

Estado y universidad en Chile: problemas de distinción en torno a su función pública

State and university in Chile: problems of distinction about their public function

Julio Labraña Vargas¹ y José Rodríguez Cisternas²

¹Universidad Witten/Herdecke

²Universidad Alberto Hurtado

Resumen

En este artículo examinaremos la evolución de las normativas legales acerca de la universidad chilena, de modo de comprender la actual incertidumbre respecto a la definición de lo público en relación a estas instituciones. En primer lugar, describiremos las aproximaciones tradicionales en torno al concepto de lo público de las universidades: desde la economía neoclásica y la filosofía política y criticamos la falta de una reflexión histórica acerca de lo público. A continuación, tras examinar el debate académico sobre los atributos públicos de las universidades chilenas, analizamos la evolución de las principales normativas relacionadas con estas instituciones. Una vez descritos los distintos énfasis que el Estado ha tenido en torno al rol de estas universidades, proponemos una hipótesis interpretativa en torno a esta evolución. El artículo finaliza con un resumen, posibles líneas de investigación y recomendaciones de política pública.

Palabras clave: bien público, legislación universitaria, discurso educativo

Correspondencia a:

Email: Julio.LabrañaVargas@uni-wh.de, Jose.rodriguezc@umayor.cl

© 2017 PEL, <http://www.pensamientoeducativo.org> - <http://www.pel.cl>

ISSN: 0719-0409 DDI: 203.262, Santiago, Chile
doi: 10.7764/PEL.54.1.2017.7

Abstract

The article examines the evolution of the legal regulations about Chilean universities, in order to understand the present uncertainty surrounding the understanding of the public function of these institutions. First, we describe the economic and philosophical political approaches to the concept of public in relation to universities and criticize the lack of historical studies on the changing definitions of the public good. Then, after examining the academic debate about the public role of Chilean universities, we will analyze the evolution of the main regulations concerning university activities. Having described the legal regulations about the role of Chilean higher education institutions, we propose an interpretation of these historical changes. Finally, the article summarizes the ideas explored and presents possible lines of research and policy recommendations.

Keywords: public good, university legislation, educational discourse

“Menard —recuerdo— declaraba que censurar y alabar son operaciones sentimentales que nada tienen que ver con la crítica”

Borges, J.L.

En los últimos años, la discusión acerca del rol de las universidades se ha concentrado en la capacidad de estas instituciones para contribuir al bien público. Sin duda, ello puede entenderse por la asociación que este debate tiene con materias de financiamiento y regulación. Precisamente por lo anterior, no debe sorprender que, especialmente en sistemas universitarios con un elevado grado de privatización, la discusión haya adquirido una relevancia importante (González, 2006; Marginson, 2007; Pusser, 2005).

A pesar de ello, el análisis histórico del concepto de bien público ha sido más bien reducido (Desai, 2003). Como veremos, la mayoría de las aproximaciones al análisis de lo público en relación a las universidades se inscriben en tradiciones analíticas que parten su reflexión desde una definición a-histórica y descontextualizada del significado de bien público, sea ello enmarcado en los presupuestos de la filosofía política o de la economía neoclásica. En consecuencia, el análisis de la contribución pública de las universidades tiende a asumir una posición externa: una vez definidas ciertas actividades de estas instituciones como públicas, se evalúa si acaso ellas cumplen con estas expectativas en su operar.

Así, en general, estas aproximaciones consideran a las universidades como ‘organizaciones en déficit’. En nuestra opinión, es más conveniente analizar las universidades a partir de un principio histórico: “los criterios mediante los cuales estas instituciones son evaluadas y criticadas son internos a la sociedad y dependen de ella” (Luhmann & Schorr, 2000). En este sentido, la evolución en la comprensión de los bienes públicos, el conflicto político y académico acerca de los mismos, así como su utilización como un criterio de evaluación, nos entregan información valiosa acerca de la posición de la universidad en la sociedad moderna.

En el presente artículo seguiremos estas ideas y reconstruiremos la evolución de las definiciones legales de la universidad chilena. Como apunta Daniel Levy (1986), hasta las reformas de la década de los ochenta, no existía un tratamiento diferenciado del Estado respecto a universidades privadas y estatales, cuestión excepcional en América Latina. La persistencia de este arreglo a través de distintas formas de gobierno y su estabilidad histórica, así como la ruptura dramática que significó la reforma universitaria de 1981 y su posterior consolidación, sugieren que la relación entre Estado y universidades ofrece un caso interesante para analizar las dependencias sociales de las definiciones legales de la universidad y cómo ello ha influido en la reflexión acerca del carácter público de las actividades de las universidades chilenas.

El artículo se estructura en las siguientes secciones. En primer lugar, analizamos las principales aproximaciones sobre los bienes públicos: desde la economía y la filosofía política. Recogemos sus críticas y señalamos sus limitaciones para el análisis. A continuación, examinamos el debate académico en Chile acerca del rol público de las universidades. En tercer lugar, revisamos en detalle la evolución de las definiciones legales de las universidades chilenas y proponemos una hipótesis para interpretar estas transformaciones. El artículo finaliza con un resumen, señalando líneas futuras de investigación y destacando las consecuencias del análisis para la implementación de la reforma de la educación superior.

La definición de los bienes públicos de las universidades

El concepto de bien público es cada vez más importante en la reflexión acerca de las instituciones de educación superior (Marginson, 2007; Marginson 2011; Pusser, 2005). Si se revisa la literatura especializada, es posible encontrar dos significados comúnmente usados de lo público en relación a las universidades: el primero proviene desde la economía neoclásica, y el segundo, desde la idea de esfera pública de la filosofía.

La aproximación económica neoclásica sigue los aportes de Paul Samuelson (1954). En la década de los cincuenta, este economista estadounidense definió los bienes públicos de acuerdo a dos características centrales: no-rivalidad y no-exclusión. La primera de ellas —no-rivalidad— apunta a que el consumo individual de este tipo de bienes no implicaría una disminución en su disponibilidad para otros consumidores. En cambio, el segundo atributo —no-exclusión— describe la dificultad de excluir a cualquier interesado del goce de estos bienes. Así:

los bienes públicos son aquellos cuyos beneficios se extienden de manera individual a toda la comunidad, independientemente de que los individuos deseen o no comprarlos. Los bienes privados, por el contrario, son aquellos que pueden dividirse y suministrarse por separado a diferentes individuos sin que produzcan beneficios ni costos externos a otros (Samuelson y Nordhaus, 1996, p. 356).

Ejemplos de estos bienes serían la televisión abierta (Samuelson, 1954), la defensa nacional (Samuelson y Nordhaus, 1996), el conocimiento (Stiglitz, 1999) y la educación (Labaree, 2000).

La influencia de este concepto ha sido significativa en la reflexión económica acerca de lo público (Cornes & Sandler, 1994; Eecke, 1999; Gruber, 2011; Rosen & Gayer, 2009). No obstante lo anterior, su aprobación no ha sido absoluta, como demuestran las críticas a este concepto. Diversos autores han enfatizado que este análisis reduce los bienes públicos a las definiciones institucionales realizadas por parte de aquellos actores ligados al aparato estatal (Rothbard, 1981), o bien, que, en términos prácticos, ningún bien sería realmente público, en tanto los bienes serían susceptibles de ser convertidos, a través de procesos de privatización, en bienes con las características de rivalidad y exclusión (Malking & Wildavsky, 1991).

En lo relacionado a las universidades, esta visión de los bienes públicos ha tenido cierta influencia. Tras criticar el análisis económico del concepto por su opción implícita por la privatización y el carácter a-histórico de su análisis, Simon Marginson (2007) retoma sus características centrales desde la perspectiva económica (no-rivalidad y no-exclusión) para introducir una definición de bienes públicos útil para la investigación y la formulación de políticas públicas. En base a ello, el autor define ‘bienes públicos’ en los siguientes términos: “public goods are goods that (1) *have a significant element of non-rivalry and/or non-excludability, and (2) goods that are made broadly available across populations* [cursivas añadidas]. Goods without attributes (1) or (2) are private goods” (Marginson, 2007, p. 316). A continuación, Marginson da ejemplos de este tipo de bienes producidos por las instituciones de educación superior modernas: conocimiento, literacidad, formación cultural y oportunidades de movilidad social (Marginson, 2007, pp. 318-319).

Sin embargo, como apuntaron tempranamente los críticos del análisis de lo público a partir de los atributos de no-rivalidad y no-exclusión (Buchanan, 1965; Cornes & Sandler, 1994), esta noción parece no valorar suficientemente la importancia del contexto en la definición de qué es lo que se entiende por *público*. Al menos desde la sociología, esta aproximación presupone una definición de lo público (como lo no-excluyente y no-rival), operación a partir de la cual se determina qué actividades poseerían estas cualidades. Sin embargo, la operación misma de definir ciertas actividades como públicas, como se realiza al señalar que uno de los bienes públicos de las universidades es su contribución a la estructura social de oportunidades (Marginson, 2007), omite explicar qué forma de sociedad valoriza a las universidades como agentes de movilidad social o cómo se ha llegado a asociar estas instituciones a la satisfacción de estas expectativas. Ciertamente, esta idea económico-social no aparece al analizar las reflexiones acerca de la función de las instituciones de educación superior en siglos anteriores (Von Humboldt, 2012; Scott, 2006).

Una segunda alternativa, asociada a la conceptualización de la economía neoclásica, evalúa lo público de las universidades de acuerdo a su propietario. La premisa central en esta aproximación es la existencia

de una asociación intrínseca entre Estado y bienes públicos. Como apuntan José Joaquín Brunner y Carlos Peña (2011), esta idea nacional de lo público posee sus raíces en la conceptualización de la institución estatal como representante de un proyecto emancipador. A pesar de su importancia para la formulación de políticas públicas, esta conceptualización de lo público parece no considerar suficientemente el avanzado grado de diferenciación de los sistemas de la educación y de la ciencia, y la relativa independencia de las dinámicas universitarias respecto a los límites territoriales de los Estados (Labraña, 2016; Morandé, 2011). Asimismo, el caso de Chile y su reconocimiento de la función pública de las universidades privadas en el periodo anterior a la década de los ochenta, si bien excepcional en el contexto latinoamericano (Levy, 1986), evidencia los problemas de un análisis basado en la asociación entre Estado y lo público de las universidades.

Por otro lado, la perspectiva político-filosófica ofrece una alternativa a esta conceptualización de lo público de las universidades. En su estudio *The public sphere: An encyclopaedia article*, Jürgen Habermas (2010) comprende lo público como un espacio donde todos los ciudadanos pueden analizar, criticar y debatir de manera racional acerca de aquellos temas que les afectan. Con algunas variaciones, esta conceptualización es desarrollada también por Hannah Arendt (2009), autora que identifica lo público como un espacio político distinto de la labor (actividad ligada a la reproducción del sustrato biológico y cuyo fin es la reproducción de la vida misma) y el trabajo (actividad con la que el ser humano construye un mundo de cosas y artificios). Lo público se caracterizaría, por lo tanto, por ser el espacio en el que los seres humanos desarrollan su libertad y que tiene como condición la pluralidad y el discurso como medios de interacción con el otro. En este sentido, la actividad política sería la línea de división precisa entre lo público y lo privado: mientras el espacio privado se basaría en el “estar con el otro” debido a necesidades biológicas, el espacio público se caracterizaría por ser el espacio particular de la libertad y la igualdad (Arendt, 2009).

Esta conceptualización ha influido la idea de lo público en relación a las universidades. Estas instituciones de educación superior tendrían una función insoslayable en la defensa y mantención de valores como la democracia, la investigación, la equidad o la generación de una conciencia crítica en los estudiantes (Altbach, 2002; Giroux, 2002; Giroux 2006; Giroux 2014; Silva, 2001), principios a partir de los cuales se argumenta que las autoridades públicas debiesen cumplir un rol central en términos de su regulación y financiamiento.

El destacado fundador de la pedagogía crítica, Henry Giroux, representa esta aproximación. Este autor enfatiza que, en tiempos de primacía del neoliberalismo, son centrales las prácticas de resistencia que protejan la captura de la esfera pública por los poderes fácticos. La universidad se entiende como una institución que debe promover el cambio social, siguiendo los valores democráticos de la justicia y de la equidad, y resistir a la imposición de lógicas de mercado en las actividades de sus académicos y estudiantes. Así, idealmente, ella debe ser una “universidad crítica”, consciente de su función en el sostenimiento de una esfera pública libre de presiones que orienten su evolución en función de un interés particular (Giroux, 2002; Giroux 2006; Giroux 2014).

Las críticas a las definiciones de lo público desde esta perspectiva siguen, en cierta medida, las objeciones realizadas a la aproximación de la economía neoclásica, esto es, la falta de reflexión acerca de la importancia de qué condiciones sociales probabilizan determinadas definiciones de lo público. Tal como apuntan las objeciones realizadas a esta utilización del concepto, esta idea de lo público no consideraría su carácter histórico y solo señalaría los atributos ideales de este espacio (Calhoun, 1998; Fraser, 1990).

En suma, ambas aproximaciones, tanto desde la economía neoclásica como desde la filosofía política, omiten, de acuerdo a sus críticos, realizar una reflexión acerca de la evolución histórica que probabiliza determinados significados de lo público en la sociedad. Consecuentemente, su análisis tiende a enfocarse en la *definición* de lo público en relación a las universidades, operación a través de la cual se suprime analizar las condiciones históricas de posibilidad de estas mismas definiciones. Sea a través de su comprensión como bienes no-rivales y no-excluyentes o como el espacio de realización de las promesas de la modernidad, estas comprensiones de lo público no consideran cómo estas condiciones son socialmente construidas y en qué medida ellas son explicadas por cambios sociales. Como veremos en la siguiente sección, estos problemas afectan también el análisis de lo público en relación a las universidades chilenas.

El debate académico en Chile sobre el rol público de las universidades

La discusión respecto al rol público de las universidades se encuentra en pleno desarrollo y, como veremos a continuación, sigue las líneas de las aproximaciones analizadas en la sección anterior. En particular, en el debate nacional parecen convivir diversas posturas: desde aquellas que identifican exclusivamente al Estado con lo público hasta otras que lo asocian al cumplimiento de una función político-valórica particular.

La asociación entre Estado y bienes públicos se encuentra en varios autores. Partiendo de un enfoque crítico de la educación superior chilena, Alberto Mayol (2014) enfatiza la necesidad de abandonar la comprensión neoliberal de lo público en las universidades. De acuerdo a su análisis, solo lo estatal sería sinónimo de público. Por el contrario, argumentaciones en torno a la capacidad de las instituciones privadas de contribuir a lo público serían meras estrategias de actores privados para acceder a los recursos fiscales (Mayol, 2014). Esta misma línea de argumentación se encuentra también en María Olivia Mönckeberg (2011), autora que clasifica si una universidad es pública o privada de acuerdo a si su propietario es el Estado, haciendo sinónimos en el proceso lo público y lo estatal. A su vez, esta interpretación de lo público es también seguida por la OCDE (2009) en su descripción del sistema actual de educación superior chileno.

Del mismo modo, José Rigoberto Parada (2010) propone una clasificación de las universidades basada en los criterios de propiedad, personalidad jurídica y productos universitarios. Al analizar los productos universitarios, Parada (2010) utiliza la conceptualización de Samuelson (1954) para determinar si ellos corresponden a bienes públicos o privados. El autor argumenta que los títulos universitarios serían bienes privados; los grados académicos, bienes públicos; la investigación básica, bien público; la investigación aplicada y desarrollo de experimento, ambos; y, finalmente, la extensión universitaria, también ambos.

Por otra parte, la crítica a la interpretación del Estado como condición de los bienes públicos también se encuentra presente en el debate académico nacional. De acuerdo a Brunner y Peña (2011), no es posible sostener la identificación de lo estatal con lo público (Brunner, 2005; Brunner, 2014). Estos autores sugieren que las instituciones universitarias pueden contribuir a la constitución de una esfera pública con independencia de su propietario (Brunner y Peña, 2011). Así, después de realizar un análisis histórico de la evolución de las universidades, Brunner (2005, p. 32) señala que “todas las universidades son públicas”. De esta manera, en el análisis de los autores, la vinculación entre Estado y lo público de las universidades sería un arreglo histórico y contingente, explicado por “la narrativa moderna que asigna al Estado nacional funciones emancipadoras e ilustradas” (Brunner y Peña, 2011, p. 51) y actualmente en declive. Los autores afirman que esta crisis sería la causa de la actual incompreensión acerca de lo público de las universidades y, al mismo tiempo, plantearía la necesidad de generar un espacio de lo público, abierto para universidades estatales y privadas, en base a determinadas condiciones (Peña y Brunner, 2011).

La misma crítica a la asociación entre Estado y lo público se encuentra en otros autores. Pablo Soto (2016) objeta la identificación de lo público con lo estatal. De acuerdo a su análisis, que una universidad sea administrada por el Estado no asegura que sus productos o procesos tiendan necesariamente a contribuir al bien público, pues ambos pueden ser capturados y desvirtuados por los intereses privados de institución.

Del mismo modo, Fernando Atria (2014) critica la comprensión neoliberal de lo público y la correspondiente privatización del Estado y su inserción política en las lógicas de mercado. De acuerdo a este autor, la salida del paradigma neoliberal no estaría en la estatización de la producción de bienes públicos, como propondrían otros autores, sino que en la creación de un espacio político anterior al Estado que él denomina *régimen de lo público*. Este régimen representaría un contexto institucional paralelo al mercado, con la diferencia que sus prerrogativas serían la inexistencia de poderes fácticos y la subordinación del interés particular de cada uno en pos de un sentido común. Dado que estas exigencias tendrían una conexión intrínseca con el Estado, el autor argumenta que todas las instituciones adherentes a este régimen, con independencia de su carácter estatal o privado, se acoplarían naturalmente a esta forma de gobierno.

En relación a las universidades, Atria (2014) califica de ingenuo pensar que una universidad estatal se comportará de modo distinto a una privada en un contexto de mercado. Por el contrario, solo un contexto

institucional que constituya una esfera pública fuera del mercado —como sería el caso del régimen de lo público— podría asegurar esta diferencia. Para las instituciones de educación superior, ello implicaría tres requisitos: 1) gratuidad en el acceso y financiamiento directo de la actividad universitaria no docente, cuyos resultados sean públicos; 2) autonomía y gobierno universitario, con el fin de proteger a la universidad de intereses particulares, y 3) libertad de cátedra y de investigación para fomentar el desarrollo de lo público.

En una línea similar, tras analizar los principales enfoques acerca de lo público, Carolina Guzmán-Valenzuela (2016) desarrolla una conceptualización particular acerca de lo que debe caracterizar a una universidad pública. Tomando elementos de distintas tradiciones, la autora describe la necesidad de una “universidad transformativa”, institución que serviría como ideal de las universidades contemporáneas a través de su preocupación por los valores democráticos de la libertad, la inclusión, la equidad y la justicia.

Resumiendo entonces, en el debate chileno se encuentran distintas definiciones del concepto de lo público en relaciones a las universidades. Algunas de ellas centradas en el Estado, otras ancladas en la comprensión de la economía neo-clásica y también aquellas más asociadas a la misión de las universidades contemporáneas como representantes de los valores de la modernidad. No obstante, más allá del debate acerca de cuál de estas propuestas teóricas posee mayores posibilidades de realización en un contexto de imposición de políticas neoliberales, como el que caracteriza del sistema chileno de educación superior, llama la atención la ausencia de estudios históricos acerca del significado de lo público en el contexto nacional.

Al igual que lo que sucede en la literatura internacional, el concepto de lo público se utiliza como un esquema a través del cual evaluar las actividades de las universidades en el presente y sugerir direcciones para su futuro. A nuestro juicio, ello requiere complementarse con una descripción acerca de las condiciones de posibilidad que convierten ciertas comprensiones de lo público en más o menos probables, cuestión que veremos en las siguientes secciones a partir del examen de las definiciones legales sobre la universidad.

El estado chileno y los bienes públicos de las universidades

A primera vista, puede parecer una contradicción enfocarse en el examen de las definiciones del Estado, si se tiene presente su posición periférica en relación al ámbito de acción de las universidades, debido a la globalización de los sistemas de la educación y de la ciencia, por una parte, y la implementación de reformas neoliberales, por otra. Sin embargo, argumentaremos, esta contradicción es solo aparente. Como apunta Joanna Williams (2016), históricamente el concepto de bien público ha estado asociado a las definiciones del Estado, ya sea a partir de una visión de las universidades asociada a la generación de conocimientos, a la contribución al desarrollo de las naciones o al aumento de las posibilidades de movilidad social.

Considerando lo anterior, el caso chileno resulta especialmente interesante de analizar por tres razones: 1) la asociación histórica de las orientaciones de las universidades con los poderes políticos, 2) la indiferencia histórica del Estado respecto al propietario de la institución (estatal/privado) y, finalmente, 3) el impacto de las reformas neoliberales en esta asociación entre Estado y universidades en las últimas décadas.

A diferencia del caso europeo, en el cual las universidades tendieron a evolucionar en oposición a los poderes reales y eclesiásticos, las instituciones latinoamericanas realizaron este proceso en alianza con estos poderes (Brunner, 1990). El traspaso de los modelos españoles a Latinoamérica de las universidades de Salamanca y Alcalá de Henares tuvo como misión central el servir a los poderes reales, ya fuese a través de la formación de personal para trabajar en las nacientes burocracias de las colonias o la provisión de religiosos encargados de la evangelización de la población (Arocena y Sutz, 2000; Brunner, 1990). Esta asociación de las universidades con los poderes políticos no cambiaría tras la independencia. En adelante, las universidades serían vistas principalmente por su contribución a la consolidación de los estados-nación, a través de la formación de élites políticas y a través del entrenamiento de funcionarios (Bernasconi, 2008).

Esta orientación política de las actividades de las universidades es un atributo peculiar del modelo latinoamericano. Debe sumarse a ello una particularidad del Estado chileno que tomó la opción de no diferenciar entre universidades estatales y privadas. Producto de esto, la asociación entre estatal y

público, característica de la mayoría de los países del continente, tendió a desdibujarse. Las universidades privadas y estatales confirmarían la validez de este tratamiento indiferenciado a partir de la adquisición de características similares en términos de gobierno, financiamiento y funciones realizadas (Levy, 1986).

Finalmente, los cambios en las definiciones legales de la universidad chilena resultan también de interés, debido a las transformaciones que la relación entre Estado y universidades ha experimentado desde la reforma neoliberal impuesta en la dictadura militar y su consolidación en las siguientes décadas. Hoy en día, este sistema posee uno de los mayores grados de privatización en términos de participación de instituciones privadas en el total de la matrícula, con el Estado desempeñando un rol relativamente menor en el financiamiento de las actividades de las universidades, sean ellas estatales o de propiedad privada.

Estas particularidades hacen de Chile un caso ejemplar para analizar los cambios en lo público. Debido a una evolución históricamente asociada al Estado, e independiente del propietario de la institución, los cambios en el rol del Estado impulsados por las reformas neoliberales han trastocado la comprensión tradicional de lo público en relación a las universidades. En la siguiente sección argumentaremos que la comprensión de la labor pública de las universidades chilenas se ha basado en la relación entre Estado y universidades y en la orientación de sus actividades hacia el cumplimiento de objetivos de interés nacional. Esta relación tuvo lugar de dos formas: 1) a través de la Universidad de Chile como entidad supervisora de las instituciones particulares que se reconocían como cooperadoras con la función educativa del Estado y 2) mediante el financiamiento de universidades estatales y privadas cuyas funciones eran similares entre sí. La reforma de la educación superior impuesta en dictadura en la década de los ochenta y su consolidación posterior, a través de la creación de mecanismos de regulación a distancia y su asociación al financiamiento, eliminan esta relación entre Estado y universidades, convirtiendo lo público en materia de conflicto.

Documentos estudiados

Para estudiar estas definiciones, analizamos las principales normas regulativas acerca de la relación entre el Estado y las universidades chilenas. Concentramos nuestro análisis en el examen de sus expectativas sobre las universidades y la evolución de los mecanismos de regulación y financiamiento. Puede verse un listado de los documentos analizados en la sección “Fuentes primarias” al final de este artículo.

Resultados

La educación recibió una atención especial en la reflexión de los intelectuales independistas (Gutiérrez, 2011). De acuerdo a la concepción preponderante en la época, la educación poseería una función central en la mantención del orden social y en la constitución de las nuevas naciones (Bernasconi, 2008; Brunner, 1990; García-Guadilla, 2008). De manera consistente con esta función política asignada a la educación superior, una de las primeras acciones de los nuevos gobiernos republicanos consistió en reemplazar la española Universidad de San Felipe por la Universidad de Chile. Esta institución habría de iniciar sus actividades el 19 de noviembre de 1842, gracias a la promulgación de la Ley Orgánica de la Universidad de Chile.

Esta normativa destacó las funciones que esta institución debía desarrollar. En primer lugar, ella debía ser el “cuerpo encargado de la enseñanza, y el cultivo de las letras y ciencias en Chile” (art. 1°). Además, la universidad tenía que cumplir labores de superintendencia respecto al conjunto del sistema educacional, a través de “la dirección de los establecimientos literarios y científicos nacionales y la inspección sobre todos los demás establecimientos de educación” (art. 1°). Por último, la Universidad de Chile tendría también la responsabilidad de prestar asesoría académica a los gobiernos, a través de sus Facultades de Filosofía y Humanidades, Ciencias Matemáticas y Físicas, Medicina, Leyes y Ciencias Políticas y Teología (art. 8° al 12°).

En este sentido, la legislación hubo de concebir, inicialmente, a la Universidad de Chile como Superintendencia de Educación y Academia Científica (Serrano, 1994). La forma en la que debían desempeñarse estas labores fue establecida en el posterior Reglamento del Consejo Universitario (1844). De acuerdo a esta normativa, un Consejo, constituido por el Rector y los decanos de la universidad, dos miembros nombrados por el gobierno y un Secretario General, estaría encargado de mejorar los estudios

en todos los ramos de la enseñanza, dictar reglamentos de administración y disciplina para las escuelas, y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en relación al sistema educativo nacional.

En comparación, la labor científica de la universidad tuvo menor importancia en las definiciones legislativas. La dificultad para establecer academias científicas en el país provocó que en las normativas siguientes las labores de profesionalización y superintendencia adquiriesen mayor relevancia. Este cambio es confirmado en la Ley de Instrucción Secundaria y Superior (1879), normativa que orientó las actividades de la universidad nacional en esta dirección. En primer lugar, ella estableció que la “instrucción superior que requiere el ejercicio de las profesiones científicas y literarias” (art. 1°) sería costeada con fondos nacionales. A continuación, reemplazó el Consejo de la Universidad por el Consejo de Instrucción Pública, con mayor independencia (art. 6°, 7° y 8°), y cuyas funciones particulares serían: dictar el plan de estudios de los establecimientos públicos de enseñanza y sus reglamentos; determinar, con la aprobación del Presidente de la República, las pruebas finales para obtener grados universitarios, y ejercer sobre “los establecimientos de instrucción secundaria y superior, públicos y privados, las atribuciones de vigilancia y policía que se refieren a la moralidad, higiene y seguridad de los alumnos y empleados” (art. 9°), entre otras materias educacionales.

La siguiente definición estatal de importancia consiste en la Constitución Política de la República del año 1925. Siguiendo la reforma constitucional de 1874, que introdujo la garantía de la libertad de enseñanza en la Constitución de 1833, la Carta mantiene y reafirma este principio en conjunción con el derecho a la educación (León, 2015). En su Capítulo III define como una de las garantías constitucionales la libertad de enseñanza; además, indica que la educación pública es una atención preferente del Estado, define la educación primaria como obligatoria y establece la existencia de una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estaría la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del Gobierno de turno (art. 10, 7°).

Entretanto, la creación de nuevas universidades privadas había aumentado la complejidad del sistema universitario. En 1888 se crea la Pontificia Universidad Católica de Chile (reconocida por el Estado como universidad particular en 1928), cuya fundación respondió a la necesidad de sectores asociados a la Iglesia Católica de enfrentar la creciente laicización del Estado (Krebs, Muñoz y Valdivieso, 1994); en 1919, la Universidad de Concepción (reconocida por el Estado en 1928), creada por la iniciativa de los ciudadanos profesionales de la zona que no encontraron respuesta en el Estado para su proyecto regional (Molina, 1945); en 1926, la Universidad Técnica Federico Santa María (reconocida por el Estado en 1929), cuya fundación remite al testamento del empresario regional que da nombre a la institución (UTFSM, 2016); y en 1928, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (reconocida por el Estado en 1929), cuyos orígenes también se remontan a un testamento, si bien esta vez con el objetivo de potenciar el nivel cultural de las clases populares dentro de un molde cristiano (Urbina y Buono-Core, 2004). Con la salvedad de la Pontificia Universidad Católica de Chile, las restantes universidades fueron creadas en respuesta a la preocupación de la opinión pública respecto a las desventajas de las regiones ante la migración de los estudiantes a la capital.

El Estado responde a esta situación a través de dos mecanismos complementarios: por una parte, reconoce a todas las universidades, estatales y privadas, como entidades “cooperadoras de la función educacional” y “personas jurídicas de derecho público” y, por otra, sujeta a las universidades privadas al control por parte de la Universidad de Chile. Así, el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.500 (1927) reconoce la autonomía administrativa de las universidades y su capacidad de fijar “todo lo inherente a su organización, ubicación y funcionamiento” (art. 26). A su vez, esta regulación establece que “las universidades del Estado y las particulares, reconocidas como cooperadoras de la función educacional, son personas jurídicas de derecho público” (art. 38). Sin embargo, al mismo tiempo, esta normativa establece que la cooperación pública de las universidades privadas estaba subordinada al control de sus títulos por parte de la Universidad de Chile. El Decreto Ley N° 4.807 (1929), Estatuto Orgánico de la Enseñanza Universitaria, que entró en vigencia una vez derogado el N° 7.500, desarrolla esta idea. Esta normativa señaló que la Universidad de Chile tendría a su cargo “el cultivo y la enseñanza de las Ciencias y de las Letras”, además de la “creación y dirección de los Institutos de Investigación científica; la de los establecimientos públicos de Educación Superior y organismos anexos” (art. 1°). La norma finaliza señalando el rol central de la Universidad de Chile en el desarrollo nacional, mediante el “perfeccionamiento de su enseñanza y de la cultura general de la Nación”, a través de “a) Cursos libres; b) Cursos post-graduados; c) Conferencias dentro y fuera de la Universidad; d) Seminarios, trabajos de investigación científica y publicaciones” (art. 53).

En particular, en lo que respecta a la relación entre las universidades privadas y el Estado, la norma establece la centralidad del Consejo Universitario. Compuesto por el Rector, los Decanos de las Facultades, el secretario general de la Universidad de Chile junto a los directores generales de Educación Secundaria y Primaria, y dos consejeros designados por el Presidente de la República (art. 4°), este órgano de la Universidad tendría entre sus funciones “reglamentar el ingreso a los establecimientos universitarios” (art. 14, i) y “proponer al Supremo Gobierno [...] el número de alumnos que los establecimientos particulares pueden presentar a examen” (art. 14, j; también art. 79). De esta manera, la creación de todo establecimiento docente “destinado a preparar alumnos para rendir exámenes que conduzcan a la obtención de grados y títulos de los que otorga la Universidad de Chile” necesitaría la autorización del Gobierno, previo informe del Consejo Universitario (art. 77). La misma operación de estas instituciones quedaría sujeta a este Consejo, pues toda enseñanza cuyo fin fuese optar a grados o títulos que confriese la Universidad de Chile debía conformarse a los “planes de estudio y programas aprobados por el Consejo Universitario para las escuelas de esta Universidad” (art. 78). Así, la norma señalaba que “las pruebas de grados y de títulos de los alumnos de los establecimientos universitarios particulares, [sic] se rendirán ante comisiones designadas por el Consejo Universitario a propuesta del Decano de la Facultad” (art. 80).

La importancia de la sujeción de las universidades particulares a la evaluación de la Universidad de Chile no debiese subestimarse, especialmente si se considera que ello determinaba la validez de los títulos profesionales adquiridos en la educación superior. La misma norma señala que los títulos de esta Universidad se exigirían:

1) Para desempeñar funciones o empleos públicos que requieran la competencia especial que tales títulos suponen, o para ejercer cargos temporales o transitorios de igual naturaleza, conferidos por la autoridad judicial o administrativa o con aprobación de dichas autoridades; 2) Para la práctica autorizada de la profesión de médico cirujano, de farmacéutico o dentista; y 3) Para los actos especiales en que las leyes exijan la intervención de abogado (art. 46).

No obstante, a continuación, esta normativa agregaba que lo dispuesto no afectaría la capacidad de las instituciones de educación superior privadas de operar “sin otras limitaciones que las impuestas por las leyes en vigencia”, cuestión que abriría la posibilidad de que se reconociese, primero en la práctica y, después, a través de leyes y decretos, la validez de los títulos de los egresados de las universidades privadas (Bascañán, 1960, p. 18; Campos, 1960, pp. 190-193).

En las siguientes décadas, este arreglo entre Estado y universidades privadas mediado por el control de los títulos de la Universidad de Chile pierde validez. En la práctica, los profesionales de las universidades privadas son valorados con independencia de si sus títulos habían sido validados o no previamente por los académicos de la Universidad de Chile (Campos, 1960). Sin embargo, esta ruptura en la relación tradicional entre Estado y universidades no conduce a que el Estado comience a diferenciar entre la contribución de las instituciones de educación superior estatales y privadas. Por el contrario, el Estado confirma su disposición al tratamiento homogéneo a través de la entrega de recursos a ambos tipos de universidades, con el fin de orientar las actividades de estos planteles “hacia la colaboración con la Corporación de Fomento de la Producción, los organismos técnicos del Estado y las entidades y empresas privadas”, como señalaba la Ley N° 11.575 (1954).

Esta norma consigna que desde el 1° de enero de 1956 “el medio por ciento de todos los impuestos directos e indirectos de carácter fiscal y de los derechos de aduana y de exportación” deberán ingresar, durante 20 años, a una cuenta especial para formar el Fondo de Construcciones e Investigaciones Universitarias (art. 36). Estos recursos se destinarían a las Universidades de Chile (10/18), de Concepción y Católica de Chile (2/18 cada una), y Católica de Valparaíso, Técnica Federico Santa María, Técnica del Estado y Austral (1/18 cada una). En particular, señala la norma, dichos recursos debían ocuparse para:

construir, amueblar, habilitar, y dotar estaciones experimentales, plantas, laboratorios e institutos de investigación científica y tecnológica, destinados a aumentar y mejorar la productividad de la agricultura, industria y minería, a *promover el inventario y aprovechamiento racional de los recursos del país* y a *procurar una mejor organización de las diferentes actividades económicas* [cursivas añadidas] (art. 36, a).

Este peculiar tratamiento indiferenciado de las universidades estatales y privadas, sin mediar ya el control de sus títulos por parte de la Universidad de Chile, se comprende al examinar la similitud entre ambos tipos

de universidades¹. Como apunta Daniel Levy (1986), durante el periodo desde la independencia hasta el gobierno de la Unidad Popular, el sistema universitario chileno se caracterizó por la homogeneidad entre las instituciones públicas y privadas. De acuerdo al análisis del autor, esta uniformidad se manifestaba: 1) en su financiamiento, debido a la entrega de subsidios estatales directos a las universidades privadas; 2) en su gobierno, puesto que la Universidad de Chile, en tanto que “universidad nacional”, se estableció como modelo de gobierno y gestión institucional para sus pares privados, los cuales, además, se encontraban subordinados por ley al control del Estado mediante el rol de superintendencia de la Universidad de Chile; y 3) en la orientación de sus funciones, que si bien tendieron a ser más diversas que los puntos anteriores, no generaron una diferenciación tan drástica. De este modo, por ejemplo, las distinciones confesionales (secular/religiosa), políticas (izquierda/derecha), de campos de estudios (ciencias sociales/naturales), composición socioeconómica (elitista/multitudinaria), no se traducen en ofertas académicas, actividades o relación con el Estado muy diferentes entre unas u otras instituciones.

La revisión realizada hasta el momento confirma que el carácter público de las universidades no era un asunto puesto en cuestión en las definiciones legales de las universidades. En la práctica, no existía la distinción entre actividades públicas y privadas de las universidades, pues todas estas instituciones de educación superior, por el mero hecho de ser universidades, eran reconocidas como organizaciones que contribuían al bien común. Como hemos visto, esta relación se hubo de fundamentar en el control de los títulos por parte de la Universidad de Chile y en la similitud de las actividades de estas organizaciones. Así, si bien existía una preferencia del Estado por sus propias universidades, cuestión expresada en sus misiones y en los mayores recursos asignados a estas instituciones, no por ello se dejaba de reconocer el rol público de las universidades privadas, a través de la ausencia de regulaciones en un contexto de “autonomía privilegiada” y entrega de financiamiento directo no sujeto a condiciones (Brunner & Briones, 1992).

Inicialmente, la reforma neoliberal de la década de los ochenta no cambia esta situación. El campo de la educación superior deja de componerse de las universidades estatales y las “privadas tradicionales”, como se denominan hoy a las universidades creadas antes de 1981 y sus sedes derivadas, y pasa a incluir a otras instituciones de formación terciaria —centros de formación técnica e institutos profesionales— y a las nuevas universidades privadas. A pesar de ello, es significativo que en este periodo se introduzca una distinción de carácter histórico-jurídico para diferenciar a las universidades antiguas de las primeras en términos de financiamiento y regulación. El Decreto con Fuerza de Ley N° 4 (1981) establece que:

[...] el Estado contribuirá al financiamiento de las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980, de las instituciones que de ellas se derivaren y de las creadas por ley, mediante aportes fiscales cuyo monto anual y distribución se determinarán conforme a las normas del presente título (art. 1°)

Esta cuestión se complementa con el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 (1986), que define cuáles serían las instituciones de educación superior que compondrían el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y recibirían estos recursos fiscales.

Del mismo modo, se establece también en este periodo que las nuevas universidades debían someter sus planes de estudio a la aprobación de una universidad tradicional, además de presentar a los alumnos de sus cinco primeras promociones a exámenes finales y exámenes de grado ante comisiones mixtas compuestas por profesores de la nueva universidad y de una universidad tradicional, siendo estos últimos los que tendrían la determinación final en el caso de alguna discrepancia en los resultados (Bernasconi y Rojas, 2004).

Sin embargo, al mismo tiempo, el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 (1981) expresa el abandono de la idea de que las universidades son entidades asociadas directamente al desarrollo nacional. Producto del rechazo de los militares a la supuesta politización de las universidades en la década de los sesenta y setenta (Brunner, 1981), esta norma limita las actividades de estas instituciones, impidiéndoles “amparar” o “fomentar acciones o conductas incompatibles con el orden jurídico” o “permitir actividades orientadas a propagar, directa o indirectamente, tendencia político partidista alguna” (art. 6°). En la misma dirección, este decreto indicaba que los recintos universitarios no podrían “ser destinados ni utilizados para actos tendientes a propagar o ejecutar actividades perturbadoras para las labores universitarias” (art. 7°).

¹ Por supuesto, esta influencia opera también en la dirección contraria. Como apunta la literatura neoinstitucionalista (Rowan, 2006; Meyer & Rowan, 2006), el Estado es uno de los factores más importantes en la creación de un entorno que promueva la adquisición de características similares entre distintas instituciones. Con una relación financiera y regulativa similar del Estado, no debe sorprender, entonces, que las universidades desarrollasen funciones semejantes.

Esta búsqueda de la despolitización de las universidades va unida a una definición meramente procedimental de estas instituciones de educación superior. El mismo Decreto con Fuerza de Ley N° 1 (1981) caracteriza a las universidades por su capacidad exclusiva de otorgar los grados académicos de Licenciado, Magíster y Doctor (art. 10). Así, las universidades serían las únicas capaces de otorgar los títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido el grado de Licenciado (arts. 11 y 12).

En base a ello, se establecen los requisitos para la creación, reconocimiento y obtención de autonomía de una universidad. Las nuevas universidades debían constituirse como “personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro” (art. 15). Una vez obtenida la aprobación del Ministerio de Educación (arts. 18 y 19) y satisfechas las condiciones de 1) “excluir necesariamente la participación con derecho a voto de los alumnos y funcionarios administrativos en los órganos encargados de la gestión y dirección” y en la “elección de las autoridades unipersonales o colegiadas” (art. 22), y 2) conferir al menos tres títulos universitarios que requiriesen previamente de la obtención del grado académico de licenciado (art. 23), las nuevas universidades privadas debían presentar sus programas de estudio a la evaluación de una universidad tradicional (art. 24). Al mismo tiempo, indicaba esta norma que las cinco primeras promociones de los alumnos de carreras que requiriesen previamente la obtención de un grado académico debían rendir sus exámenes finales de las respectivas asignaturas y el examen de grado ante comisiones mixtas, conformadas por los profesores de la nueva universidad y de la universidad examinadora tradicional, siendo decidora la opinión de los profesores de esta última en el caso de producirse una divergencia (art. 26).

La legislación posterior sigue esta definición procedimental del rol de las universidades. Además de caracterizar a las universidades como corporaciones privadas sin fines de lucro (art. 30), con la capacidad de otorgar títulos profesionales que requiriesen la obtención previa del grado de licenciado (art. 31) y ser espacios en los que no debiesen tener lugares actividades político-partidistas (art. 77), la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990) desarrolla los requisitos formales para la creación y reconocimiento de estas instituciones de educación superior. En primer lugar, esta normativa crea el Consejo Superior de Educación, órgano encargado de pronunciarse sobre los proyectos institucionales de las universidades e institutos profesionales, para los efectos de su reconocimiento oficial y de verificar el desarrollo de acuerdo a las normas de acreditación establecidas en esta ley (art. 37).

Este proceso de licenciamiento estaría a cargo del Consejo Superior de Educación y consistiría en la evaluación del “avance y concreción del proyecto educativo de la nueva entidad” en “variables significativas de su desarrollo, tales como docentes, didácticas, técnico-pedagógicas, programas de estudio, físicos y de infraestructura, así como los recursos económicos y financieros necesarios” (art. 39, 1°). Si en un periodo de seis años la institución no desarrollaba su proyecto satisfactoriamente a juicio del Consejo, ella no obtendría su autonomía y estaría incapacitada de entregar títulos y grados de forma independiente, además de poderle ser extendido el periodo de licenciamiento hasta por otros cinco años (art. 42).

Esta definición procedimental no cambia con los gobiernos democráticos y se debilita la relevancia de la separación entre universidades tradicionales y no tradicionales en los mecanismos de regulación y financiamiento. En lo que respecta a la evaluación, el sistema de examinación de las nuevas universidades privadas, a cargo de académicos de las universidades tradicionales, colapsa a causa de su incapacidad de responder ante las crecientes demandas de evaluación de estas instituciones (Bernasconi y Rojas, 2004). En su reemplazo aparece el Consejo Superior de Educación (actualmente Consejo Nacional de Educación), cuyas evaluaciones se debieron enfocar, siguiendo la normativa vigente, en torno a la evaluación de la concordancia entre los fines de la institución y sus medios académicos, administrativos y financieros. Con ello, el criterio de comparación provisto anteriormente por las actividades de las universidades tradicionales, asociadas por su historia con objetivos nacionales, pierde relevancia para el sistema.

Una situación similar sucede en lo que respecta al financiamiento. Como apunta Fernández (2015), los gobiernos de la Concertación optaron por promover cambios graduales a través de las leyes de financiamiento, ante la imposibilidad de alcanzar consensos políticos. En esta dirección, y de manera coherente con la reflexión histórica sobre las universidades, durante la década de los noventa e inicios de los 2000, el acceso a recursos fiscales fue casi exclusivo para las universidades tradicionales. En el caso de las ayudas estudiantiles, las principales becas y créditos (Fondo Solidario del Crédito Universitario y Beca Bicentenario) eran para los estudiantes de estas instituciones. Del mismo modo, los fondos concursables más importantes (Fondo de Desarrollo Institucional y los recursos del primer programa del Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior) fueron también accesibles solo para las universidades tradicionales.

La creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (2006) cambia esta forma de distribución. En adelante, los recursos fiscales dejan de asignarse solo en función del origen de la universidad. En su reemplazo, adquieren mayor importancia los resultados obtenidos en los procesos de acreditación. Así, si bien el Fondo Solidario del Crédito Universitario es todavía exclusivo para las universidades tradicionales, hoy en día la mayoría de los recursos para ayudas estudiantiles se encuentran disponibles para todo estudiante que curse estudios en universidades o carreras acreditadas, como es el caso del Crédito con Aval del Estado o de las Becas Vocación de Profesor, Nuevo Milenio, Nivelación Académica, Juan Gómez Millas, Excelencia Académica, Bicentenario, entre otras, además de los aportes para gratuidad. De manera similar, han adquirido también mayor importancia fondos concursables, cuyo acceso no depende del origen de la institución, sino de su acreditación, como, por ejemplo, los Convenios de Desempeño de Educación Superior Regional, el Fondo de Desarrollo Institucional, el Apoyo a la Innovación en Educación Superior y los recursos asignados a Internacionalización de las Universidades, entre otros recursos fiscales.

En comparación, el periodo muestra escasas legislaciones que afecten la definición de las universidades. Confirmando lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la Ley General de Educación (2009) no implicó transformaciones significativas en lo que respecta a la regulación de las instituciones de educación superior. Solo recientemente, gracias al impacto del movimiento estudiantil en la agenda pública, se han introducido las normas acerca de las universidades, como la Ley N° 20.843 (2015), que eliminó la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones.

Consecuencia de los mencionados cambios en los mecanismos de regulación y financiamiento, el Estado ha perdido el arreglo que caracterizaba su relación con las universidades tradicionales. En efecto, por una parte, al perder su función de examinación de las nuevas instituciones privadas, ellas dejan de ser las entidades encargadas de resguardar la calidad del sistema y de representar el horizonte normativo deseado para las universidades chilenas. Por otra parte, el Estado, al condicionar la entrega de ayudas estudiantiles y fondos concursables a la acreditación institucional o de carreras, crea un entorno en el cual las instituciones universitarias deben competir en igualdad de condiciones por recursos estatales y privados, y no seguir, en este proceso, el estándar definido por las universidades estatales o las universidades privadas tradicionales.

La literatura especializada ha caracterizado el sistema universitario chileno por la diversidad en programas académicos ofrecidos, poblaciones objetivo, reputaciones y valores, y principios guías (Lemaitre y Zenteno, 2016). El correlato de esta *diversidad* es la pérdida de homogeneidad a nivel de las instituciones de educación superior. Sin embargo, actualmente esta pérdida de homogeneidad no encuentra solución en las definiciones del Estado, actor que ha sido reemplazado en su rol de decidor por mecanismos de coordinación a distancia, como los sistemas de acreditación, cuestión que convierte a la determinación de lo público en relación a las universidades (tradicionalmente definida por el Estado) en una materia conflictiva, especialmente en un período de reforma al sistema de educación superior que requiere de distinciones que permitan la definición de políticas públicas.

Soluciones legales como las ensayadas en periodos anteriores, sea el control del sistema por parte de una universidad estatal o el aseguramiento de su similitud organizacional a través de la transferencia de recursos fiscales no sujetos a condiciones, parecen no ser posibles, en función de las trayectorias que han seguido las normas regulatorias de la calidad y la importancia cada vez mayor del financiamiento de las instituciones de educación superior asociado a resultados y condicionados a la obtención de la acreditación (Araneda-Guirrیمان y Pedraja-Rejas, 2016; MECESUP, 2016).

En este sentido, la variedad de definiciones acerca de lo público en relación a las universidades parece ser efecto del retroceso del Estado en sus roles financieros y regulativos, y su reemplazo por sistemas de aseguramiento de la calidad. Si bien este problema es general, como demuestra la discusión acerca del carácter posmoderno de la universidad contemporánea (Barrantes, 2011; Bauman, 1997; Neave, 1998; Nguyen, 2010), este se radicaliza en Chile ante la ausencia de una definición estatal, incluso respecto a sus propias instituciones. Consecuencia de las reformas neoliberales y la implementación de técnicas de coordinación a distancia, la identificación de lo público con las universidades tradicionales pierde su validez.

Además, como hemos visto, el Estado chileno desempeña un rol pasivo en lo que respecta a las universidades. Más allá de la capacidad exclusiva de impartir ciertas carreras, no existe una definición estatal de la labor universitaria en Chile. El Estado tampoco establece en la actualidad una relación privilegiada con ciertas instituciones —por ejemplo, estatal o tradicional— que implique una explicitación de expectativas particulares acerca del rol de estas organizaciones. A su vez, los mecanismos de aseguramiento de la calidad privilegian evaluar la autorregulación de las instituciones universitarias y no sus aportes en docencia, investigación o servicio a la comunidad a nivel nacional. Así, en ausencia de un estándar acerca de cuáles son las universidades que representan al Estado en el conjunto del sistema, no debe sorprender que el concepto de bien público adquiera un carácter indefinido y sujeto a conflicto (Martinic, Pérez, Barbosa, de la Vega y Argüelles, 2014).

La pérdida de plausibilidad de las soluciones estatales al problema de la diversidad introducida por las universidades privadas convierte a lo público en materia de disputa. Parte importante de este debate se puede ver en la reflexión académica (Brunner, 2005; Parada, 2010; Morandé, 2011; Peña y Brunner, 2011; Atria, 2014; Guzmán-Valenzuela, 2016) y en las opiniones planteadas en distintos medios de comunicación (Eyzaguirre, 2013; Figueroa, Ubilla, López, Correa, Sánchez, Valenzuela, Pellegrini, Guerrero, Cox, de la Maza, Bañados, Bernedo, de la Llera, Lillo, Chuaqui, Ibáñez, Loeb y Parra, 2014; Martínez, 2014; Mayol, 2013, 2014; Montes y Carbone, 2013; Peña, 2014a, 2014b; Pérez, 2014; Sánchez, 2014; Valle, 2014).

De acuerdo a nuestro análisis, la problemática de lo público en relación a las universidades evidencia un fenómeno inédito en la historia de las universidades chilenas, consecuencia del establecimiento y profundización de políticas neoliberales durante las décadas de los ochenta y noventa, asociadas a la pérdida del rol tradicional del Estado y a la imposición de técnicas de gobierno de la educación superior derivadas de la ideología del *new public management* (Olssen & Peters, 2005). En base a estas transformaciones, las referencias históricas en torno a lo público (Estado y Universidad de Chile, Estado y universidades tradicionales) se convierten en una opción entre otras, sujeta ahora a la disputa por parte de los actores interesados en el sistema universitario chileno.

La historia legislativa confirma esta apreciación. Proyectos orientados a crear un estándar de operación de las universidades —como el Mensaje N° 392-324 de modificación de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (1992)— o a establecer un modelo para las actividades de las universidades —como el proyecto de Ley Marco sobre las Universidades Estatales (1997)— han sido abandonados en el debate político. Por otra parte, la mayoría de las iniciativas que finalmente se convirtieron en regulaciones —como la Ley N° 20.027, que estableció normas para el financiamiento de estudios de educación superior (2005) o la Ley N° 20.129, que estableció un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2006) — sufrieron en su tramitación legislativa la eliminación de sus aspectos normativos explícitos, en respuesta a las críticas de distintos actores acerca del riesgo de homogeneización de las actividades de las instituciones de educación superior que la realización de cualquier definición conllevaría.

Conclusiones

Especialmente después de los movimientos estudiantiles de los años 2006 y 2011, la discusión acerca de lo público en relación a las universidades chilenas ha cobrado relevancia en el debate académico y político. La literatura especializada internacional y nacional ha propuesto dos aproximaciones al concepto: una basada en la economía neoclásica que caracteriza estos bienes por sus atributos de no-exclusión y no-rivalidad, y otra enlazada con la conceptualización de la esfera pública en la filosofía política, que destaca el rol de las universidades en términos de la promoción de valores asociados a la modernidad. Sin embargo, como argumentamos, ambas perspectivas evalúan la existencia de estos bienes a partir de un *a priori*, en base al cual se determina si las instituciones de educación superior cumplen con tales expectativas. En cambio, se propuso un análisis histórico en torno a las normativas a través de las cuales el Estado chileno ha definido el rol de las universidades.

A partir de ello, sugerimos que la labor pública de las universidades chilenas se ha basado en la relación entre Estado y universidades, sumado a la orientación de sus actividades hacia el cumplimiento de objetivos de interés nacional, fuese a través de la Universidad de Chile o las instituciones particulares fiscalizadas en sus actividades por la Universidad de Chile o mediante universidades estatales y particulares, cuyas actividades, en términos de funciones, eran comprendidas por la autoridad pública como similares entre sí. Este acuerdo regulativo y financiero entre el Estado y las universidades chilenas se transforma con la imposición de reformas neoliberales, cuyos efectos principales son el fomento de la autorregulación como forma de control institucional (y no la adecuación de las instituciones de educación superior al estándar definido por las *universidades tradicionales*) y la apertura de los recursos fiscales con la condición del paso por sistemas de acreditación institucional y de carreras (en vez de transferencias directas del Estado a ciertas instituciones).

Este análisis tiene consecuencias teóricas significativas para la discusión sociológica acerca de las universidades y plantea nuevos desafíos para la investigación. En primer lugar, se hace necesario analizar cómo estas transformaciones afectan la comprensión de lo público por parte de los actores interesados en el debate educativo. Por ejemplo, en el caso de los estudiantes, sería necesario analizar en qué medida existe todavía una comprensión común acerca de las actividades propias de las instituciones de educación superior, como sucedió entre las universidades chilenas durante el proceso de reforma universitaria en las décadas de los sesenta o setenta (Huneeus, 1988), o si acaso, como consecuencia de la pérdida de los referentes de desarrollo nacional asociado a las universidades, emergen en este proceso nuevos discursos acerca de su labor. Del mismo modo, cabría también esperar una menor homogeneidad entre los académicos en la identificación de la universidad con fines político-nacionales (Jaksic, 1989). Futuros análisis debiesen ahondar en este examen histórico de la evolución de lo público por parte de distintos actores.

En segundo lugar, también es necesario ahondar en los factores estructurales que median esta transformación. Si bien con distintos grados, el retroceso del Estado y su reemplazo por instrumentos técnicos de coordinación a distancia (Neave, 1998) ha provocado una situación de conflicto en torno a los roles de las instituciones contemporáneas de educación superior en distintos sistemas nacionales de universidades (Barnett, 1993; Buckner, 2016; Delanty, 2008; Kwiek, 2005; Kwiek, 2006; Piironen, 2013). Puede ser de interés, en este punto, relacionar los estudios en educación superior con teorías de mayor alcance, como la teoría de sistemas sociales desarrollada por Niklas Luhmann y su idea de la transición a una sociedad funcionalmente diferenciada, en la cual la política deja de ser la instancia de coordinación del sistema (Luhmann, 1987), y explorar cómo es que las universidades reaccionan a estas transformaciones.

Por otra parte, este análisis tiene consecuencias importantes para la formulación de políticas públicas. La más importante de ellas consiste en reconocer la importancia histórica que posee el Estado a través de sus mecanismos de regulación y financiamiento en la definición de lo público, en las actividades de las instituciones de educación superior. Sin embargo, a nuestro juicio, ya no parece ser posible volver a arreglos anteriores entre Estado y universidades, como el control de la entrega de los títulos a través de la Universidad de Chile, el tratamiento financiero indiferenciado y sin controles académicos de universidades con características similares o la entrega de financiamiento fiscal de manera preferente a las universidades tradicionales y su definición como las entidades encargadas de la evaluación de las nuevas instituciones. Por una parte, la diversidad de funciones de las universidades del sistema es demasiado

elevada, cuestión que hace improbable la aceptación de un estándar común para todas las instituciones de educación superior. Por otra, la misma evolución de estas universidades ha resultado en el aumento de su importancia para los formuladores de política, sea que se considere su número de estudiantes, académicos o investigaciones.

Nos parece, en este sentido, que una definición consensuada de lo público es condición necesaria para cualquier política pública destinada a reformar el sector. Ciertamente, en la literatura especializada nacional se encuentran varias propuestas, gran parte de las cuales, coherentes con la historia de la relación entre Estado y universidades chilenas, consideran lo público como un atributo indiferente respecto al propietario de la institución (Atria, 2014; Guzmán-Valenzuela, 2016; Morandé, 2011; Parada, 2010; Peña y Brunner, 2011; Soto, 2016). Si bien esas aproximaciones son insumos necesarios para el debate acerca de lo público, es posible que una distinción de este tipo genere reacciones similares a las que han encontrado gran parte de las iniciativas que intentan establecer un criterio claro para la evaluación de las universidades. Considerando el reemplazo de sus definiciones por los resultados de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, el Estado se encuentra hoy en la posición de definir, por primera vez en su historia, lo público y lo privado de las actividades de las instituciones de educación superior, con todas las consecuencias que ello implica, en términos de las relaciones de financiamiento y regulación a generar respecto a ambas instituciones.

El artículo original fue recibido el 23 de septiembre de 2016

El artículo revisado fue recibido el 4 abril de 2017

El artículo fue aceptado el 26 de abril de 2017

Referencias

- Altbach, P. (2002). Knowledge and education as international commodities: the collapse of the common good. *International Higher Education*, 28, 2-7.
- Araneda-Guirriman, C, y Pedraja-Rejas, L. (2016). Financiamiento por Desempeño en Chile: Análisis Conceptual de un Instrumento para la Educación Superior. *Formación universitaria*, 9(3), 75-86. doi: 10.4067/S0718-50062016000300009
- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Arocena, R., y Sutz, J. (2000). *La Universidad Latinoamericana del Futuro. Tendencias - Escenarios - Alternativas*. México: Unión de Universidades de América Latina.
- Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación*. Santiago: LOM Ediciones.
- Barnett, R. (1993). Knowledge, Higher Education and Society: A Postmodern Problem. *Oxford Review of Education*, 19(1), 33-46.
- Barrantes, L. G. (2011). La educación superior en el contexto de la posmodernidad: Entendimiento y reconciliación. *Revista Electrónica Educare*, 15(1), 3-13.
- Bascuñán, A. (1960). *Introducción al estudio de las ciencias jurídicas y sociales*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Bauman, Z. (1997). Universities: Old, New and Different. En A. Smith & F. W. (Eds.), *The Postmodern University Contested Visions of Higher Education in Society* (pp. 17-26). Bristol: SRHE and OPEN University Press.
- Bernasconi, A., y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Bernasconi, A. (2008). La crisis del modelo latinoamericano de la universidad. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *Reforma de la Educación Superior* (pp. 47-84). Santiago, Chile: Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. (1990). Educación superior, investigación científica y transformaciones culturales en América Latina. En BID-SECAB-CINDA (Ed.), *Vinculación universidad sector productivo* (pp. 11-106). Santiago, Chile: BID-SECAB-CINDA.
- Brunner, J. J. (2005). Transformaciones de la universidad pública. *Revista de Sociología*, 19, 31-49.
- Brunner, J. J. (2014). La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *Educación XXI*, 17(2), 17-34. <http://dx.doi.org/10.5944/educxx1.17.2.11477>
- Brunner, J. J., & Briones, G. (1992). Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform. En L. Wolff & D. Albrecht (Eds.), *Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela*. Washington D.C.: The World Bank, World Bank Paper LATHR N° 34.
- Brunner, J. J., y Peña, C. (2011). Introducción - La dialéctica público/privado entre el medioevo y la globalización. En J. J. Brunner y C. Peña (eds.): *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 9-61). Santiago de Chile: Ediciones UDP.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica. New Series*, 32(125), 1-14. doi: 10.2307/2552442
- Buckner, E. S. (2016). The changing discourse on higher education and the nation-state, 1960-2010. *Higher Education*, 1-17. doi: 10.1007/s10734-016-0056-2
- Calhoun, C. (1998). The Public Good as a Social and Cultural Project. En W. Powell & E. Clemens (Eds.), *Private Action and the Public Good* (pp. 20-35). New Haven, CT: Yale University Press.
- Campos, F. (1960). *Desarrollo educacional 1810-1960*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Constitución Política de la República de Chile (1925). Diario Oficial de la República de Chile.
- Cornes, R., & Sandler, T. (1994). Are Public Goods Myths? *Journal of Theoretical Politics*, 6(3), 369-385. doi: 10.1177/0951692894006003006
- Decreto con Fuerza de Ley n° 7.500 (1927). Chile: Ministerio de Educación Pública.
- Decreto con Fuerza de Ley n° 1 (1981). Fija Normas sobre Universidades. Chile: Ministerio de Educación Pública.
- Decreto con Fuerza de Ley n° 4 (1981). Fija Normas sobre Financiamiento de las Universidades. Chile: Ministerio de Educación Pública.
- Decreto con Fuerza de Ley n° 2 (1986). Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Estatuto Orgánico del Consejo de Rectores. Chile: Ministerio de Educación Pública.
- Decreto Ley n° 4.807 (1929). Estatuto Orgánico de la Enseñanza Universitaria. Chile: Ministerio de Educación Pública.
- Delanty, G. (2008). The idea of the university in the global era: From knowledge as an end to the end of knowledge? *Social Epistemology*, 12(1), 3-25. doi: 10.1080/02691729808578856

- Desai, M. (2003). Public Goods: A Historical Perspective. En I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven & R. Mendoza (Eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (pp. 63-77). New York: Oxford University Press.
- Eecke, W. (1999). Public goods: An ideal concept. *Journal of Socio-Economics*, 28(2), 139-156.
- Eyzaguirre, N. (2013, diciembre 29). ¿Por qué creo en la universidad pública gratuita? *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/12/29/18222/Por-que-creo-en-la-universidad-publica-gratuita.aspx>
- Fernández, E. (2015). Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 173-218). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Figuerola, R., Ubilla, M., López, R., Correa, J., Sánchez, J.M., Valenzuela, E., Pellegrini, S., Guerrero, R., Cox, C., De la Maza, M., Bañados, M., Bernedo, P., De la Llera, J.C., Lillo, M., Chuaqui, M., Ibáñez, L., Loeb, B., y Parra, F. (2014, abril 12). Castigo a universidades por no pertenecer al Estado. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/04/12/21006/Castigo-a-universidades-por-no-pertenecer-al-Estado.aspx>
- Fraser, N. (1990). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text*, 25/26, 56-80.
- García-Guadilla, C. (2008). Visión General. En C. García-Guadilla (Ed.), *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana* (pp. 1-50). Caracas: IESALC-UNESCO/CENDES.
- Giroux, H. (2002). Neoliberalism, corporate culture, and the promise of higher education: The university as a democratic public sphere. *Harvard Educational Review*, 72(4), 425-463. doi: 10.17763/haer.72.4.0515nr62324n71p1
- Giroux, H. (2006). Higher education under siege: Implications for public intellectuals. *Thought & Action*, otoño, 63-78.
- Giroux, H. (2014): *Neoliberalism's War on Higher Education*. Pbk. ed. Chicago, Illinois: Haymarket Books.
- González, P. (2006). La educación superior: ¿un bien público? *Universidades*, 32, 23-26.
- Gruber, J. (2011). *Public Finance and Public Policy*. New York: Worth Publishers.
- Gutiérrez, C. (2011). *El destino de los hijos pobres: los debates educacionales en la historia de Chile*. Recuperado de: <https://users.dcc.uchile.cl/~cgutierr/otros/educacionPobres.pdf>
- Guzmán-Valenzuela, C. (2016). Unfolding the meaning of public(s) in universities: toward the transformative university. *High Educ*, 71, 667-679. doi: 10.1007/s10734-015-9929-z
- Habermas, J. (2010). The public sphere: An encyclopaedia article (1964). En J. Gripsrud, H. Moe, A. Molander & G. Murdock (Eds.), *The idea of the public sphere: A reader* (pp. 114-120). Plymouth: Lexington Books.
- Huneus, C. (1988). *La reforma universitaria. Veinte años después*. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- Jaksic, I. (1989). *Academic Rebels in Chile. The Role of Philosophy in Higher Education and Politics*. Albany: State University of New York.
- Krebs, M., Muñoz, A., y Valdivieso, P. (eds.). (1994). *Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile: 1888 – 1988*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Kwiek, M. (2005). The University and the State in a Global Age: renegotiating the traditional social contract? *European Educational Research Journal*, 4(4), 324-341.
- Kwiek, M. (2006). *The Classical German Idea of the University Revisited, or on the Nationalization of the Modern Institution* (vol. 1). Poznan: Center for Public Policy Research Paper Series.
- Labaree, D. F. (2000). No exit: Public education as an inescapably public good. En L. Cuban & D. Shipp (Eds.), *Reconstructing the Common Good in Education: Coping with Intractable American Dilemmas* (pp. 110-129). Stanford, California: Stanford University Press.
- Labraña, J. (2016). El concepto de sistema de los sistemas de educación superior: el caso chileno. *Calidad en la educación*, 44, 276-299.
- Lemaitre, M. J., y Zenteno, M. E. (2016). La calidad de la formación y el valor de la diversidad. En F. d. E. S. Aequalis (Ed.), *La función formativa de la Educación Superior* (pp. 11-73). Santiago, Chile: Aequalis, Foro de Educación Superior.
- León, J. J. (2015). Marco jurídico y regulación: la educación superior como derecho social fundamental. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 109-172). Santiago, Chile: Universidad Católica de Chile.

- Levy, D. (1986). *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Dominance*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ley de Instrucción Secundaria y Superior (1879). Diario Oficial de la República de Chile.
- Ley n° 11.575 (1954). Introduce Modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenidas en el Decreto Supremo N° 2.106 de 15 de marzo del presente año. Chile: Ministerio de Hacienda.
- Ley n° 18.962 (1990). Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Chile: Ministerio de Educación Pública.
- Ley n° 20.027 (2005). Establece Normas para el Financiamiento de Estudios de Educación Superior. Chile: Ministerio de Educación.
- Ley n° 20.129 (2006). Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Chile: Ministerio de Educación.
- Ley n° 20.370 (2009). Establece la Ley General de Educación. Chile: Ministerio de Educación.
- Ley n° 20.843 (2015). Elimina la Prohibición de Participación de Estudiantes y Funcionarios en el Gobierno de las Instituciones de Educación Superior. Chile: Ministerio de Educación.
- Ley Orgánica de la Universidad de Chile (1842). Diario Oficial de la República de Chile.
- Luhmann, N. (1987). Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft* (pp. 67-73). Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N., & Schorr, K.-E. (2000). *Problems of Reflection in the System of Education* (R. Neuwirth, Trad.). Münster y New York: Waxmann.
- Malking, J., & Wildavsky, A. (1991). Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned. *Journal of Theoretical Politics*, 3(4), 355-378. doi:10.1177/0951692891003004001
- Marginson, S. (2007). The public/private divide in higher education: A global revision. *Higher Education*, 53(3), 307-333. doi: 10.1007/s10734-005-8230-y
- Marginson, S. (2011). Higher Education and Public Good. *Higher Education Quarterly*, 65(4), 411-433. doi: 10.1111/j.1468-2273.2011.00496.x
- Martínez, F. (2014, febrero 4): Universidad pública. *El Mercurio*. Recuperado de <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/02/04/19202/Universidad-publica.aspx>
- Martínic, S., Pérez, C., Barbosa, P., de la Vega, L., y Argüelles, P. (2014). *Informe Final. Sistematización y análisis de diálogos temáticos del Plan de Participación Ciudadana para la Reforma Educacional*. Santiago de Chile: Unidad de Inclusión y Participación Ciudadana. Ministerio de Educación de Chile.
- Mayol, A. (2013, diciembre 17). Brunner, Peña, Bachelet: la educación y la transmutación de lo público. *El Mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2013/12/17/brunner-pena-bachelet-la-educacion-y-la-transmutacion-de-lo-publico/>
- Mayol, A. (2014, marzo 24). El público espacio en que no está Carlos Peña. *El Mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/03/24/el-publico-espacio-en-que-no-esta-carlos-pena>
- MECESUP (2016). *Financiamiento Institucional - MECESUP3*. Recuperado de http://www.mecesup.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=4734&id_contenido=25490
- Mensaje N° 392-324 (1992). Proyecto de ley que modifica la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, en lo relativo al sistema de calidad. Santiago, Chile.
- Mensaje N° 73-335 (1997). Proyecto de ley marco sobre las universidades estatales. Santiago, Chile.
- Meyer, H. D., & Rowan, B. (2006). Institutional Analysis and the Study of Education. En H. D. R. Meyer (Ed.), *The New Institutionalism in Education* (pp. 1-13). Albany: State University of New York Press.
- Molina, E. (1945). *Discursos universitarios*. Santiago: Editorial Nascimento.
- Mönckeberg, M. O. (2011). *El negocio de las Universidades en Chile*. Santiago de Chile: Penguin Random House Grupo Editorial Chile.
- Montes, F., y Carbone, R. (2013, septiembre 12). Universidad pública no estatal. *El Mercurio*. Recuperado de <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/09/12/15178/Universidad-publica-noestatal.aspx>
- Morandé, P. (2011): Lo público y lo privado en el sistema universitario chileno: visión desde la cultura. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 65-82). Santiago de Chile: Ediciones UDP.
- Neave, G. (1998): The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.
- Nguyen, C. H. (2010). The Changing Postmodern University. *International Education Studies*, 3(3), 88-99. doi: <http://dx.doi.org/10.5539/ies.v3n3p88>

- Olssen, M., & Peters, M. A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313-345. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/02680930500108718>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009). *La Educación Superior en Chile*. Santiago, Chile: OCDE y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial/Ministerio de Educación de Chile.
- Parada, J. (2010). Universidades públicas y privadas: un enfoque tridimensional. *Estudios Públicos*, 5(120), 183-205.
- Peña, C. (2014a, enero 3). La revolución blanda. *El Mercurio*. Recuperado de <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/01/05/18378/La-revolucion-blanda.aspx>
- Peña, C. (2014b, marzo 20). Lo público y las universidades. *El Mercurio*. Recuperado de <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/03/20/20373/Lo-publico-y-las-universidades.aspx>
- Peña, C., y Brunner, J. J. (2011). Hacia la creación de fundaciones universitarias en el sistema de educación superior. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 443-454). Santiago, Chile: Ediciones UDP.
- Pérez, V. (2014, enero 31). Presión por recursos fiscales. *El Mercurio*. Recuperado de <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/01/31/19103/Presion-por-recursos-fiscales.aspx>
- Piironen, O. (2013). The transnational idea of university autonomy and the reform of the Finnish universities act. *Higher Education Policy*, 26(1), 127-146. doi: 10.1057/hep.2012.22
- Pusser, B. (2005). *Educación superior, el mercado emergente y el bien público*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reglamento del Consejo Universitario (1844). En *Anales de la Universidad de Chile*, pp. 4-94. Recuperado de <http://www.anales.uchile.cl/index.php/ANUC/article/view/23212/24557>
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2009). *Public Finance*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Rothbard, M. N. (1981). The Myth of Neutral Taxation. *The Cato Journal*, otoño, 519-564.
- Rowan, B. (2006). The New Institutionalism and the Study of Educational Organizations: Changing Ideas for Changing Times. En H. D. R. Meyer (Ed.), *The New Institutionalism in Education* (pp. 15-32). Albany: State University of New York Press.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389. doi: 10.1080/10427710601013939
- Samuelson, P., y Nordhaus, W. D. (1996). *Economía*. España: McGraw-Hill/Interamericana.
- Sánchez, I. (2014, noviembre 9). El presupuesto sí discrimina. *El Mercurio*. Recuperado de <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/11/09/26741/El-presupuesto-si-discrimina.aspx>
- Scott, J. (2006). The Mission of the University: Medieval to Postmodern Transformations. *The Journal of Higher Education*, 77(1), 1-39.
- Serrano, S. (1994). *Universidad y nación: Chile en el siglo XIX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Silva, F. (2001). Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública. *Estudos Avançados*, 15(42), 295-304. doi: 10.1590/S0103-40142001000200015
- Soto, P. (2016). Universidad de la administración del estado como universidad pública: análisis crítico desde los diversos usos de «lo público». *Revista de derecho (coquimbo)*, 23(2), 181-209. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-97532016000200006>
- Stiglitz, J. E. (1999). Knowledge as a global public good. En I. Kaul, I. Grunberg y M. Stern (Eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (pp. 308-325). New York: Oxford University Press.
- Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM) (2016). *Testamento de Don Federico Santa María Carrera*. Recuperado de <https://www.inf.utfsm.cl/~contrera/competencias/documentos/testamentoFSMC.pdf>
- Urbina, R., y Buono-Core, R. (2004). *Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: Desde su fundación hasta la Reforma 1928-1973* (tomo I). Valparaíso: PUCV.
- Valle, A. (2014, marzo 29). Lo público limita con lo privado. *El Mercurio*. Recuperado de <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/03/29/20633/Lo-publico-limita-con-lo-privado.aspx>
- Von Humboldt, W. (2012). *Theorie der Bildung des Menschen Was ist Bildung? Eine Textanthologie. Herausgegeben von Heiner Hastedt* (pp. 93-114). Stuttgart: Reclam.