferta del gobierno para destrabar el conflicto estudiantil incluye financiar la educación al 40% de los jóvenes con mayor vulnerabilidad social… "quiero plantearlo con responsabilidad: no podemos dar educación gratuita a todos los chilenos". En este sentido, dijo que ello sería "una política que no es correcta. Los sectores más acomodados no tienen por qué no pagar su acceso a la educación superior". Agregó que "tenemos que avanzar en dar la mayor cantidad de apoyo, a través de becas, a los sectores más vulnerables", Diario La Tercera, versión digital, artículo en http://diario.latercera.com/2011/ 08/20/01/contenido/pais/31-80777-9-bulnes-no-podemos-dar-educacion-gratuita-a-todos-los-chilenos.shtml.

[28] RIESCO, Manuel, "NEGA", Diario el Mostrador, versión en línea en:
http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/07/08/nega/.

[29] Algunas universidades han recurrido a distintas fórmulas con apariencia de legalidad para obtener beneficios económicos directos para sus controladores. Esto ha sido denunciado reiteradamente. Véase por todos el artículo "Trampas para optimizar los lucros en las universidades privadas", Diario El Mostrador:
"http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/08/21/trampas-para-optimizar-los-lucros-en-las-universidades-privadas/.

técnico-profesional, es decir, viene atentando al principio de progresividad por cuanto alienta la educación pagada en un contexto en que la oferta estatal es casi inexistente.

Es del caso que en este año 2011 ha defendido la mantención del lucro en la educación superior y el uso de recursos del Estado por estas instituciones que lucran, y ha abierto el debate respecto de la aceptación de universidades con fines de lucro. Todas y cada una de estas actuaciones violan el deber jurídico de avanzar hacia la gratuidad. El Estado desatiende al hecho que la existencia de un pago, que se presenta como legítimo por el mismo Estado y sus agentes, implica un caso de discriminación en la medida que al mismo tiempo se desatiende la inversión en las universidades estatales. En la práctica no existe un tratamiento diferenciado a favor de las universidades estatales, lo que las obliga a operar con instrumentos y criterios de mercado, fenómeno con enorme incidencia en la matrícula y el arancel que ellas cobran.

Todo este fenómeno se da en un contexto de un Estado con superávit fiscal y con niveles de ingreso y de endeudamiento más que aceptables. Es decir, a propósito de un Estado que no presenta niveles de carencia que hagan razonable el desentenderse de sus deberes jurídicos para con la educación.

Este Estado dotado de recursos no ha proporcionado medios económicos suficientes a sus universidades, cuyos presupuestos deben ser financiados de manera muy importante por ellas mismas, lo que a su vez ha implicado un alza sostenida de los montos a pagar por los estudiantes por matrícula y aranceles, generando endeudamiento familiar, el segundo más alto del mundo, y una evidente discriminación por razones sociales y económicas.

En la práctica está ocurriendo que la decisión política del aumento de la cobertura, fenómeno económico, está dañando severamente el derecho a la educación de amplios sectores de la sociedad chilena[30]. Las

[30] La prensa oficialista destaca la cobertura como el principal aporte de las universidades privadas, desatiende el problema del costo de la educación superior y defiende el lucro (véase http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2011/08/894-387210-9-el-aporte-de-las-universidades-privadas.shtml).
Se he hecho notar que la cifra de un millón de jóvenes en la Educación Superior que enarbola el Gobierno representa sólo el 26 por ciento de los jóvenes en edad de estudiar, en circunstancias que a principios de la década del 70 se daba cobertura a un 30%. Véase el excelente estudio del economista RIESCO, Manuel, NEGA… op. cit.

familias y los jóvenes para no ser excluidos deben contraer deudas que amenazan su desarrollo personal y profesional futuro.

La OCDE ha establecido que la educación superior chilena es la más cara del mundo, sólo superada por Estados Unidos. Este fenómeno es de conocimiento público[31] y ha generado en la sociedad chilena la normal reacción ante la insistencia del Estado en desplegar una política que persiste en mantener el actual modelo.

Dichas deudas se contraen en el sistema financiero. En la práctica ha ocurrido que el mecanismo en vez de beneficiar a los estudiantes ha generado importantes ganancias para la banca:

> "En consecuencia, en el año 2010 los bancos obtuvieron una rentabilidad del 30% por la cartera revendida (50% del total) y un porcentaje cercano al 6% por la cartera retenida (50% del total). Esto quiere decir que los bancos -en promedio- percibieron una tasa de retorno del 18% real (sobre UF) por una inversión prácticamente sin riesgo. En consecuencia, incluso si los estudiantes enfrentaran una tasa de interés de 0% real por sus préstamos, los bancos habrían tenido una rentabilidad del 15% real, la cual es superior al 10.8% promedio de los créditos de consumo"[32].

Si se hiciera el ejercicio de aplicar el baremo de la razonabilidad a este conjunto de decisiones estatales, quedaría de manifiesto la falta de adecuación entre recursos, medios y fines. De entrada, la opción hecha de no invertir en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica estatales y a la vez tolerar el lucro de instituciones privadas, que reciben directa o indirectamente recursos estatales, es a

[31] Véase en este sentido , "Aranceles universitarios chilenos son los más caros del mundo después de Estados Unidos", Diario El Mostrado:
http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/21/aranceles-universitarios-chilenos-son-los-mas-caros-del-mundo-despues-de-estados-unidos/.
También el Informe OCDE en:
http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_ 1_1_1_1,00.html#d y https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer &chrome=true &srcid=0B8MT9KX61gYiN2M0ZDgwMDYtMGY5YS00NGU0LWI1M2ItMGE1M2NiNmZmN2E1&hl=es.

[32] MELLER, Patricio y MOSER, Rodrigo, "Fundamentos para un Crédito con Aval Estatal (CAE) con 0% de interés", en Diario Electrónico El Mostrador:
http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/08/19/fundamentos-para-un-credito-con-aval-estatal-cae-con-0-de-interes/.

todas luces elegir la medida más atentatoria contra la satisfacción del derecho a la educación superior y el deber de tender hacia la gratuidad.

Acerca de los demás deberes jurídicos que hemos calificado como específicos, se incumplen varios de ellos y otros se cumplen insatisfactoriamente según se precisa más adelante en este mismo documento.

V. Política pública violatoria del derecho a la educación consagrado en el PIDESC

Se ha hecho un lugar común en la política y en el derecho chileno el tratar el derecho a la educación como fenómeno económico y no jurídico. Esto implica que se trate al mismo como un bien económico que se transa en el mercado y respecto del cual se verifica una oferta y una demanda, siendo absolutamente admisible, e incluso deseado, que se pague un precio por el acceso a este bien[33].

Numerosos estudios y publicaciones promueven una comprensión de la actividad de la educación superior como si fuese un mercado. Se habla incluso del mercado universitario y de la compra y venta de instituciones de educación superior como si se tratase de fenómenos estrictamente económicos[34].

El Relator Especial para el Derecho a la Educación, señor Vernor Muñoz Villalobos, ha sido muy claro en señalar que el derecho a la educación impide que la educación sea vista como un bien de consumo. Por otra parte, la Cumbre Mundial de la Educación Superior ha resuelto

[33] TOMASEVSKI, Katarina, "*Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho*.." op., cit. p. 7, ha dicho en esta materia: "Algunos economistas clasifican la financiación pública de la educación como un gasto, mientras que para otros es una inversión. Tanto los economistas como los juristas pueden, explícita o implícitamente, definir la educación como un bien que puede comerciarse a cambio de un precio, y no como un derecho. Esas diferencias en la terminología y en los conceptos subyacentes demuestran la necesidad de promover, de manera amplia y sistemática, el enfoque de la educación conforme con los principios de derechos humanos, a fin de integrar esos derechos en las políticas y leyes nacionales vigentes en materia de educación, así como en las estrategias y los mecanismos de supervisión internacionales".

[34] Véase, por todos, los estudios de José Joaquín Brunner en http://www.brunner.cl/.

que la educación no puede quedar sujeta a las reglas de las "fábricas de grado"[35].

Como nos enseña Malik[36], numerosos textos de la ONU subrayan la primacía de los derechos humanos sobre los acuerdos económicos:

> "La Subcomisión de la Promoción y la Protección de Derechos Humanos recuerda a todos los gobiernos: <<la primacía de las obligaciones relativas a los derechos humanos en virtud del derecho internacional, por encima de las políticas y acuerdos económicos, y les pide que tengan plenamente en cuenta, en las instancias económicas nacionales, regionales e internacionales, las obligaciones y principios internacionales relativos a los derechos humanos cuando formulan políticas económicas internacionales>>; El CODESC, con ocasión de la tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, invita encarecidamente a la OMC a: <<emprender un examen de toda la gama de políticas y normas internacionales de comercio e inversiones, a fin de asegurar que sean compatibles con los tratados, la legislación y las políticas vigentes encaminados a proteger y promover todos los derechos humanos.>>".

En términos prácticos esto implica que la política pública que se impulsa y aprueba por el Gobierno en materia de educación no puede privilegiar la visión de la misma como un bien transable en el mercado educacional. Hacerlo constituye una seria amenaza para la eficacia de la vigencia del derecho a la educación y podría ser constitutiva de una violación al deber jurídico del Estado de propender a la gratuidad del acceso a la educación en sus distintos niveles.

Se ha establecido en este aspecto una clarísima vinculación entre educación de pago y pobreza: "Hacer responsables a las familias y las comunidades de la financiación de la educación aumenta las diferencias entre los ricos y los pobres"[37].

---

[35] Véase el comunicado final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, celebrada en París en julio de 2009 en:
http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf.

[36] OZDEN, Malik, "*Un desafío de la ONU para adoptar*…" op. cit. (versión en línea).

[37] TOMASEVSKI, Katarina, *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación*… op. cit. p. 10.

Lo mismo se ha planteado acerca de la relación entre educación de pago e igualdad: "Una mirada al último medio siglo muestra que movimientos poderosos se opusieron a la segregación racial y lograron que se prohibiera la discriminación racial y se impusiese a los gobiernos la obligación de eliminarla. Sin embargo, en lugar de desaparecer, la segregación ha cambiado. Los límites de la pertenencia ya no se establecen en la ley, sino que quedan determinados por el poder adquisitivo y se pone de manifiesto en el perfil racial de la segregación residencial y en la matriculación de las escuelas privadas"[38].

El caso de la educación primaria analizado por la Relatoría especial muestra la amenaza que presenta para el derecho a la educación el libre mercado: "Uno de los principales motivos para incluir la educación entre los derechos humanos era que su realización no dependiese del mercado libre, donde el acceso a la educación está determinado por el poder adquisitivo. Las dificultades recientes para mantener este principio han determinado un cambio en el vocabulario; el *derecho* a la educación se ha sustituido por el *acceso* a la educación y la obligación de los gobiernos de velar por que al menos la enseñanza obligatoria sea *gratuita* se ha atenuado colocando la palabra *gratuita* entre comillas (educación "gratuita")… La base del derecho a la educación es un sistema en el que la educación sea gratuita en los lugares donde se imparte, como ejercicio de un derecho y no en función de la capacidad de cada uno para costeársela… esta diferencia es esencial desde la perspectiva de los derechos humanos porque el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres"[39].

En Chile, el Gobierno y los economistas neoliberales insisten en desconocer este fenómeno y defienden el pago, el lucro y demonizan la intervención del Estado como proveedor de servicios educativos gratuitos: "El lucro, entendido como ganancia legítima que obtiene el dueño de un establecimiento educacional privado, contribuye a asegurar la oferta marginal óptima de educación en sus distintos niveles y tipos. Finalmente, el Estado es el gestor clave que, mediante regulaciones,

[38] TOMASEVSKI, Katarina, *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación*… op. cit. p. 26.
[39] TOMASEVSKI, Katarina, *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación*… …" op. cit., p. 7.

garantías y subsidios, articula todo el sistema para lograr que cumpla con los objetivos de calidad, eficiencia y equidad"[40].

Con el fin de justificar dicho lucro se ha puesto énfasis en que lo relevante es la calidad del servicio, discurso presente incluso en las esferas del Gobierno[41].

Por otra parte, los organismos internacionales de derechos humanos están habilitados para evaluar la política pública. Cuestión que en relación con el derecho a la educación ha sido defendida por la Relatoría Especial: "la Relatora Especial tiene intención de llevar a cabo un análisis completo de la evolución de las políticas y los modelos de ayuda para la educación como manera de aumentar la capacidad de los gobiernos a fin de que cumplan sus obligaciones con respecto al derecho a la educación… La labor de los gobiernos consiste en elaborar una estrategia de educación, regular la enseñanza fijando y aplicando normas mínimas, llevar a cabo una supervisión permanente y tomar medidas correctivas cuando proceda"[42].

Incluso se ha resuelto que los tribunales internos cuentan con esta potestad: "En Brasil, el Tribunal Supremo Federal consideró en 2005 que el Estado estaba obligado a garantizar el acceso a las guarderías y los jardines de infancia a los niños de entre 0 y 6 años de edad de conformidad con la Constitución. Se recurrió al Tribunal en relación con ese asunto en el marco de una *acción civil pública* sobre el derecho a la educación de los niños. El Tribunal subrayó que, en las situaciones en que los poderes administrativos no protegían los derechos sociales mediante

---

[40] LÜDERS, Rolf, "Financiamiento de la Educación", Diario La Tercera, columnas de opinión, versión digital en http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2011/08/895-387195-9-financiamiento-de-la educacion.shtml

[41] Véase al respecto:
http://www.mineduc.cl/biblio/documento/201005281057370.MINEDUC%20341%20.pdf
Para una visión contrapuesta sobre los efectos positivos del lucro en la actividad universitaria, véase los artículos del rector de la Universidad Icesi de Colombia, Francisco Piedrahita, en http://www.icesi.edu.co/unicesi/categoria/especial-ley30/

[42] TOMASEVSKI, Katarina, "*Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consejo Económico y Social. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho*.." op. cit. pp. 9 y 11.
Véase para esta materia el clarificador artículo de PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo, "La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas educativas", en revista Estudios Socio-Jurídicos, número 9, abril de 2007, pp. 142-165, Colombia, versión en línea en http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73390007.

políticas adecuadas de carácter público, correspondía a los tribunales proteger los derechos económicos, sociales y culturales"[43].

Existe actualmente en la sociedad chilena un debate político en relación con la educación, sosteniendo los actores involucrados (asociaciones universitarias, secundarias, colegio de profesores y el movimiento ciudadano) que estamos en presencia de una crisis del sistema de educación superior chileno[44]. La propuesta gubernamental respecto del sistema educacional así como el debate que se ha venido generando usa un determinado lenguaje, el de la racionalidad económica neoliberal. La propuesta gubernativa adopta el enfoque de bienes, oferta, demanda, satisfacción del cliente. Así se refiere a la educación como un bien público, a los "bienes públicos" que genera la educación, al mercado universitario, a financiar la oferta o financiar la demanda, etc.

La demanda ciudadana no es de perfeccionamiento del mercado, el problema de la educación chilena no es si puede o no un particular proveer lo que los economistas llaman bienes públicos, la cuestión a debatir es si el Gobierno y el Estado están o no cumpliendo con su deber jurídico y político de satisfacer el derecho a la educación[45].

Incluso el Instituto de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto y ha llamado a no desperdiciar la oportunidad histórica de avanzar en la protección del derecho a la educación[46].

La crisis se constituye a partir del nivel de endeudamiento que está experimentando la familia chilena para educar a sus hijos en la universidad y la educación superior técnico-profesional y por la mala calidad de la formación proporcionada por universidades, institutos

---

[43] *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES*… op. cit. p. 17.

[44] Para una síntesis de lo acontecido en las últimas semanas puede consultarse el artículo publicado por el diario oficialista La Tercera, "Los nuevos pasos de Bulnes y La Moneda" versión digital http://diario.latercera.com/ 2011/ 08/20/01/ contenido/reportajes/25-80746-9-los-nuevos-pasos-de-bulnes-y-la-moneda.shtmldías.

[45] El día domingo 21 de agosto se realizó una multitudinaria manifestación en apoyo de esta demanda ciudadana, que ha sido calificada como histórica desde el punto de vista de su pasividad. Véase para ilustración de la misma:
http://www.cnnchile.com/nacional/2011/08/21/artistas-entregaron-un-mensaje-para-mejorar-la-calidad-en-la-educacion/.

[46] "INHD hace llamado a asumir oportunidad histórica para mejorar la educación en Chile", en http://www.indh.cl/indh-hace-llamado-a-asumir-oportunidad-historica-para-mejorar-la-educacion-en-chile Para conocer esta institución y sus facultades puede consultarse la ley 20.405 en http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2010/10/ley20405.pdf.

profesionales y centros de formación técnica que persiguen fines de lucro. En el caso de las universidades se incurre además en una flagrante violación de la ley porque ella prohíbe el lucro en la actividad universitaria.

Las autoridades chilenas vienen incurriendo en la confusión identificada y descrita por la Relatoría Especial entre ocuparse de la educación y atender y satisfacer el derecho a la educación. Ambas tareas no son idénticas y pueden incluso llegar a ser opuestas. Así por ejemplo el fomento de la fundación de escuelas pagadas para aumentar la cobertura educacional no implica fomentar el derecho a la educación[47].

Cabe hacer presente que ya se han formulado críticas al Estado de Chile en esta materia, según da cuenta la obra *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004).* Se señala a este respecto: "28. Aunque tiene en cuenta los progresos realizados en la cobertura de educación, el Comité está preocupado por la calidad dispar de la educación que se imparte en las escuelas públicas y privadas, así como por las tasas de deserción relativamente altas, especialmente entre las adolescentes"; 58. El Comité recomienda al Estado Parte que siga intensificando sus esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en las escuelas públicas y que aborde la cuestión de la deserción, especialmente entre las adolescentes, por ejemplo prestando el apoyo adecuado a las madres adolescentes para que puedan seguir sus estudios"; "201. Al referirse a la aplicación de los artículos 13 y 14 del Pacto, los miembros del Comité preguntaron cuáles eran las tasas de alfabetización, si el conjunto de la población tenía acceso a los tres niveles de educación, por qué subvencionaba el Gobierno las escuelas privadas en vez de promover las escuelas públicas, en qué medida se

[47] En materia de educación primaria puede ocurrir perfectamente que "los costos tienen por consecuencia eludir la obligación explícita de derechos humanos de que la educación primaria debe ser gratuita" (TOMASEVSKI, Katarina, "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consejo Económico y Social. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho..." op. cit. p. 13). Véase también la reflexión a este respecto de la Corte Constitucional de Colombia en http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2027%20Comunicado%2019%20de%20mayo%20de%20 2010.php.

impartía educación gratuita en los sectores público y privado, si todos tenían acceso a la universidad y qué asistencia se prestaba con tal fin"[48].

Ante la demanda ciudadana el Gobierno ha decidido inyectar recursos al sistema ofreciendo gastar entre los años de 2012 y 2018 cuatro mil millones de dólares. Tal como se planteó la solución a la ciudadanía, quedó de manifiesto que se adoptó una pura óptica de mercado. Para el señor Presidente de la República y el Ministro de Educación, el asunto es un puro problema de precio del dinero que se pide para comprar el servicio educacional y de cómo subsidiar la demanda. Por eso se propone rebajar la tasa de interés y aumentar las becas.

Con esta fecha se ha anunciado la remisión al Congreso Nacional de proyectos de ley destinados a regular la materia como si se tratara de una prestación de servicios sometida a las leyes de la oferta y la demanda. No hay ninguna mención a que se esté procurando cumplir con los deberes jurídicos del Estado para satisfacer el derecho a la educación del que es titular la población de Chile[49].

El Gobierno, a través del Ministro de Educación, señaló que 2011 es el año de la revolución de la educación superior. De prosperar esta política pública se estaría dañando gravemente la eficacia de la vigencia del derecho a la educación porque se buscará legitimar por el propio Estado que debe pagarse un precio por el bien económico educación.

La práctica y la legislación han hecho que sea un ente de carácter estrictamente económico, como es el Servicio Nacional del Consumidor, el que vele por la relación contractual entre el estudiante y la entidad de educación. De manera tal que se ha admitido que los ciudadanos demanden por incumplimiento de contrato, como si se tratase de un negocio mercantil, a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

---

[48] PNUD, OHCHR, *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004),* Santiago de Chile, Noviembre de 2004. El subrayado es nuestro.

[49] Para una aproximación al debate público puede verse el siguiente video: Una de las protagonistas del debate, Ena Von Baer, fue Ministra del Gobierno hasta el mes pasado y actualmente es senadora. Francisco Figueroa es vicepresidente de la FECH (Debate en Bienvenidos, en http://www.publimetro.cl/nota/ espectaculos/video-asi-fue-el-algido-debate-entre-senadora-von-baer-y-dirigente-de-la-fech-enbienvenidos/xIQkhs!G5NDscUJrxlxE/)

Con la misma fuerza que se promueve esta práctica procesal se niega para el derecho a la educación la acción constitucional que protege los derechos en Chile, el denominado recurso de protección. No existe mecanismo judicial alguno que permita a los ciudadanos buscar amparo ante las violaciones por parte del Estado o de particulares de su derecho a la educación.

El Gobierno presentó a la opinión pública el denominado Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE), que implicará mayor volumen de recursos para becas, disminución de las tasas de interés que cobra la banca que interviene en el negocio del préstamo de dinero para educarse, ampliación de las becas en institutos profesionales y centros de formación técnica, instituciones autorizadas para perseguir fines de lucro. Con el objetivo de tutelar estas prácticas se propone crear una Superintendencia de Educación Superior y una Subsecretaría de Educación Superior.

Respecto de esta materia, la Relatoría Especial afirma que: "El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que el Estado no actúa de manera discriminatoria cuando proporciona a las escuelas privadas subsidios inferiores que a las escuelas públicas. La Comisión Europea de Derechos Humanos ha considerado que no se requiere subvencionar la educación privada de un determinado tipo o nivel"[50].

Se propone, del mismo modo, aumentar los recursos de las universidades estatales. La casi totalidad de ellas recibe actualmente del Estado menos del 20% de los ingresos que requieren para desarrollar sus actividades. También aumentar los recursos para las llamadas universidades privadas tradicionales que se caracterizan por no perseguir fines de lucro. El gasto público en educación superior en los países de la OCDE llega a un 1,3% de su PIB en promedio, y el chileno es de un 0,3%.

La cuestión para efectos de esta presentación es que el llamado GANE, es decir la política pública que se pretende llevar a cabo, no responde la pregunta de ¿Cómo enfrenta este plan la superación del carácter regresivo que tiene el actual modelo de educación? A la luz de los deberes jurídicos específicos del Estado, esta política pública carece

[50] TOMASEVSKI, Katarina, "*Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consejo Económico y Social. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho*…" op. cit. p. 20.

de fundamento y pone en evidencia la falta de voluntad del Gobierno de turno de cumplir con sus obligaciones.

Actualmente está incurriendo el Estado de Chile en una violación de la normativa del PIDESC: la prohibición de retroceso en lo tocante a la eficacia del derecho a la educación. Pasar de la gratuidad y el arancel diferenciado a una educación superior pagada es un caso evidente de menor protección del derecho. Lo que cabe es el restablecimiento de los niveles de protección del derecho a la educación que alcanzamos y que se deje de violar por el Estado la prohibición de retroceso. Cabe recordar que el artículo 13 del PIDESC dispone que la enseñanza superior "debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita".

¿Cómo termina la propuesta del Gobierno con la discriminación socioeconómica actualmente existente? Por disposición del PIDESC (art. 2), el Estado de Chile está obligado a garantizar el ejercicio del derecho sin discriminación alguna por razones de origen social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición social. También está obligado a proteger con medidas concretas a los sectores más vulnerables. Las medidas propuestas no apuntan a que las universidades estatales terminen con la discriminación actualmente existente. No se ha logrado determinar cómo contribuye el GANE a terminar con esta odiosa discriminación.

Cabe recordar el dato señalado por Manuel Riesco. "el aporte de las familias al financiamiento de la educación superior alcanzó el 2009 a casi 1,5 billones de pesos. Esta cifra representa cerca de un 40 por ciento del total de impuestos a la renta pagados por todas las empresas y personas pudientes ese mismo año, según el Servicio de Impuestos Internos"[51].

El Estado tiene el deber jurídico de adecuar el marco legal para posibilitar el ejercicio del derecho así como proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos para garantizar la vigencia del derecho. Sin embargo, no hay ningún avance en esta materia. Se propone realizar una reforma constitucional que garantice la calidad de la educación, pero, no se muestra dispuesto el Gobierno a crear la acción constitucional que la garantice.

[51] RIESCO, Manuel, "NEGA"… op. cit.

De acuerdo con el PIDESC, el Estado debe producir y publicitar información sobre el derecho a la educación. La propuesta GANE no contempla medidas para cumplir con esta obligación.

Por cierto el deber no se cumple informando sobre oferta y demanda de servicios educacionales y sobre empleabilidad, ello es una exigencia del adecuado funcionamiento de un mercado. El deber jurídico se cumple informando a la población sobre el contenido del derecho, las medidas gubernamentales para satisfacerlo y los instrumentos con que cuenta la población para su protección.

El Estado está obligado a destinar el máximo de los recursos disponibles para su satisfacción. Es de todos conocidos que parte de los recursos que invierte el Estado en educación no terminan en las universidades estatales sino en los bancos o en universidades privadas con fines de lucro y dudosa calidad ¿Cuando parte de los recursos fiscales terminan en las arcas de los bancos se gasta de acuerdo con el deber jurídico estatal?[52].

El GANE no contempla medida alguna que termine con esta fuga de recursos desde el Estado a la banca: Si los recursos son escasos, entonces, no se puede admitir que eso que es escaso termine siendo parte importante del lucro de la banca y de los empresarios de la educación[53].

La política pública GANE no implica adoptar una estrategia nacional en que se definan los objetivos para el desarrollo de las condiciones de acceso, se establezcan los recursos de que se va a disponer, la forma eficaz y equitativa de invertirlos, así como las metas claras de avance y su

[52] Señala RIESCO, Manuel... op., cit. en este punto: "El escándalo es mayor si se considera que entre el 2006 y 2010 los recargos promediaron casi un 40 por ciento de los CAE recomprados, sin embargo el 2011, dicho porcentaje se redujo ¡al seis por ciento! En otras palabras, los arrogantes tecnócratas de Hacienda que diseñaron este mecanismo y estuvieron a cargo de esta gestión, la que fue visada cada año por los Ministros de Hacienda y Educación, estuvieron pagando decenas de miles de millones de pesos de más cada año a los bancos, desembolsando una cifra total equivalente al gasto fiscal en educación el año 2010".

[53] Véase el Informe del Banco Mundial al respecto en:
https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer &chrome=true&srcid=0B_g26qqidiXpM2ZkZWNhNzktMTJjOS00MzhmLTkyMGEtZmU5Njk2MWI1ZTFi&hl=es.
El mismo RIESCO, Manuel en su artículo "De Lota a Seúl" muestra el caso de una exitosa gestión estatal en materia de educación superior técnico—profesional (http://blog.manuelriesco.cl/2011/05/ de-lota-seul.html).

correspondiente sistema de control. No constituye un Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Estatal.

El Estado está obligado a participar en las instancias internacionales de cooperación relativas al derecho de la educación. El GANE no considera una mayor vinculación con las políticas impulsadas desde la ONU y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el año 2004, la Relatoría Especial llamaba la atención sobre los peligros que el libre comercio y la visión de la educación como servicio entrañaban para la educación secundaria y superior: "En el último decenio no se ha hecho referencia al derecho a la educación secundaria y universitaria en los documentos internacionales sobre estrategia en materia de educación, como tampoco en las resoluciones recientes de la Comisión de Derechos Humanos, con lo cual ese derecho corre el peligro de caer en el olvido y de transformarse plena y definitivamente en servicios objeto de comercio"[54]. Para el caso de Chile ese peligro se ha verificado, pues corremos el riesgo como sociedad que la política pública que actualmente se impulsa por el Gobierno, y que suscita respaldo en parte del Congreso Nacional, consolide como legítima una visión de la actividad educacional como oportunidad de negocio y no como satisfacción del derecho a la educación[55].

El Gobierno y parlamentarios que lo apoyan han sido majaderos en sostener que la cuestión a debatir es la calidad del servicio prestado y no el lucro o el valor que se paga por el mismo. El problema no es que se deba pagar por educación, sino, que lo que se reciba a cambio sea de mala calidad. Por lo tanto, la solución al problema pasa, según su criterio, por crear mecanismos que velen por la calidad y no por cuestionar el lucro o el pago al que designa como "legítima ganancia".

De acuerdo con esta lógica, si para alcanzar la educación de calidad se requiere de elevados aranceles, deberán pagarse por quienes aspiren a

[54] TOMASEVSKI, Katarina, *Consejo Económico y Social*… op. cit. p. 9.

[55] Para acceder a los documentos que ha generado este debate ciudadano en torno a la errada política pública del Gobierno puede consultarse con gran provecho la página de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile:
http://fech.cl/blog/2011/07/28/compilado-documentos-de-interes-movilizaciones-2011-2/?utm_source=fechcl-home&utm_medium=click&utm_campaign=compilado
Para una última información sobre este tema véase:
http://diario.latercera.com/2011/08/21/01/contenido/pais/31-80904-9-rn-inicia-ofensiva-en defensa-del-lucro-en-educacion.shtml.

dicha formación de calidad ¿Y los que no puedan pagar? ¿Y los que no quieren fortalecer un sistema privado que lucra ofreciendo a cambio calidad? ¿Y el deber jurídico del Estado de proveer educación estatal cómo se cumple en este caso? [56].

Finalmente cabe rememorar que por resolución 2000/7 del 17/08/2000, la CDH "…recuerda a todos los gobiernos la primacía de las obligaciones relativas a los derechos humanos sobre las políticas y los acuerdos económicos…".

VI. Represión desmedida del Gobierno ante la demanda por una educación pública gratuita y de calidad

La UNICEF[57] ya presentó ante el Gobierno de Chile su preocupación por la acción gubernamental en contra de la movilización estudiantil, pues el "uso excesivo de la fuerza" ha implicado un atentado en contra de los derechos de los jóvenes, niños y niñas[58] que se manifiestan para rechazar el actual modelo educativo tanto a nivel primario, secundario como de educación superior.

[56] En octubre del año 2010, el investigador de la Universidad de Santiago de Chile, Víctor Salas, señalaba que el mercado universitario chileno mueve dos billones de pesos, de los cuales sólo 0,19 billones provienen del Estado y el resto de los aranceles que pagan los estudiantes:
http://www.latercera.com:80/noticia/educacion/2010/10/657-302258-9-advierten-sobre-importancia-del-mercado-universitario-en-la-economia-nacional.shtml.

[57] La declaración en http://www.unicef.cl/unicef/index.php. La opinión pública ya ha tenido noticias de esta declaración. Véase http://www.youtube.com/watch?v=V6ubi2x63Hg&feature=player_ embedded# y http://es.noticias.yahoo.com/unicef-preocupada-estudiantes-chilenos-huelga-hambre-161949474.html.
Lo propio ha hecho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA quien ha solicitado información al Estado de Chile: "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y sus relatorías de Derechos de la Niñez y de Libertad de Expresión manifiestan su preocupación por los graves hechos de violencia ocurridos en las manifestaciones estudiantiles llevadas a cabo en Chile, el jueves 4 de agosto, que habrían significado la detención y uso desproporcionado de la fuerza en contra de centenares de manifestantes, entre ellos estudiantes secundarios y universitarios".
Véase también la reacción de CLADE en http://www.campanaderechoeducacion.org/news.php?i=623.

[58] Este video muestra un testimonio de un violación grave de los derechos de las niñas que protestan por el término del lucro http://www.elmostrador.cl/multimedia/2011/08/22/las-ninas-documental-movimiento-estudiantil/.

Además, se mantiene por niños una huelga de hambre que está poniendo en serio riesgo sus vidas[59].

Está en curso una querella criminal en contra de las autoridades políticas (Ministro del Interior e Intendenta de Santiago)[60] que investiga el fiscal Ernesto Vásquez[61] y se presentó una acusación constitucional en contra del Ministro del Interior por la violencia excesiva desplegada por las fuerzas policiales contra los manifestantes[62]. Incluso se ha dado un caso de intento de involucrar a un dirigente estudiantil en un delito de lesiones contra un agente policial[63].

Síntesis de la Presentación

Las organizaciones de base nos hemos propuesto poner en conocimiento del señor Relator Especial para el derecho a la Educación, la situación que se está viviendo en Chile en este momento y que implica una amenaza real para derechos civiles y políticos, así como para el derecho a la educación, a propósito de la intención del Gobierno de turno de cimentar el actual modelo de educación superior y legitimar prácticas ilegales, pero toleradas por Gobiernos anteriores. Esa amenaza se configura por la decisión del Gobierno de ejecutar una política pública en materia de educación superior notoriamente contraria a los deberes jurídicos de tipo genérico y específico que tiene el Estado de Chile como Estado obligado por el PIDESC.

El Estado de Chile se prepara para aprobar un sistema de acceso que asume una visión mercantilista de la educación superior y que atenta

[59] http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/23/estudiar-o-comer-asi-vive-una-madre-los-36-dias-de-huelga-de-hambre-en-buin/.
[60] http://latercera.com/noticia/nacional/2011/08/680-384387-9-interponen-querella-contra-hinzpeter-por-proceder-de-la-policia-en-marcha-no.shtml.
http://www.eldinamo.cl/tema/camila-vallejo/page/3/.
[61] http://tele13.13.cl/nacional/fiscalia-centro-norte-investigara-querella-presentada-contra-hinzpeter.
http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/08/680-385627-9-designan-a-fiscal-para-investigar-accionar-policial-en-manifestaciones.shtml.
[62] http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/09/diputados-de-oposicion-presentan-acusacion-constitucional-contra-hinzpeter-por-uso-imprudente-de-la-fuerza-publica-contra-estudiantes/.
[63] http://www.elciudadano.cl/2011/07/24/declaracion-de-secretario-general-de-la-fec-desde-la-carcel/.

abiertamente contra la obligación de avanzar progresivamente hacia la gratuidad.

Asociaciones que realizan esta presentación

Asociación de Académicos (ACAUCH)	U. de Chile	Presidente Héctor Adarmes, Rodrigo Bustamante, Jose B. Ojeda, Leonardo Gaete
Asociación de Académicos	U. de Antofagasta	Presidente Douglas Fuenteseca, Olga Grandón, Juan Shee
Asociación de Académicos	U. del Biobío, sede Chillán	Presidente, Francisco Cisterna
Foro de Educación Nacional para Todos		Francis Valverde Mosquera

Los profesores abajo individualizados, trabajadores en distintas universidades del país (Universidad de La Serena, Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, Universidad de Los Lagos, Universidad Austral de Chile), vienen en adherir a la presentación que realizan por este acto las asociaciones de académicos recién individualizadas.

Adherentes a la Presentación

NOMBRE ACADÉMICO	RUT	UNIVERSIDAD	DEPARTAMENTO
EDGARDO CARABANTES		UNIVERSIDAD DE LA SERENA	
GEORGINA GARCÍA ESCALA	7.543.442-1	UNIVERSIDAD DE LA SERENA	DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
MIGUEL DAVID RAMÍREZ CARVAJAL	5.280.504-K	UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE	INSTITUTO DE ECONOMÍA
HÉCTOR RODRIGO LORCA SOTO	15.682.413-5	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN (SEDE VALPARAÍSO)	DEPARTAMENTO DE MATEMÁTICA Y ESTADÍSTICA
CAROLYN YESMINA SANHUEZA CORTÉS	13.226.627-1	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	CÁTEDRA PATOLOGÍA INTERNA Y PATOLOGÍA EXTERNA, CARRERA DE

		FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD	KINESIOLOGÍA
ERICH HARRY RUDOLPH LATORRE	6.317.794-6	UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS	DEPARTAMENTO DE CIENCIAS BÁSICAS
JUAN ALEJANDRO CAMUS ARANCIBIA	4.325.134-1	U. DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN. VALPARAISO-CHILE, FACULTAD DE CIENCIAS NATURALES Y EXACTAS.	DEPARTAMENTO DE QUÍMICA
JAIME RICARDO RAU ACUÑA	5.918.434-2	UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS, OSORNO	DEPARTAMENTO DE CIENCIAS BÁSICAS
HERNÁN F. ZÚÑIGA ABRAHAM	12.004.590-3	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	INSTITUTO TECNOLÓGICO - FACULTAD DE HUMANIDADES
CARLOS IVÁN GONZÁLEZ MORALES	6.620.952-0	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE CIENCIAS NATURALES Y EXACTAS, DEPARTAMENTO DE MATEMÁTICA Y ESTADÍSTICA
JAIME PATRICIO CALDERÓN MUÑOZ	5.304.659-2	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA, VALPARAÍSO	DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
CLAUDIA PATRICIA ULLOA ESPINOZA	9.986.494-K	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO: CARRERAS VESPERTINAS - SOCIOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN
JAVIERA CARMONA JIMÉNEZ	12.265.631-5	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
VERÓNICA DELGADO MAYORGA	8.142 459 - 4	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD CIENCIAS DE LA SALUD, CARRERA KINESIOLOGÍA,

		UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO	FACULTAD MEDICINA, CARRERA MEDICINA
JOHANA PATRICIA SOTO SÁNCHEZ	13.539.642-7	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN FÍSICA
MARJORIE ANDREA MARDONES LEIVA	8.572.388-K	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN	FACULTAD DE HUMANIDADES FACULTAD DE HUMANIDADES Y ARTE
VÍCTOR MANUEL MONTERO CARRASCO	12.486.489-5	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACION	FACULTAD DE ARTES, DEPARTAMENTO DE TEATRO
ARIADNA Z. E. COLLI HURTADO	5.082.737-2	UNIVERSIDAD DE LA SERENA	DEPARTAMENTO DE MÚSICA
MARCO ANTONIO CORTEZ BUROTTO	12.482.299-8.	UNIVERSIDAD DE LA SERENA	DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
SOLANGE DEL CARMEN DURÁN ELICER	8.966.686-4	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE ARTES ESCÉNICAS
RICARDO BERNARDO LOEBELL SILVA	12.157757-7	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE ARTES
RICHARD ALEXIS BRAVO PIÑONES	10.743.711-8	UNIVERSIDAD DE LA SERENA	DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
YANOLA GONZÁLEZ DÍAZ	7.739.696-9	UNIVERSIDAD DE LA SERENA	DEPARTAMENTO DE EDUCACION, FACULTAD DE HUMANIDADES
PATRICIA FLOR DE LOURDES GONZÁLEZ SAN MARTÍN	10.635.813-3	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA, FACULTAD DE HUMANIDADES.

GUISELA ANDREA MUNITA MARTÍNEZ	11.743.872-4	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO ARTES VISUALES, FACULTAD DE ARTE UPLACED
ÁNGEL ELADIO BUSTOS BALLADARES	5.493.283-9	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE PRÁCTICAS, FACULTAD DE EDUCACIÓN
LAY-JAN CHAU ALCAÍNO	12.003.791-9	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	CARRERAS VESPERTINAS, DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES.
ELIZABETH GLORIA CHIAPPA TAPIA	4.530.660-7	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE BIOLOGÍA FACULTAD DE CIENCIAS
FELIPE GASCÓN MARTÍN	14.443.833-7	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO: CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
LORENA ISABEL GODOY PEÑA	11.884.867-5	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DIFERENCIAL, FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
PAOLA ARACELIS GODOY PEÑA	12.663.859-0	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE KINESIOLOGÍA. FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD
ROSA ELEONORA CHAPARRO ARAYA	6.973.400-6	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE LA OCUPACIÓN HUMANA, FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD
ROSA EMILIA ALCAYAGA TORO	5.048.450-5	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN, FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
FRANCESCA IUNNISSI	8.637.896-5	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA	CARRERAS VESPERTINAS

		EDUCACIÓN	
DORIS JOHNSON VARELA	9.289.887-3	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LUIS ESPINOZA	6.963.154-1	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE INGENIERÍA
KATRINA SANGUINETTI	8.680.854-0	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE HUMANIDADES
GUISELA MUNITA MARTÍNEZ	11.743.872-4	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE ARTES
MARÍA CRISTINA HUERTA	14.655.642-6	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE HUMANIDADES
LEANDRO VIVANCO	8.936.247-4	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE INGENIERÍA
LUIS COSTA	5.849.995-1	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
CLAUDIO ACUÑA CORREA	9.434.530-8	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE INGENIERÍA
ROLANDO TIEMANN	5.151.060-3	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE CIENCIAS NATURALES Y EXACTAS
VICENTE PIZARRO DE NICOLA	3.590.475-1	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	FACULTAD DE HUMANIDADES. SEDE SAN FELIPE

Anexo con información relevante

Adjuntamos como anexo a esta presentación información relevante accesible a través de links y donde se abordan distintos aspectos de las cuestiones aquí planteadas:

http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/201108011945470.DocumentoAgosto2011-1.pdf

http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/201108172101370.MedidasMinisteriodeEducaciOn.pdf

http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/05/12/opciones-de-reforma-educacional-en-el-post-libre-mercado/

http://www.latercera.com/noticia/opinion/correos-de-los-lectores/2011/05/896-365966-9-demandas-estudiantiles-i.shtml

http://www.latercera.com/noticia/opinion/correos-de-los-lectores/2011/05/896-366526-9-protesta-estudiantil-ii.shtml

http://diario.latercera.com/2011/05/21/01/contenido/opinion/11-69744-9-educacion-superior-i.shtml

http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/05/24/disculpe-no-entendi%e2%80%a6-%c2%bfcual-fue-la-reforma-educativa/

http://www.latercera.com/noticia/educacion/2011/05/657-369674-9-rector-perez-apoya-paro-nacional-de-la-confech-para-este-miercoles.shtml

http://www.uchile.cl/noticias/72202/mas-de-20-mil-personas-marcharon-por-la-educacion-publica

http://www.latercera.com/noticia/educacion/2011/06/657-370032-9-rectores-marcharon-y-universidades-radicalizan-movimiento-a-nivel-nacional.shtml

http://www.uchile.cl/noticias/72231/rector-un-sistema-que-garantice-ed-superior-de-calidad-e-inclusiva

http://www.24horas.cl/videos.aspx?id=120720&tipo=410

http://www.latercera.com/noticia/educacion/2011/06/657-373233-9-rector-de-la-u-de-talca-dice-que-alumnos-pobres-si-se-educan-en-planteles.shtml

http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2011/06/895-374900-9-estudiantes-proponer-o-presionar.shtml

http://diario.latercera.com/2011/06/26/01/contenido/pais/31-74235-9-petitorio-de-los-estudiantes-cuesta-un-tercio-de-los-excedentes-de-codelco-en.shtml

http://www.uchile.cl/noticias/72829/cartas-del-rector-a-el-mercurio-nuevo-modelo-universitario

http://diario.latercera.com/2011/07/05/01/contenido/pais/31-75274-9-pinera-anuncia-norma-que-permite-lucro-en-universidades.shtml

http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/07/05/el-plan-lavin-para-la-demolicion-de-las-universidades-publicas/

http://www.uchile.cl/noticias/73121/diputados-aprueban-creacion-de-comision-investigadora-de-ed-superior

http://www.latercera.com/noticia/educacion/2011/07/657-377552-9-819-de-chilenos-simpatiza-con-demandas-de-estudiantes-segun-encuesta.shtml

http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/07/07/el-negocio-de-los-creditos-universitarios-que-esta-en-manos-de-alvaro-saieh/

http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/07/08/educacion-superior-mas-estado-y-menos-libertades/

http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/07/08/nega/

http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/07/11/la-pesadilla-de-vivir-con-un-credito-corfo/

http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2011/07/894-378543-9-el-lucro-y-el-verdadero-debate-sobre-la-educacion-superior.shtml

http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/07/18/%e2%80%9csi-la-udd-quiere-proteger-a-lavin-y-larroulet-deberia-ser-la-primera-en-transparentar-voluntariamente-los-datos%e2%80%9d/

http://www.uchile.cl:80/noticias/73416/cruch-puntos-convergentes-entre-el-consejo-de-rectores-y-la-confech

http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/07/25/dos-holdings-de educacion-superior-concentran-mas-alumnos-que-16-universidades-estatales/

http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/08/680-384341-9-gobierno-confirma-874-detenidos-a-nivel-nacional-y-90-carabineros-heridos-tras.shtml

http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2011/08/895-387195-9-financiamiento-de-la-educacion.shtml

http://www.uchile.cl/noticias/73579/rector-rodrigo-arocena-en-programa-semaforo-radio-u-de-chile

http://noticiasfech.wordpress.com/2011/08/23/confech-interpelo-al-gobierno-a-%e2%80%9ctener-una-postura-clara%e2%80%9d-sobre-las-demandas-estudiantiles/

APARTADO III
PRIMER ENCUENTRO DE DIRECTORES DE LICEOS EMBLEMATICOS Y TRADICIONALES DE SANTIAGO

Mayo de 2012

Señores rectores, señoras rectoras

Antes que todo deseo expresarles mis agradecimientos por invitarme a compartir con ustedes este relevante momento.

La fundación de una organización implica romper la lógica individualista en que nos venimos moviendo de un tiempo a esta parte. Comparto la confianza en los procesos asociativos, así es que no puedo sino saludar con alegría este momento fundacional del "Consejo de Directores de Liceos Emblemáticos y Tradicionales de Chile".

Les expreso desde ya mi respaldo profesional a las iniciativas de capacitación que deseen emprender.

Quiero compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la educación pública y el derecho a la educación.

Existe un marco normativo configurado por Tratados Internacionales, la Constitución Política del Estado, Leyes y Decretos Supremos que hacen del fenómeno educativo no sólo un hecho social, cultural y político, sino también, un fenómeno jurídico.

El Derecho se ocupa de las conductas en sociedad a propósito de las relaciones que surgen entre las personas, que pueden ser naturales o jurídicas. Esto quiere decir que la educación tiene en su base una "relación" entre individuos, entre un individuo y una persona jurídica o entre personas jurídicas.

De las relaciones entre personas surgen obligaciones y derechos: hay un sujeto obligado y alguien que puede exigir el cumplimiento de la obligación. Toda relación implica un entramado normativo, pues genera reglas de conducta.

¿Qué características presenta esta relación cuando una de las personas ejerce un derecho a propósito de la vinculación? ¿Qué peculiaridad tiene la relación jurídica que genera el fenómeno educativo cuando una de las partes, una persona, procura satisfacer con la relación el derecho a la educación del que es titular? ¿Queda entregada esta relación y sus reglas a la completa autonomía de las partes, pueden ellas fijar con absoluta libertad las reglas que derivan del vínculo, hay contenidos básicos que respetar? ¿Existe un contrato de educación propiamente tal a propósito de la relación escolar, es decir, un conjunto de reglas de conducta que las partes fijan libre y arbitrariamente? ¿Está obligada una de las partes de la relación educativa a respetar el derecho a la educación del que es titular el individuo con que se liga, o el contenido del derecho es disponible para los contratantes? o dicho de otra manera ¿Podría el Estado, la municipalidad, el colegio, la escuela, establecer reglas relativas a la relación educativa que lesionen el derecho a la educación de la persona que se educa? ¿Podría el Estado, la municipalidad o el sostenedor, establecer reglas para el educador y el educando que impliquen lesiones a sus derechos? ¿Y qué ocurre cuando el derecho de una de las partes, por ejemplo el sostenedor que ejerce la libertad de enseñanza, se invoca para fijar el contenido del derecho del que es educado en ejercicio de esa libertad de enseñanza? o lo que es lo mismo ¿Podría el Reglamento de Disciplina del Colegio fijado en ejercicio de la libertad de enseñanza contener reglas de conducta que limiten el derecho a la educación? ¿Pesa sobre las instituciones públicas alguna responsabilidad particular cuando ellas son una de las partes de la relación educativa? es decir, cuando el Estado es una de las partes en el fenómeno educativo ¿presentan sus obligaciones alguna peculiaridad? ¿Tiene significado jurídico distinguir entre educación privada y pública o sólo se trata de una cuestión anecdótica?

Para responder a estas preguntas hay que reparar en que la educación tiene para el caso de Chile una regulación internacional conformada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención de los Derechos del Niño; la Convención contra la Discriminación; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así como normativa constitucional, legal y reglamentaria. Todo

ello implica que todos y cada uno de nosotros somos titulares del derecho a la educación y que el mismo debe ser respetado y promovido, al igual que la libertad personal, por el Estado (eficacia vertical de los derechos) y por los particulares (eficacia horizontal de los derechos).

La educación es un fenómeno integral que modifica las conciencias de las personas. Influye en la autopercepción así como en la percepción del mundo. Contribuye a la definición de las características de la sociedad en que se verifica. Recrea, las más de las veces, el modelo socioeconómico que la rodea. Es un fenómeno evidentemente cualitativo. Educamos personas no contestadores de test. Esto quiere decir que la medida del éxito de la actividad educacional no es la productividad ni la eficacia, entendida como una relación favorable costo-beneficio, sino la formación que brinda. No es la rentabilidad lo que define la educación de calidad (a tal inversión tal resultado) sino, las características del proceso formativo.

De hecho, la observación del fenómeno educativo desde parámetros cuantitativos tiende a distorsionar la percepción de los efectos de la educación sobre los individuos ¿Podemos acaso caracterizar cabalmente a un estudiante de nuestra clase a partir de los resultados que obtiene en la prueba Simce o Pisa? ¿Educamos en nuestras aulas a personas para que sean percibidos como números, datos, cifras? ¿Dónde quedan las historias de vida de Pedro, Jaime, Enrique, Nayared y Camila cuando pasan a engrosar el 20% de los mejores estudiantes de Santiago según la prueba Simce?

Me parece de suma relevancia esta perspectiva del fenómeno. Como es evidente para ustedes, no es lo mismo organizarse para prestar un adecuado servicio educacional, que hacerlo para velar por el cabal ejercicio del derecho a la educación del que somos titulares todas y cada una de las personas de este país. No es lo mismo exigir del Estado ciertas condiciones para actuar como entidades educativas de calidad, entendiendo que lo son las que obtienen óptimos resultados cuantitativos, que exigirlas para dar satisfacción cabal al derecho a la educación que obliga al Estado de Chile con los niños y jóvenes del país.

¿Qué dice la normativa constitucional a este respecto? “La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida” ¿Cómo hemos llegado a este estado de cosas en que el “pleno desarrollo” se entiende logrado por un resultado cuantitativo? ¿Cómo los Gobiernos diseñan sus políticas públicas en función de los puros rendimientos si ellos sólo constituyen una dimensión del pleno desarrollo? ¿Cuándo se van a evaluar a las escuelas por su contribución al

crecimiento personal, por su aporte al desarrollo de la conciencia individual y social, por su contribución a la democracia, a la ciudadanía, al crecimiento cultural del país, por su decisivo aporte al enriquecimiento de la convivencia familiar, del barrio, de la comuna, de la región y de la sociedad chilena? ¿Cuándo se va a medir a la escuela por lo que la hace efectivamente imprescindible, a saber, por su esencial contribución a la identidad cultural y la cohesión social? ¿Por qué nos hemos quedado en la periferia de la cuestión midiendo la relación inversión-Simce-PSU?

Con esta perspectiva centrada en la productividad y la eficiencia cuantitativa estamos empobreciendo, como ocurre en esta sociedad de mercado con casi todo lo que tiene trascendencia, la visión del fenómeno educativo. Y la responsabilidad no es de la ley, sino, de los que desatendiendo la ley fijan a su amaño las metas educativas para el país.

De hecho, la ley 20370, Ley General de Educación, señala con toda claridad, y sin dejar espacio a duda alguna, lo siguiente: "La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas".

Sería reconfortante leer que los actores del sistema educativo se organizan para velar porque la educación recupere su dimensión formadora y su contribución al desarrollo personal y social del país. Qué relevante sería exigir del Estado de Chile que dote a las escuelas públicas con la infraestructura adecuada para que su labor implique contribuir efectivamente al "pleno desarrollo de la persona", como expresa la Constitución, es decir, a un aprendizaje que tiene como finalidad el "desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico", como ordena la ley.

Creo que es nuestro deber como educadores públicos rescatar a la educación, y a otras dimensiones de la vida social, de la superficialidad en que la tiene cautiva el "dios mercado", cuya única vara de medir es la relación costo-productividad a partir de datos cuantitativos.

Dice el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que el derecho a la educación es un "derecho habilitante", esto es, que su cabal satisfacción permite el ejercicio de otros derechos. Esta idea está recogida en la legislación vigente. Indica el artículo 2 de la LGE en su parte final: la educación "Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a

las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar de manera responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país".

Como es evidente, no somos nosotros los primeros en ver este enorme valor social de la educación. Quienes formaron el Estado Republicano tuvieron plena conciencia de la relevancia del fenómeno educativo y de su decisiva contribución a la formación del nuevo régimen político.

La preocupación por la educación en el Estado Republicano es prácticamente coetánea con la ocupación por el éxito del proceso de independencia.

La Constitución de 1818 disponía en el Título III, Capítulo III, artículo 8: "Tendrá el Senado especialísimo cuidado de fomentar en la capital y en todas las ciudades y villas, el establecimiento de escuelas públicas e institutos o colegios, donde sea formado el espíritu de la juventud por los principios de la religión y de las ciencias".

Se estableció claramente un deber estatal y se consagró indirectamente un derecho.

Esta conciencia de la dimensión sociopolítica de la educación es parte del acervo cultural del país desde la fundación misma del Estado de Chile como ente político independiente. Ella se debilita cuando se insiste en tratarla como "inversión" o como "bien de consumo".

Termino estas breves palabras para dar paso a la conversación que hemos acordado con el organizador, invitándolos a renovar su compromiso con la formación que la juventud chilena está demandando en el tiempo presente y que implica, como ha ocurrido desde que somos república, acentuar el rol auténticamente formativo del proceso educativo, lo que pasa por comprender que es deber del Estado y de los entes privados que prestan el servicio público educación, garantizar el cabal ejercicio del derecho a la educación.

APARTADO IV
SEMINARIO "PANORAMA Y DESAFÍOS DE LOS DERECHOS SOCIALES EN CHILE", FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, UNIVERSIDAD CATÓLICA SILVA HENRÍQUEZ
(24 DE OCTUBRE DE 2012)

DESAFÍOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Agradecimientos

Primero que todo, expreso mis agradecimientos a los organizadores de este importante evento. En especial a los directivos de la Universidad Católica Silva Henríquez y a mi estimado colega, el profesor Tomás Jordán.

La reflexión en torno a los derechos sociales, económicos y culturales (desc) presenta un claro déficit en nuestra dogmática constitucional. Más profundo todavía es esta carencia en la esfera de la política.

Los desc necesitan ser conocidos y reconocidos por la población como derechos. Y ha sido precisamente el derecho a la educación la punta de lanza de esta penetración de los derechos sociales, económicos y culturales en la cultura política popular.

Se me invitó para reflexionar acerca de los desafíos del derecho a la educación en el tiempo presente.

Lo primero que quiero decir es que en los últimos años, específicamente desde abril de 2006, año del levantamiento del movimiento secundario, se ha abierto una coyuntura que puede llegar a ser decisiva para el futuro de los derechos sociales, económicos y

culturales. A propósito de uno de esos derechos, el derecho a la educación, se ha suscitado un debate, y actualmente una pugna política, un conflicto de poder abierto entre movimiento social y sistema político institucional, cuya solución puede llegar a marcar el desarrollo o no de los desc en el Chile de la década de 2010.

La estrecha relación entre política y Derecho, entre derechos y deberes del Estado, tiene en el contexto actual una especial connotación. Ello porque el actual Gobierno, los gobernantes de turno, niegan tal relación, es decir, la dimensión jurídica política de los desc, en concreto el derecho a la educación, y promueven una visión del fenómeno educativo como un mero caso de "bien de consumo".

Ante este panorama amenazante para la comprensión y práctica de los desc estimo que son varios los desafíos que debe enfrentar el derecho a la educación. A vía de ejemplo, y sin pretender agotar el tema, puedo enunciar los siguientes:

a. El desafío de su identidad ¿Bien de consumo o derecho?

b. El desafío de su exigibilidad en el plano de la política ¿Se puede demandar por la población que la política pública en educación se oriente a partir del derecho a la educación?

c. El desafío de su operatividad ante la administración pública, es decir, la determinación precisa de los deberes estatales para su satisfacción.

d. El desafío económico de configurar un sistema socioeconómico que se ponga como meta el desarrollo pleno de los derechos sociales, económicos y culturales

e. La reforma de su marco constitucional y legal para hacerlo exigible tanto ante el aparato estatal y público, como ante los particulares.

Dado el tiempo del que disponemos intentaré hacerme cargo de los tres primeros desafíos.

1. El desafío de su identidad ¿Bien de consumo o derecho?

La pugna es por todos conocida. Algunos sectores del mundo académico, del mundo empresarial y político se sienten más cómodos difundiendo la idea de que es un bien de consumo, imagen destinada claramente a negar su estatus de derecho.

La derrota en este debate puede tener graves consecuencias, ya que la mercantilización de los desc, empezando por el derecho a la

educación, implicará consolidar que el acceso a los mismos dependa de la capacidad adquisitiva de las personas: sentencia de muerte de la sociedad de derechos que pugna por nacer.

Es errada la concepción del proceso formativo, en cualquiera de sus niveles, como un caso de formación de operarios, usuarios y consumidores. Incluso la propia ley vigente sostiene que la educación persigue formar personas, trata con ciudadanos titulares de derechos.

A mayor abundamiento cabe recordar un aspecto de la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe, 2008: "En América Latina y el Caribe, particularmente, se necesita una educación que contribuya eficazmente a la convivencia democrática, a la tolerancia y a promover un espíritu de solidaridad y de cooperación; que construya la identidad continental; que genere oportunidades para quienes hoy no las tienen y que contribuya, con la creación del conocimiento, a la trasformación social y productiva de nuestras sociedades. En un continente con países que vienen saliendo de la terrible crisis democrática que provocaron las dictaduras y que ostenta la penosa circunstancia de tener las mayores desigualdades sociales del planeta, los recursos humanos y el conocimiento serán la principal riqueza de todas cuantas disponemos".

No se trata, como creen algunos, que la educación universitaria interese sólo en tanto que contribuye a formar para una profesión. Poco importa para los corifeos del mercado universitario, la vocación profesional. La masividad viene siendo valorada sólo en cuanto ha mejorado la empleabilidad y la remuneración. Se puede tener cualquier profesión que se pueda pagar y ejercerla en función de la inversión que se hizo. Las necesidades de generar rentabilidad privada se imponen a la ética profesional y la función social de la profesión. Tener vocación no parece ser un dato relevante.

Desarrollaré más latamente este aspecto a propósito del segundo desafío.

2. El desafío de su exigibilidad en el plano de la política: ¿Se puede demandar por la población que la política pública en educación se oriente a partir del derecho a la educación?

Un segundo desafío es transformar al derecho a la educación en la vara de medida de la política pública en la materia. Ello exige poner en tela de juicio que los saberes económicos operen de manera autónoma

frente a la ciudadanía y que además, en defensa de los grupos económicos o los empresarios considerados individualmente, sean determinantes en el diseño, aprobación e implementación de la política pública en educación.

Paso a desarrollar esta cuestión bajo los siguientes acápites:

1. El monopolio neoliberal de las políticas públicas. 2. La formación de una industria de la educación en un contexto de mercado universitario. 3. Los derechos económicos y sociales como límites jurídicos a la política pública controlada por el neoliberalismo. 4. El desafío al pensamiento y la reflexión económica: una economía al servicio de los derechos sociales, económicos y culturales.

2.1. El monopolio neoliberal de las políticas públicas

Dada la ideología económica dominante en nuestro país, ha venido ocurriendo que criterios exclusivamente empresariales resultan ser determinantes a la hora de generar políticas públicas. Parece existir una suerte de monopolio a favor de los economistas neoliberales en su diseño, aprobación e implementación.

El empresario que promueve y se beneficia del libre mercado se caracteriza, de acuerdo con las descripciones de los propios defensores de la economía neoliberal, por su egoísmo y por su afán de competencia. Del despliegue de estos dos elementos, según dicha doctrina, surge el desarrollo de los países.

Los economistas neoliberales se han preguntado cómo aumentar la eficiencia de la "productividad total de factores" ("el residuo") ¿Cómo se hace para que la productividad total de factores contribuya al crecimiento? La literatura se inclina: 1. Promoviendo una mejor utilización de los recursos, que se manifiesta como innovación o como reducción de costos ("Tras el objetivo de tener más utilidades, ganar más porcentajes de mercado, las empresas buscan a lo menos mil una modalidad para reducir costos"[1]), y 2. A través de determinadas políticas públicas. Se sostiene que la productividad total de factores puede ser estimulada… "hay políticas económicas que producen <<círculos virtuosos>>, especialmente cuando ellas son consistentes".

[1] *Ibíd*, p. 166.

En un artículo publicado el 2003, el actual ministro Cristian Larroulet se preguntaba: "¿cuáles son las políticas públicas que inducen a ese aumento de factores productivos y que estimulan a los países a hacer un mejor uso de éstos?"[2]. Defendiendo los intereses de sus mandantes (actuales o potenciales) y regularmente los propios, los economistas que están al servicio del neoliberalismo reclaman políticas públicas en que estén presentes, entre otros, los siguientes elementos[3]: 1**.** Garantía de protección de la propiedad privada. 2. Existencia de un mercado libre en que se da la interacción económica y la asignación de recursos: "Son las oportunidades de ganancia personal que estimula el mercado libre, las que a su vez producen bienestar a toda la población y satisfacen el bien común de progreso"[4]. 3. Estados de tamaño limitado. 4. Una economía abierta al comercio internacional. 5. Un uso más eficiente de los factores productivos (capital y fuerza de trabajo -capital humano-). Ello implica una reducción de los costos del empleo de mano de obra, aunque se exige de esta que sea de calidad (de ahí la importancia de la educación y de la salud). 6**.** No cuestionar las ganancias extraordinarias de los empresarios, lo que incide en la política de impuestos.

Demandan también una mantención de los equilibrios macroeconómicos, entre otros, bajas tasas de inflación, equilibrio fiscal así como calidad del Gobierno. Decía a este respecto Larroulet: "Contribuyen también a malos resultados, gobiernos débiles, tanto por razones políticas como por la baja calidad de sus equipos humanos, ya que las presiones de grupos de interés reducen la calidad de las políticas públicas".

2. 2. La formación de una industria de la educación en un contexto de mercado universitario

¿Cómo la actividad universitaria y de formación técnico-profesional se transformó en un área de interés para los empresarios? Víctor Salas afirma en *"El Futuro de la Educación Superior en Chile"*, estudio publicado el año 2010, que el mercado universitario chileno mueve 2 billones de dólares. Salas considera al mercado universitario "principalmente como un sistema que se dedica a la formación de profesionales y es financiado

[2] *Ibíd*, p. 164.
[3] *Ibíd,* p. 166.
[4] *Ibíd*, p. 165.

en un porcentaje relevante por los propios estudiantes", lo que los convierte, junto con sus familias, en inversionistas de capital humano. Los ingresos por aranceles son de 1,3 billones, mientras que el aporte fiscal es sólo de 0,19 billones.

¿Por qué resulta tan relevante para el empresariado la promoción de la idea de mercado universitario? La instalación en la opinión pública de la idea de "mercado universitario" cabe entenderla como una operación más o menos exitosa de los empresarios y economistas neoliberales, para terminar influyendo en el diseño de la política pública en materia educacional. De esta manera esperan sacar el máximo de utilidades. Ya sabemos que ellas son el motor de su actividad y que para garantizarlas se requiere instalar un conjunto de reglas invariables que incentiven la inversión.

La prensa ha sido militante en esta materia. El diario La Tercera en varias editoriales y también El Mercurio han defendido el mercado y el lucro. Ellos han promovido la idea fuerza que lo relevante es la calidad y no el lucro: editorial de La Tercera "Una protesta inconducente. Los desafíos en educación no tienen que ver con el lucro y la privatización, sino con temas como la formación y desempeño profesional de los profesores, las rigideces laborales del gremio docente, las atribuciones de los directores de colegios y la eficiencia del gasto público" -13 de mayo de 2011-.

Mejorar el mercado, es decir, regularlo, no implica el abandono de esta lógica. En la lógica de la "industria educacional" lo importante son las utilidades y no la satisfacción del derecho a la educación. La principal razón para rechazar esta industria es que son absolutamente contrapuestos los intereses en juego. Nuestra aspiración de mejor cobertura en educación tiene la "muralla china" del lucro, de las utilidades, como límite. Y el mensaje es claro: sólo daré la educación que no afecte mis utilidades proyectadas. Porque las utilidades son sagradas. No sólo eso, las utilidades son la razón de mi existir en tanto que dueño de un capital: como nos recuerdan a cada rato los Chicago Boys, el impulso con que se mueve el hombre en la actividad económica es intrínsecamente egoísta.

En este mercado universitario en que opera una industria universitaria, la mayoría de nosotros como usuarios y trabajadores del sistema, somos los que generamos dichas utilidades. Por cierto, hay maneras burdas y sutiles de estrujar nuestros bolsillos para alcanzarlas.

El gasto público en educación superior en los países de la Ocde llega a un 1,3% de su PIB en promedio, muy lejano al 0,3% que invierte hoy Chile. Cabe recordar que la Constitución de Brasil dispone que el Estado debe destinar el 10% de su PIB a educación.

Como afirma Manuel Riesco: "En los hechos, tras haber alcanzado cerca de 7 por ciento del PIB a principios de los años 1970, hoy continúa en poco más de 4,4 por ciento del PIB. En el caso de la educación terciaria la situación es peor: Ha bajado de 0.9 por ciento del PIB hace cuatro décadas a 0,4 por ciento del PIB en la actualidad, con el agravante que ese nivel educacional concentra hoy una mayor proporción del alumnado"[5].

3. Los desc como límites jurídicos a la política pública controlada por el neoliberalismo

Estamos inermes los ciudadanos frente a este impulso empresarial cuyo efecto más relevante es la mercantilización del derecho a la educación ¿Son legítimas y tienen visos de legalidad las exigencias que el movimiento estudiantil hace al Gobierno para que cambie este estado de cosas? Tratándose de la satisfacción de derechos ¿Tiene el diseño de la política pública alguna cortapisa o límite? ¿Podría el Gobierno de turno impulsar una política de medios de comunicación social que implique el cierre de la prensa opositora, fundado en que ganó las elecciones? ¿Podría el Gobierno de turno impulsar una política de restauración de la pena de muerte fundado en el mismo argumento? ¿Podría el Gobierno de turno impulsar una política educacional que siga tratando a la educación como bien de consumo y no como derecho?

Para contestar adecuadamente hay que tener a la vista un conjunto de antecedentes.

Chile firmó el PIDESC el 16 de septiembre de 1969 y lo ratificó el 10 de febrero de 1972. De acuerdo con la interpretación de los organismos de la ONU, el Pacto se encuentra vigente en Chile desde el 3 de enero de 1976[6].

---

[5] RIESCO, Manuel, "NEGA", Diario El Mostrador, versión en línea en http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/07/08/nega/.

[6] PNUD, OHCHR, *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004).* Santiago de Chile, noviembre de 2004, p. 28.

A nivel interno se entendió que se requería de un acto promulgatorio y fue la propia dictadura militar la que en las postrimerías de su gestión, 1989, promulgó el PIDESC. De acuerdo con dicho Pacto, que es norma jurídica vigente en Chile y por ende exigible, el Estado debe propender a la gratuidad de la educación superior.

Por su parte, el artículo 5 de la Constitución dispone a este respecto: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

Conviene tener a la vista también la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones (ratificada por Chile en 1971), que en su artículo primero entiende por discriminación "toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza".

Es ya una cuestión no debatida que "…la aplicación de las disposiciones del PIDESC, a nivel nacional e internacional, es una obligación jurídica para sus Estados Parte. Esto significa que el PIDESC tiene fuerza de ley…"[7].

En atención a la normativa del PIDESC, el derecho a la educación presenta las siguientes características: a) Es un fin en sí mismo. "Desde la perspectiva de los derechos humanos, la educación es, por lo tanto, un fin en sí misma y no un simple medio para conseguir otros fines"[8]; b)

[7] OZDEN, Malik, "Un desafío de la ONU para adoptar un instrumento internacional de comunicación de quejas y de seguimiento más eficaz de la aplicación del "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (1966) (versión en línea en http://www.cetim.ch/es/documents/bro3-pidesc-A4-es.pdf).

[8] TOMASEVSKI, Katarina, "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos", CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, ONU versión en línea, p. 6.

Señala a este respecto: "Sin embargo, algunos economistas definen la educación como una producción eficiente de capital humano y califican todos sus aspectos de derechos humanos de elementos exógenos. La definición de la persona como capital humano diverge evidentemente de su definición como sujeto de derechos. La oposición entre los enfoques

Como se señala en la Observación General número 3 se trata de un derecho con múltiples dimensiones por lo que debe tratarse como derecho económico, social y cultural y derecho civil y político[9]; de acuerdo con la Observación General número 13 de 1999 se caracteriza por su c) disponibilidad; d) accesibilidad; e) aceptabilidad; f) adaptabilidad.

Se ha indicado que **"**El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un instrumento jurídico internacional. Esto significa que cuando un Estado lo ratifica o se adhiere a él, se compromete a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian"[10].

Los organismos internacionales han establecido respecto de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales, obligaciones genéricas:

> "…la obligación de respetar**,** que consiste en abstenerse de impedir u obstaculizar la realización de los derechos de las personas; la obligación de proteger, que consiste en adoptar las medidas para evitar que terceras personas puedan restringir o anular los derechos humanos de otras personas y; la obligación de realizar, la cual consiste en adoptar las medidas positivas para garantizar que las personas puedan acceder al ejercicio de sus derechos humanos, aún y cuando no puedan hacerlo por sus propios medios y recursos"[11].

---

de derechos humanos y de capital humano se aprecia mejor en el caso de los niños con discapacidades físicas o de aprendizaje. Los primeros pueden verse excluidos de las escuelas porque, por ejemplo, la construcción de vías de acceso para las sillas de ruedas puede resultar demasiado onerosa; los segundos pueden quedar excluidos si se considera que la inversión necesaria para satisfacer sus necesidades de aprendizaje no tendrá una rentabilidad marginal suficiente. No cabe duda de que ese tipo de razonamiento se aparta totalmente del concepto de derechos humanos, en particular del principio de la igual valía de todos los seres humanos".

[9] Observación General 11, Comité DESC: "…se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural. Es todos esos derechos al mismo tiempo. También es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos".

[10] PNUD, OHCHR, *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004).* Santiago de Chile, noviembre de 2004, p. 9.

[11] *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos*

Podemos además identificar las siguientes obligaciones específicas:

1. No discriminar en el ejercicio del derecho.

2. Adecuar el marco legal para posibilitar su ejercicio.

3. Proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos para garantizar su vigencia.

4. Producir y publicitar información sobre el derecho a la educación.

5. Obligación de satisfacción, incluye la progresividad y su correlativa prohibición de regresividad, es decir, de mantener los niveles ya alcanzados de satisfacción del derecho.

6. Obligación de respeto, que consiste en la no interferencia del Estado en la libertad de acción y uso de los recursos propios de las personas para satisfacer el derecho.

7. Obligación de protección, impidiendo que las personas naturales o jurídicas (empresas nacionales e internacionales) violen el derecho[12].

8. Sancionar a los delitos de los servidores públicos y particulares en los casos de corrupción que obstaculizan la realización y violen el derecho a la educación.

9. Destinar el máximo de los recursos disponibles para su satisfacción.

10. Obligación de adoptar una estrategia nacional en que se definan los objetivos para el desarrollo de las condiciones de acceso, se determinen los recursos disponibles para alcanzar estos objetivos, la forma eficaz y equitativa para emplear los recursos, metas claras de avance con sistema de monitoreo y verificación.

11. Garantizar la protección de los sectores colocados en situación de vulnerabilidad.

12. Tener información disponible y clara con indicadores actualizados que permitan saber cuál es la situación del respeto del derecho,

---

Económicos, Sociales y Culturales, coord., SANDOVAL TERNA, Areli, editores Espacio Desc, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, ONU, Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. México, otros, México, D.F., diciembre de 2010, p. 14.

[12] Se ha dicho en este sentido: "El estado de derecho, en tanto que base de los derechos humanos, promueve y, al mismo tiempo, requiere el establecimiento de garantías jurídicas del derecho a la educación y de salvaguardias de los derechos humanos en la educación" (TOMASEVSKI, Katarina, *LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN*. Consejo Económico y Social. Informe presentado por Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación, 2004, p. 22).

pudiendo así adoptar y conducir políticas públicas para su realización[13].

Estamos en presencia de obligaciones jurídicas cuya violación implica responsabilidad. De hecho, la aprobación en 2008 del Protocolo Facultativo del PIDESC refuerza este carácter[14].

Se ha interpretado a través de la Observación General número 3 del Comité DESC que la expresión empleada en el PIDESC relativa a que la obligación del Estado es alcanzar progresivamente la satisfacción de los desc. y hasta el máximo de los recursos de que disponga, no constituye una causal para justificar la inacción. Lo que el tratado señala es que:

> "…aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción"[15].

Incluso en un contexto de carencia de recursos, ha dicho el Comité en su Observación General número 3, el Estado debe velar porque se

---

[13] URIBE NÚÑEZ, Alirio, "Aprendiendo los Desc", en *MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD DE LOS DESC ANTE LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN Y ORGANISMOS MULTILATERALES Y DE COMERCIO*, versión en línea en: http://portal.sre.gob.mx/pcdh/libreria/libro6/07_alirio.pdf.

[14] VILLAGRA, Soledad, *Protocolo Facultativo del PIDESC: Una herramienta para exigir los DESC,* s. e., Asunción Paraguay, 2008, expresa en este sentido: "El Protocolo permitirá a las víctimas buscar justicia para las violaciones de derechos humanos en sus derechos económicos, sociales y culturales por primera vez, buscando su reparación y haciendo responsables de sus acciones a quienes los violen. Con este mecanismo, queda muy claro que los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo los derechos a una vivienda adecuada, alimentación, salud, educación y trabajo, no son una mera cuestión de caridad, ni concesiones de quienes tienen el poder, sino derechos que pueden ser reclamados sin discriminación de ningún tipo. La combinación del mecanismo de petición, el de investigación y la posibilidad de medidas provisionales, contribuirá a un conjunto de jurisprudencia sobre estos derechos, ayudando de esta manera a los Estados a asegurar su implementación" –p. 5-.

[15] Citado en *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES*… op. cit., p. 18.

alcancen los contenidos mínimos o niveles esenciales de disfrute del derecho[16].

Se ha señalado que:

"…La prohibición de regresividad en las condiciones económicas, sociales y culturales de un país es parte del principio de progresividad, pues busca también limitar las situaciones que causan un retroceso con relación a los logros ya obtenidos. Tampoco es una obligación absoluta… una regresión en cuanto a las condiciones económicas, sociales y culturales de la población no es necesariamente una violación del principio de no regresividad, siempre y cuando el Estado siga utilizando el máximo de los recursos disponibles. Por otro lado, también se producen ciertas situaciones excepcionales en las que el Estado puede limitar formalmente los DESC, con relación a las protecciones establecidas por las leyes y la Constitución de un país. Acerca de esta posibilidad, el mencionado Comité ha dicho que <<todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga>>. Por lo tanto, retrocesos en los logros alcanzados acerca de los DESC se pueden considerar violaciones de los deberes estatales, siempre que no se puedan justificar como estrictamente necesarios"[17].

Es claro que:

"La pobreza no puede ser una excusa para la inacción. El Comité mantiene que un Estado signatario de un pacto <<tiene que demostrar que ha desplegado todos los esfuerzos para movilizar los recursos de que dispone para satisfacer prioritariamente>> sus obligaciones mínimas. Cuando examina si un Estado ha respetado o no un derecho, el Comité puede tratar de determinar si: el gobierno en cuestión ha hecho un uso eficaz y equitativo de sus recursos; el

[16] *Ibíd.*
[17] Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador*, versión en línea en http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/ desc.pdf.

acceso a sus servicios es el mismo para todos los ciudadanos; entre todas las medidas tomadas, se ha dado prioridad a las que son necesarias respecto a estos derechos"[18].

Reafirmando el Comité la existencia de obligaciones de ejecución inmediata, identifica el deber jurídico de no discriminación como un ejemplo. Al respecto, en la Observación General número 20 se indica que es un motivo de discriminación la situación social y económica de las personas[19], afirmando que estamos en presencia de un caso sistemático cuando: "…las normas legales, políticas, prácticas o las actitudes culturales predominantes en el sector público o privado generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros"[20].

Esto quiere decir que es posible sostener que una política pública puede ser violatoria del derecho a la educación consagrado en el PIDESC. Esta constatación, como ya hemos visto, está en pugna con el discurso dominante. Se ha hecho un lugar común en la política y en el derecho chileno el tratar el derecho a la educación como fenómeno económico y no jurídico. Esto implica que se trate al mismo como un bien económico que se transa en el mercado y respecto del cual se verifica una oferta y una demanda, siendo absolutamente admisible, e incluso deseado, que se pague un precio por el acceso a este bien[21].

La propuesta gubernamental sobre el sistema educacional así como el debate que ha venido generando[22] usa un determinado lenguaje, el de la

---

[18] Véase http://www.eurosur.org/futuro/fut51.htm.

[19] Citado en *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES*…op. cit., p. 20.

[20] Citado en *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES*…op. cit., p. 20.

[21] TOMASEVSKI, Katarina, en *"Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho*.." op. cit., p. 7, ha dicho en esta materia: "Algunos economistas clasifican la financiación pública de la educación como un gasto, mientras que para otros es una inversión. Tanto los economistas como los juristas pueden, explícita o implícitamente, definir la educación como un bien que puede comerciarse a cambio de un precio, y no como un derecho. Esas diferencias en la terminología y en los conceptos subyacentes demuestran la necesidad de promover, de manera amplia y sistemática, el enfoque de la educación conforme con los principios de derechos humanos, a fin de integrar esos derechos en las políticas y leyes nacionales vigentes en materia de educación, así como en las estrategias y los mecanismos de supervisión internacionales".

[22] Para una síntesis de lo acontecido en las últimas semanas puede consultarse el artículo publicado por el diario oficialista La Tercera, "Los nuevos pasos de Bulnes y La Moneda", versión digital http://diario.latercera.com/ 2011/ 08/20/01/ contenido/reportajes/25-80746-9-los-nuevos-pasos-de-bulnes-y-la-moneda.shtmldías.

racionalidad económica neoliberal. La propuesta gubernativa adopta el enfoque de bienes, oferta, demanda, satisfacción del cliente. Así se refiere a la educación como un bien público, a los "bienes públicos" que genera la educación, al mercado universitario, a financiar la oferta o financiar la demanda, etc., etc.

La demanda ciudadana no es de perfeccionamiento del mercado, el problema de la educación chilena no es si puede o no un particular proveer lo que los economistas llaman bienes públicos, la cuestión a debatir es si el Gobierno y el Estado están o no cumpliendo con su deber jurídico y político de satisfacer el derecho a la educación[23].

Numerosos estudios y publicaciones promueven una comprensión de la actividad de la educación superior como si fuese un mercado. Se habla incluso del mercado universitario y de la compra y venta de instituciones de educación superior como si se tratase de fenómenos estrictamente económicos[24].

El Relator Especial para el Derecho a la Educación, señor Vernor Muñoz Villalobos, ha sido muy claro en señalar que el derecho a la educación impide que la educación sea vista como un bien de consumo.

Por otra parte, la Cumbre Mundial de la Educación Superior ha resuelto que la educación no puede quedar sujeta a las reglas de las "fábricas de grado"[25].

Como nos enseña Malik[26], numerosos textos de la ONU subrayan la primacía de los derechos humanos sobre los acuerdos económicos:

> "La Subcomisión de la Promoción y la Protección de Derechos Humanos recuerda a todos los gobiernos: <<la primacía de las obligaciones relativas a los derechos humanos en virtud del derecho internacional, por encima de las políticas y acuerdos económicos, y les pide que tengan plenamente en cuenta, en la instancias

[23] El domingo 21 de agosto se realizó una multitudinaria manifestación en apoyo de esta demanda ciudadana, que ha sido calificada como histórica desde el punto de vista de su pasividad. Véase para ilustración de la misma:
http://www.cnnchile.com/nacional/2011/08/21/artistas-entregaron-un-mensaje-para-mejorar-la-calidad-en-la-educacion/.

[24] Véase por todos los estudios de José Joaquín Brunner en http://www.brunner.cl/.

[25] Véase el comunicado final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, celebrada en París en julio de 2009 en:
http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf.

[26] OZDEN, Malik, "Un desafío de la ONU para adoptar…" op. cit. (versión en línea).

económicas nacionales, regionales e internacionales, las obligaciones y principios internacionales relativos a los derechos humanos cuando formulan políticas económicas internacionales>>; El CODESC, con ocasión de la tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, invita encarecidamente a la OMC a: <<emprender un examen de toda la gama de políticas y normas internacionales de comercio e inversiones, a fin de asegurar que sean compatibles con los tratados, la legislación y las políticas vigentes encaminados a proteger y promover todos los derechos humanos.>>".

En términos prácticos esto implica que la política pública que se impulsa y aprueba por el Gobierno en materia de educación no puede privilegiar la visión de la misma como un bien transable en el mercado educacional. Hacerlo constituye una seria amenaza para la eficacia de la vigencia del derecho a la educación y podría ser constitutiva de una violación al deber jurídico del Estado de propender a la gratuidad del acceso a la educación en sus distintos niveles.

Se ha establecido en este aspecto una clarísima vinculación entre educación de pago y pobreza: "Hacer responsables a las familias y las comunidades de la financiación de la educación aumenta las diferencias entre los ricos y los pobres"[27].

Lo mismo se ha planteado acerca de la relación entre educación de pago e igualdad: "Una mirada al último medio siglo muestra que movimientos poderosos se opusieron a la segregación racial y lograron que se prohibiera la discriminación racial y se impusiese a los gobiernos la obligación de eliminarla. Sin embargo, en lugar de desaparecer, la segregación ha cambiado. Los límites de la pertenencia ya no se establecen en la ley, sino que quedan determinados por el poder adquisitivo y se pone de manifiesto en el perfil racial de la segregación residencial y en la matriculación de las escuelas privadas"[28].

El caso de la educación primaria analizado por la Relatoría especial muestra la amenaza que presenta para el derecho a la educación el libre

[27] TOMASEVSKI, Katarina, *LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN*…op. cit. p. 10.
[28] TOMASEVSKI, Katarina, *LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN*…ob., cit. p. 26.

mercado: "Uno de los principales motivos para incluir la educación entre los derechos humanos era que su realización no dependiese del mercado libre, donde el acceso a la educación está determinado por el poder adquisitivo. Las dificultades recientes para mantener este principio han determinado un cambio en el vocabulario; el *derecho* a la educación se ha sustituido por el *acceso* a la educación y la obligación de los gobiernos de velar por que al menos la enseñanza obligatoria sea *gratuita* se ha atenuado colocando la palabra *gratuita* entre comillas (educación "gratuita")… La base del derecho a la educación es un sistema en el que la educación sea gratuita en los lugares donde se imparte, como ejercicio de un derecho y no en función de la capacidad de cada uno para costeársela… esta diferencia es esencial desde la perspectiva de los derechos humanos, porque el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres"[29].

En Chile, el Gobierno y los economistas neoliberales insisten en desconocer este fenómeno y defienden el pago, el lucro y demonizan la intervención del Estado como proveedor de servicios educativos gratuitos: "El lucro, entendido como ganancia legítima que obtiene el dueño de un establecimiento educacional privado, contribuye a asegurar la oferta marginal óptima de educación en sus distintos niveles y tipos. Finalmente, el Estado es el gestor clave que, mediante regulaciones, garantías y subsidios, articula todo el sistema para lograr que cumpla con los objetivos de calidad, eficiencia y equidad"[30].

Con el fin de justificar dicho lucro se ha puesto énfasis en que lo relevante es la calidad del servicio, discurso presente en la llamada industria universitaria y las esferas del Gobierno[31].

A mayor abundamiento, los organismos internacionales de Derechos Humanos están habilitados para evaluar la política pública. Cuestión que en relación con el derecho a la educación ha sido defendida por la

---

[29] TOMASEVSKI, Katarina, *LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN*…" op. cit. p. 7.

[30] LÜDERS, Rolf, en "Financiamiento de la Educación", Diario La Tercera, Columnas de opinión, versión digital http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2011/08/895-387195-9-financiamiento-de-la educacion.shtml.

[31] Véase al respecto:
http://www.mineduc.cl/biblio/documento/201005281057370.MINEDUC%20341%20.pdf.
Para una visión contrapuesta sobre los efectos positivos del lucro en la actividad universitaria véase los artículos del rector de la Universidad Icesi de Colombia, Francisco Piedrahita, en http://www.icesi.edu.co/unicesi/categoria/especial-ley30/.

Relatoría Especial: "la Relatora Especial tiene intención de llevar a cabo un análisis completo de la evolución de las políticas y los modelos de ayuda para la educación como manera de aumentar la capacidad de los gobiernos a fin de que cumplan sus obligaciones con respecto al derecho a la educación… La labor de los gobiernos consiste en elaborar una estrategia de educación, regular la enseñanza fijando y aplicando normas mínimas, llevar a cabo una supervisión permanente y tomar medidas correctivas cuando proceda"[32].

Incluso se ha resuelto que los tribunales internos cuentan con esta potestad: "En Brasil, el Tribunal Supremo Federal consideró en 2005 que el Estado estaba obligado a garantizar el acceso a las guarderías y los jardines de infancia a los niños de entre 0 y 6 años de edad de conformidad con la Constitución. Se recurrió al Tribunal en relación con ese asunto en el marco de una *acción civil pública* sobre el derecho a la educación de los niños. El Tribunal subrayó que, en las situaciones en que los poderes administrativos no protegían los derechos sociales mediante políticas adecuadas de carácter público, correspondía a los tribunales proteger los derechos económicos, sociales y culturales"[33].

Este es probablemente el mayor desafío que enfrentan los desc, y el derecho a la educación en particular: romper con la idea fuerza que lo ve como el bien de consumo que produce la industria universitaria y que se vende en el mercado universitario.

La actividad que hoy día desarrollamos es una manera de ir enfrentando este gran desafío. De nosotros va a depender en una gran medida que el derecho a la educación consolide su imagen como derecho. Ello requiere abordar con cierta urgencia la reflexión sobre la reforma constitucional y legal de la consagración y regulación del derecho, así como el desafío de pensar un nuevo sistema socioeconómico que tenga como objetivo fundante la creación de condiciones materiales para el pleno ejercicio de todos los derechos.

---

[32] TOMASEVSKI, Katarina, en "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consejo Económico y Social. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho…" op, cit., pp., 9 y 11.
Véase para esta materia el clarificador artículo de PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo, "La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas educativas", en revista Estudios Socio-Jurídicos, número 9, abril de 2007, pp., 142-165, Colombia, versión en línea en http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73390007.

[33] *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES*… op. cit. p. 17.

Finalmente quiero recordar la conclusión de la CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR (UNESCO-2009) - Conclusiones y recomendaciones[34]-, París 2009, que en materia de acción del Estado estableció un conjunto de desafíos:

"Llamada a la acción: Estados Miembros

49. Los Estados miembros, en colaboración con todas las partes interesadas, deberían elaborar políticas y estrategias institucionales en los sistemas y niveles de:

a. Mantener, y si es posible, incrementar la inversión destinada a la educación superior con el fin de mantener la calidad y la equidad en todo momento y promover la diversificación en la oferta de enseñanza superior y los medios de financiación;

b. Asegurar una adecuada inversión en educación superior y la investigación a fin de reflejar las expectativas de crecimiento y las necesidades de la sociedad;

c. Poner en práctica y reforzar los sistemas de garantía de una adecuada calidad y los marcos normativos, siempre con la participación de todos los interesados;

d. Establecer un alto nivel en la formación de los docentes, durante su preparación y también después del grado, esto mediante planes de estudio que les brinden herramientas idóneas para educar a los estudiantes como ciudadanos responsables;

e. Garantizar el acceso de las mujeres a la educación superior, así como su participación y éxito en el proceso educativo:

f. Garantizar la igualdad de acceso a los grupos sin representación tales como los trabajadores, los pobres, las minorías, los discapacitados, migrantes, refugiados y otras poblaciones vulnerables;

g. Desarrollar mecanismos para contrarrestar los efectos negativos de la fuga de cerebros, mientras se fomenta la movilidad del personal académico y los estudiantes;

h. Apoyar una mayor cooperación regional en la educación superior que conduzca a la creación y fortalecimiento de la educación superior y de la investigación;

[34] http://miguelricci2008.blogspot.com/2010/01/conferencia-mundial-sobreeducacion.html.

i. La autonomía de los Países Menos Adelantados (PMA) y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SID) para beneficiarse de las oportunidades ofrecidas por la globalización y fomentar la colaboración entre ellos;

j. Trabajar en pro de la equidad, la calidad y el éxito educativo mediante el desarrollo de alternativas de acceso más flexibles, asegurando también el justo reconocimiento del conocimiento adquirido y la experiencia laboral;

k. Aumentar el atractivo de la carrera académica, velando por el respeto de los derechos y las condiciones laborales adecuadas para el personal académico, de conformidad con la Recomendación de 1997 relativa a la situación del personal docente de enseñanza superior;

l. Asegurar la activa participación de los estudiantes en la vida académica, garantizar la libertad de expresión, el derecho de organización y proporcionar servicios adecuados al estudiantado;

m. Luchar contra las "fábricas de grado" a través de varios frentes de acción a nivel nacional e internacional;

n. Desarrollar sistemas de investigación más flexibles y organizados que promuevan la excelencia científica, la interdisciplinariedad y el servicio social;

o. Apoyar la plena integración de las TIC y promover la educación abierta y a distancia para satisfacer las crecientes demandas de la educación superior".

Muchas gracias

APARTADO V
INVESTIGACIÓN DEL LUCRO EN LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS Y CASO HARALD BEYER

Santiago, 14 de octubre de 2011

Ref: Se realice investigación, fiscalización y se apliquen sanciones que correspondan a universidades que señalan

Señor
FELIPE BULNES
Ministro de Educación, Presidente del Consejo Nacional de Educación
Presente

Los abajo firmantes venimos por este acto, y en ejercicio del derecho de petición que consagra la Constitución Política del Estado, en solicitar se inicie una investigación destinada a establecer la violación de la normativa legal que prohíbe el lucro en las instituciones de educación superior privadas creadas al amparo del DFL 1 del Ministerio de Educación (1980-1981), para cuyo efecto deberá fiscalizar a las mismas y en su caso aplicar las sanciones que corresponda de acuerdo con la normativa vigente.

Ejercemos este derecho en aras del derecho a la educación que asiste a los estudiantes y en aras del cabal cumplimiento de la normativa legal que rige en nuestro país, y cuya aplicación constituye un pilar fundamental del Estado de Derecho.

Para solicitar esta investigación, fiscalización y eventual sanción nos fundamos en los siguientes antecedentes de hecho y de derecho que pasamos a expresar.

I. Antecedentes de hecho que ameritan la investigación, fiscalización y eventuales sanciones

Consta a la opinión pública que en la gestión de diversas universidades privadas sometidas al DFL 1 del año 1981, se ha configurado un fenómeno económico de cuya existencia no cabe duda alguna: el negocio universitario. En la actividad económica chilena de las últimas décadas se reconoce con toda claridad que las universidades constituidas como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro se compran y venden, generando importantes negocios que han implicado la participación de agentes económicos nacionales e internacionales.

Contrariando la normativa legal y estatutaria se ha configurado el hecho económico del negocio universitario cuyos rasgos característicos son los siguientes: 1°. Los miembros del directorio de una universidad participan en la creación de sociedades mercantiles de todo tipo que prestan servicios a dicha universidad o le arriendan los inmuebles en los que ella realiza sus actividades; 2°. Los socios de estas sociedades mercantiles vinculados a la universidad deciden vender a un tercero sus derechos en dichas sociedades; 3°. Terceros, ya sea personas jurídicas o naturales chilenas o extranjeras, compran dichas sociedades y pasan a formar parte de los miembros de la corporación universitaria con derecho a adoptar resoluciones que inciden en la marcha de la universidad.

Al respecto, y a la luz de la información proporcionada por la prensa, podemos describir como las más destacadas de los últimos años las siguientes situaciones de hecho:

1. Venta de la Universidad Santo Tomás[1].
2. Venta de la Universidad de Viña del Mar[2].

[1] Puede verse la noticia en: http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=62460 y cómo se realizó la operación en http://ciperchile.cl/2011/08/19/como-lucran-las-universidades- que-por-ley-no-deben-lucrar/.
Datos públicos y oficiales de la operación en http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Hechos- Relevantes-SVS-Fondo-Halc%C3%B3n.pdf.

[2] http://w2.df.cl/prontus_df/site/artic/20090729/pags/20090729050000.html

3. Venta de la Universidad del Mar[3].
4. Venta de la Universidad UNIACC[4].
5. Proceso de venta de la Universidad Central de Chile[5].
6. Venta de la Universidad de Las Américas[6].
7. Ingreso de nuevos dueños a la Universidad San Sebastián[7].
8. Surgimiento de la Universidad Pedro de Valdivia.

La información disponible en la prensa señala que el consorcio internacional *Laureate* pagó alrededor de US$ 250 millones en la compra de las universidades Andrés Bello (2003), Las Américas (2006) y Viña del Mar (2009); que el grupo estadounidense *Apollo* invirtió US$ 40 millones por la Uniacc en 2008, y en el año 2009, Juan Hurtado y Linzor Capital pagaron US$ 70 millones por el 60% de la Universidad Santo Tomás.

En la página web de la Sociedad de Fomento Fabril se da noticia de la venta de la Universidad de Viña del Mar: "La educación superior no sabe de crisis. Con ingresos constantes y

---

http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4_noticias/site/artic/20090818/pags/20090818120733.html.

[3] http://diario.latercera.com/2011/04/01/01/contenido/negocios/10-64290-9-southerncross-tomara-el-control-de-la-universidad-del-mar.shtml.

[4] Describiendo estas operaciones se ha dicho: "A comienzos de año, el grupo estadounidense *Apollo* compró la universidad privada chilena UNIACC en 40 millones de dólares. Una gran operación comercial, en el marco de los flujos de inversiones extranjeras hacia los servicios, que no se ha diferenciado en mucho de otras áreas de la economía chilena, abierta a los capitales internacionales.
Tampoco es el único caso en educación superior superior…":
http://hernanmontecinos.com/2008/04/30/el-negocio- de-las-universidades-en-chile/

[5] Pueden verse antecedentes en http://www.biobiochile.cl/2011/04/20/universitarios-marcharan- este-jueves-al-mineduc-en-rechazo-eventual-venta-de-la-u-central.shtml
http://www.la2da.cl/modulos/generacion/mobileASP/detailNew.asp?idNoticia=C501GDJTJ20100610&strNamePage=LUCSGEC21SG1006.jpg&codCuerpo=701&iNumPag=21&strFecha=2010-06-10&iPage=1&tipo Pantalla=.

[6] http://ciperchile.cl/2011/08/19/como-lucran-las-universidades-que-por-ley-no-deben-lucrar/.

[7] http://www.quepasa.cl/articulo/16_3586_9.html
http://www. economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=78172
http://es-es.facebook.com/notes/basta-de-abusos-contra-nuestros- profesores-en-las-salas-de-clases/c%C3%B3mo-longueira-se-convirti%C3%B3-en-miembro-de-la- junta-directiva-de-la-universidad-s/10150304982304400?ref=nf.

proyectos a largo plazo, este negocio se ha vuelto atractivo para diversos operadores, quienes ven en él, una apuesta a futuro, en especial en el negocio inmobiliario ligado a estas instituciones. Tras los cambios societarios experimentados en Uniacc, la Universidad Santo Tomás y los que se vienen en la UCINF, esta lista pasará a engrosarse con la Universidad de Viña del Mar (UVM), cuyos controladores, la Sociedad de Inversiones Norte Sur, estarían a punto de enajenar"[8].

El Mercurio de Valparaíso informa al respecto: "El consorcio internacional *Laureate Education Inc* adquirió el 100 por ciento de la propiedad y activos de la Universidad Viña del Mar, en una operación que permitirá a la UVM integrarse a una red de 42 planteles de educación superior en el mundo"[9].

La Revista Capital, dando noticia de este fenómeno sintetiza con un gráfico el lugar del negocio universitario en la actividad económica empresarial:

Fuente: http://www.capital.cl/reportajes-y-entrevistas/norte-sur.-absolutamente-liquidos-2.html

La Tercera da noticia del ingreso de nuevos socios controladores a la Universidad del Mar: "La corporación tiene actualmente ocho directores. Tras la operación, *Southern Cross* colocará seis directores en la mesa, por lo que los antiguos dueños quedarán sólo con dos. Desde esa estructura, a través de la nominación de la mayoría de la

[8] http://www.sofofa.cl/mantenedor/detalle.asp?p=60&s=6160&n=29571.
[9] http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4_noticias/site/artic/20090818/pags/20090818120733.html.

junta directiva, el fondo asumirá el control de la entidad. Southern Cross tiene hoy inversiones en varias compañías, entre las que destacan la cuarta cadena de supermercados del país, Supermercados del Sur, a la que ingresaron en septiembre de 2008, y Gas Atacama, donde están desde agosto de 2007".

La prensa informa que la Universidad Pedro de Valdivia surgió de la compra de la Universidad Mariano Egaña por el empresario hotelero Ángel Maulén[10].

Describiendo el nuevo escenario creado en la actividad universitaria a partir del año 1981 se ha señalado:

> "Alumnos y profesores no tienen hoy tanta capacidad para incidir en el sistema como una generación de empresarios con capacidad de crear universidades, apoyados por grupos de poder y acceso a capitales. Estos empresarios universitarios no necesariamente se mueven por el lucro, pues muchos lo hacen más bien motivados por incrementar la difusión y el poder de las ideologías -casi siempre conservadoras- que comparten. Ya sea que busquen el dinero o la influencia ideológica, actúan de forma similar: invierten en servicios de enseñanza con criterios de economía de escala. Buscan producir un bien, en este caso, diplomas que certifican habilidades y permiten a sus poseedores aumentar su remuneración e influencia social en el futuro. Según el Informe..., el valor de la reciente venta de la Universidad Andrés Bello a una empresa estadounidense con fines de lucro se habría calculado midiendo los flujos financieros previstos del pago de aranceles por parte de los alumnos futuros y no por su patrimonio y bienes inmobiliarios. Ello no es extraño, pues si bien la población chilena se incrementa a tasas relativamente bajas, hay dos variables que en los últimos 15 años muestran cambios significativos: el ingreso disponible por hogar y la cantidad de egresados de enseñanza media[11].

[10] http://ww.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110701/pags/20110701195310.html.

[11] NEIRA, Hernán. *EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN CHILE: UNA VISIÓN PANORÁMICA CENTRADA EN LOS ALUMNOS*. Estud. pedagóg. [online]. 2004, n. 30 [citado 2011-09-02], pp. 123-133. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071807052004000100008&lng=es&nrm=iso>.ISSN0718-0705.doi:10.4067/S0718-07052004000100008.

La Revista Qué Pasa ha descrito en sus líneas más gruesas cómo se lucra en la educación superior:

> "Se calcula que el mercado de las ues privadas mueve entre US$ 1.800 millones y US$ 2.000 millones anuales en Chile. La rentabilidad promedio de una institución que reinvierte parte importante de sus ingresos fluctúa entre 5% y 8%, mientras que en el caso de aquellas entidades que buscan mayores retornos, los porcentajes de ganancias alcanzan al 15% o al 18%.
>
> El modelo de negocios, explica un rector, es similar al del retail. Parte importante de "las ventas" están asociadas a los créditos que los mismos alumnos y sus familias piden a los bancos -o al Estado- para financiar sus estudios. De los 800 mil estudiantes que existen en Chile en educación superior, entre 300 mil a 330 mil están matriculados en las universidades privadas. Ellos desembolsan, en promedio, entre US$ 5 mil y US$ 6 mil anuales por su colegiatura.
>
> Para que los inversionistas puedan obtener utilidades de este negocio existen diversos mecanismos, que algunos planteles utilizan y otros no. Como las ues no pueden repartir dividendos, los dueños de estas entidades crean sociedades inmobiliarias, que son las que levantan los edificios en los cuales operan las casas de estudio.
>
> Y a través del arriendo obtienen dinero de las fundaciones educacionales. Es una fórmula para poder extraer los recursos que se han acumulado después de una gestión exitosa, explica un actor de esta industria.
>
> Otra fórmula es la tercerización de servicios. Un ex controlador de estas instituciones asegura que "en algunos casos los centros de computación, los servicios de transporte y parte de las empresas externas -como los guardias- son propiedad de los dueños de las casas de estudio, quienes cobran por éstos a la universidad"[12].

Paul Walder ha señalado que la magnitud de las utilidades es

[12] "Universidades: un mercado bullente", en http://www.quepasa.cl/articulo/16_3586_9.html.

mayor que la que genera el mercado de las farmacias y superior a las ventas de algunas de las cadenas de grandes supermercados:

"La universidad que lidera las utilidades es privada. Se trata de la Universidad Tecnológica de Chile Inacap, que obtuvo en 2009 una cifra superior a los 17 mil millones de pesos, cerca de 37 millones de dólares, con una rentabilidad del 18,6 por ciento. El segundo lugar de ganancias lo tiene la Universidad Andrés Bello, seguida por la Universidad Autónoma, con 11.700 millones -unos 25 millones de dólares- y una rentabilidad del 15 por ciento. El cuarto lugar lo ocupa la Universidad Católica. Las cuatro casas de estudios con mayores ganancias sumaron unos 54 mil millones de pesos, o 114 millones de dólares".

A mayor abundamiento, Walder da a conocer una situación que amerita ser investigada por el MINEDUC: "La Universidad de Las Américas, que pertenece a *Laureate International*, el mismo dueño de la Andrés Bello, tuvo pérdidas por más de once mil millones de pesos pese a haber tenido ingresos por 48 mil millones"[13]. Al respecto CIPER ha establecido lo siguiente:

> "Constando la solvencia del negocio, llama la atención que según la Información que la UDLA le entregó a la autoridad pública, haya registrado pérdidas por $11 mil 604 millones en el año 2009. Esas pérdidas se repiten en 2010, donde UDLA anota un balance negativo de $5 mil 387 millones. Sin embargo, el que una empresa refleje pérdidas no significa que no esté ganando dinero. El contador auditor lo corrobora:
>
> Para saber qué pasa de verdad hay que analizar hacia donde va dirigido el gasto. Las formas de evacuar las utilidades son múltiples y acá se pasa por <<cuentas por pagar>>: por ejemplo, los $22 mil 435 millones que agrupa en el ítem de pagos a empresas relacionadas los montos con los que genera ingresos a la Inmobiliaria e Inversiones San Genaro, Inversiones Matgar Limitada, Inversiones Seyca Limitada e Inversiones Delfos Limitada, entre otras…
>
> Por ejemplo, por concepto de arriendo le paga $6 mil 314 millones a la inmobiliaria San Genaro S.A. y $ 83 millones a San Genaro Dos, además de $ 829 millones que figuran como costos de

[13] http://www.rebelion.org/noticia.php?id=120165.

arriendos a terceros. En varias de estas empresas aparece como socia la empresa".

En esta misma investigación periodística se señala que la UDLA gastó en publicidad casi $ 3 mil millones el año 2010.

Por su parte, el diario El Mostrador informa que: "No existe una sociedad inmobiliaria a través de la cual retirar ganancias, pero los fundadores de la Universidad Mayor –entre ellos, Rubén Covarrubias, su actual rector- son dueños de todas las empresas que le prestan servicios a la universidad. Desde la constructora hasta los buses. En 2009 ocupó el lugar 14, con $2.409 millones. Casi igualada, la San Sebastián, con $2.402 millones y cuyos dueños (Luis Cordero, Ignacio Fernández, Alejandro Pérez, Marcelo Ruiz y Andrés Navarro) eran también dueños de la Universidad Andrés Bello que vendieron a Laureate, pero se quedaron en la inmobiliaria que le arrienda algunos edificios al consorcio estadounidense Doble negocio"[14].

El propio Gobierno ha reconocido esta situación en el documento que presentara a la opinión pública el día 17 de agosto de 2011, donde se declara que: "El tercer eje se refiere a nuestro firme compromiso de hacer cumplir la ley que prohíbe el lucro en las universidades. Nos encargaremos de fiscalizar que esta prohibición se cumpla, tanto en su letra como en su espíritu…"[15].

---

[14]http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/17/universidad-del-ministro-de-justicia-es-la-tercera-con-mayores-ganancias-de-todo-el-sistema-en-2009/.

[15] http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201108172101370.MedidasMinisterio deEducaci On.pdf.

La prensa señaló al respecto: "Además, el secretario de Estado garantizó que se hará cumplir la ley que impide el lucro en las universidades, así como la fiscalización correspondiente para que en todos los niveles de educación se cumpla con calidad" http://diario21.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=5068:ministrobulnes-anuncia- nuevo-proyecto-de-ley-garantiza-qfin-al lucroq&catid=78:nacional&Itemid=421; "LUCRO Y CALIDAD. El tercer eje es hacer cumplir la ley a las universidades. En este aspecto, el ministro de Educación recordó que la legislación establece que las universidades son sin fines de lucro. "Nuestra convicción es hacer cumplir la ley en su letra como en su espíritu y evitar cualquier tipo de abuso" (http://www.terra.cl/actualidad/index.cfm?id_cat=302&id_reg=1711808); "Consultado por la posibilidad de abrir la discusión sobre el lucro en las instituciones de educación superior, el ministro Bulnes fue tajante al asegurar que se hará respetar la legislación vigente. "Lo que tenemos hoy en la ley es universidades sin fines de lucro. Nosotros nos vamos a encargar de hacer cumplir la ley" aseveró

Este enriquecimiento tiene su contrapartida en la deuda que deben soportar miles de universitarios: "La Superintendencia de Bancos consigna que más de 370 mil estudiantes deben $ 1.118.179.288.131 pesos (un billón ciento dieciocho mil millones)"[16].

II. ANTECEDENTES DE DERECHO

1. Del derecho de petición

De acuerdo con la Constitución vigente nos asiste como chilenos el derecho de presentar a la autoridad legalmente constituida peticiones de interés público (19 número 14.- El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes").

Para este caso concreto y en virtud a los antecedentes de hecho que se expusieron, nos interesa que la autoridad pública determine si respecto de las "ventas" aquí mencionadas se ha incurrido en violación de la normativa legal al haberse permitido que los directivos obtengan lucro de manera directa o indirecta.

El interés público que nos interesa cautelar dice relación con la vigencia del ordenamiento jurídico en su conjunto y con el respeto del derecho a la educación del que son titulares los estudiantes que asisten a las instituciones universitarias. El negocio universitario afecta negativamente al derecho a la educación de los educandos y a la vigencia del Estado de Derecho.

2. Del derecho a la educación

El derecho a la educación está garantizado en el artículo 5 de la Constitución en relación con el artículo 19 número 10, así como en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y actualmente vigentes.

(http://www.universidadesestatales.cl/cue/?q=node/2999).

[16] http://ciperchile.cl/2011/08/19/como-lucran-las-universidades-que-por-ley-no-deben-lucrar/.

Chile firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el 16 de septiembre de 1969 y lo ratificó el 10 de febrero de 1972. De acuerdo con la interpretación de los organismos de la ONU, el Pacto se encuentra vigente en Chile desde el 3 de enero de 1976[17]. A nivel interno se entendió que se requería de un acto promulgatorio y fue el propio Gobierno Militar el que en las postrimerías de su gestión, 1989, promulgó el PIDESC. De acuerdo con dicho Pacto, que es norma jurídica vigente en Chile, y por ende exigible, el Estado debe propender a la gratuidad de la educación superior.

Existe consenso prácticamente unánime que "…la aplicación de las disposiciones del PIDESC, a nivel nacional e internacional, es una obligación jurídica para sus Estados Parte. Esto significa que el PIDESC tiene fuerza de ley…"[18].

Por su parte, el artículo 5 de la Constitución dispone a este respecto: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se establece expresamente que el Estado parte se obliga a propender a la gratuidad de la educación superior. La disposición que ordena constituir las universidades como corporaciones sin fines de lucro configura un mecanismo que contribuye a velar por el acceso progresivo a la formación universitaria: si la institución universitaria no persigue fines de lucro es presumible que su organización no comercial incidirá en los montos de los aranceles y en el monto de la matrícula que deben pagarse por los estudiantes.

---

[17] PNUD, OHCHR, *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*, Santiago de Chile, noviembre de 2004, p. 28.

[18] OZDEN, Malik, "Un desafío de la ONU para adoptar un instrumento internacional de comunicación de quejas y de seguimiento más eficaz de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) (versión en línea en http://www.cetim.ch/es/documents/bro3-pidesc-A4-es.pdf).

Dada la eficacia horizontal de los derechos humanos, fenómeno reconocido en la legislación, doctrina y jurisprudencia chilena, los particulares que colaboran con el Estado en la labor educativa están obligados a respetar el derecho a la educación del que son titulares los habitantes de Chile. Habiéndose establecido en la legislación que las universidades deben organizarse sin fines de lucro, y existiendo el deber del Estado de avanzar progresivamente a la gratuidad, para lo cual debe adoptar las medidas legales y administrativas que sean necesarias, cabe entender que la naturaleza jurídica de las instituciones universitarias es una medida de tipo legal para contribuir a la eficacia del derecho. No existiendo una motivación comercial y sólo un afán filantrópico es presumible que el acceso a la educación superior no tendrá en el pago de matrícula ni en el pago de aranceles una barrera de entrada y de mantención significativa.

La obligación de no lucrar se constituye así en una prohibición a favor del derecho a la educación. Su violación constituye un caso de atentado a la integridad del ordenamiento jurídico y al Estado de Derecho y también un caso de amenaza por un particular al derecho a la educación.

La Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales ha expresado que la enseñanza superior "debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno". Como es evidente la prohibición de lucro favorece la comprensión del derecho a la educación en esta perspectiva en la medida que el desarrollo de la actividad educacional no requiere operar con criterios economicistas en aras de la maximización de las utilidades[19]. 3. Obligaciones jurídicas del Estado

[19] TOMASEVSKI, Katarina, en "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos", CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, ONU, señala a este respecto: "Sin embargo, algunos economistas definen la educación como una producción eficiente de capital humano y califican todos sus aspectos de derechos humanos de elementos exógenos. La definición de la persona como capital humano diverge evidentemente de su definición como sujeto de derechos. La oposición entre los enfoques de derechos humanos y de capital humano se aprecia mejor en el caso de los niños con discapacidades físicas o de aprendizaje. Los primeros pueden verse excluidos de las escuelas porque, por ejemplo, la construcción de vías de acceso para las sillas de

derivadas de la vigencia del PIDESC y aplicables en relación con la actividad universitaria prestada por privados en ejercicio de la libertad de enseñanza:

A. Adecuar el marco legal para posibilitar el ejercicio del derecho. La prohibición de lucrar puede entenderse como un caso de adecuación.

B. Proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos para garantizar su vigencia. El otorgamiento de facultades al Ministerio de Educación, al CNED ("organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación") y a la Comisión Nacional de Acreditación para conocer de infracciones a la ley por las universidades privadas es un caso de cumplimiento de esta obligación. De tal manera que la normativa debe interpretarse en el sentido más favorable a la tutela del derecho a la educación.

C. El Estado está obligado a prestar protección al derecho a la educación impidiendo que las personas naturales o jurídicas (empresas nacionales e internacionales) lo violen, limiten su eficacia o lo amenacen en lo relativo a la calidad de la enseñanza recibida[20].

D. Según la doctrina, constituye también una obligación del Estado sancionar los delitos de los servidores públicos y particulares en los casos de corrupción que obstaculizan la realización y violen el derecho a la educación. Esto significa que el Estado tiene el deber jurídico, derivado de la vigencia del PIDESC, de realizar la investigación y la fiscalización que solicitamos. No hacerlo podría ser constitutivo de un caso de denegación de justicia.

---

ruedas puede resultar demasiado onerosa; los segundos pueden quedar excluidos si se considera que la inversión necesaria para satisfacer sus necesidades de aprendizaje no tendrá una rentabilidad marginal suficiente. No cabe duda de que ese tipo de razonamiento se aparta totalmente del concepto de derechos humanos, en particular del principio de la igual valía de todos los seres humanos".

[20] Se ha dicho en este sentido: "El estado de derecho, en tanto que base de los derechos humanos, promueve y, al mismo tiempo, requiere el establecimiento de garantías jurídicas del derecho a la educación y de salvaguardias de los derechos humanos en la educación" (TOMASEVSKI, Katarina, *LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. Consejo Económico y Social. Informe presentado por Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, 2004, p. 22).

E. Está también obligado el Estado a tener información disponible y clara con indicadores actualizados que permitan saber cuál es la situación del respeto del derecho, pudiendo así adoptar y conducir políticas públicas para su realización[21]. Existe en la legislación vigente el deber de las instituciones de informar a la autoridad pública sobre la marcha de la universidad en sus distintos aspectos. La recepción y el análisis de dicha información deben permitir al Estado velar por la eficacia del derecho a la educación del particular vinculado a la universidad de que se trate.

De hecho existe tal fenómeno en el proceso de otorgamiento de la personalidad jurídica y en el licenciamiento de la corporación universitaria: la información proporcionada por la universidad a la autoridad pública persigue que el Estado garantice que el derecho a la educación del particular que se matricula en tal o cual universidad estará debidamente resguardado.

Que se trata de obligaciones jurídicas cuya violación implica responsabilidad es hoy día una cuestión no discutida a nivel internacional. De hecho, la aprobación en el año 2008 del Protocolo Facultativo del PIDESC refuerza este carácter[22].

Si el Estado renuncia a cumplir con su deber de investigación, fiscalización y sanción, incurre en responsabilidad jurídica de acuerdo con las obligaciones que le impone el ordenamiento jurídico vigente,

---

[21] URIBE NÚÑEZ, Alirio, "Aprendiendo los Desc", en *MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD DE LOS DESC ANTE LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN Y ORGANISMOS MULTILATERALES Y DE COMERCIO*, versión en línea en: http://portal.sre.gob.mx/pcdh/libreria/libro6/07_alirio.pdf.

[22] VILLAGRA, Soledad, *Protocolo Facultativo del PIDESC: Una herramienta para exigir los DESC*, s.e., Asunción, Paraguay, 2008, expresa en este sentido: "El Protocolo permitirá a las víctimas buscar justicia para las violaciones de derechos humanos en sus derechos económicos, sociales y culturales por primera vez, buscando su reparación y haciendo responsables de sus acciones a quienes los violen. Con este mecanismo, queda muy claro que los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo los derechos a una vivienda adecuada, alimentación, salud, educación y trabajo, no son una mera cuestión de caridad, ni concesiones de quienes tienen el poder, sino derechos que pueden ser reclamados sin discriminación de ningún tipo. La combinación del mecanismo de petición, el de investigación y la posibilidad de medidas provisionales, contribuirá a un conjunto de jurisprudencia sobre estos derechos, ayudando de esta manera a los Estados a asegurar su implementación" –p. 5-.

en particular el PIDESC.

Por resolución 2000/7 del 17/08/2000, la Comisión de Derechos Humanos "…recuerda a todos los gobiernos la primacía de las obligaciones relativas a los derechos humanos sobre las políticas y los acuerdos económicos…".

El 9 de septiembre de 2011, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Kishore Singh, señaló en un comunicado de prensa lo siguiente: "El acceso a una educación de calidad sea primaria, secundaria o superior, no puede estar condicionado a la capacidad de pago o endeudamiento de los estudiantes o sus familias".

"Los tratados de derechos humanos son claros", subrayó el Sr. Singh. "Si bien la enseñanza primaria debe ser totalmente gratuita, los estados también están obligados a adoptar medidas para implantar la enseñanza secundaria y superior progresivamente gratuitas"[23].

Esto significa que es ilegal e ilegítimo violar la prohibición de lucrar en la actividad universitaria. Y no es admisible como excusa de incumplimiento del deber jurídico de no lucrar, el afán de obtener utilidades por haber realizado inversiones en el "negocio universitario".

3. Vigencia del Estado de Derecho

La Constitución Política establece el deber genérico de todo ciudadano de velar, a través de las instituciones respectivas, por el Estado de Derecho según se desprende de sus artículos 1° y 4°.

Dado que el Estado en esta fórmula jurídico política tiene como responsabilidad central promover y proteger los derechos del individuo y el respeto al ordenamiento jurídico, toda acción destinada a velar por la garantía de dichos derechos debe entenderse como una contribución a la eficacia del mismo y por ende a la realización

[23] http://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11357&LangID=S
El Comunicado está relacionado con la Presentación que hicimos ante el Relator con fecha 24 de agosto de 2011 (http://www.ericeduardopalma.cl/centro-dedocumentacion/file/56-informacion-24-8-2011-proporcionada-al-relator-especial-sobreel-derecho-a-la-educacion.html).

del principio constitucional que define a Chile como república democrática.

Es ajeno a este modelo político institucional la existencia de áreas de acción para personas naturales o jurídicas que no estén sujetas a tutela judicial o a tutela administrativa ya sea del tipo investigativa, fiscalizadora o sancionadora cuando ellas se vinculan a derechos o a tareas que son propias del Estado. Nadie está por sobre el Derecho en un Estado de Derecho.

4. Potestad de investigación, fiscalización y sanción del Ministerio de Educación y del CNED respecto de las instituciones educativas

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del DFL 2 de diciembre de 2009, que fija el texto refundido de la ley 20.370 -Ley General de Educación-, corresponde al Estado velar por el cumplimiento de la normativa que regula el fenómeno educativo en sus diferentes niveles.

Tal facultad se entiende compatible con la autonomía universitaria según se señala en el artículo 3 letra d): "El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan". Se trata entonces de una autonomía ejercida en el marco de la ley, la que se caracteriza por establecer derechos y obligaciones para los actores e instituciones del sistema educativo chileno. Es así como el citado artículo tercero establece en su letra f) el principio de "Responsabilidad", según el cual "Todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus deberes y rendir cuenta pública cuando corresponda".

En este caso, puesto que la actividad del particular está referida a un derecho humano fundamental protegido tanto por el Derecho interno como por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, está la institución universitaria ligada por el principio de la eficacia horizontal de los derechos.

A mayor abundamiento, el legislador estableció también el principio de transparencia. En virtud del mismo debe ponerse "a disposición de los ciudadanos", ya sea "a nivel de establecimiento, comuna, provincia, región y país, la información desagregada del conjunto del sistema educativo, incluyendo los ingresos y gastos y

los resultados académicos".

Se desprende del artículo 4[24] de la Ley que el ejercicio de las facultades de los entes estatales no depende de la naturaleza del organismo que se fiscaliza, esto es, público o privado.

De acuerdo con la normativa señalada cabe concluir que la ley vigente consagra facultades de investigación y fiscalización para el Ministerio de Educación, el CNED y la Comisión Nacional de Acreditación. De hecho, en la propia descripción que hace el CNED de su labor establece que "apoya al Ministerio de Educación en las decisiones de cierre de instituciones de educación superior, tanto en licenciamiento como autónomas"[25].

El artículo 5 dispone que es deber del Estado fomentar la probidad.

El artículo 10, a propósito de los sostenedores y los recursos públicos que reciben del Estado, señala que deben "rendir cuenta pública del uso de los recursos y del estado financiero de sus establecimientos…", regla que se refuerza en el artículo 46 a) "Todos los sostenedores que reciban recursos estatales deberán rendir cuenta pública respecto del uso de los recursos y estarán sujetos a la fiscalización y auditoría de los mismos que realizará la Superintendencia de Educación.

El art. 16 establece las sanciones aplicables de acuerdo con el tipo de violaciones que identifica, llegando inclusive, de acuerdo con el artículo 49, a la revocación del reconocimiento oficial dado por el Ministerio.

La normativa regula en el Título III las instituciones de Educación Superior y respecto de las instituciones universitarias no estatales señala que "… deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en esta ley, y serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial".

De acuerdo con la disposición recién citada, la naturaleza jurídica de las universidades privadas no estatales es la de una persona jurídica

[24] Artículo 4. Es deber del Estado resguardar los derechos de los padres y alumnos, cualquiera sea la dependencia del establecimiento que elijan.

[25] http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionAcercaDe/acerca_de.aspx. y http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionAcercaDe/funciones.aspx.

del tipo corporación sin fines de lucro. Se trata, en todo caso, de una corporación especial cuyo marco normativo es la propia ley aplicándose sólo en subsidio las disposiciones del Código Civil, así como la normativa legal sobre personas jurídicas y los reglamentos respectivos.

De acuerdo con esta especialidad y según lo dejó establecido el Ministerio de Justicia, corresponde la tuición sobre las mismas a las entidades señaladas en esta normativa. Dispone el artículo 55 que: "Las universidades que no sean creadas por ley, deberán constituirse por escritura pública o por instrumento privado reducido a escritura pública, la que debe contener el acta de constitución de la entidad y los estatutos por los cuales han de regirse".

Los principios que informan esta legislación sostienen que la Universidad es autónoma para fijar sus estatutos, sin embargo, dicha autonomía no puede alterar su naturaleza jurídica y menos todavía consentir que se realicen actos jurídicos de carácter ilegal o no ajustados estrictamente a derecho. En efecto, los principios de probidad y legalidad informan todo el sistema educacional chileno en cada uno de sus niveles.

Corresponde al Ministerio de Educación, y no al de Justicia como es la regla general, recibir la copia debidamente autorizada del instrumento constitutivo y desde el momento del depósito adquiere la entidad personalidad jurídica.

Está obligado el Ministerio de Educación a llevar un registro donde se anotará, entre otras materias, "la disolución y la cancelación de la personalidad jurídica de la Universidad cuando procediere" (art. 57).

Los artículos 57 y 58 regulan el caso en que la presentación de los estatutos no se ajuste a la ley y no sea subsanado el defecto por la universidad, que lo es por el sólo hecho del depósito de la escritura pública de constitución, dentro de plazo, estableciéndose que en dicho evento el Ministerio de Educación dictará una resolución fundada por medio de la cual "cancelará la personalidad jurídica a la universidad, ordenando sea eliminada del registro respectivo". Por su parte, el artículo 59 dispone. "Procederá asimismo, la cancelación de la personalidad jurídica y la eliminación del registro correspondiente, si transcurrido el plazo de un año contado desde la fecha de obtención de la personalidad jurídica, la nueva universidad no ha dado cumplimiento, por hechos que le sean imputables, a los

requisitos exigidos por esta ley para obtener su reconocimiento oficial".

De acuerdo con lo señalado en los artículos 59 y 61 de la ley, se distingue claramente entre el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Universidad y el reconocimiento oficial de la misma. Para obtener éste se exige. "a) Estar constituidas como persona jurídica de acuerdo con lo dispuesto en los artículos anteriores, lo que deberá certificarse por el Ministerio de Educación; 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 Nacional de Educación, y c) Contar con el certificado del Consejo Nacional 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".

Sólo otorgado el certificado por el CNED, el Ministerio dictará el decreto de reconocimiento oficial y a partir de este momento la Universidad podrá iniciar sus actividades docentes (art. 62).

El legislador también regula el caso de la modificación de los estatutos.

Está establecida en el artículo 64 la potestad del Ministerio y del CNED para investigar, fiscalizar y sancionar a las universidades privadas regidas por esta ley,[26] previo un procedimiento que debe llevarse ante él, y con audiencia de la universidad afectada, y de lo cual puede derivar incluso la cancelación de la personalidad jurídica de la universidad. Correspondiendo al Ministerio de Educación dictar el decreto supremo respectivo de cancelación y revocación. Así se señala.: "Por decreto supremo fundado del Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación, adoptado por mayoría de sus miembros, en sesión convocada a ese solo efecto, y escuchada la entidad afectada, se cancelará la personalidad jurídica y revocará el reconocimiento oficial a una universidad, en los siguientes casos:

a) Si ella no cumple con sus objetivos estatutarios;

[26] El subrayado es nuestro.

b) Si realizare actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional;

c) Si incurriere en infracciones graves a sus estatutos;

d) Si dejare de otorgar títulos profesionales de aquellos que requieren haber obtenido previamente el grado de licenciado.

En la fundamentación del decreto respectivo deberá dejarse constancia de la causa que originó la cancelación de la personalidad jurídica y la revocación del reconocimiento oficial".

Existen entonces las potestades investigadoras y sancionatorias en relación con las universidades privadas creadas en conformidad al DFL 1 y sus modificaciones.

La facultad de investigación se desprende de las causales que estableció el legislador. En varias de las hipótesis se debe verificar la realización o no de una conducta y ello implica una investigación. Para el evento que se entienda que hubo tal violación de la normativa legal o estatutaria se contempló expresamente la bilateralidad de la audiencia, debiéndose escuchar a la entidad afectada para resolver, a la luz de la investigación realizada y los antecedentes aportados, si se aplica o no la sanción.

El CNED lleva adelante el procedimiento de tutela del ordenamiento jurídico (ley y estatuto) que termina con una propuesta de sanción, y el Ministerio de Educación dicta el decreto respectivo de cancelación de la personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial según sea el caso.

Las hipótesis establecidas por el legislador indican que tratándose de algunos casos corresponde la cancelación de la personalidad jurídica y en otros sólo la revocación del reconocimiento oficial, es decir, puede ocurrir perfectamente que una universidad sea sancionada sólo con el reconocimiento oficial y no con la cancelación de su personalidad jurídica. Esta interpretación se ve reforzada con el caso que regula la propia ley de revocación respecto de una carrera en particular y que no implica la cancelación de la personalidad jurídica ni el reconocimiento oficial de la institución.

Interesó al legislador resguardar los derechos de las instituciones, por lo que dispuso que: "Será responsabilidad del Ministerio velar por el adecuado resguardo de la información acerca de los procesos iniciados en virtud de este artículo hasta que se haya dictado la resolución definitiva y no queden recursos pendientes por parte de la

entidad afectada".

El alcance de esta disposición no puede ser interpretado en términos que afecte los principios de responsabilidad, transparencia y probidad que dan forma a todo el sistema educacional chileno cualquiera sea su nivel y el tipo de institución involucrada (privada o pública).

Respecto de las violaciones contempladas en las letras a); b) y c) se puede concluir que una de las situaciones de hecho que contemplan dichas hipótesis es que los miembros de la corporación universidad hayan permitido generar lucro en favor de sus controladores. Al hacerlo afectarían gravemente sus estatutos, y de manera radical por cuanto dañaría su naturaleza jurídica que es precisamente ser una institución sin fines de lucro. Si los individuos que controlan a la Universidad la ponen al servicio de objetivos comerciales afectan gravemente sus objetivos propiamente educacionales: así los excedentes del ejercicio en vez de destinarse a la actividad propiamente docente, de investigación y extensión, se destinarían a cubrir gastos que implican un desembolso a favor de los controladores ya sea directamente o a través de personas jurídicas vinculadas a ellos patrimonialmente.

Lo que la ley ordena es que la universidad obre como una persona jurídica sin fines de lucro. Ello quiere decir que la ley no admite que una persona jurídica privada del tipo empresa intervenga en la educación universitaria. Lo que se quiere impedir es que los bienes de la corporación privada sin fines de lucro terminen en los bolsillos de los miembros de la corporación. Decir que el lucro está prohibido es lo mismo que ordenar que las utilidades del ejercicio anual de la corporación universitaria se inviertan en la actividad universitaria de la corporación y no se repartan como utilidades que enriquecen el patrimonio personal de los miembros de la corporación o de las sociedades en que ellos tienen participación.

Como es evidente la ley no prohíbe que la universidad sea eficiente desde el punto de vista económico, tampoco prohíbe que se pague un sueldo competitivo a los profesores y administrativos, que se compren libros, computadores, inmuebles y bienes que aumenten el patrimonio de la universidad. La ley condena y prohíbe que la universidad como institución funcione con una lógica empresarial. La disposición legal hay que entenderla en el contexto de la ley. La normativa vigente permite a los institutos profesionales y a los

centros de formación técnica lucrar y por ende organizarse como empresas. Estas dos instituciones de educación superior no están obligadas a organizarse como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro y por ello se han formado como sociedades anónimas cerradas o como sociedades de responsabilidad limitada, es decir, como empresas. Y porque son empresas tienen todo un marco tributario que las universidades no tienen.

La ley vigente ordena a las universidades organizarse como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. Eso quiere decir que las utilidades y los bienes no pueden terminar en manos de los miembros de la corporación y sumar ganancias a su patrimonio. La existencia de inmobiliarias que están controladas por los mismos que componen la corporación universitaria y que cobran arriendo a las universidades puede llegar a constituir un típico caso de fraude a la ley: por esta vía los recursos de la universidad pasan al patrimonio societario en que el miembro es parte o al patrimonio personal del miembro de la corporación. Lo mismo cabe señalar respecto de la tercerización de servicios si las empresas que los prestan mantienen relaciones patrimoniales con los controladores de la corporación universitaria. Si los que resuelven contratar un servicio determinado son también los dueños de la sociedad que llega a prestarlos se podría estar incurriendo en un típico caso de mala fe y de fraude civil a la ley. Cabe recordar que la doctrina caracterizando a la corporación señala que "En la corporación, la colectividad de personas juega un papel activo, como quiera que ella forma la voluntad de la persona jurídica y determina la aplicación de los bienes materiales para alcanzar el fin común que ha movido a la constitución del ente"[27]. Ocurre entonces que si los miembros de la corporación permiten el ingreso de nuevos integrantes para que éstos velen por la generación de utilidades que van a parar a sociedades distintas a la corporación, están incurriendo en un grave atentado a la identidad de la corporación y sus fines: las voluntades de los miembros buscan la mantención de la actividad de la corporación como un medio para alcanzar utilidades. Se desnaturaliza la persona jurídica pues pasa a perseguir fines estrictamente mercantiles:generarlucro. Dice a este respecto la misma doctrina, distinguiendo a la corporación de la sociedad: "La sociedad

[27] ALESSANDRI, SOMARRIVA Y VODANOVIC, *Derecho Civil. Parte Preliminar y Parte General*, editorial EDIAR Conosur Ltda., 1990, p. 488.

importa la conjunción de bienes y servicios de dos o más personas que se unen en forma más o menos permanente para ejercer una empresa con fines de lucro"[28].

La doctrina y el Consejo de Defensa del Estado han entendido que no son corporaciones sin fines de lucro las que "se proponen fines que directa o indirectamente se relacionan con ganancias o provechos pecuniarios: sólo son aplicables esas disposiciones a las entidadesdefines ideales,morales o debeneficencia"[29].

Cabe concluir entonces que incurre en una violación grave la universidad que permite el ingreso de miembros a la corporación para que velen porque se generen utilidades para sociedades o particulares.

A mayor abundamiento cabe señalar que el Consejo de Defensa del Estado ha resuelto, interpretando el artículo 553 del Código Civil, que la regla según la cual los estatutos de la corporación tiene fuerza obligatoria "no hace sino consagrar de manera evidente la obligación de los miembros de las corporaciones de respetar las normas estatutarias que las rigen, en forma tal, que cualquier acto, ejecutado con contravención a ellas, adolecería del vicio de nulidad"[30].

Las conductas descritas, además de ilegales serían contrarias al orden público por cuanto afectan gravemente la vigencia de la ley. Constituyen también un caso grave de violación de los estatutos corporativos por cuanto en ellos se señala, por disposición del DFL 1, que la institución universitaria es una corporación privada sin fines de lucro.

Legitimación activa

La ley no exige un legitimado activo a propósito de la actuación del Ministerio y del CNED, por lo que debe concluirse por aplicación de los principios del Derecho Administrativo, así como por la normativa constitucional relativa al derecho de petición, que cualquiera individuo plenamente capaz puede impulsar el ejercicio de sus facultades.

---

[28] *Ibíd.*

[29] ALESSANDRI, SOMARRIVA Y VODANOVIC, *Derecho Civil. Parte Preliminar*… op. cit., p. 530.

[30] ALESSANDRI, SOMARRIVA Y VODANOVIC, *Derecho Civil. Parte Preliminar*… op. cit., p. 556.

SÍNTESIS DE LA PETICIÓN:

Los profesores y estudiantes firmantes de esta presentación solicitamos del Ministerio de Educación que investigue y fiscalice las actuaciones de las universidades Santo Tomás, Universidad de Viña del Mar, Universidad del Mar, Universidad UNIACC, Universidad Central de Chile, Universidad de Las Américas, Universidad San Sebastián y Universidad Pedro de Valdivia por haberse verificado respecto de ellas o intentado verificar, según informa la prensa, actos calificados como compra y venta y que son constitutivos del llamado negocio universitario. Ello con el fin de establecer si los miembros de la corporación universidad han permitido generar lucro de manera directa o indirecta en favor de sus controladores realizando alguna o todas las actuaciones descritas en los fundamentos de hecho de esta presentación, expresadas como decisiones del directorio respecto de arriendo de inmuebles y contratación de servicios y cambio de composición de los miembros de la corporación. Violando con dichas conductas de manera radical sus estatutos por cuanto dañan su naturaleza jurídica que es precisamente ser instituciones autorizadas para funcionar como corporaciones sin fines de lucro. Solicitamos también, si fuere del caso, y en virtud a la información que se aporte en la investigación, extender la fiscalización a otras universidades creadas al amparo del DFL 1 del Ministerio de Educación (1980-1981); y que en su momento solicite del Consejo Nacional de Educación el acuerdo que en Derecho corresponde respecto de la sanción a aplicar.

III. PROPONEN SE REALICEN DILIGENCIAS QUE INDICA

1. Se invite a declarar al actual director del diario La Tercera don Cristian Bofill Rodríguez y al Editor General don Felipe Contreras Pedreros. En diversas editoriales de dicho diario se ha defendido la práctica del lucro en la actividad universitaria por lo que es necesario que se ponga a disposición del Ministerio y del CNED la información que avala sus opiniones en el sentido que actualmente hay universidades

privadas creadas al amparo del DFL 1, que lucran[31].

Solicitamos también que el Ministerio y el CNED hagan presente que la conducta de defensa del lucro como práctica o situación de hecho implica avalar una situación a todas luces ilegal, puesto que el lucro está prohibido en la legislación vigente tratándose de la actividad universitaria.

2. Se invite a declarar a don Carlos Peña quien fue presidente de la Comisión Asesora Presidencial de Educación Superior constituida en abril de 2007 por el Supremo Gobierno. En esta instancia se trató este tema y se concluyó que había universidades privadas que lucraban. Es relevante que se ponga en conocimiento del Ministerio y del CNED la información que permitió a dicha comisión concluir que en Chile, a pesar de la prohibición legal al respecto, ciertas universidades, creadas al amparo del DFL 1, lucran.

3. Se invite a declarar a don José Joaquín Brunner, director del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales, quien en declaraciones a diversos medios señala conocer casos de universidades que persiguen fines de lucro, a fin de que ponga en conocimiento del Ministerio y del CNED la información que le permitió realizar estas afirmaciones.

4. Se invite a declarar a don Harald Beyer, coordinador académico del Centro de Estudios Públicos, quien en declaraciones a la prensa ha señalado que ciertas universidades pertenecen a holdings, a fin de que ponga en conocimiento del Ministerio y del CNED la información que le permitió realizar estas afirmaciones.

5. Se invite a declarar a doña María Olivia Monckeberg, quien ha desarrollado sendas investigaciones periodísticas respecto del lucro en la educación s uperior, a fin de que ponga en conocimiento del Ministerio y del CNED los antecedentes que le permitieron escribir estas obras.

---

[31]http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2011/09/894-390973-9-debate-de-fondo-sobre-el-fin-del-lucro.shtml.
http://latercera.com/noticia/opinion/editorial/2011/08/894-389012-9-la-discusion-no-debe-apuntar-al-fin-del-lucro.shtml.
http://latercera.com/noticia/opinion/editorial/2011/08/894-386039-9-el-rol-del-lucro-en-la-educacion.shtml.

6. Se invite a declarar a don Manuel Riesco, investigador de CENDA Chile, a fin de que ponga en conocimiento del Ministerio y del CNED la información que maneja respecto del llamado negocio universitario.

7. Se oficie al Servicio de Impuestos Internos con el objeto de que ponga a disposición del Ministerio y del CNED la información tributaria que sea de acceso público y que da cuenta del alcance económico y patrimonial de las transacciones o ventas de las universidades señaladas.

8. Se oficie al Comité de Inversiones Extranjeras para que ponga a disposición del Ministerio y del CNED la información que exista en dicha entidad acerca de las inversiones realizadas en Chile por la sociedad *Laureate*, *Apollo* y toda sociedad extranjera que haya solicitado realizar inversiones en Chile en educación superior.

9. Se solicite por el Ministerio a las universidades identificadas toda la información contable, financiera y relativa a la administración y gestión de la universidad y que permita realizar una comparación entre la situación anterior a la venta y la situación posterior a la venta a que se hace mención en esta presentación. Cabe recordar que existe actualmente esta obligación y que ella debe cumplirse periódicamente, correspondiendo al Ministerio de Educación velar porque se cumpla.

10. Se solicite de los medios periodísticos El Mercurio, La Tercera, La Nación, El Mostrador, El Diario Financiero y la revista Capital que proporcionen al Ministerio toda la información de que dispongan y que se refiera a las ventas ya mencionadas.

11. Se tenga a la vista todos los antecedentes de que disponga el Ministerio de Educación referidos a las universidades señaladas y en particular los relativos a las modificaciones estatutarias que han experimentado desde el momento mismo de su existencia legal y en particular sobre la nómina de miembros de la Corporación desde su formación hasta el día de hoy.

12. Se oficie al Senado de la República con el objeto de que dicha Corporación ponga a disposición del Ministerio y del CNED toda la información que ha recopilado la Comisión de Educación que estudia el tema del lucro en la educación superior.

13. Se oficie a la Cámara de Diputados con el objeto de que dicha Corporación ponga a disposición del Ministerio y del CNED toda la

información que ha recopilado la Comisión de Educación que estudia el tema del lucro en la educación superior.

14. Se invite a declarar a los rectores de las universidades mencionadas con el objeto de que informen al Ministerio de Educación sobre las operaciones referidas. Y en particular sobre lo siguiente: a) Documentación financiera y contable de los socios, o miembros fundadores y directivos de cada universidad privada, incluyendo la información relativa a la misma universidad y a sus derechos, acciones y/o participación en sociedades, fundaciones, corporaciones o cualquier otra persona jurídica u otras entidades en que cada uno de ellos pudiere participar, sea directa o indirectamente; b) Lista de los bienes raíces de propiedad de las universidades; c) Lista de las empresas inmobiliarias, constructoras u otras que le provean o le hayan provisto de inmuebles, sea en arrendamiento, leasing o venta; d) Información tributaria, incluyendo la Declaración de renta ante el Servicio de Impuestos Internos, de los socios, miembros y directivos de la universidad; e) Listado de todos los proveedores de bienes y servicios con los que contrata la universidad; f) Copia de los contratos celebrados por la universidad y cada uno de sus proveedores de bienes o servicios; g) Remuneraciones y honorarios de socios, miembros, directivos y rectores; h) Listado de Donaciones recibidas, con indicación de monto e individualización del donante.

15. Se invite a declarar al Ministerio de Educación al honorable diputado Alberto Robles para que ponga a disposición del Ministerio y del CNED los antecedentes de que dispone relativos al lucro universitario y que le permitieron, con el respaldo de 59 parlamentarios, pedir al Presidente de la Cámara de Diputados, el 1 de junio de 2011, la creación de una Comisión Especial Investigadora para la investigación del funcionamiento de la educación superior.

16. Se invite a declarar al Ministerio de Educación al honorable senador don Jaime Quintana, presidente de la Comisión de Educación Superior, para que ponga a disposición del Ministerio y del CNED todos los antecedentes que maneja respecto del lucro en la educación superior universitaria por instituciones acogidas al DFL 1 mencionado.

17. Se tenga a la vista la investigación periodística realizada por CIPER ("El negocio que esconde la venta de la Universidad Central") y a la que se puede acceder en la siguiente dirección electrónica http://ciperchile.cl/2011/04/28/el-negocio-que-esconde-la-venta- de-la-

universidad-central/.

18. Se tenga a la vista el artículo periodístico de Antonieta de la Fuente y María José López, "Universidades: un mercado bullante" y al que se puede acceder en la dirección http://www.quepasa.cl/articulo/16_3586_9.html19.

Se oficie a la Superintendencia de Valores y Seguros para que ponga a disposición del Ministerio y del CNED toda la información con la que cuente, referida a las operaciones de venta de las universidades mencionadas.

IV. ACTUACIÓN DE OFICIO

Para el evento improbable que el Ministerio de Educación estimare que los firmantes de esta petición carecen de legitimación activa, lo que requeriría una adecuada justificación jurídica, venimos en recordar el deber de la autoridad de actuar de oficio en aquellas materias que llegan a su conocimiento.

V. MANDATO

Venimos en otorgar poder tan amplio como en Derecho corresponda a los abogados don Eric Eduardo Palma y don José Benito Ojeda, domiciliados en Bombero Ossa número 1010, oficina 704, Santiago, para los efectos de que nos representen ante el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación (CNED) y realicen todas las actuaciones y actos necesarios para velar por que se realice efectivamente la investigación, fiscalización y sanción si correspondiera.

Para estos efectos señalamos como medio de comunicación el correo electrónico ericepalma@yahoo.es

MANDATO

Los estudiantes abajo firmantes venimos en otorgar poder tan amplio como en Derecho corresponda a los abogados don Eric Eduardo Palma y don José Benito Ojeda, domiciliados en Bombero Ossa número 1010, oficina 704, Santiago, para los efectos de que nos representen ante el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación (CNED) y realicen todos las actuaciones y actos necesarios para velar por que se realice efectivamente la

investigación, fiscalización y sanción si correspondiera.

Para estos efectos señalamos como medio de comunicación el correo electrónico ericepalma@yahoo.es

C.c. DANIELA TORRE G, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Educación

Santiago, 21 de marzo de 2013

Ref: Ordinario número 06/000829 de 7 de febrero de 2013

Sr. Ministro de Educación
D. Harald Beyer
Presente

Estimado señor Ministro

He tomado conocimiento de carta remitida por su cartera ministerial que contiene el Ordinario número 06/000829 de 7 de febrero de 2013, suscrito por el señor Jefe de División de Educación Superior, don Juan José Ugarte, resolución por la cual se nos notifica al colega José Benito Ojeda y a mí, que no se ha investigado ni se investigará por su Ministerio el fenómeno del lucro en un conjunto de universidades privadas identificadas por nosotros. Fiscalización que solicitamos a nombre de determinados académicos y estudiantes, en presentación hecha en el mes de octubre de 2011.

Su respuesta defrauda al país y pone en evidencia que la sanción a la Universidad del Mar no tiene que ver con la represión del lucro. En esta materia su cartera no ha hecho nada.

Nuestra presentación, de 19 de octubre de 2011, y que está mal identificada en el Ordinario referido, fue posterior a la declaración hecha por el Supremo Gobierno el día 17 de agosto de 2011, en el sentido que la prohibición de lucro se haría cumplir "en su letra y en su espíritu".

A partir de lo resuelto el día 7 de febrero de 2013, usted y el Gobierno que representa han decepcionado al país al dejar de cumplir tan solemne compromiso. Este grave incumplimiento de la palabra empeñada, del cual es directamente responsable usted, el subsecretario y su Jefe de División de Educación Superior, e indirectamente el señor Presidente de la República, implica dejar sin aplicación y desconocer la ley que prohíbe el lucro en las universidades privadas creadas a partir del año 1981 (DFL 2, Educ., 2009).

Parten ustedes de tres premisas absolutamente falsas para negarse a investigar el lucro en las universidades denunciadas: a) No se denuncian hechos concretos en la medida que se informa sobre hechos dados a conocer por la prensa; b) Lo denunciado se refiere a participación de nuevos capitales; c) No se puede investigar el lucro.

En efecto, la propia resolución que priva de personalidad jurídica a la Universidad del Mar invoca información de prensa (página segunda del decreto cancelatorio). Los hechos no dejan de ser serios y efectivos por ser objeto de cobertura noticiosa en la prensa (salvo que ustedes piensen que la prensa económica chilena no es seria).

Lo denunciado por nosotros son casos de compraventa y no de participación de nuevos capitales. Los titulares de la prensa son absolutamente claros y hablan de compra y venta de universidades.

El lucro se acredita sin recurrir a balances financieros. Hemos sido majaderos en nuestras presentaciones al indicar que lo que cabe estudiar es la composición del directorio luego de la compraventa de la universidad de que se trate, así como las decisiones que adoptan los nuevos miembros del mismo. Si la voluntad de la universidad se forma con la voluntad de los nuevos miembros y las decisiones que se adoptan benefician a la empresa que representan o a empresas ligadas, la universidad está sirviendo fines de lucro.

Ustedes no se hacen cargo de este argumento que se reiteró en presentación que hice el 27 de diciembre de 2012, por la cual insistí por tercera vez en la petición de realización de diligencias de fiscalización.

De acuerdo con nuestra última presentación de 27 de diciembre, lo que ustedes debieron hacer era revisar la composición de los directorios universitarios una vez hechas las ventas denunciadas. Seguidamente, analizar las actas de las sesiones de directorio y determinar las decisiones de contenido patrimonial adoptadas. Finalmente, establecer si la voluntad de los nuevos directores formaba la voluntad de la universidad para favorecer patrimonialmente a empresas relacionadas directa o indirectamente con quienes los designaron, esto es, si los nuevos directores concurrían con su voluntad para celebrar contratos de compraventa o arriendo que involucraban a dichas empresas. Así de simple. Todo lo demás que ustedes han “concebido” para negarse a investigar –dificultades financieras y contables– es absolutamente improcedente en esta primera etapa.

Han dicho en el último tiempo que no hay lucro cuando la universidad compra a precio de mercado a empresas asociadas. El fin de lucro es algo que ustedes no parecen entender. La universidad es la que no puede perseguir fines de lucro, es decir, su voluntad, representada por las decisiones de su directorio, no puede generar lucro para esos directores y las empresas con ellos ligadas. Poco importa si se paga o no, precios de mercado.

Supongo que su error obedece al desconocimiento de la ley. Al parecer no saben de la ley 20.500 (sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública), modificatoria de los artículos 556 y 557 del Código Civil. Dichos artículos disponen actualmente:

"Artículo 556. Las asociaciones y fundaciones podrán adquirir, conservar y enajenar toda clase de bienes, a título gratuito u oneroso, por actos entre vivos o por causa de muerte.

El patrimonio de una asociación se integrará, además, por los aportes ordinarios o extraordinarios que la asamblea imponga a sus asociados, con arreglo a los estatutos.

Las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación no podrán distribuirse entre los asociados ni aún en caso de disolución."

Por su parte, el artículo 557-2 dispone: "Las asociaciones y fundaciones podrán realizar actividades económicas que se relacionen con sus fines. Asimismo, podrán invertir sus recursos de la manera que decidan sus órganos de administración.

Las rentas que se perciban de esas actividades sólo deberán destinarse a los fines de la asociación o fundación o a incrementar su patrimonio".

De esta normativa se desprende que lo relevante en la gestión económica de la universidad no es si se paga un precio de mercado, sino, que debe comprarse a un tercero que no tenga relación alguna con la universidad. La norma del inciso final del artículo 556 es muy clara al respecto.

Propusimos un número relevante de acciones a ejecutar por el Ministerio para acreditar los hechos denunciados, sin embargo, ninguna de esas acciones se evaluaron en su mérito. Simplemente no se llevaron a cabo.

Hago presente que su conducta en esta materia primero fue negar que tuvieran facultades; luego, negar que se hubieran hecho denuncias

concretas; finalmente, justificar las acciones realizadas por las corporaciones denunciadas.

http://www.theclinic.cl/2012/07/19/las-denuncias-de-lucro-en-l universidades-que-bulnes-y-beyer-se-pasaron-por-el-aro/.

SE QUEDARON CALLEUQUE EL LORO:

Las denuncias de lucro en las universidades que Bulnes y Beyer se pasaron por el aro.

The Clinic Online, 19 de julio 2012

Cada vez que el Ministro Harald Beyer es consultado sobre el lucro en la educación, responde que es necesario tener denuncias concretas para que el ministerio actúe. En entrevista con el diario La Tercera, Beyer aseguró que: "no hemos recibido ninguna denuncia formal". Pero estas declaraciones se contradicen con la realidad. Lo cierto es que en 2011, mucho antes de que estallara el escándalo en la Universidad del Mar, el ministerio recibió no una, sino que dos acusaciones concretas de lucro en universidades.

Los abogados de la Universidad de Chile Carola Canelo, Miguel González y Joaquín Polit presentaron una denuncia por lucro universitario ante el Ministerio de Educación el 4 de septiembre de 2011.

En el documento se solicita "proceder a fiscalizar el cumplimento de la ley que exige a las Universidades Privadas, creadas a partir del año 1981, funcionar como personas jurídicas de Derecho Privado sin fines de lucro, y previo cumplimiento del debido procedimiento, aplicar las sanciones legales que correspondieren". Esta exigencia se encuentra en el artículo 64 de la Ley general de Educación (DFL2 2010).

En el documento se detallan las numerosas contradicciones en la forma en que funcionan las universidades privadas y la exigencia legal de que funcionen sin afán de lucro. Para ello se citan numerosos informes que insinúan lucro en la educación. También se recuerda que según el artículo 1 del D.F.L. N°1 de 3 de enero de 1981: "La universidad es una

institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia. Las universidades deberán constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro".

En el segundo documento, presentado el 19 de octubre por Eric Palma, se solicita al Ministerio de Educación que "investigue y fiscalice las actuaciones de las universidades Santo Tomás; Universidad de Viña del Mar; Universidad del Mar; Universidad UNIACC; Universidad Central de Chile; Universidad de Las Américas; Universidad San Sebastián y Universidad Pedro de Valdivia por haberse verificado respecto de ellas actos calificados como compra y venta y que son constitutivos del llamado negocio universitario".

Lo más grave del asunto es que el Ministerio de Educación está obligado constitucionalmente a investigar cualquier denuncia referente al lucro en las universidades. De acuerdo al artículo 64 del DFL 1 y sus modificaciones, tiene potestad el Ministerio y el CNED (Consejo Nacional de Educación) para investigar, fiscalizar y sancionar a las universidades privadas regidas por esta ley. Las sanciones pueden llegar incluso a la cancelación de la personalidad jurídica de la universidad.

La inoperancia del Ministerio de Educación ante estas denuncias, se contradice con la postura que el mismo gobierno ha señalado. El 17 de agosto de 2011 Felipe Bulnes declaró: "El tercer eje de nuestra política se refiere a nuestro firme compromiso de hacer cumplir la ley que prohíbe el lucro en las universidades. Nos encargaremos de fiscalizar que esta prohibición se cumpla, tanto en su letra como en su espíritu".

Santiago de Chile, 10 de agosto de 2012

Señora
DANIELA TORRE G.
Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Educación
Presente

Estimada Señora Secretaria Ejecutiva

Con fecha 10 de agosto de 2012, siendo las 13:06 horas, tomé conocimiento de la carta número 383/2012, de fecha 7 de agosto de 2012, por la cual se me informa del acuerdo tomado por el Consejo Nacional de Educación (CNED) el día 18 de julio de 2012.

Al respecto, vengo en expresar y solicitar lo siguiente:

1. Competencia y facultades de fiscalización y sanción del MINEDUC

El acuerdo del CNED es de enorme relevancia por cuanto deja establecido que el Ministerio de Educación cuenta con facultades para fiscalizar y sancionar a las universidades privadas a que se refiere nuestra presentación. Dice su carta al respecto: "…el Consejo ha acordado enviar su presentación al Ministerio de Educación, pues corresponde a dicha Secretaría de Estado analizar en su mérito los antecedentes aportados y disponer, en caso de ser pertinente, el inicio de un proceso de fiscalización respecto de todas o algunas de las universidades señaladas por usted…". Agrega que "En efecto, tratándose de instituciones autónomas, la ley dispone que compete al Consejo <<Informar al Ministerio de Educación>> sobre su cierre, total o parcial (por sedes o carreras), <<a pedido de éste>>, según lo dispone el artículo 87, letra i), del DFL Nº 2-2009, de Educación. Es decir, el Consejo interviene informando su opinión acerca del cierre, sólo una vez que el Ministerio de Educación ha efectuado las diligencias necesarias para estimar configurada una causal de cierre y ha propuesto esa medida al Consejo".

A mayor abundamiento, señala el CNED que remite los antecedentes al órgano que considera competente para conocerlos, esto es, el MINEDUC.

Este punto de vista sostenido por el Consejo es de enorme relevancia, dado que el MINEDUC, el Ministro señor Harald Beyer, ha sido majadero en sostener que carece de facultades para investigar.

Se despeja de esta manera, a partir de la interpretación de un organismo competente, la traba que ha levantado el señor Ministro para

investigar, a saber, sostener que no tiene facultades y que debe esperarse a la creación de la Superintendencia de Educación Superior.

2. Privación del ejercicio de facultades del CNED por la inacción ilegal del MINEDUC

En nuestra presentación al CNED sostuvimos que la inacción del MINEDUC, al momento de la presentación no había tenido lugar pronunciamiento alguno de parte del Ministerio, implicaba para el CNED una amenaza al cumplimiento de los fines que le señala la ley. En efecto, corresponde al CNED participar como órgano consultivo en los procesos de decisión acerca del cierre de instituciones de educación superior autónomas. Dicha facultad se ve amagada por la inacción de un servicio que se niega a ejercer potestades que el CNED entiende que son de competencia de dicho servicio.

La falta de acción del MINEDUC y la determinación de sus competencias propias por el mismo CNED, en virtud de lo cual precisa que Consejo no puede investigar puesto que "interviene informando su opinión acerca del cierre, sólo una vez que el Ministerio de Educación ha efectuado las diligencias necesarias para estimar configurada una causal de cierre y ha propuesto esa medida al Consejo", implican que está quedando sin ejecución la normativa universitaria.

Es del caso que el día de hoy hemos presentado ante la Contraloría General de la República, según consta en los documentos dejados en la oficina de parte del CNED también hoy día, solicitud de que se apliquen en el MINEDUC las sanciones que en Derecho correspondan por la flagrante violación de la ley 19.880.

Esta parte solicitó a CNED, en su presentación de 26 de junio de 2012, que velara por el ejercicio cabal de sus facultades. Hoy día solicitamos también que cumpla con el cometido de la ejecución de las leyes y el imperio del Estado de Derecho, obligación constitucional en tanto que persona jurídica de Derecho Público.

¿Cómo podría quedarse el CNED instalado en una actitud pasiva ante la negativa del MINEDUC de investigar una denuncia que presenta ribetes de absoluta seriedad, referida a hechos que afectan gravemente al sistema universitario en su funcionamiento y en su calidad?

Por otra parte, pesa sobre el CNED la obligación de informar acerca del sistema de educación superior de manera tal de garantizar la transparencia y la correcta elección del usuario. Cabe preguntarse entonces ¿Está obligado el CNED a informar a la población que están

tramitándose ante el MINEDUC estas denuncias? ¿Debería solicitar el CNED al MINEDUC que le informe sobre la tramitación de dichas denuncias? Y si producto de esta información toma conocimiento el CNED que el MINEDUC se niega a ejercer sus potestades ¿debe resignar sus propias facultades y admitir que la inacción de un órgano competente le impida cumplir las tareas que la ley le encomienda?

Por tanto

Vengo en solicitar del Consejo Nacional de Educación lo siguiente:

1. Copia del oficio remitido por el CNED al MINEDUC, por el cual se remite nuestra presentación de 26 de junio ante el CNED.

2. Que se oficie a la Contraloría General de la República para que determine con qué mecanismos jurídicos cuenta el Consejo Nacional de Educación para impedir que la inacción del MINEDUC, ante una petición concreta de investigación, afecte sus potestades legales.

3. Que oficie al MINEDUC señalando expresamente que el Consejo de Educación Superior estima que el órgano competente para conocer la petición de fiscalización y sanción de universidades autónomas es el MINEDUC.

4. Que se haga presente en dicho oficio que la inacción del MINEDUC afecta las potestades del Consejo Nacional de Educación. Que se haga presente que dicha negativa a investigar implica dejar sin aplicación la ley que regula a las universidades autónomas y también las normas que facultad al CNED para velar por la calidad y la información del sistema.

5. Solicito asimismo que se pronuncie expresamente el Consejo Nacional de Educación sobre si debe o no informarse en los canales oficiales de comunicación del CNED (página web y otros) acerca de la denuncia presentada con fecha 19 de octubre contra las universidades allí señaladas.

Hago presente que existe otra denuncia de fecha 4 de octubre, suscrita, entre otros, por la abogada Carola Canelo. Y a la cual se le ha dado una tramitación semejante por el MINEDUC.

Eric Eduardo Palma G.

Santiago, 10 de agosto de 2012

Señor
RAMIRO MENDOZA
Contralor General de la República
Presente

Estimado señor Contralor:

Eric Eduardo Palma, abogado, junto con saludarle, vengo por este acto en acompañar antecedentes que demuestran la flagrante violación por el Ministro de Educación, don HARALD BEYER, y por don Juan José Ugarte Gurruchaga, Jefe de División de Educación Superior, de las normas establecidas en la ley 19.880.

En efecto, habiendo presentado en conjunto con el abogado don José Benito Ojeda, con fecha 19 de octubre de 2011, una solicitud de investigación respecto de un conjunto de universidades, solicitud reiterada con fecha 26 de junio de 2012, recién el día 18 de julio de 2012 obtuvimos una respuesta del MINEDUC a nuestra presentación. Respuesta que viene suscrita por el señor UGARTE GURRUCHAGA. Siendo esta la primera resolución que se nos notifica y habiendo trascurrido con creces el plazo establecido en la ley, se ha incurrido en una flagrante violación de la misma.

Como es de su conocimiento, el procedimiento de la ley 19.880 es supletorio de los procedimientos administrativos especiales, como expresamente lo ha reconocido la doctrina especializada[32] y el Excmo. Tribunal Constitucional[33].

[32] MORAGA, Claudio. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo VII. La Actividad Formal de la Administración del Estado*, Abeledo Perrot Legal Publishing, 2010, p. 154.

[33] La Sentencia Rol 771 en su considerando N° 16 señala: "No es necesario, sin embargo, que sea la propia ley que contemple una nueva actuación de la Administración la que regule de modo completo el procedimiento a seguir, puesto que, existiendo una ley que se aplica **con carácter supletorio**, cual es la Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, los vacíos que contenga la legislación especial en materia de procedimiento se cubren por las disposiciones de la legislación general que se aplica supletoriamente, satisfaciéndose de esta manera las exigencias de racionalidad y justicia a las que todo

No existiendo para este caso tal procedimiento especial, dado que no se regula en el Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 de 2010, dictado por el Ministerio de Educación, son aplicables todas y cada una de las bases del procedimiento administrativo que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (Ley N° 19.880).

La conclusión anterior se refuerza por la expresa disposición del artículo 2 de la ley 19.880, que dispone que dicho procedimiento se ha de aplicar a los ministerios.

Cabe concluir que deben aplicarse en plenitud en este caso, las reglas y principios que rigen los procedimientos administrativos según la Ley N° 19.880. Principios y reglas que, como podrá usted comprobar, han sido vulnerados flagrantemente por el Sr. Beyer y el Sr. Ugarte.

El artículo 4 de la Ley N° 19.880 fija los principios aplicables al procedimiento que, en forma legal, hemos incoado. El artículo 7 establece el principio de celeridad disponiendo el impulso de oficio como criterio rector que ha de guiar el actuar de la administración. Se ordena a las "autoridades" y "funcionarios" hacer expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y remover todo obstáculo que pudiera afectar su pronta y debida decisión.

Este principio ha sido precisado por la doctrina, que señala: "…tanto en su consecución y progreso, como en su término, no importa la actividad de los interesados. Esto significa que la Administración está obligada a desarrollar por propia iniciativa la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, independientemente de los incentivos que le entreguen los particulares a dicho efecto"[34].

En estos autos, este principio ha sido violado abiertamente en la medida que el MINEDUC ha identificado un obstáculo para su consecución, y no ha procurado su superación realizando las diligencias que se han solicitado, u otras que el mismo servicio estimare pertinentes al objetivo que se persigue.

Es decir, a pesar incluso de la proactividad de esta parte en el desarrollo del procedimiento, la administración no sólo no ha intentado salvar obstáculos, sino que, derechamente, se ha convertido en uno.

órgano administrativo debe ajustarse en sus actuaciones, que es lo que sucede en el caso sub lite" (el destacado es nuestro).

[34] MORAGA, Claudio, op. cit., p. 162.

El artículo 8, de la misma ley, establece el principio conclusivo. Ello obliga a que el procedimiento se dirija a la dictación de un acto decisorio "que se pronuncie sobre la cuestión de fondo" y en el cual la administración "exprese su voluntad". No ha ocurrido así en estos autos. El MINEDUC ha adoptado una actitud pasiva a la espera de información que, en todo caso, no le permitirá resolver el fondo del asunto. En efecto, sólo ha pedido ciertos datos a las universidades, omitiendo solicitar los señalados expresamente en nuestra presentación.

Por una falta de ejercicio de sus potestades legales, según lo exige el interés público y en función de decidir el asunto sometido a su resolución, se viene configurando una negativa parcial a investigar.

Cabe hacer notar que durante semanas, una vez que la comisión respectiva de la Cámara de Diputados aprobó el Informe sobre la Educación Superior (Comisión lucro), el señor Ministro sostuvo que no había ninguna denuncia concreta que lo impulsara a investigar los hechos denunciados ("Por su parte, y requerido con respecto al informe de lucro en las universidades, el ministro de Educación, Harald Beyer, aseguró que no hemos recibido ninguna denuncia formal"[35]). Estas declaraciones son consistentes y coherentes con su renuncia a ejercer las potestades fiscalizadoras de las que está dotado.

No puedo dejar de hacerle presente que la omisión en el ejercicio de su potestad fiscalizadora del recto cumplimiento de los fines de las universidades privadas, en tanto potestad pública, está sujeta a la obligación de su ejercicio si así lo exige el interés público que el legislador le ha encomendado, como acontece en este caso y lo reconoce la doctrina más autorizada, como García de Enterría y Fernández[36]. Exigencia de suyo evidente en este caso, por cuanto el lucro en la educación universitaria privada ha generado no sólo intensas y reiteradas vulneraciones a derechos garantizados en la Constitución, sino que, además, ha vulnerado las disposiciones legales expresas que la ley encomienda al Sr. Beyer y su ministerio fiscalizar.

El artículo 14 de la Ley N° 19.880 establece el principio de inexcusabilidad, en virtud del cual está obligada la administración a

---

[35] http://diario.latercera.com/2012/06/20/01/contenido/pais/31-111865-9-rectores-de-universidades-privadas-rechazan-informe-de-comision-que-las-liga-al.shtml.

[36] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas, 14° Edición, Madrid, 2008, p. 455.

"dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación". Este principio es de gran relevancia para la legitimidad jurídica del actuar administrativo, como ha destacado la doctrina especializada, al señalar que "…la inexcusabilidad sea uno de los principales deberes de la Administración, y que por ser tan medular llegue a legitimar su propia existencia: la toma de decisión administrativa tendente a satisfacer una necesidad pública o concretar un interés general al que se debe por mandato de la Constitución o la Ley. La Administración no es un Hamlet que puede válidamente permanecer indeciso frente a un hecho que la ley tiene como motivo suficiente para actuar: se debe tomar una decisión sin espera alguna y se la debe ejecutar sin vacilación"[37].

Es del caso que el MINEDUC omitió pronunciarse sobre las diligencias solicitadas en nuestra presentación, respecto de las cuales es plenamente competente para su realización.

Habiendo ejecutado una de ellas con fecha 28 de febrero de 2012, sólo tuvimos noticia de la misma el 19 de julio de 2012. Se configura de esta manera una nueva violación de la ley.

Los artículos 21 y 27 disponen expresamente que deben cumplirse los plazos que correspondan por las autoridades y el personal. Es del caso que los plazos de 48 horas, 10 días y seis meses establecidos en esta ley, han sido violados flagrantemente por las autoridades. Lo anterior es un hecho muy grave, ya que, como señala la doctrina "…Estos plazos son obligatorios, en cuanto a partir de su vencimiento se provocan verdaderas consecuencias jurídicas. En efecto, el plazo es, primeramente, un parámetro de certeza jurídica para el ciudadano, quien queda en posición de prever cuál es el tiempo máximo en que debe tomarse una decisión administrativa. De igual manera, la observancia del plazo se incorpora como parte esencial del cumplimiento de los deberes funcionarios, puesto que ahora la llegada del término establecido, sin que las autoridades y funcionarios hayan cumplido con las actuaciones procedimentales que les exige la ley, hará nacer en ellos un compromiso de responsabilidad que será en lo regular de carácter administrativo…"[38].

Las violaciones de la ley acarrean sanciones disciplinarias, las cuales deberán imponerse para salvaguardar el Estado de Derecho y el respeto

[37] MORAGA, Claudio, op. cit. p. 176.
[38] *Ibíd.*

a los Derechos Fundamentales que, como la igualdad ante la ley, se han visto vulnerados.

POR TANTO,

Ruego a Usted, que en ejercicio de sus potestades legales y constitucionales, declare las violaciones a la ley que aquí denuncio, como asimismo imponer u obligar se impongan todas las sanciones que sean del caso, y, en especial, según los antecedentes que se aporten por el señor Ministro don Harald Beyer y el señor jefe de división de educación superior, don Juan José Gurruchaga***,*** tener por presentada ***solicitud de aplicación de sanciones*** disciplinarias en contra de las autoridades y personal de servicio que corresponda, ***aplicarlas en la oportunidad debida***, y ***ordenar se sustancie*** el procedimiento materia de estos autos que se sigue en el MINEDUC, con estricto apego a la ley 19.880, sus principios, plazos y formalidades.

PRIMER OTROSÍ: Ruego a Usted oficiar al señor Ministro para que ponga a su disposición todos los antecedentes a que se refiere esta presentación; y exigir la identificación de las personas que han intervenido en su tramitación, a fin de establecer las responsabilidades que corresponda.

SEGUNDO OTROSÍ: Señalo como domicilio, para estos efectos, Avenida Vicuña Mackenna número 79, oficina 301, Santiago. También mi correo electrónico: ericepalma@yahoo.es

Eric Eduardo Palma G.

Santiago, 28 de agosto de 2012

Ref: Ingreso número 207615 (10 de agosto de 2012)
Denunciante: Eric Eduardo Palma
Denunciado: Sr. Ministro de Educación Harald Beyer y
Sr. Juan José Ugarte

Señor
RAMIRO MENDOZA
Contralor General de la República
Presente

Estimado señor Contralor.

Vengo por este acto en acompañar antecedentes que inciden directamente en la presentación que hiciera con fecha 10 de agosto de 2012 en contra del señor Ministro de Educación don Harald Beyer y del Jefe de la División de Educación Superior, señor Juan José Ugarte.

1. Es del caso que habiendo hecho una nueva presentación ante el Mineduc el día 10 de agosto de 2012, hasta la fecha no he tenido ninguna respuesta. Ello, a pesar que en dicho documento (que acompaño en este acto) hacía presente a las autoridades que se había puesto en conocimiento de la Contraloría General de la República la violación de la normativa sobre procedimiento administrativo.

2. De acuerdo con la información que ha aparecido en la prensa, con fecha 12 de junio de 2012 se remitió por don PATRICIO BASSO, al señor Ministro Beyer, datos sobre operaciones realizadas por dos universidades que implicaban generar lucro para sus controladores. Esta información fue conocida por el señor Juan José Ugarte.

3. Es del caso que un mes después, el 18 de julio de 2012, se nos señaló por el señor Juan José Ugarte, respondiendo nuestra petición de investigación, que no contaban con antecedentes, facultades y medios para determinar el "detrimento a la corporación". Afirmación absolutamente falsa pues ya estaban en conocimiento del señor Ministro y del señor Ugarte, los antecedentes aportados por el

Secretario General de la Comisión Nacional de Acreditación, don Patricio Basso.

4. La violación del procedimiento y la negativa a investigar y a realizar las diligencias solicitadas está configurando un caso de contumacia.

5. Dado que esta contumacia está implicando dejar sin aplicación las leyes, resulta del todo urgente que la Contraloría dé curso progresivo a estos autos y ordene que se cumpla a cabalidad la ley 19.880. De no ocurrir así, el daño a la institucionalidad universitaria, y que implica un atentado a las facultades de la CNA y el CNED, así como a las del propio MINEDUC, seguirá profundizándose, configurando un desprestigio para toda la institucionalidad administrativa y un caso de absoluta impunidad ante la violación de la ley.

Atentamente

Eric Eduardo Palma G.

Adj**.** Declaración pública de don Patricio Basso; artículo de Ciper sobre la denuncia hecha por don Patricio Basso; presentación hecha por mí, el 26 de junio de 2012, ante el MINEDUC y el Consejo Nacional de Educación; presentación hecha por mí, el 10 de agosto de 2012, ante el MINEDUC.

http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/08/14/academico-pide-a-contraloria-sancionar-a-ministro-beyer-por-no-investigar-antiguas-denuncias-sobre-lucro/

14 de agosto de 2012

Solicitud corresponde al 10 de agosto

Académico pide a Contraloría sancionar a ministro Beyer por no investigar antiguas denuncias sobre lucro

El año pasado, dos juristas de la Universidad de Chile presentaron al Mineduc solicitudes para determinar si algunas casas de estudio vulneran la ley, en uno de los temas cruciales para las demandas estudiantiles. Han pasado 10 meses desde entonces. “Esperamos que el orden jurídico se defienda con los mecanismos del mismo orden jurídico. Y que ello implique aplicar sanciones a todos los que por acción u omisión lo han infringido”, afirma el abogado Eric Palma.

El 19 de octubre del año pasado, el profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, Eric Palma, presentó una serie de antecedentes ante el Ministerio de Educación para que se investigara el lucro en la educación superior. Un tema que siempre ha estado en el corazón de las demandas estudiantiles, pero que después de entibiarse en 2011 retomó protagonismo este año.

Esta denuncia fue anterior incluso a la que el Mineduc recibió sobre la Universidad del Mar, un episodio que reimpulsó el rechazo al lucro en la agenda estudiantil.

Sin embargo, y debido a que casi un año después de esa denuncia —presentada también por el abogado José Ojeda— esa cartera no realizara una investigación al respecto, el jurista decidió recurrir a otro organismo. El 10 de agosto pasado hizo llegar al Contralor General de la República, Ramiro Mendoza, antecedentes respecto a la falta de fiscalización que, en opinión de Palma, “demuestran la flagrante violación por el Ministro de Educación, Harald Beyer, y por don Juan José Ugarte, jefe de la División de Educación Superior, de las normas establecidas en la Ley 19.880”, señala el escrito.

La ley a la que se refiere Palma establece las bases de los procedimientos administrativos.

El abogado enumera una serie de hechos que imposibilitaron la investigación pertinente por parte del Mineduc, que tenía todos los antecedentes sobre la mesa. Uno de ellos es que habiendo presentado una solicitud de investigación respecto de un conjunto de universidades, solicitud reiterada en junio de 2012, recién el 18 de julio se obtuvo una respuesta. "Siendo esta la primera resolución que se nos notifica y habiendo transcurrido con creces el plazo establecido en la ley, se ha incurrido en una flagrante violación de la misma", suma datos el documento (adjunto).

Respecto a esta presentación, Palma dijo a El Mostrador que el objetivo es velar por la vigencia del Estado de Derecho. La falta de ejecución de las leyes es una de las causales más claras del quiebre del Estado de Derecho. La inacción del aparato político administrativo favorece las vías no institucionales de solución de esta problemática del lucro universitario. Esperamos que la Contraloría contribuya al restablecimiento del Estado de Derecho y obligue a la autoridad a cumplir a cabalidad las leyes que se están violando y que se relacionan con esta petición de fiscalización", afirmó.

Las denuncias

La de Palma y Ojeda es la segunda denuncia presentada por el mismo motivo el año pasado. En ella se pedía investigar y se entregaban algunos argumentos claros. "Contrariando la normativa legal y estatutaria, se ha configurado el hecho económico del negocio universitario cuyos rasgos característicos", decía la solicitud y enumeraba: "1°. Los miembros del directorio de una universidad participan en la creación de sociedades mercantiles de todo tipo que prestan servicios a dicha universidad o le arriendan los inmuebles en los que ella realiza sus actividades; 2°. Los socios de estas sociedades mercantiles vinculados a la universidad deciden vender a un tercero sus derechos en dichas sociedades; 3°. Terceros, ya sea personas jurídicas o naturales chilenas o extranjeras, compran dichas sociedades y pasan a formar parte de los miembros de la corporación universitaria con derecho a adoptar resoluciones que inciden en la marcha de la universidad". En la presentación se solicitaba fiscalizar a las universidades Santo Tomás; de Viña del Mar; Universidad del Mar; Universidad UNIACC; Universidad Central de Chile; Universidad de Las Américas; Universidad San Sebastián y Universidad Pedro de Valdivia.

La primera denuncia presentada el año pasado corresponde a la de los abogados Carola Canelo, Miguel González y Joaquín Polit, también de la U. de Chile, quienes el 2 de septiembre de 2011 pidieron "proceder a

fiscalizar el cumplimento de la ley que exige a las Universidades Privadas, creadas a partir del año 1981, funcionar como personas jurídicas de Derecho Privado sin fines de lucro, y previo cumplimiento del debido procedimiento, aplicar las sanciones legales que correspondieren". Esto en virtud del artículo 64 de la Ley general de Educación (DFL2 2010). Los profesionales también recibieron una respuesta de Ugarte en julio pasado.

A juicio de la profesora Canelo, el ministro Beyer no ha actuado conforme a la Constitución y las leyes. Ha infringido su deber de fiscalización de las universidades privadas creadas con posterioridad a 1981, a las que les está prohibido por ley perseguir fines de lucro, "así como la Ley que establece Bases de los Procedimientos Administrativos, que lo obliga a llevar a cabo dicha fiscalización de manera inexcusable y con celeridad, tras una decisión".

Junto con entregar los antecedentes a la Contraloría, Palma envió también una solicitud al Consejo Nacional de Educación (CNED) —que ya había resuelto con anterioridad, en respuesta a una primera misiva, que no podían hacerse cargo de la investigación por no ser el órgano competente—, pidiéndole que oficiare al Mineduc indicando expresamente que el Consejo de Educación Superior "estima que el órgano competente para conocer la petición de fiscalización y sanción de universidades autónomas es el Mineduc".

Palma reclama que "el Ministro y el Jefe de la División no han dado curso legal a las peticiones de fiscalización que hemos hecho nosotros y además la abogada Canelo. Junto con ello han impedido que el CNED ejerza sus funciones como defensor de la calidad del sistema y encargado de la información del mismo: si existen cuestionamientos respecto al actuar institucional de ciertas universidades y ello pone un manto de duda sobre todo el sistema universitario privado iniciado a partir del año 1981, le corresponde al CNED velar por el cumplimiento de sus deberes institucionales. Sin embargo, no puede hacerlo porque el Ministro y el Jefe de División se niegan a cumplir la ley", argumenta Palma.

De hecho, el mismo CNED contesta al abogado que por tratarse de entidades autónomas, aquellas que el jurista pide fiscalizar, el Consejo "interviene, informando su opinión acerca del cierre, sólo una vez que el Ministerio de Educación ha efectuado las diligencias necesarias para estimar configurada una causal de cierre y ha propuesto esa medida al Consejo".

Ante esto, el abogado Palma explica que lo que se ha buscado con esta serie de presentaciones en las que insisten, es que funcione el sistema político institucional, "y ello ponga coto al argumento que han levantado los que promueven la violencia como solución a este flagrante quebrantamiento del Estado de Derecho. Esperamos que el orden jurídico se defienda con los mecanismos del mismo orden jurídico. Y que ello implique aplicar sanciones a todos los que por acción u omisión lo han infringido".

Presentación ante la Honorable Cámara de Diputados, comisión que examina la situación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA)

Enero de 2013

Eric Eduardo Palma González

Señor Presidente de la Comisión Investigadora, señoras diputadas, señores diputados, agradezco la oportunidad que se me brinda para exponer ante sus señorías algunos puntos de vista sobre la cuestión que nos convoca.

Mi vinculación con esta materia es académica y profesional.

Académicamente soy profesor universitario. Tengo formación regular en Derecho, Historia y Educación e imparto clases en el sistema universitario público y privado[39].

Profesionalmente mantengo en la actualidad una petición de investigación del lucro universitario ante el MINEDUC. He realizado presentaciones que el Ministro y el señor jefe de la División de Educación Superior no han tramitado, obstruyendo con su conducta la investigación de posibles conductas ilícitas. Todo lo cual ha motivado que hiciéramos una presentación ante la Contraloría General de la República, pidiendo aplicación de sanciones a quien corresponda por la negativa a investigar el lucro en el sistema universitario de las universidades privadas creadas a partir del año 1981. Espero referirme latamente a esta materia ante la Comisión Investigadora de que da cuenta el oficio 1052, de fecha 12 de diciembre de 2012, creada por petición formulada el 27 de noviembre de 2012 por 54 diputados. Estimo que dicha Comisión y los honorables congresistas que integran la Cámara, deben conocer la conducta reiterada de las autoridades del MINEDUC de negarse a realizar la investigación del lucro en el sistema universitario.

Todas y cada una de las materias relativas a la educación superior chilena y su crisis sectorial, terminan tocándose, pues expresan facetas de un mismo fenómeno: los efectos negativos de considerar a la actividad universitaria como una industria, como un negocio más, como un área de desarrollo de inversiones con alta rentabilidad.

[39] Abogado, Magíster en Historia, Doctor en Derecho, Diplomado en Gestión Universitaria y Diplomado en Pedagogía Universitaria.

El Oficio 1049, de fecha 11 de diciembre de 2012, que da cuenta de la creación de esta Comisión señala que a petición de 48 diputados, la Cámara de Diputados ha accedido a la solicitud "en orden a que la Comisión de Educación, Deportes y Recreación se constituya en Investigadora para indagar y determinar la forma en que la Comisión Nacional de Acreditación ha ejercido su función fiscalizadora respecto de las instituciones de educación superior; como asimismo analizar los errores detectados por la Contraloría General de la República y las atribuciones que le corresponden al ministerio de Educación en la materia y, en general, cualquier antecedente que permita esclarecer eventuales ilícitos penales, civiles o administrativos, en el marco del proceso encomendado por la ley a la referida Comisión".

En relación con esta materia hago presente a los honorables señores diputados lo siguiente:

1. Vivimos una situación alarmante que daña profundamente la idea de universidad y la actividad universitaria: el empobrecimiento de la idea de universidad

La actividad universitaria chilena ha sufrido un duro revés y debilitamiento como consecuencia de la normativa puesta en vigencia el año 1981, según la cual se podían organizar universidades privadas bajo la modalidad de personas jurídicas sin fines de lucro.

La vida universitaria y la visión de universidad se han empobrecido y han privado a Chile del prestigio del que gozó.

El modelo de universidad generado a partir de la década de 1930, cuando confluyeron docencia, investigación y extensión en la vida institucional, significó el desarrollo de una cultura universitaria caracterizada por su excelencia. Ese modelo, expresado en la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile, impactó positivamente en las universidades privadas creadas antes de 1980. Todas ellas forman parte hoy día del grupo de mejores universidades del país.

Este modelo rico en dimensiones y auténtico aporte a la sociedad chilena se viene destruyendo a pedazos desde que se aceptó que las nuevas instituciones de educación superior fueran llamadas universidades, a pesar que sólo vendrían a desarrollar docencia.

Desde el año 2007 venimos sosteniendo que a esta institución docente y profesionalizante hay que llamarla Institución Formadora de Profesionales (IFP). Para el evento que en el futuro sigan existiendo,

convendría eliminar la categoría Instituto Profesional y contar sólo con las categorías de Centro de Formación Técnica, Institución Formadora de Profesionales y Universidad (propiamente tal).

Cabe decir, sin temor a equivocarse y sin duda alguna, que el sistema actualmente vigente, tutelado por el CNED, la CNA y el MINEDUC, se caracteriza por un empobrecimiento paulatino y sostenido en el tiempo de la idea de universidad y de la actividad universitaria.

Traigo para mostrar la propaganda que realizó ayer una de estas universidades. Si ustedes la revisan constatarán qué se "vende en el mercado universitario".

Por lo tanto, mi primera afirmación ante ustedes es que la crisis sectorial que vivimos no es una crisis de garantía de calidad. El problema no es la CNA y el accionar aparentemente ilícito de algunos de sus funcionarios. Si la CNA cumpliera a cabalidad su papel, seguiría produciéndose el daño mayor que se ha podido hacer al antiguo sistema universitario chileno: la asimilación de instituciones de educación superior que sólo forman profesionales, y a veces de mala calidad, con las auténticas universidades.

La iniciativa de entregar un plazo único de acreditación consolida este daño a la institución universitaria y su actividad.

2. El aumento de cobertura no justifica el daño denunciado

La pérdida de la noción de universidad no se justifica a partir del manoseado argumento de la cobertura. Hay que tener claro que la cobertura se alcanzó por una vía: la del mercado universitario. Vía que responde a una visión de Estado, de individuo y de la actividad económica. Era posible otra. Pero bajo una perspectiva de Estado, individuo y actividad económica distinta a la actual.

Es absolutamente responsable sostener que a través de las ues estatales y privadas existentes antes del año 1981, pudo el Estado aumentar de manera significativa la cobertura sin dañar la calidad. ¿Por qué no se optó por esta vía? Porque ello implicaba una relación entre universidad y Estado que los defensores del modelo de libre mercado no estaban dispuestos a avalar. Este crecimiento debía ser apoyado y financiado de manera importante por el fisco, tal como venía ocurriendo en el Chile de la primera mitad del siglo XX. Eso implicaba gasto fiscal y una visión de la actividad estatal muy alejada del estado subsidiario.

Cabe recordar[40] que la actividad era financiada año a año en la Ley de Presupuestos y que además leyes especiales contemplaban aportes de recursos, por ejemplo[41]: "a) Ley Nº 11.575: Fondo de Construcciones e Investigaciones universitarias, formado con el 0.5% de todos los impuestos directos e indirectos de origen fiscal y derechos de aduana y exportación; b) Ley Nº 13.964: asignaba las utilidades de un sorteo anual de la Polla Chilena de Beneficencia y del sorteo Lotería Concepción; c) Tasa de despacho aduanero destinada a las universidades de Valparaíso; d) Otras leyes como las 5.563, 6.696, 13.039, 13.682, 14.824, 15.561, 15.676, 16.419 y 16.433, y e) Otros aportes, como las exenciones de impuestos, de derechos de aduana y reducciones en los precios de los servicios básicos, constituían importantes aportes a los gastos de las universidades. -Además-… desde 1977 todas las universidades adoptaron el cobro de un único arancel para sus estudiantes, diferenciado por niveles de ingreso familiar. Los tramos variaron desde 3 hasta 22, en el período que va desde 1977 a 1980 en el conjunto de Universidades existentes en esa fecha y todos tenían algún tramo exento de cobro"[42].

3. La cultura institucional de la fiscalización ha resultado severamente afectada por el predominio de la doctrina económica neoliberal

El Informe de la Contraloría General de la República da cuenta que la Comisión Nacional de Acreditación no habría ejercido adecuadamente sus facultades fiscalizadoras. Ella sostiene, por su parte, que carecía de las mismas, respuesta que la Contraloría rechaza, dejando a firme el cuestionamiento por su debilidad en fiscalizar. Le reitera que de acuerdo con el dictamen N° 5.596, de 2012, la CNA es un organismo fiscalizador de aquellos mencionados en el artículo 56 de la ley N° 18.575.

¿Por qué un órgano llamado a fiscalizar no ejerce sus funciones en toda su extensión y propone una interpretación restrictiva respecto de sus facultades? Cabe recordar que en esta misma conducta incurrió de

[40] Véase Boletín Nº 7.856-04, proyecto de ley que prohíbe aportes estatales a entidades que persigan fines de lucro en la educación.

[41] ARRIAGADA R., Patricio: *"El Financiamiento de la Educación Superior 1960-1988".* FLACSO, 1989.

[42] SANFUENTES, Andrés, *"Comportamiento Universitario y Políticas de Financiamiento",* en El financiamiento de la educación superior: Antecedentes y Desafíos. CEP, Noviembre de 1990.

manera reiterada el Ministro de Educación a lo largo del año 2012 ¿Qué lleva a inhibirse a las autoridades de la tutela de sus prerrogativas?

Creemos que la causa de esta conducta radica en el modelo de educación superior privada que se viene implementando desde el año de 1981, y que se pretendió perfeccionar con la promulgación de la ley 20.129. Dicho modelo trata a la actividad como si existiese un mercado universitario, mercado en el cual operan oferentes (industrias o negocios universitarios) y demandantes. De acuerdo con dicha lógica, defendida por los principales centros de pensamiento político y económico vinculados ideológicamente a estos empresarios o negociantes de la educación superior, los defectos de esta área de servicio se encuentran en el acceso a información.

Consecuentemente con dicho diagnóstico se resolvió encargar a otro ente, el Consejo Nacional de Educación, cuyo papel gravitante analizaré seguidamente, que asumiese el rol de perfeccionar el mercado generando la información necesaria para los demandantes, es decir, los estudiantes.

¿Quién controla entonces la actividad de las universidades creadas al amparo de la legislación del año 1981? El mercado ¿Qué corresponde hacer a las autoridades? Intervenir en la menor medida posible dejando que opere libremente la ley de la oferta y la demanda. Dicho de otra manera, el principal papel en el control de la industria corresponde a los estudiantes y su elección. El que elige, controla, es decir, el usuario consumidor y no la autoridad pública. Esta puede mejorar la elección, informando.

De ser efectivo este diagnóstico, el foco principal no puede estar en los mecanismos de fiscalización. Ello porque es el modelo económico, el hecho que la universidad sea tratada como una industria que se desenvuelve en un mercado, el que se opone al mejoramiento del control por un mecanismo distinto al propio usuario. La autoridad es un tercero que nada o muy poco, tiene que hacer en esta relación.

4. La exposición de la universidad al espíritu mercantil la deja inerme ante los riesgos propios del mundo de los negocios

Exponer a la universidad chilena al espíritu mercantil ha significado la posibilidad de que en ella se expresen también las malas prácticas del mundo de los negocios: tráfico de influencias, corrupción,

enriquecimiento ilícito, elusión, ocultamiento de los defectos del producto, etc.

La crisis sectorial que vivimos hoy se explica por la necesidad que tuvieron ciertos operadores de asegurar el acceso a recursos financieros que debían incrementar sus patrimonios personales.

5. El problema central no es la debilidad, ineficacia o violación del mecanismo de control a posteriori, sino, la debilidad del sistema de creación o del control preventivo

A mi juicio, el origen de lo que ha pasado con la CNA no se explica solamente por la estructura del organismo y sus facultades. Como dejó establecido la Contraloría, el organismo fiscalizador omite ejercer sus facultades. Lo mismo que el Ministro BEYER, que a lo largo de todo el año 2012 sostuvo una y otra vez que carecía de facultades para fiscalizar adecuadamente a las universidades.

La CNA ejerce lo que podríamos llamar control a posteriori: verifica la actuación de un ente en un determinado lapso de tiempo. Controla, por voluntad de la propia institución escrutada, la actividad de una universidad que opera como tal.

Conviene tener presente que hay universidades que no se someten a este escrutinio y que siguen operando como tales en el medio social.

¿Cómo llegaron a ser universidades y a actuar válidamente en la vida social? Esta es a mi juicio la cuestión que debe abordarse de manera seria y responsable si se quiere avanzar en superar la ***crisis sectorial*** en que nos encontramos.

¿Acaso no se refiere la crisis a un ente que fue autorizado para que operara como universidad? ¿Se ha pensado en estudiar el desarrollo del proyecto universitario desde su origen para ver si el problema no es más que la expresión de un "defecto de nacimiento? ¿Por qué nadie se pregunta por el Consejo Nacional de Educación y su responsabilidad en esta crisis? ¿Opera el CNED con criterios de mercado, como la CNA y el Ministerio de Educación, o ejerce su función fiscalizadora? ¿Ampara el CNED la libertad de entrada al mercado y por lo tanto rebaja las exigencias de entrada para facilitar la competencia y dejar que el mercado sea el que en definitiva seleccione a las instituciones?

El problema que estamos viviendo en el sector de las ues privadas creadas al amparo de la normativa del año 1981, tiene que ver con el

nacimiento de las instituciones y el actual sistema de reconocimiento legal y licenciamiento.

Hay que variar el foco de atención, ampliar la perspectiva para observar el fenómeno en toda su extensión.

El sistema que regula la fundación de una universidad privada y su funcionamiento posterior reconocida legalmente, no garantiza que el proyecto sea una contribución genuina al sistema universitario chileno. Se exime del cumplimiento de las características propias de una universidad consolidada a la institución que está comenzando. Se le permite competir, es decir, se acepta que el proyecto pueda fracasar. Fracaso que no tiene que ver con la mala o buena calidad, sino, con que tenga o no estudiantes que sustenten económicamente el proyecto. Así iniciativas de muy mala calidad siguen en pie porque hay estudiantes que se matriculan año tras año en dichas universidades.

Alguien dirá que están en pie porque son elegidas. De ser así, es del todo evidente y concluyente que la elección, es decir el mercado, no promueve ni garantiza la calidad de la actividad universitaria (que se expresa como docencia, extensión e investigación).

¿Quiénes van a soportar este fracaso? Los inversionistas y los estudiantes. A los primeros se les hace responsable de no haber elegido adecuadamente donde invertir o de gestionar inadecuadamente su inversión; a los segundos, de no haber sabido elegir.

¿No le cabe ninguna responsabilidad al Estado por haber permitido la operación de este proyecto? ¿El Estado debe velar por el libre desenvolvimiento del mercado universitario o porque se preste adecuadamente el servicio público destinado a satisfacer el derecho a la educación superior vigente en nuestro país?

6. Es importante que la Comisión estudie también los procedimientos y la composición del CNED, otro organismo que se resiste a ejercer sus facultades

La petición de investigación del lucro en el sistema universitario hecha al MINEDUC, ha tenido como uno de sus momentos la presentación que hicimos con el mismo objetivo ante el CNED. El organismo se negó a entenderse facultado para investigar, a pesar que la inacción del MINEDUC la limitaba en sus prerrogativas.

Es del caso que se me contestó por el Consejo que mientras el MINEDUC no llevara el asunto al Consejo, ellos nada podían hacer. En los

hechos ocurrió que se llevó el caso de la Universidad del Mar, una de las universidades por nosotros denunciadas. Y respecto de la cual solicitamos tanto al MINEDUC como al Consejo que investigara la práctica ilegal de permitir el lucro de sus controladores. La investigación solicitada por nosotros no se llevó adelante por ninguno de los dos organismos. Ni hizo presente el CNED al MINEDUC la omisión en que se estaba incurriendo al no haberse investigado el lucro. Petición de investigación que el Consejo conocía perfectamente, según da cuenta el escrito que en este momento acompaño a la Comisión.

¿Por qué el Consejo Nacional de Educación no fue diligente en el ejercicio de sus facultades? ¿Qué explica que no haya pedido antecedentes al MINEDUC por la omisión en que se incurría por el Ministerio al no investigar la denuncia sobre el lucro?

Me permito recordar la "Declaración Pública: Informe favorable para revocación de reconocimiento oficial de la Universidad del Mar ".

Con fecha 29 de octubre, el Ministerio de Educación solicitó el acuerdo del Consejo Nacional de Educación para la cancelación de la personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial de la Universidad del Mar, luego de una fiscalización que realizó a esa casa de estudios.

En el día de hoy, el Consejo se reunió en sesión extraordinaria, convocada especialmente para resolver la solicitud del Ministerio.

El proceso que se ha llevado a cabo para emitir el acuerdo que solicita el MINEDUC, ha consistido en revisar los antecedentes presentados junto con la solicitud del Ministerio (vista fiscal y anexos), ponerlos en conocimiento de la universidad para que presentara sus descargos, analizar dichos descargos, oír en sesión al Ministerio y a la institución, solicitar antecedentes adicionales a la propia universidad y a otras entidades, solicitar informes externos, y sistematizar y analizar dicha información, a fin de emitir un pronunciamiento fundado.

Vistos los cargos formulados, consistentes en abandono del proyecto universitario, fragmentación institucional, problemas de gestión de las carreras del área de la salud y procedimiento de elección de los miembros de la Junta Directiva no ajustado a los estatutos, y todos los antecedentes recabados, han llevado a este Consejo a formarse la convicción de que en este caso concurren las causales de revocación de reconocimiento oficial institucional, por incumplimiento de objetivos estatutarios y de infracción grave a los estatutos.

Adicionalmente, el Consejo considera que los hechos en que se basan los cargos formulados por el Ministerio de Educación, **permiten también configurar la causal de realización de actividades contrarias al orden público,** consistente, en este caso, en la infracción de una serie de normas que afectan, en su conjunto, al sistema de educación superior.

Por lo anterior, el Consejo ha acordado, por unanimidad de sus miembros, informar favorablemente la solicitud del Ministerio de Educación.…

Diciembre de 2012"[43].

Consta de esta declaración que el CNED fue más allá de lo obrado por el MINEDUC, en circunstancias que a nosotros se nos contestó que ello no era posible; consta también que no se hace mención alguna a la infracción de la prohibición del lucro. Infracción denunciada ante el MINEDUC y perfectamente conocida por el CNED ¿Por qué no se investigó, ni se hizo mención alguna a esta cuestión por el Consejo? ¿Teme acaso el Consejo, como teme el MINEDUC, investigar esta dimensión del fenómeno de la crisis sectorial que estamos viviendo?

Tengo a bien proponer a esta honorable COMISIÓN que se estudie si cabe citar al presidente del CNED para que informe sobre este tema.

También solicito a esta honorable COMISIÓN que extienda su estudio al procedimiento de creación de instituciones de educación superior. Dicho procedimiento, los requisitos exigidos y el proceso que lleva al reconocimiento oficial, son factores importantes en los problemas de calidad que presenta el sistema.

7. La flexibilidad laboral absoluta de la mayor parte del profesorado universitario impacta negativamente en la calidad de la actividad universitaria

Tan grave como la falta de atención que hay respecto del CNED, es el descuido en que se encuentra el tema del profesorado universitario. La flexibilidad laboral a que se encuentra sometido el cuerpo académico es una de las explicaciones de la crisis de este sector de la actividad universitaria.

La contratación vía honorarios de los profesores, ya sea por 8, 10 ó 12 meses, significa que no existe una masa crítica que sustente en el tiempo

[43] El subrayado es nuestro.

el proyecto universitario. Significa también que no se genera identidad institucional y, por lo mismo, que la cuestión de la misión y visión institucional es un auténtico “voladero de luces”.

Gracias señor Presidente

http://noticias.terra.cl/nacional/abogado-eric-palma-afirma-que-no-es-dificil-saber-si-una-universidadestalucrando,a0c93898b2a3c310 VgnCLD2000000dc6e b0aRCRD.html

ABOGADO ERIC PALMA AFIRMA QUE NO ES DIFÍCIL SABER SI UNA UNIVERSIDAD ESTÁ LUCRANDO

14 DE ENERO DE 2013 • 18:10

El académico de leyes de la Universidad de Chile, Eric Palma, quien dio este lunes su opinión ante la comisión de la Cámara de Diputados en Santiago, que examina la situación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), explicó que él y otros abogados han estudiado el asunto del lucro en las casas de estudios de educación superior, afirmando que no es tan difícil detectar esa práctica.

"Nosotros hemos trabajado el tema del lucro, y el ministro de Educación, (Harald Beyer), se equivoca porque cree que el lucro se establece haciendo análisis contables, pero no, porque se establece de manera más simple. Si un director de una sociedad anónima pasa a incorporarse a la planta directiva de una universidad y en esa planta directiva vela porque la universidad compre bienes y servicios a un tercero, eso es constitutivo de lucro", sostuvo el abogado, después de concurrir a la comisión de diputados.

"Aquí -agregó- no necesitamos que nadie nos diga si eso significó pagar precios de mercado, si eso significó enriquecerse, no. El lucro se configura por el solo hecho de que yo forme parte de la voluntad de la universidad protegiendo intereses de una sociedad anónima. Es así como se configura el lucro; es tan simple como quien revise el acta, vea quién tomó las decisiones que se tomaron, quién hizo las proposiciones que se hicieron y diga efectivamente que en estas cuatro sesiones está acreditado que el señor X, miembro de una sociedad tanto, participó, configuró la voluntad de la universidad, y esa voluntad significa que la universidad le compró a tal sociedad bienes y servicios, ahí está configurado el lucro", sostuvo Palma, en alusión a que el lucro es ilegal en la educación superior.

Preguntado el abogado por la compra de universidades, entre éstas la Universidad Santo Tomás, Palma dijo que ese plantel "está identificado por nosotros y por otros abogados como una de las universidades que vivió estos procesos: 37 mil millones de pesos implicó

la compra y el ingreso de un gran inversionista en esa universidad. O sea, está identificada ante el ministro de Educación como un caso que debe ser investigado, y el ministro a esa universidad le entrega un número determinado de estudiantes (de la Universidad del Mar)", dijo Palma.

"Entonces -agregó- uno dice, ya está bueno, hasta cuándo se juega con la fe, con la opinión pública; el ministro sabe que esa universidad está denunciada (…) mañana esa universidad podría estar cuestionada; ¿qué pasa si la Contraloría le dice al ministro, ministro investigue, y una de las universidad que tiene que investigar es la Santo Tomás? Nosotros hemos planteado que estas cosas hay que investigarlas, no estoy haciendo afirmaciones irresponsables en el sentido de que haya culpabilidad. Lo que nosotros decimos es que el ministro tiene que investigar. Y si el ministro establece que hay culpabilidad ¿existirá el interés político en desatar un proceso como el de la Universidad del Mar? ¿Quedarán expuestos los estudiantes después de la resolución de la Contraloría a que habiéndose cambiado a la Universidad Santo Tomás, pudiera ocurrir que el día de mañana tengan que dejar también esa universidad?", manifestó el abogado.

http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/04/03/por-que-hay-que-votar-que-si-a-la-acusacion-contra-beyer/

3 de abril de 2013

¿Por qué hay que votar que sí a la acusación contra Beyer?

ERIC PALMA GONZÁLEZ
Profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

La defensa del Ministro de Educación ha intentado de manera infructuosa configurar causales de exculpación respecto de la acusación constitucional. Cada una de ellas fue desvirtuada en las sesiones de la Comisión que estudió el libelo acusatorio.

Por lo tanto, hay que votar contra Beyer:

1. Porque la acusación constitucional es un mecanismo legítimo para perseguir la responsabilidad de los Ministros de Estado.

2. Porque se ha empleado este instrumento en tiempos recientes para destituir a una Ministra de Educación y por hechos de menor gravedad que los invocados para acusar a Beyer.

3. Porque la omisión de los ex ministros Lavín y Bulnes en investigar los hechos denunciados, así como de anteriores ministros, no configura ni jurídica ni políticamente una causal de exculpación respecto de la conducta de Beyer.

4. Porque la omisión de la bancada opositora bajo los gobiernos de la Concertación al no acusar a ningún ministro de educación por no investigar el lucro, no constituye una causal de exculpación para Beyer: no se puede beneficiar al ministro con la irresponsabilidad de los entonces parlamentarios opositores.

5. Porque el respeto a la ley y la eficacia de la misma es un principio constitutivo del Estado de Derecho y de la legalidad republicana chilena. No se puede admitir, bajo ninguna excusa, la violación y falta de aplicación de la misma. La defensa de un individuo no puede poner en tela de juicio un principio fundante del sistema político institucional.

6. Porque ha quedado demostrado que los hechos denunciados se refieren a actuaciones personales del Ministro. Así ha quedado acreditado con las actuaciones del señor Patricio Basso y de los abogados Carola Canelo, Joaquín Polit , Miguel González, así como Eric Eduardo Palma y José Ojeda, que hicieron todas y cada una de sus presentaciones al ministro.

Ha quedado demostrado también con el oficio remitido por el señor Contralor, y que tiene relación directa con la reclamación hecha en contra del Ministro Beyer, que fue dirigido precisamente al señor Ministro, a quien se le representa su conducta indebida.

7. Porque ha quedado demostrado con las declaraciones del abogado Palma, de los miembros del Consejo Nacional de Educación, del abogado señor Tomás Jordán, y el oficio del señor Contralor que representa al ministro la dilación (demora), que él tiene todas las competencias para investigar, fiscalizar y sancionar.

8. Porque mantuvo ante la opinión pública, de manera reiterada y majadera, que no había denuncias en relación con el lucro y se demostró que había a lo menos tres (la de Patricio Basso, la de los abogados Polit, Canelo y González y la de los abogados Palma y Ojeda).

9. Porque afirmó de manera reiterada ante la opinión pública que carecía de facultades para investigar y se demostró que las tiene.

10. Porque afirmó que tenía pocas facultades o que ellas eran limitadas y se demostró, con la cancelación de la personalidad jurídica de la U. del Mar, que las tiene y en grado suficiente para fiscalizar, investigar y sancionar.

11. Porque quedó demostrado que las facultades que se requieren para fiscalizar e investigar fueron ejercidas a propósito de la cancelación de la personalidad jurídica de la Universidad del Mar. Ellas se concretan en la revisión de las actas del directorio de la universidad de que se trate. Así de simple. La diligencia que debe efectuar para efectos de acreditar el lucro es revisar las actas de las sesiones de directorio de las universidades cuya fiscalización se solicitó. Esta revisión debe hacerse a partir de la fecha de la compraventa de la universidad y verificar si ocurrió o no lo siguiente: A. Si cambió la composición del directorio luego de la operación de compra y venta denunciada por la prensa. B. Si los nuevos directores fueron designados por los nuevos controladores de la universidad. C. Si a partir del ingreso de los nuevos controladores concurrieron estos con su voto para que el directorio de la universidad

acordara decisiones de contenido patrimonial que beneficiaran directamente o indirectamente a las empresas relacionadas con los nuevos controladores, como por ejemplo, arriendo de edificios, de bienes muebles de todo tipo, contratación de servicios como aseo, fotocopiado, casino, etc.

12. Porque basta con verificar la existencia de estas decisiones de contenido patrimonial para entender que la universidad dejó de ser una corporación sin fines de lucro y por ende se incurrió en una causal de cancelación de su personalidad jurídica.

13. Dado que el Ministro tiene estas facultades, de hecho las ha ejercido, al no emplearlas para investigar, fiscalizar y sancionar el lucro ha incurrido en la causal de dejar sin ejecución la ley (DFL 1 de Educación de 1981 y su texto reformado).

14. Porque el Ministro se convirtió en defensor de las instituciones denunciadas creando todo tipo de argumentos para impedir la investigación del lucro, todos los cuales han devenido en falsos, dejando como consecuencia sin aplicación el DFL 1 de Educación de 1981 y su texto reformado.

15. Porque a propósito de la petición de investigar de los abogados Palma y Ojeda fue denunciado su actuar negligente ante la Contraloría General de la República y ésta dejó establecido que el Ministerio había violado la ley del procedimiento administrativo y dilatado de manera injustificada entregar una respuesta a la solicitud de investigación.

16. Porque en la misma resolución del Contralor que acoge la reclamación presentada contra el Ministro por la dilación injustificada, se dejó establecido que el Ministerio puede obrar de oficio al tomar conocimiento de los hechos denunciados, cuestión que no ha ocurrido.

17. Porque no obstante que el Contralor ordenó al Ministro actuar con rapidez y eficacia, no se ha contestado a la presentación realizada por los abogados Polit, Canelo y González, con lo cual se está incurriendo nuevamente en una grave infracción de la ley del procedimiento administrativo, ello, luego de que el Ministro fuera advertido de la infracción en que se estaba incurriendo. Esta conducta es constitutiva de grave infracción de la ley, porque ya fue advertido el señor Ministro de lo indebido de su conducta y a pesar de ello no enmienda su actuar.

18. Porque a propósito de la petición de investigar de los abogados Palma y Ojeda (que actuaban en representación de personas interesadas

en la investigación), se negó a investigar alegando que los hechos constaban sólo en artículos periodísticos, a los que les restaba veracidad.

19. Porque a pesar de este argumento para negarse a investigar, el propio Ministro invoca información periodística para cancelar la personalidad jurídica de la U. del Mar.

20. Porque quedó establecido de manera indubitada en las declaraciones presentadas ante la Comisión que estudió el libelo acusatorio, tanto por las declaraciones del abogado Palma como por las declaraciones de los miembros del Consejo Nacional de Educación, que el Decreto cancelatorio de la personalidad jurídica de la U. del Mar no se funda en que ésta haya incurrido en lucro, ello a pesar que el propio CNED así lo determinó y así lo sugirió al Ministro: Beyer omitió referirse a esta causal a sabiendas que existían antecedentes que así lo acreditaban y que no se fundaban en artículos de prensa. Incurrió con ello en la causal de dejar sin aplicación la ley que le ordena sancionar el lucro.

21. Porque habiéndose fundado el libelo acusatorio en que el Ministro no investigó el lucro teniendo facultades para ello, así quedó establecido. No pudiendo señalar a la U. del Mar como un ejemplo de investigación y fiscalización puesto que en este caso, a pesar de lo que se le solicitó expresamente por el abogado Palma y el CNED, el Ministro no lo investigó ni lo consideró como causal al momento de dictar el decreto cancelatorio.

http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/04/10/tecnocratas-versus-politiqueros-y-masas-la-desafortunada-defensa-de-beyer/.

10 de abril de 2013

Tecnócratas versus politiqueros y masas: la desafortunada defensa de Beyer

Eric Palma González
Profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

Luego de la aprobación de la acusación constitucional en contra del ministro de educación se perfilan dos líneas argumentativas caracterizadas por un elemento común: el silenciamiento de los argumentos jurídicos de su abogado. Eso, pues no vale la pena el intento de desacreditar la acusación por cuestiones de forma que se desataron ayer.

Del ataque destemplado a los "politiqueros" que vimos el primer día, se ha venido dando un desplazamiento a un ataque a las masas. Frente a la "calle" y la "politiquería" se ha opuesto por editoriales de diarios y columnistas de renombre, la calidad profesional del ministro. Se cuestiona a los parlamentarios que votaron a favor de la acusación por haberse dejado arrastrar por el "ruido de la calle", por rendirse a la voluntad de las masas y por no tener la capacidad para valorar la invaluable contribución de la experticia de Harald Beyer. Experto reconocido por todos los sectores y apoyado incluso de manera transversal (por aliancistas y concertacionistas).

Ya está escrito que la razón fue la gran ausente en la Cámara al momento de aprobar la acusación. La razón acompañada de lealtad habría salvado al ministro ¿Acaso no estábamos en presencia de un reconocido experto que colaboró con los gobiernos anteriores? Se ha llegado a decir: "Lamentablemente esta condena se funda sólo en la fuerza que dan unos votos de más. Pero no parece que sea una fuerza orientada por la justicia. Más bien se ve como un poder desprovisto de razón, una fuerza caprichosa y abusiva que más semeja prepotencia".

Ha sido tal la insistencia en su carácter de experto que uno no puede dejar de pensar en José Joaquín Brunner. Beyer y Brunner devienen en los íconos de la reflexión profunda, el diagnóstico correcto y la propuesta certera. ¿Qué legitimidad tienen los "politiqueros" y las "masas" frente al conocimiento experto de estos técnicos? Según la línea de defensa que se viene construyendo por la Alianza y algunos concertacionistas, ninguna.

Este argumento, en la medida que configura una distribución de poder (los técnicos deben ser preferidos a las masas) y al mismo tiempo un juicio de valor (la colaboración se paga con lealtad), transforma la cuestión en un juicio político. Los defensores de Beyer pretenden hacer creer a la opinión pública que votar por Beyer en el Senado es votar por la razón, la lealtad, la justicia, la ética y la experticia profesional. Votar por Beyer es votar por el bien. Los 58 diputados que lo acusaron expresan la irracionalidad, la deslealtad y el populismo. Se le pide al Senado, otro ente político, que enmiende esta conducta y salve a Beyer y al país. Sí, al país. Porque condenar a Beyer significa desalentar a los expertos, a la racionalidad técnica, que nunca más estará disponible para los escenarios de la política. Condenar a Beyer significa detener el impulso que se ha dado a la educación.

Ya hemos escrito en otra columna que se ve muy difícil que el Senado asuma este punto de vista. Para pesar de los aliados de Beyer (que como vemos están en la Alianza y en la Concertación), los tiempos de la ciudadanía pasiva quedaron atrás. Y digo bien, ciudadanía. No masas, ni populacho callejero. Ciudadanía instruida, escolarizada y paradojalmente, con formación universitaria. Porque son estos grupos, los sectores involucrados con el mundo de la educación media y superior, los que están movilizados. Y son estos grupos los que se mantendrán movilizados a lo largo de este año. Votar a favor de Beyer en el Senado implicaría un desafío abierto a esta movilización ciudadana y de paso una afrenta mayor para todos los diputados que lo acusaron. Afrenta que se configura por la línea de defensa que se construyó por el gobierno, el duopolio y los defensores de los tecnócratas. Línea que prefirió la argumentación política antes que la jurídica.

Ahora, y ya es demasiado tarde para variar la defensa, se trata de una cuestión estrictamente política ¿Avala o no el Senado la tesis de la tecnocracia racional y leal y castiga de paso a los diputados politiqueros que se dejaron arrastrar por las masas? La defensa gubernamental y empresarial de Beyer no acusa a los diputados de una mala comprensión

de la figura jurídica, sino, de haberse dejado arrastrar por el espíritu callejero. Distinta habría sido la situación si se hubiera construido un escenario en que los senadores tuvieran que optar por una interpretación jurídica y donde rechazar la opinión de los diputados sería un caso de discrepancia sobre un punto de derecho. La ceguera de la prepotencia del gobierno empresarial no comprendió que este escenario, que por lo demás es el más congruente con una acusación constitucional, le era más favorable que el tinglado político y demagógico que han armado.

En la práctica está ocurriendo que el mecanismo de la acusación constitucional ha devenido en un auténtico debate político, perdiendo su dimensión jurídica. Y ello por obra de los mismos que han insistido en que para que prospere la acusación se requiere de un fundamento jurídico.

Tal vez el silencio por el gobierno del debate jurídico que se suscitó en la Comisión de la Cámara que estudió el libelo acusatorio, puede ser un indicio de que se tiene conciencia de la fortaleza de la acusación en el plano del Derecho. Pretender convencer al Senado con razones políticas puede revelar que no se tiene confianza en la fortaleza de la defensa jurídica. Porque la cuestión a debatir en esta acusación constitucional no es si la oposición de la época presentó acusaciones políticas porque los ministros de educación no perseguían el lucro; no es si las definiciones de la política pública deben estar en manos de técnicos expertos o del movimiento social, tampoco se discute si Beyer trabajó o no con la Concertación en el pasado. Lo que se ha venido debatiendo es si el ministro incurrió o no con su conducta en tanto que ministro de Estado, y no experto en educación, en las causales para ser removido del cargo a través del mecanismo de la acusación constitucional.

Como se señaló en la sesiones de la Comisión que estudió el libelo acusatorio, lo que ha ocurrido es que está demostrado que el ministro no es apto para el cargo, esto es, para comportarse como ministro de Estado siendo un reconocido experto en educación.

Se pierde de vista el contexto en que Beyer llegó al Gobierno. Fue en medio de la crisis que vivía el MINEDUC que al Gobierno le pareció que "Beyer era el hombre". En medio de esa crisis y luego de ser recibidos los estudiantes en La Moneda, el Gobierno comprometió aplicar la ley que prohibía el lucro en su "letra y en su espíritu". Fue el propio Gobierno el que le dejó al experto la misión de hacer frente a las demandas de lo que se viene motejando como "la calle".

Así las cosas, todo parece indicar que Beyer será destituido por el Senado.

http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/04/17/constitucionalidad-legalidad-y-legitimidad-de-la-destitucion-de-beyer/.

17 de abril de 2013

Constitucionalidad, legalidad y legitimidad de la destitución de Beyer

ERIC PALMA GONZÁLEZ
Profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

A medida que transcurren los días y el oficialismo despliega su batería de argumentos para defender a Harald Beyer, va quedando más que claro que resulta un acto de justicia condenar al ministro. Los antecedentes constitucionales y legales que justifican la destitución no han logrado ser desmentidos por la defensa del ministro de educación.

a. Beyer debe ser condenado desde el punto de vista de la Constitución porque:

a.1. La Cámara de Diputados ha aprobado la acusación constitucional y es un hecho innegable que se aprobó por conductas del ministro referidas única y exclusivamente a materias de su competencia, esto es, propias del Ministerio de Educación. Así se desprende —sin ningún asomo de duda— de los tres capítulos que conforman la acusación y que serán objeto de votación en el Senado.

El Senado no votará sobre la corrección de la parte final del texto que contiene la acusación constitucional, que por error se refiere al Ministerio del Interior y las materias de su competencia, sino sobre cada uno de los capítulos. Capítulos que carecen de todo error de fondo o de forma.

El error formal, según el cual se acusó al ministro de Educación de violar la ley propia del Ministerio del Interior, no se detectó por ninguno de los intervinientes (acusadores, comisión, testigos, expertos, defensores y la misma Cámara). Todos y cada uno de ellos operaron sobre la base que la acusación era formalmente correcta. Ahora sabemos

que no es así, pero, durante toda la tramitación se creyó lo contrario por todos. Jurídicamente es aplicable en este caso, por analogía, la institución jurídica (principio general del Derecho indican algunos) del error común (*error communis facit jus*). De acuerdo con esta doctrina son válidos los actos ejecutados con la convicción de su corrección aunque concurra el error: "el error común crea Derecho". Los diputados que votaron favorablemente la acusación incurrieron en este error común y por ende su decisión está apegada a Derecho.

a.2. El curso del procedimiento de acusación se hizo y se sigue haciendo con pleno respeto del derecho del ministro al debido proceso. Su defensa ha desplegado un trabajo intenso (aunque errado según nuestra modesta opinión).

a.3. El Senado no está facultado para declarar nula la acusación formulada por la Cámara y que ha sido sostenida ante él por 3 señores diputados. Sólo es competente para condenar o absolver al ministro acusado, actuando para ello como jurado.

a.4. La acusación se basa en que el ministro acusado incurrió con su conducta en aquellas causales que no requieren la gravedad ni el carácter extraordinario que le atribuye la defensa.

La historia constitucional, luego de la experiencia de la Constitución de 1828 y la acusación hecha contra el Presidente de la República don Francisco Vicuña, introdujo la distinción entre infracción grave de constitución y mera infracción de constitución y de ley. Además se introdujo luego la distinción entre incumplimiento de deberes y notable incumplimiento. Y la causal de dejar sin cumplimiento las leyes.

En la acusación constitucional que se dirige contra Beyer no se invoca ninguna causal calificada expresamente por su gravedad. Dado que no corresponde jurídicamente configurar exigencias adicionales a las fijadas claramente por la propia Constitución, la interpretación de la misma no puede configurar un requisito que no existe. Esto es lo que ha hecho la defensa.

La acusación no tiene un carácter extraordinario sino común. Incluso ha operado recientemente con este carácter en el caso de la ex ministra de Educación, señora Yasna Provoste.

En atención al claro mandato constitucional, para decidir este asunto los señores senadores no deben constatar si estamos o no en presencia de un caso excepcional calificado por su excepcional gravedad, ello: 1º. Porque respecto de las causales invocadas, la Constitución vigente no

exige gravedad de la conducta. Basta la mera infracción o la mera falta de ejecución. 2º. Porque no se juzga al Presidente de la República respecto de cuya conducta se exige la citada gravedad. 3°. Porque la causal aplicable a los ministros que contempla gravedad de la conducta, no ha sido invocada.

a.5. La sanción contemplada por el orden jurídico es significativa porque protege el más importante principio del Estado de Derecho, a saber, el imperio de la Constitución y la ley: no puede ceder este principio ante el interés puramente individual de un ministro negligente.

a.6. En los últimos años, diputados que tienen hoy día la condición de oficialistas, han presentado proyectos de reforma constitucional para extender este mecanismo en el tiempo y para hacerlo aplicable a más autoridades (véase Boletín 7148-07 y 5810-07). En una de esas presentaciones, justificando la propuesta, se señaló: "Las causales que originan esta responsabilidad política, normadas en el artículo 52 de la Constitución, varían en cada caso, pero a grandes rasgos se refieren a la falta de cumplimiento de las funciones que le otorgan la Constitución y las leyes a cada uno de estos órganos, así como a conductas contrarias al interés público y que están previamente establecidas… el proceso modernizador del Estado nos lleva a pensar que la responsabilidad política de nuestras autoridades se debería aumentar hasta un año después de dejado el cargo, pues esto permitiría un mayor control ciudadano y político, lo que se traduciría en autoridades y funcionarios más preocupados por la probidad y por cumplir cabalmente con el mandato que le han otorgado la Constitución y las Leyes…". Se constata que nunca se hizo invocación alguna a la existencia de una familia de ilícitos caracterizadas por su excepcionalidad y gravedad.

a.7. La vigencia de la legalidad y el respeto estricto de la misma constituyen un principio básico del Estado de Derecho.

a.8. El principio de responsabilidad de las autoridades políticas y administrativas es uno de los fundantes del Estado Constitucional. Beyer debe ser condenado desde el punto de vista constitucional porque sus actos y omisiones son constitutivos de las causales invocadas:

1. El ministro incurrió en falta en probidad en la medida que faltó a la verdad (la defensa no ha negado esta afirmación, sino que ha dicho que es una reinterpretación de dichos contenidos en la prensa). Y faltó a ella porque negó que existiesen denuncias concretas contra universidades con motivo de la persecución del lucro, en circunstancias que se habían presentado hasta ese momento los requerimientos de Patricio Basso, de

los profesores abogados Joaquín Polit, Miguel González y Carola Canelo; y de profesores y estudiantes universitarios representados por los profesores abogados José Benito Ojeda y quien escribe. Cabe hacer notar que estas denuncias se silencian por la defensa. No se hace cargo el Ministro de estas actuaciones a pesar de que ellas son la demostración fehaciente de que mentía al país e incluso al propio Parlamento según lo hizo notar la diputada Sepúlveda.

También faltó a la probidad porque no fue diligente en la dictación de reglamentos (materia que la defensa cuestionó no en lo relativo a la tardanza, sino en lo relativo a su legalidad). Se dijo que Beyer había logrado que la Contraloría declarara ajustado a Derecho tal reglamento, mostrando esto como un caso de eficiencia, en circunstancia que se trata del puro cumplimiento de su deber jurídico de dictar reglamentos ajustados a la ley. Se pretende neutralizar la falta de eficiencia mostrando una conducta tardía ajustada sin embargo a Derecho. Esta última característica no es suficiente para eximir de responsabilidad: actuar conforme a Derecho es su deber y hacerlo no lo transforma en eficiente sino en legalista.

2. El ministro no actuó como jefe de servicio, obligación que quedó claramente establecida en la acusación y condena de la ministra Provoste, y por ende no ejerció la tutela jerárquica sobre sus subordinados. La propia Contraloría dejó establecida la conducta negligente del jefe de la División de Educación Superior, es decir, que no se ejercía adecuadamente la mencionada tutela.

3. El ministro dejó sin aplicación las leyes por cuanto no ha velado cabalmente porque las universidades privadas creadas al amparo del DFL 1 de 1981, y sus modificaciones, obren como personas jurídicas sin fines de lucro. Ello luego de que se le pidiera expresamente la aplicación de dicha ley, esto es, que desplegara acciones de investigación, fiscalización y en su caso condena respecto de todas las universidades y de siete de ellas identificadas claramente.

Tales facultades las tiene el ministro y la investigación, fiscalización y sanción de la Universidad del Mar así lo demuestra. Se ha dicho por la defensa que la universidad se autoinculpó (a través de su rector) y que sólo las universidades que se autodenuncian pueden ser fiscalizadas y sancionadas. Este argumento es absurdo y un atentado a la inteligencia y el sentido común. Pero todavía más. Supone que el denunciante Urrutia permaneció trabajando en la universidad durante todo el tiempo que se

hizo la fiscalización y que estuvo entregando información confidencial al Ministerio. Todos sabemos que no fue así.

b. Beyer debe ser condenado desde el punto de vista legal porque:

b.1. Las leyes de probidad administrativa vigente; la normativa del Estatuto Administrativo y ley de procedimiento administrativo; la ley del Ministerio de Educación, el DFL 1 de Educación de 1981 y sus modificaciones, así como las diferentes resoluciones y dictámenes de Contraloría que han sido citados e invocados en la acusación, configuran un conjunto de obligaciones ministeriales que no se han cumplido.

Baste recordar que el Contralor representó al ministro que en el caso de la presentación de los abogados Ojeda y Palma se estaba violando la ley del procedimiento administrativo y lo conminó a aplicarla a cabalidad en lo futuro. Lo que no se ha hecho porque luego de este oficio no se ha dado una tramitación ajustada a Derecho respecto de la presentación de los profesores Polit, González y Canelo.

b.2. Las leyes de probidad administrativa vigente; la normativa del Estatuto Administrativo y ley de procedimiento administrativo; la ley del Ministerio de Educación, el DFL 1 de Educación de 1981 y sus modificaciones, así como las diferentes resoluciones y dictámenes de Contraloría establecen un conjunto de facultades que no se han ejercido en toda su extensión y para todos los casos.

Baste recordar que el propio ministro fiscalizó y sancionó a la Universidad del Mar, demostrando con esta actuación que cuenta con facultades.

Al mismo tiempo, con esta única actuación puso en evidencia su falta de interés, voluntad y decisión en la investigación de las demás universidades cuya fiscalización se solicitó.

B.3. El DFL 1 de 1981 al establecer que las universidades deben organizarse como corporaciones sin fines de lucro hizo aplicable a las mismas la normativa del derecho civil y del derecho público en lo que le sean aplicables. De ninguna manera las reglas del derecho mercantil. También los dictámenes y resoluciones al respecto emanadas del Consejo de Defensa del Estado. Este organismo ha dejado establecido que se desnaturaliza la corporación cuando se la hace servir fines de lucro y que tales actos adolecen de nulidad absoluta. Cuestión que confirman hoy día los artículos respectivos del Código Civil.

La normativa del Código Civil prohíbe siempre que los miembros de la corporación puedan apropiarse de los bienes de la misma. Por lo tanto si

la voluntad de la universidad se dirige a permitir esta transferencia se desnaturaliza y deja de ser una corporación sin fines de lucro.

La corporación puede mantener relaciones jurídicas con otras personas, ya sean naturales o jurídicas. Con alguna de dichas personas, ya sea sociedades o corporaciones, tiene ciertas limitaciones. Los vínculos no pueden ser de naturaleza patrimonial si en ello tienen interés sus miembros ya sea directa o indirectamente, como sería el caso en que el miembro de la Junta Directiva está vinculado directa o indirectamente con la sociedad o corporación que resulta beneficiada con la disposición patrimonial. Los tribunales han dejado establecido a propósito del caso del Patronato Nacional de la Infancia, que en el examen de dicha conducta incluso se puede llegar a establecer que se ha incurrido en ilícito penal.

Luego, las relaciones jurídicas de la corporación y su actuación en el mundo social, no tiene la fluidez y sencillez que pretende configurar la defensa. Las relaciones con las personas relacionadas, si son del tipo patrimonial, son del tipo peligrosas porque exponen a la corporación a perder su personalidad jurídica o a ser sujeto pasivo de delito.

Se le pidió al ministro Beyer que fiscalizara qué había ocurrido después de la venta de siete universidades claramente identificadas, es decir, que verificara si luego de la venta hubo transformación de la Junta Directiva de la universidad; si en la nueva Junta Directiva actuaron personas designadas por los nuevos controladores de la universidad luego de la venta; si dichas personas, que pasan a conformar la voluntad de la universidad, adoptan decisiones en favor de empresas que estén relacionadas directa o indirectamente con los que compraron la universidad y designaron miembros en la Junta Universitaria. Para verificar estos distintos elementos sólo se requiere acceder a las actas de la Junta. El ministro tiene facultades para solicitarlas y tiene un equipo jurídico al que encargar el análisis de las mismas para dar por establecido o no la ocurrencia de las conductas descritas.

Ya sabemos que nada se hizo en función de estas presentaciones.

b.4. La ley de procedimiento administrativo es plenamente aplicable en este caso. Así lo comprueba el caso de la Universidad del Mar. No se requiere traer a colación la institución de la superintendencia para resolver este caso. Muy por el contrario, el recurso a la figura de la Superintendencia sólo persigue avalar la propia excusa de Beyer para no fiscalizar.

c. Beyer debe ser condenado desde el punto de vista de la legitimidad porque:

c.1. No cumplió la promesa de su propio Gobierno según la cual se haría cumplir la ley que prohibía el lucro en su "letra y en su espíritu". Compromiso adquirido como respuesta a las movilizaciones estudiantiles y de la ciudadanía y con el cual se pretendía traer el orden al país. Contrariando este deber, ha dicho en reiteradas ocasiones que el problema no es el lucro. Afirmación majadera que importa un portazo a las demandas del movimiento ciudadano.

c.2. Nadie ha negado el lucro y por ende se trata de un fenómeno ilegal que no se sanciona a pesar de las demandas porque se haga ¿Qué responsabilidad cae sobre los que deben sancionarlo y no lo hacen? Si Beyer no es condenado, la respuesta es más que evidente: ninguna.

c.3. Beyer ha sido arrogante con la Cámara de Diputados. Descalificó su tarea. Dejó de asistir a las sesiones a las que se le invitó.

c.4. Ha sido altanero con el movimiento social al cual ha desafiado en numerosas ocasiones. Descalificó la presentación de Patricio Basso. Desoyó las presentaciones de los profesores ya mencionados.

c.5. También ha sido soberbio con la investigación periodística de nuestro país a la que ha denostado sin ambages.

c.6. Ha sido prepotente en poner su ideología economicista por sobre el claro mandato de la Constitución y de las leyes: se ha negado a discutir el tema de la gratuidad porque no cree en ella, olvidando que el Estado de Chile está obligado jurídicamente a proporcionar educación gratuita y de calidad en todo el sistema.

c.7. Ha descalificado al Consejo de Rectores, que se ha manifestado varias veces en oposición a sus proyectos, al que ha motejado como interesado en sus propios intereses y no en el provecho de los estudiantes. Abriendo con ello la posibilidad de un conflicto abierto entre los estudiantes y sus casas de estudio. Introduciendo división donde debe haber comunidad.

c.8. Lo que debe resolverse en este caso no es si el ciudadano Harald Beyer ha sido un hombre probo y estudioso antes de ser ministro. La acusación y el juicio del senado no están referidos al actuar de un ciudadano en la órbita de la sociedad civil. Muy por el contrario. Lo que se evalúa es su desempeño como ministro de Estado, es decir, como político, como funcionario público, como parte integrante de un poder

del Estado. Poder, el Ejecutivo, que es definido precisamente por su principal obligación, a saber, cumplir y hacer cumplir las leyes.

Lo que se juzga aquí es la conducta de Harald Beyer como ministro de Estado no como experto educacional. Lo que se juzga no es su calidad profesional sino si ejerció o no con aptitud el cargo de Ministro. Cargo sobre el que pesa siempre la posibilidad de ser acusado constitucionalmente.

c.9. No puede preferirse la protección del interés personal del ministro (la disminución de sus posibilidades de empleo) al interés superior del país (la integridad del Estado Constitucional y la plena vigencia del Estado de Derecho).

c.10. La casi totalidad de los defensores del ministro Beyer son individuos que se muestran partidarios del lucro o que lo consideran una actuación legítima. Luego los argumentos vienen aportados por quienes no aspiran a que se cumpla la ley que lo prohíbe. La mala compañía impide que su causa sea observada como totalmente justa.

c.11. La acusación persigue enfrentar el principal problema que aqueja hoy día al sistema universitario: el lucro. Es la búsqueda de ganancia, conducta absolutamente ilegal, lo que provoca el alza sostenida de aranceles en los planteles privados y la despreocupación por la calidad. El propio Beyer, como experto educacional, señaló la incompatibilidad entre calidad y lucro.

c.12. La defensa cerrada y transversal de su persona ha puesto en cuestión la vinculación entre tecnocracia y democracia. Los argumentos usados en su defensa contribuyen a debilitar la confianza en la política y en el sistema democrático. Así las cosas, y por obra de sus propios defensores, apoyar a Beyer en el Senado es sumarse a los que creen que el despertar de la ciudadanía así como sus demandas por la eficacia de sus derechos es negativo para la convivencia nacional.

c.13. La victoria de Beyer sería una pésima señal. Los que lucran podrían seguir lucrando con la tranquilidad de que el Estado de Chile no tiene voluntad de hacer cumplir la ley en su letra y en su espíritu. Sabrían que la palabra empeñada por el gobernante no tiene valor alguno en la política chilena: se convencerían que el imperio del libre mercado y la búsqueda de la utilidad a cualquier costo nos ha convertido en un país bananero.

Esta obra se imprimió en el mes de marzo de 2014

Santiago de Chile