

## **ERARIO PÚBLICO E INICIATIVA PRIVADA. EL ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO ESTATAL A LAS UNIVERSIDADES PARTICULARES EN CHILE <sup>1</sup>**

*Public treasury and private initiative. The origin of state funding  
of private universities in Chile*

Andrés Bernasconi\*  
Enrique Fernández Darraz\*\*  
Luna Follegati Montenegro\*\*\*

### **RESUMEN**

El presente artículo describe cómo se originó el financiamiento público a las instituciones privadas de educación superior en Chile a inicios del siglo XX. Para ello, analiza el período de 1850 a 1923, desde los tempranos antecedentes de aportes de fondos públicos a escuelas y liceos particulares, hasta la introducción, en 1923, de sendas subvenciones para la Universidad de Concepción y la Universidad Católica de Chile. Con el objeto de entender cómo se justificaron en dicha época esos aportes, se revisaron las Leyes de

---

<sup>1</sup> La investigación en que se basa este artículo fue financiada por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, CONICYT, a través del Proyecto FONDECYT 1150485 “Fundamentos del financiamiento público a la educación superior privada: entre la colaboración con la función educacional del Estado y el fomento de la iniciativa privada en educación”.

\* Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Educación. Santiago, Chile. Correo electrónico: [abernasconi@uc.cl](mailto:abernasconi@uc.cl)

\*\* Universidad de Tarapacá, Facultad de Educación y Humanidades. Arica, Chile. Correo electrónico: [efernandezdarraz@gmail.com](mailto:efernandezdarraz@gmail.com)

\*\*\* Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades. Santiago, Chile. Correo electrónico: [lfollegati@gmail.com](mailto:lfollegati@gmail.com)

Presupuesto, las discusiones parlamentarias de las cámaras de Diputados y Senadores, revistas especializadas de la época, así como literatura secundaria. Constatamos que la primera propuesta de subvención a una universidad privada surge poco después de la creación de la Universidad de Concepción en 1919 y como efecto de las dificultades financieras de sus primeros años de existencia. Constatamos también que la Universidad Católica de Chile resulta beneficiada con un aporte estatal en 1923 como resultado de un acuerdo político de igualdad de trato a las dos universidades particulares entonces existentes, y que la política de “*subvenciones*” para la educación básica y secundaria particular, que se inicia en 1876, facilitó la proyección de ese instrumento a la educación superior.

*Palabras clave:* Educación superior, leyes de presupuesto, financiamiento, subvenciones, universidades privadas, Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción.

## ABSTRACT

In this article we describe the origins of public funding for private institutions of higher education in Chile in the early twentieth century. With this purpose, we examine the period between 1850 and 1923, from the early expressions of public funding of private schools, to the approval in 1923 of subsidies for Universidad de Concepción and Universidad Católica de Chile. With the goal of understanding how these subsidies were then justified, we reviewed budget laws, minutes of parliamentary discussions in the House of Deputies and in the Senate, printed media published at the time, as well as secondary sources. We find that the first proposal to support a private university with public funds emerges shortly after the foundation of Universidad de Concepción in 1919, and as a result of its financial shortfalls in those early years. Universidad Católica is benefitted with public funding in 1923 as a result of a political compromise to provide equal support for both private universities. We also assert that the policy of subsidization of private primary and secondary schools paved the way to the extension of this policy to higher education.

*Keywords:* Higher education, budget laws, funding, subsidies, private universities, Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción.

## Introducción

La educación superior chilena es atípica en varios aspectos: es el sistema más privatizado del mundo, en términos de proporción de la matrícula que estudia en instituciones privadas (85%), y del financiamiento de origen privado, que representa el 64% del total, en contraste con el 30% promedio en países de la OCDE (OCDE, 2017: 3).

Además, a diferencia de la gran mayoría de los países de Latinoamérica y del mundo, desde comienzos del siglo XX el Estado ha contribuido con recursos públicos al financiamiento de las instituciones privadas. A medida que avanzó el nuevo siglo, todas las universidades particulares fundadas hasta antes de las reformas del año 1980 fueron accediendo paulatinamente a un financiamiento fiscal que se tornó cada vez más regular y estable, aunque en su conjunto fue siempre menor al otorgado a la Universidad de Chile.

En la actualidad, la asignación de recursos públicos a instituciones privadas de educación superior (que pertenecen al Consejo de Rectores) es entendida en Chile como consustancial al llamado “sistema de provisión mixta público-privado”. En las recientes discusiones de la reforma que el gobierno de Chile ha propuesto para el sistema de educación superior, los rectores de estas universidades han invocado esta tradición para defender su acceso a subsidio financiero público. En el resto del mundo, en contraste, la “provisión mixta” en educación superior, donde ella existe, no conlleva subsidios directos del Estado a los proveedores privados. Más bien, no hay financiamiento público al sector privado, salvo, en ocasiones, ayudas financieras para sus estudiantes, o acceso competitivo a recursos para investigación. Las principales excepciones a este patrón son Bélgica, Holanda, Japón y Chile (Johnstone y Marcucci, 2010; Levy, 2011).

¿Cuál es el origen de esta “anomalía” chilena? ¿Con qué fundamentos ella se estableció originalmente? La investigación historiográfica no ha prestado

atención a estas preguntas, al contexto en que se plantearon y a las disputas políticas que en torno a ellas tuvieron lugar.

El presente artículo se propone llenar este vacío. Para ello estudia el período que va desde 1850 a 1923, que culmina en la asignación de recursos públicos a las universidades privadas a partir de 1921, luego de varias décadas de expansión en los aportes del presupuesto público a la educación escolar particular. Con este propósito se realizó una extensa revisión de las Leyes de Presupuesto entre los años mencionados. En particular, se revisaron las glosas correspondientes al Ministerio de Justicia, Instrucción y Culto – luego denominado Ministerio de Justicia e Instrucción Pública–, así como documentos de prensa y revistas de la época, discusiones parlamentarias y literatura secundaria.

La pregunta que guió esta exploración es la siguiente: ¿Qué fundamentos, razones, o justificaciones, se invocaron en la época para otorgar un subsidio a las dos universidades privadas entonces existentes? Sabemos que el subsidio inicial a la Universidad de Concepción (UCO) en 1921 tuvo algo de fortuito, asociado como estuvo al problema generado por las ilegales “donaciones por sorteo” que esa universidad realizaba para financiarse (Molina, 1941, 1945; Levy, 1986:77-79). También sabemos que la incorporación de la Universidad Católica (UC) al subsidio estatal fue una consecuencia de los aportes otorgados a la UCO (Levy, 1986: 77-79). Entonces, cabe preguntarse: ¿Hubo, en la discusión parlamentaria, o en la prensa, otras consideraciones que den luz sobre las concepciones de lo público y lo privado que se manejaban en esa época, o de la idea de educación superior que predominaba?

No nos anima un propósito normativo, es decir, no buscamos defender o justificar las decisiones del Ejecutivo y del Congreso en estas materias entre 1921 y 1923. Nuestro interés es entenderlas, bajo la hipótesis general de que en ese debate –de hace casi un siglo– pudieron existir concepciones sobre lo público y lo privado, o sobre la naturaleza de la universidad como bien público,

que resuenan en los debates de hoy sobre estos temas. Este artículo es el primero en una serie que examinará los fundamentos de la política de subsidio a la educación superior privada en Chile desde sus orígenes hasta la actualidad, y en las publicaciones que sigan buscaremos seguir el hilo de la discusión de estos conceptos fundacionales hasta hoy.

El artículo consta de una primera parte dedicada a una breve discusión conceptual sobre el problema del financiamiento a la educación superior, a la que sigue, como antecedente del tema de nuestro interés, una presentación de la relación entre Estado y educación particular a lo largo del siglo XIX. La tercera sección recapitula los años iniciales de la UC y de la UCO en clave de sus financiamientos, para en la cuarta, presentar la discusión parlamentaria y su contexto entre los años 1921 y 1923. La última parte contiene las conclusiones.

### **Financiamiento público a la educación superior privada: conceptos centrales**

Nuestro problema de investigación se inserta en el campo de las políticas públicas en educación superior, y más precisamente, en las políticas de financiamiento. Como han observado St. John y Parsons (2004: 5-14), el campo de las políticas públicas en educación superior sufre un déficit de elaboración teórica, limitación que ellos atribuyen a su alejamiento progresivo de su disciplina matriz, la Ciencia Política.

Sin embargo, sería más preciso puntualizar que el campo está dominado por los paradigmas de la Ciencia Económica, con sus diversas teorías y modelos, en especial por las teorías del capital humano, que constituyen la base teórica y metodológica de la literatura sobre el financiamiento de la educación superior (Paulsen, 2001; McKeown-Moak y Mullin, 2014). No es este el lugar para hacer una revisión de la teoría del capital humano, o de las perspectivas críticas a ella (para una excelente crítica, ver Tan, 2014) pero las dos obras enciclopédicas de referencia sobre el financiamiento de la educación superior (Weidman, 2014;

Paulsen y Smart, 2001) ilustran el punto que aquí hacemos sobre la primacía de la economía en general, y la teoría del capital humano en particular, como base conceptual del campo de las políticas públicas de financiamiento de la educación superior.

Bajo este prisma, la inversión pública en educación superior se justifica, en lo relativo a la función docente, en tanto mayores niveles de educación en la población se traducen en mayor productividad laboral de la fuerza de trabajo, lo que redundaría en remuneraciones más altas para los individuos, y en el crecimiento de la economía. La investigación, por su parte, merece subsidio en cuanto alimenta el desarrollo tecnológico y la innovación en productos y servicios, otro de los factores del crecimiento de las economías. Adicionalmente, el modelo de fallas de mercado como fundamento de la acción del Estado a través de políticas públicas (Kraft y Furlong, 2013) identifica a la educación como un bien a la vez privado, que reporta beneficios apropiables por los individuos, y público, que genera beneficios sociales no apropiables por nadie con exclusividad. La inapropiabilidad de los bienes públicos los hace ser producidos en cantidad y calidad sub óptima, lo cual hace necesaria su producción por el Estado, o por privados subsidiados por el Estado.

Esta forma de conceptualizar la educación superior como un bien económico ha sido cuestionada desde la vereda de la sociología de la educación superior, que ve en el “capitalismo académico” (Slaughter y Leslie, 1997), el “gerencialismo” (Deem y Brehony, 2005; Martin, 2011) y la mercantilización (Bok, 2003) distorsiones graves en la misión de servicio público de la educación superior (Readings, 1996). En efecto, se plantea que la libre búsqueda y transmisión del saber no puede estar supeditada a las necesidades de la economía, si la universidad ha de cumplir su misión cultural de desarrollo del conocimiento y formación de nuevas generaciones (Amiram, 2003).

Ahora bien, las teorías económicas arriba reseñadas no dilucidan las condiciones bajo las cuales el Estado debe subsidiar o no la educación superior

privada, salvo quizás por una preferencia por la neutralidad (no es relevante si el proveedor es privado o público, lo que importa son los bienes que produce), o por favorecer al proveedor más eficiente, sea público o privado (Wolff, Navarro y González, 2005).

En realidad, la cuestión del subsidio público a la educación privada es un problema político. Así lo evidencia la investigación empírica sobre políticas de financiamiento público a sectores privados de educación superior a través del mundo. Ella muestra que la regla general es que la educación superior estatal se financia con presupuesto público, y la privada con aranceles. El subsidio estatal a la educación superior privada es muy excepcional (Pachuashvili, 2011; Levy, 2011).

La investigación comparada ha prestado atención a los argumentos que usualmente se esgrimen a favor y en contra del subsidio público a la educación superior privada. Si bien estos argumentos admiten matices según si se trate de financiamiento directo a las instituciones, o a los estudiantes, o bien, de fondos para investigación y otras formas de financiamiento indirecto, se pueden encontrar las siguientes fundamentaciones típicas.

A favor (Levy, en elaboración), se aduce que la educación superior de calidad no se puede financiar solo con aranceles, especialmente si ha de haber investigación, de modo que los aportes públicos son necesarios para mejorar la calidad de la educación superior privada. Luego, está el argumento de la competencia entre sectores: al sector público le hace bien tener la competencia de las instituciones privadas, y para que haya posibilidad real de competencia, los financiamientos a uno y otro sector deben ser parejos. Esto está relacionado con el alegato de que el sector privado “hace las cosas mejor”, o “más eficientemente”, que el sector público, por el mismo dinero. El argumento de equidad subraya que los aranceles son una barrera para el acceso de los estudiantes más pobres a las instituciones privadas. Este argumento cobra mayor vigor allí donde el sector público es pequeño y de élite y el sector privado masivo y no selectivo.

Finalmente, el argumento de la diversidad plantea que las instituciones privadas permiten ampliar las alternativas de elección de los estudiantes entre diversos proyectos pedagógicos o culturales, y que la preservación de esa diversidad de opciones amerita soporte de las arcas públicas.

En contra (Levy, en elaboración), está, en primer lugar, el hecho que la educación superior privada se admite o estimula como una forma de dar acceso masivo sin recargar las finanzas públicas. Si se la financia, se desvirtúa este propósito del sector privado, y desaparece la ventaja de esta estrategia versus la de expandir el sector público. Luego, se advierte que muchas instituciones privadas tienen propósitos sectarios (religiosos o de otro tipo), o atienden alumnados de sectores privilegiados, o son políticamente sesgadas, todo lo cual las hace apartarse de una misión pública que reclame fondos públicos. El reverso del argumento de la calidad opera aquí también: ¿para qué gastar recursos públicos escasos en instituciones de mala calidad, o que son en realidad un negocio de sus dueños? Por otro lado, las propias instituciones privadas generalmente se abstienen de reclamar subsidios públicos, por temor a que ellos vayan amarrados a limitaciones a su autonomía.

Como muestra Levy (en elaboración) allí donde existe o ha existido subsidio estatal directo a la educación superior privada, las beneficiarias han sido solo algunas universidades, usualmente católicas, en América Latina y Europa. Solo existen cuatro países que han tenido subsidio público generalizado a educación superior privada. En los casos de Bélgica y Holanda (Geiger, 1986), su fundamento ha sido la neutralidad del Estado ante los proyectos educacionales de las dos comunidades religiosas (Holanda) o culturales (Bélgica) que están unidas en cada país. En Bélgica y Holanda, el Estado confía a las iglesias y sociedades intermedias cierta función educativa y de servicios sociales con financiamiento fiscal. Una vez que esa función le es asignada al sector privado, el financiamiento parejo para todos asegura no solo la neutralidad del Estado, sino niveles de calidad homogéneos a través del sistema. En Japón, en cambio,

es la fuerza política de un sistema 78% privado, que se encontraba en una crisis financiera a mediados de la década de 1970, que mueve al gobierno a salvarlo con subsidio público. El sistema privado era demasiado grande para dejarlo caer (Geiger, 1986).

En el caso de Chile, Levy (1986: 77-79) apunta como factores gatillantes del financiamiento estatal a la educación superior privada a una ideología progresista de parte del gobierno de Alessandri, al precedente que significaron las subvenciones estatales a la escuela particular primaria y secundaria, y al carácter cuasi-público de la UCO.

Por supuesto, sería anacrónico e ingenuo esperar que la discusión de los años de 1920 en Chile hubiese recorrido esta amplia gama de posibles fundamentaciones. Por lo demás, tenemos indicios de que la cuestión se discutió en términos más bien acotados. Particularmente, nos interesa detectar en el debate chileno cuáles de estas consideraciones estuvieron presentes y cuáles ausentes en un punto de inflexión de la política pública chilena respecto de la educación superior.

Una última necesaria precisión concierne al uso de las expresiones “privada” o “particular”, y “estatal” o “público”. Sobre el sentido de estas palabras se ha discutido mucho en Chile en los últimos años, con la vista puesta en las políticas que se siguen de uno u otro significado. No es nuestro propósito internarnos en esa disputa, y no necesitamos hacerlo, porque para nuestros fines el asunto está zanjado por la literatura internacional comparada (McKeown-Moak y Mullin, 2014: 4-5): las instituciones públicas son aquellas sostenidas por el poder público y gobernadas por oficiales elegidos públicamente o designados por la autoridad política, mientras que las privadas son sostenidas y gobernadas por personas particulares o entidades no gubernamentales.

Nosotros usamos indistintamente y como sinónimos los adjetivos “pública” o “estatal” para las primeras, y “privada” o “particular” para las segundas.

## **Antecedentes generales: el Estado chileno y la educación escolar particular hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX**

Investigaciones previas sugieren que la evolución en el trato dado por el Estado a la educación particular en los niveles primario y secundario pudo ser un antecedente de las subvenciones a la educación superior privada desde 1921, por lo que revisamos brevemente esa trayectoria en esta sección.

La Constitución de 1833, además de definir las bases de la naciente institucionalidad republicana de acuerdo al ideario conservador triunfante, estableció los inicios del Estado Docente. En su artículo 153, la Constitución indicaba “*La educación pública es una atención preferente del Gobierno*”. Esta doctrina se encarnó, en principio, en la creación –una década más tarde– de la Universidad de Chile que, además del rol de academia científica, desempeñaría el de superintendencia de educación. A su cargo estaría la supervisión de todas las escuelas del país, así como la redacción de reglamentos y confección de estadísticas. La aprobación de los programas de estudio, la entrega de los títulos de bachiller y licenciado, y la rendición de exámenes ante el Instituto Nacional, constituían los medios a través de los cuales “la educación pública reglamentaba a la privada” (Serrano, Ponce de León y Rengifo, 2012: 87-88).

La educación particular existía en Chile desde la época colonial y tuvo su origen en la iniciativa de órdenes religiosas o de vecinos interesados en ella, y contaba, en muchos casos, con algún apoyo pecuniario de los cabildos locales. Este tipo de educación continuó existiendo a medida que avanzó el siglo XIX y se desarrolló en paralelo a las Escuelas Fiscales que surgieron durante la primera mitad del mismo siglo.

Gran parte de la actividad educativa privada estaba en manos de la Iglesia católica que, hasta 1925, se encontraba jurídicamente ligada al Estado. Sin embargo, otro grupo importante de escuelas pertenecían a diversos tipos de asociaciones que proveían educación primaria. Muchas fueron fundadas por

preceptores que ofrecían formación escolar y cobraban a las familias montos que variaban de un establecimiento a otro (Mac Clure, 2012: 277).

La educación particular tuvo una presencia muy importante. Hacia 1843, de las 78 escuelas primarias que había en la capital, 60 eran “absolutamente particulares” (Ossa, 2007: 29). Unos años más tarde (1858), en todo el territorio había 417 escuelas fiscales, 71 municipales, 18 conventuales y 252 particulares (Serrano, Ponce de León y Rengifo, 2012: 152).

El aumento de las escuelas particulares, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, se debió en gran medida a la incapacidad del Estado chileno de proveer suficientes establecimientos para atender a la demanda por educación que se estaba generando. Esta situación fue notoria en las grandes ciudades como Santiago y Valparaíso, donde el mayor número de alumnos se encontraba en escuelas particulares. En la capital, hacia 1874, la matrícula privada llegó a constituir el 55% del total de estudiantes en educación primaria (Mac Clure, 2012: 277-280).

Debido a su importancia en cobertura y a que se les comprendía como colaboradores de la misión educacional del Estado, el legislador asignaba recursos a algunos establecimientos particulares para que pudieran atender debidamente su cometido. Tanto el monto de las asignaciones como el número y tipo de instituciones beneficiarias variaba de un año a otro, de acuerdo a las urgencias y prioridades que se les iban dando en las discusiones parlamentarias, motivadas en la relevancia de las solicitudes, del cometido educativo que el establecimiento desempeñaba o, simplemente, de la afinidad con el gobierno respectivo (Ossa, 2007: 57).

A modo de ejemplo, se puede señalar que en el año 1876 –que es el primer año en que dichas asignaciones pudieron ser encontradas en el Presupuesto del Ministerio de Culto e Instrucción Pública–, la Partida 16 registra un aporte a “... la sociedad de beneficencia de las señoras de Valparaíso, para el sostenimiento de una escuela de mujeres en el asilo salvador de dicha ciudad” (LP, 1876:81).

El monto asignado alcanzaba los \$600.

A partir de esa fecha se mantendrá un sistema de financiamiento para instituciones de similar carácter, bajo la partida denominada posteriormente “*Asignaciones Varias*”. Hacia 1881, las instituciones vinculadas a la educación comprendidas en estas asignaciones habían llegado a 7, en 1895 fueron 19, en 1899 llegaron a 58, y para 1903 ya eran más de 150.

Durante el siglo XIX, la Partida “*Asignaciones Varias*” comprendió una variedad importante de aportes de diversa índole, tales como sociedades de beneficencia que sostenían talleres o escuelas, como también colegios particulares, publicaciones académicas, sueldos de directivos, y obras de conservación y cuidado de bibliotecas establecimientos educacionales. Al llegar a la década de 1890 se constata una precisión respecto a los tipos de instituciones que recibían la asignación, privilegiando a las escuelas por sobre gastos más lejanos a dichas materias, como construcción, sueldos y sostenimiento de sociedades. Un antecedente de este proceso se observa en el presupuesto de 1897. Este es el primer año en que se utiliza el concepto “*subvención*”, siempre referido a la partida “*Asignaciones Varias*”. De las 38 entidades que recibieron financiamiento ese año, 3 lo hicieron bajo esa categoría.

En cuanto a montos involucrados, entre 1892 y 1905 las subvenciones entregadas al sector privado correspondieron en promedio a apenas el 3% del presupuesto de Instrucción Pública, llegando a partir de 1902 a cerca del 5% de dicho presupuesto<sup>2</sup>, al crecer de 71 a más de 150 las entidades beneficiarias (Ossa, 2007: 76).

Fue, sin embargo, en el año 1901 cuando se produjo un cambio relevante en la asignación de recursos públicos a la educación particular: por primera vez se especificó en la Partida 50 la finalidad que se daría a este tipo de aportes: “Partida 50. Gastos Variables. Subvenciones a establecimientos de instrucción

---

<sup>2</sup> En 1902 los subsidios a privados llegan a 6,5% del presupuesto de instrucción pública, según nuestros cálculos, si se excluye a la Universidad de Chile y otros gastos que no corresponden a educación escolar.

que deberán mantener becas a externos, medio-pupilos e internos, en proporción a la asignación que reciban i en conformidad al decreto que dictará el Presidente de la República. Gastos Variables” (LP, 1901: s/p). Desde aquí en adelante se comenzó a utilizar de manera sistemática el concepto de “subvención” para definir las asignaciones referidas a subsidios a escuelas para financiar becas, diferenciándolas de aportes a otras obras culturales, que quedaron en la Partida 51, “*Asignaciones Varias. Gastos Variables*”.

Un año más tarde, en 1902, se dispone que en todos los establecimientos subvencionados se practicará una visita de que se dará cuenta al Congreso (LP, 1902: 595). A partir de ese momento se iría consolidando el uso del concepto “subvención” como una de las partidas destinadas por la Ley de Presupuesto a financiar establecimientos educativos de nivel primario y secundario. También se irían especificando los mecanismos a través de los cuales se harían las estimaciones de montos, las formas y fechas de entrega de los recursos, la información estadística que las instituciones deberían reportar, y desde 1908, las condiciones sanitarias, de dotación de profesores, de currículum, y de días de funcionamiento anual que se verificarían por los inspectores de escuelas públicas (Aedo-Richmond, 2000: 103).

Como ha sido posible apreciar en las líneas anteriores, la asignación de recursos públicos a escuelas primarias y secundarias particulares fue una práctica iniciada durante el siglo XIX, con aportes discrecionales y nominativos, a un número de escuelas que, al crecer, parece haber hecho necesario hacia el cambio de siglo, sistematizar estos aportes en un concepto, el de “subvención”, asociado a becas para los alumnos.

Estos aportes, en todo caso, fueron exiguos comparados con el presupuesto de Instrucción Pública, y condicionados, además, a una serie de obligaciones que aseguraban que los establecimientos beneficiarios seguirían los lineamientos educativos estatales y en el entendido que la función que cumplían era complementaria a la acción del Estado en el campo de la educación.

## **La fundación de las universidades privadas y sus condiciones financieras iniciales**

La Universidad Católica fue fundada en 1888, en plena disputa entre conservadores y liberales respecto del rol e incidencia que el Estado debía tener en distintos ámbitos de la vida social. Ella misma fue consecuencia de esa disputa y representó una de las respuestas del mundo católico a la secularización creciente de la sociedad y Estado chilenos a fines del siglo XIX.

Desde que se esbozó la idea de fundar una universidad católica, una de las consideraciones más relevantes fue el financiamiento. Dada la magnitud del cometido, la comisión promotora propuso que la Universidad no dependiera de las donaciones, ni tampoco de alguna congregación, como sucedía con otras obras de la iglesia católica, sino que lo hiciera “...directamente del diocesano de Santiago” (Krebs, 1994: 15).

Parte importante de los recursos y principalmente del patrimonio que la Universidad logró conformar provino de donaciones y legados, entregados por particulares, órdenes religiosas e incluso el propio Rector, Monseñor Joaquín Larraín Gandarillas. Otra parte probablemente provino de los “moderados derechos de matrícula”, que la Universidad tendría la “...necesidad de exigir a los alumnos por algún tiempo, para ayudar a los crecidos gastos a que tendrán que hacer frente la corporación” (AUC, 1889-1891:83).

Si bien a juicio de Krebs, Muñoz y Valdivieso (1994:81) no es posible reconstruir la historia financiera de la institución en los años iniciales, sin embargo, se sabe que esta logró sortear con éxito ciertos apremios económicos, superar las pérdidas que trajo el incendio de 1891, e incluso incrementar sus bienes.

En las décadas siguientes, la opinión de los sectores conservadores católicos y de la UC, frente al Estado y al financiamiento público, se expresó principalmente en la Revista Universitaria, fundada en el año 1915. Con

frecuencia en sus páginas se hacían ver diversas situaciones relacionadas con el financiamiento institucional. Por ejemplo, se menciona que solventar sus actividades “...cuesta no pocos sacrificios económicos...” (RU, enero 1916: 205) o se agradecía los aportes que exalumnos hacían para construir infraestructura necesaria (RU, enero 1917: 185-195). Pero, sobre todo, desde esta palestra se demarcaba el espacio que correspondía a la Universidad, y el que era propio del Estado.

Esto lo expresó claramente el entonces rector, Martín Rücker, en un discurso que realizó en un acto en honor al Nuncio Apostólico:

Es nuestra universidad una institución que nada debe al Estado, que vive al calor de la Iglesia y merced a la generosidad de los que creen que el mejor medio para impulsar el progreso nacional es el fomento de la iniciativa privada, siempre dispuesta al trabajo, a fin de conseguir grandes ideales (RU, mayo 1917: 309).

En esa misma línea, el Diputado Eleazar Lezaeta Acharán, del Partido Conservador, a raíz de una discusión sobre la validación de los títulos de la UC, enfatizó la relación que se buscaba establecer entre los profesionales egresados de la Universidad y el ámbito privado:

La Universidad Católica no ha sido fundada para oponerse a la del Estado; al contrario la estimula a que no quede estacionaria: el horizonte que, por regla general se presenta a nuestros alumnos es la iniciativa privada. [...]. La tendencia de la Universidad Católica es formar industriales preparados para ponerse al frente de cualquier industria nacional (CD, Sesión 88ª 12 agosto 1918: 2002).

El interés privado, como también la crítica al control excesivo desde el Estado, eran temas recurrentes que se debatían en torno a la cuestión universitaria. Bajo el ejemplo de experiencias extranjeras, intelectuales conservadores propugnaban una férrea defensa a la libertad de enseñanza, en tanto esta se relacionaba con una promoción de la industria, el comercio y, en último término, de la competencia (RU, agosto 1922: 254). La libertad de

enseñanza constituye un eje fundamental para comprender la lógica argumental de los sectores conservadores respecto del monopolio educativo del Estado. Esta –la libertad de enseñanza– trae consigo mayor competencia y, con ella, la educación se transforma, entre otras cosas, en un factor dinamizador de la economía. De ahí la necesidad de evitar que el Estado sea el único que provea de educación (RU, agosto 1922: 296, 301-302).

Más allá de estos fundamentos económicos, la UC había establecido históricamente como prioritaria su independencia del Estado. La política de financiamiento a través de donativos y mecanismos similares es parte de esta intención, en tanto forma de resguardar la autonomía de la institución, no obstante lo cual, la situación financiera fue motivo de preocupación permanente (Krebs, Muñoz y Valdivieso, 1994: 108).

Este escenario, sin embargo, se transformó significativamente con la discusión sobre el financiamiento que tendría lugar luego de la fundación de la UCO.

La Universidad de Concepción surgió como una iniciativa local que buscaba entregar educación superior a los jóvenes de la región. A diferencia de la UC, que surge en contraposición al Estado, la UCO buscó desde 1917 ser universidad estatal. Quien luego sería su primer Rector, Enrique Molina, se entrevistó con el Presidente Juan Luis Sanfuentes, para presentarle la idea y solicitar recursos para su concreción. No obstante, no le fue posible conseguir fondos debido a que, “... las eternas dificultades financieras le impidieron tomarlo inmediatamente como un proyecto del Gobierno” (Molina, 1945: 10).

Dos años más tarde, en 1919, y luego de dos intentos fallidos de promulgar la ley que la creaba como una universidad estatal (enero y agosto de 1918), se inauguró la Universidad de Concepción como corporación de derecho privado con cuatro escuelas: Farmacia, Dentística, Química Industrial y el Curso de Inglés.

Según recordó el propio Enrique Molina en sus discursos posteriores,

la mayor dificultad que la Universidad debió enfrentar fue el financiamiento. La nueva institución descansó sobre la generosidad de los vecinos, mínimos e irregulares apoyos de las municipalidades de la región, colectas, actividades de beneficencia y en los aranceles que los propios estudiantes debían cancelar. Ocasionalmente se entregaron también “reducidas subvenciones” estatales, como recuerda el rector Molina (1945: 12).

En realidad, lo que la Universidad recibió fueron asignaciones, no subvenciones, que a la usanza de las asignaciones a escuelas particulares previas a 1901, quedaron establecidas en la Partida “Asignaciones Varias”, en las leyes de presupuesto de 1921 y 1922, por 25 mil pesos cada año (LP, 1921:193; LP, 1922: 224). Para el año 1921, la Partida 13 de Asignaciones Varias dispuso: “Los establecimientos favorecidos estarán sometidos a la vijilancia del Ministerio, debiendo suministrar los datos que éste les pida. El Ministerio podrá suspender el pago cuando estime conveniente” (LP, 1921: 181). Se aprecia aquí cómo el primer financiamiento a la UCO quedó establecido dentro del mismo registro de aportes a obras educacionales y culturales que anteriormente había amparado a escuelas primarias y secundarias de origen privado.

Sin embargo, la precariedad de la situación económica de la Universidad llevó incluso a que, en más de una ocasión, y por períodos de varios meses, no se pudieran pagar los sueldos de los escasos funcionarios y profesores con que contaba (Molina, 1945:14).

Las dificultades económicas que la UCO debía enfrentar la llevó a diseñar una solución que con el tiempo se institucionalizaría y beneficiaría no solo a la Universidad: la Lotería.

En sus inicios tuvo la forma de “donaciones por sorteo” y se comenzaron a realizar en 1921 (Molina, 1945: 14). Gracias a las “donaciones por sorteo”, la situación financiera de la UCO mejoró, pero con ellas no consiguió aún la estabilidad que la nueva institución requería para su funcionamiento. Ellas serían, además, el origen de un intenso debate parlamentario, en 1922.

### **Los años clave del financiamiento público a la educación superior particular: 1922 y 1923**

El debate parlamentario y en los medios en 1922 y 1923 estuvo marcado por dos consideraciones. La primera correspondía a la necesidad de potenciar y fortalecer el incipiente rol educacional de la UCO; la segunda, a la imposibilidad de continuar con su labor si no se complementaba con financiamiento externo. El problema principal –y en parte el eje de la discusión– radicaba en la condición ilegal del financiamiento mediante una lotería. En la Sesión 19<sup>a</sup> extraordinaria de la Cámara de Senadores, el 24 de octubre de 1922, el Ministro de Instrucción Pública defendió el derecho de la UCO a solicitar, mediante este mecanismo, la ayuda económica del público, puntualizando que “el entorpecimiento que pudiera tener la Universidad para continuar percibiendo estas donaciones traería indefectiblemente su clausura”, con el consiguiente desmedro que se “causaría a los estudiantes, pobres en su totalidad, al progreso cultural y económico de esta zona, y por ende de la República” (CS, 1922: 148).

En este contexto surge la defensa del rol público de la UCO. El tenor y los conceptos centrales de esta discusión –que llegarán hasta la actualidad– se aprecian en el siguiente texto, expuesto en la Cámara de Senadores:

Los Poderes del Estado deben considerar, como estoy cierto, que la Universidad de Concepción sirve en forma positiva y eficaz, en la cultura e instrucción pública, a la más importante y extensa zona del Sur del país, que sus organismos directivos altamente honorables, sin lucro alguno de su parte, antes por el contrario, con altruismo y abnegación, mantienen e impulsan esta obra, que sin los recursos necesarios, tendrá que cerrar fatalmente las puertas de sus Escuelas Universitarias (CS, 1922: 148).

Sobre el problema de la lotería, el Senador Francisco Huneeus (Partido Conservador), luego de declarar que lotería constituía una ilegalidad con la que no era posible continuar (Acta de la Sesión 67<sup>a</sup> ordinaria de 25 de septiembre de 1922), afirma unos días después encontrarse disponible para aprobar fondos

para la UCO, con tal que se termine dicha ilegalidad (Sesión 17ª extraordinaria de 18 de octubre de 1922: 124). En la misma sesión el Senador Enrique Zañartu (Partido Liberal Democrático) advierte de las funestas consecuencias que tendría “la caída o la clausura de la Universidad de Concepción” para los más de trescientos jóvenes que allí se educan y para los muchos más que desearían hacerlo.

Ante esta situación, la idea de entregar una asignación fue encontrando una mayor acogida, incluso en el Partido Conservador. Voceros de dicha postura fueron los senadores Enrique Zañartu (Partido Liberal Democrático) y Silvestre Ochagavía (Partido Conservador), quienes expresaron su voluntad de aprobar una partida presupuestaria que permitiera dar un auxilio a la UCO si ello ponía término a la lotería.

En este contexto, el presidente Alessandri envió al Congreso a fines de 1922 un proyecto de ley por el que se autorizaría “al Presidente de la República para auxiliar a la Universidad de Concepción con la suma de doscientos mil pesos (\$200,000) destinado al fomento y mantenimiento de sus servicios” (75ª sesión extraordinaria de 20 de diciembre de 1922 de la Cámara de Diputados: 999).

En el mensaje del Presidente se citaban como justificación la ventaja para las familias del sur de tener una universidad en Concepción donde poder educar a sus hijos, y la obra de extensión cultural de la Universidad en la región, puntualizando que la obra de la Universidad disminuirá para el Fisco las obligaciones que hoy le impone el desarrollo de la cultura pública (75ª sesión extraordinaria de 20 de diciembre de 1922 de la Cámara de Diputados: 998-999).

El subsidio obtenido, sin embargo, no era suficiente para el financiamiento de la Universidad, y el sistema de donaciones por sorteo continuó (DS, 11 de marzo 1923). En los meses de mayo, junio y julio de 1923 el diario El Sur registró las discusiones parlamentarias que se alojaron en la Comisión Mixta de

Presupuesto del Congreso Nacional. El 9 de mayo, el mismo diario informaba que se *“había llegado a una transacción”* en la Comisión Mixta donde se habían conseguido 350 mil pesos para la UCO, y 200 mil para la UC. Sin embargo, cuando en junio se aprobó el presupuesto para ambas entidades en el Senado, con 15 votos contra 3 y una abstención, el subsidio a entregar sería de 275 mil pesos y sería idéntico para la UCO y la UC<sup>3</sup>. En la igualación de los subsidios, propuesta por indicación de los Senadores conservadores Huneeus y Concha Subercaseaux se invocaron razones de justicia, ya que la UC tenía a la sazón unos 2.000 alumnos, diez veces los de la UCO (Acta de la Sesión 15a ordinaria del Senado de 25 de junio de 1923, p. 374-5).

Como la Cámara de Diputados insistió en que el aporte fuera mayor para la UCO, el tema volvió al Senado en julio. Los argumentos que se plantearon en relación al financiamiento de la UCO –presentados por los senadores del Partido Radical– enfatizan la capacidad de autofinanciamiento de la UC debido a las donaciones, a diferencia con la realidad financiera de la UCO. Además, refuerzan el rol que cumpliría ésta en el Sur del país, continuando con la trayectoria de la Universidad de Chile. El Senador Pedro Aguirre Cerda (Partido Radical), defensor del aporte a la UCO, era partidario de que la asignación propuesta para la UC se diera a la Universidad de Chile *“la Universidad que sirve para todos, la que no tiene ninguna tendencia sino el estudio de la ciencia por la ciencia, la que no tiene ningún adjetivo agregado para excluir a otros”*, en tanto que *“La Universidad Católica ... tiene recursos considerables; las grandes fortunas se encuentran en manos de los miembros del Partido Conservador”*. *“Los que tienen gran cariño por la educación católica, justo es que contribuyan a mantener la Universidad Católica”*. Agregaba el senador que la UCO es un caso diferente porque ella *“está prestando utilísimos servicios en actividades que no ha podido desarrollar hasta ahora la Universidad de Chile, porque ha carecido de recursos para hacerlo; de modo que es muy natural que a esta se le otorguen todos los recursos que necesite...”* (Sesión 21ª ordinaria, Cámara de

Senadores, 5 de julio 1923: 497).

En cuanto a la UC, se observa un importante matiz en relación a los argumentos que la legitimaron en sus inicios. Si en un comienzo se especificaba el carácter religioso en la formación profesional, como también la necesidad de plantearse como una alternativa al “monopolio” de la educación por parte del Estado, ahora se la muestra con un cariz más abierto, desideologizado y plural. En este sentido, el senador liberal José Pedro Alessandri, señalaba: “Dentro de mi credo liberal y conecedor como soy, de la educación que se da en la Universidad Católica, donde a nadie se le pregunta qué ideas tiene para matricularse, y donde concurren numerosos jóvenes liberales y aún radicales”. En el mismo sentido se expresó el senador del Partido Demócrata Guillermo Bañados (Sesión 21<sup>a</sup> ordinaria, Cámara de Senadores, 5 de julio 1923: 497-498).

Finalmente, el Senador Enrique Zañartu, del Partido Liberal Democrático, y defensor de la asignación para la UCO, rechazaba que se hiciera una cuestión ideológica de un problema puramente económico (Sesión 21<sup>a</sup> ordinaria, Cámara de Senadores, 5 de julio 1923: 498).

La fórmula de iguales aportes se aprobó en el Senado con 19 votos a favor y 6 en contra. El 4 de agosto de 1923 el Presidente Alessandri dictó el decreto 2347 que dispuso el pago retroactivo al 1 de enero, en mensualidades, de una subvención de \$275.000 a cada universidad para el año 1923.

En 1924 se repite la fórmula igualitaria, pero en 1925 la UCO aumenta su subsidio a 500 mil pesos, quedando la UC en 275 mil pesos. Como referencia, el aporte estatal a la Universidad de Chile osciló en esos años entre un mínimo de \$2.412.871 en 1922 y un máximo de \$3.357.336 en 1924 (LP 1921 a 1925). También como referencia, el único dato de que disponemos sobre presupuestos de la UC y de la UCO en esos años es el de la UC hacia 1915: \$600.000 (Krebs, Muñoz y Valdivieso, 1994: 109). Como se puede apreciar, el subsidio, aunque era una décima parte del de la Universidad de Chile, no era trivial para la UC,

y menos aún para la mucho más pequeña UCO.

## **Conclusiones**

El primer financiamiento estatal a una universidad privada lo recibe la Universidad de Concepción en 1921 y 1922: un monto exiguo, 25 mil pesos, otorgado bajo la lógica de las “asignaciones varias” que desde el siglo XIX venían haciéndose a obras educacionales, científicas, y culturales llevadas a cabo por organizaciones privadas.

A diferencia de la UC, que había hecho de la independencia del Estado un principio fundacional, la UCO quiso ser una universidad estatal, y solo ante el fracaso de esta estrategia, se organiza como corporación privada para poder empezar actividades, pero esperando apoyo financiero del Estado.

El incidente de la Lotería pone de manifiesto de manera crítica la fragilidad financiera de la universidad del Sur: 25 mil pesos no eran suficientes, y el gobierno, apoyado por el Congreso, se allana en 1922 a asignarle 200 mil pesos adicionales. El año siguiente, cuando el pedido desde Concepción llega a 350 mil pesos, se abre para los parlamentarios cercanos a la UC la oportunidad de conseguir algo también para la universidad santiaguina, y prevalece la solución salomónica de aportes igualitarios.

La discusión de los senadores en 1923 de la partida respectiva no evidencia la conciencia de estar ante un punto de inflexión en la relación entre el Estado y la educación privada. Por una parte, estaba el precedente de las asignaciones y subsidios a obras privadas, educacionales y otras de bien público, como la nueva universidad del sur. Por otro lado, la Iglesia católica seguía unida jurídicamente al Estado, el que dedicó al culto católico, el mismo año 1923, \$1.700.000 del erario público, sin contar los aportes a la educación católica (Ley 3.965 de 1923).

Aun así, la extensión del beneficio a la UC no pasó con facilidad, y en el

debate parlamentario efectivamente aparecen algunos de los argumentos típicos que inventariamos en la discusión conceptual: a favor, en el caso de la UCO, que la iniciativa privada trae progreso cultural y económico allí donde el Estado no puede llegar, y que le ahorra al Estado gastos que no está en condiciones de asumir, y para la UC, que es una alternativa legítima a la oferta educativa del Estado. En contra, que la UC es un proyecto que sirve los intereses particulares de los católicos, a diferencia de la Universidad de Chile que sirve a todos sin abrazar una tendencia en particular.

La lotería de Concepción sería finalmente legalizada por el Decreto Ley 484 de 1925. En 1927 el D.F.L. 7.500, que reconoció como personas jurídicas de derecho público a las universidades particulares reconocidas como “cooperadoras de la función educacional” (art. 38) declararía, en un buen resumen de lo que fue el consenso de la época:

La enseñanza particular será considerada como actividad de cooperación al cumplimiento de la función educacional, que es de dirección y responsabilidad del Estado, quien, por tal motivo, es el único capacitado para otorgar grados y títulos de enseñanza. Estará sujeta a los principios fundamentales de la educación nacional y podrá contar con la ayuda fiscal y las garantías que se estimen convenientes.

## **Referencias**

### **Fuentes Primarias:**

(LP) Leyes de Presupuesto de la Nación: Presupuesto para el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, luego Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, de 1850 hasta 1925. (Los años 1880, 1883 y 1884 no cuentan con presupuesto disponible).

(RU) Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile: agosto 1915 (fundación) hasta enero 1924. Publicación de carácter mensual.

(AUC) Anales de la Universidad Católica 1889-1891.

### **Prensa:**

(DS) “Diario del Sur”. Revisión meses de abril y mayo de 1923.

(EM) “El Mercurio”. Meses de abril, mayo, junio y julio de 1923.

### **Discusiones Parlamentarias:**

Años 1921, 1922 y 1923, Cámara de Diputados y Senadores.

### **Fuentes Secundarias:**

Aedo-Richmond, Ruth (2000). *La educación privada en Chile. Un estudio histórico-analítico desde el período colonial hasta 1990*. Santiago de Chile: Ril Editores.

Amiram, Minda R. (2003). Ethics and the Aims of American Higher Education. In Randall Curren (Ed.), *A Companion to the Philosophy of Education* (pp. 551-560). Malden, MA: Blackwell Publishing.

Bok, Derek (2003). *Universities in the Marketplace. The Commercialization of Higher Education*. Princeton: Princeton University Press.

Deem, Rosemary y Brehony, Kevin J. (2005). “Management as ideology: the case of ‘new managerialism’ in higher education”. *Oxford Review of Education*, 31 (2), 217-235.

Johnstone, D Bruce y Marcucci, Pamela (2010). *Financing Higher Education Worldwide: Who pays? Who should pay?* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Kraft, Michael E. y Furlong, Scott R. (2013). *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Krebs, Ricardo; Muñoz, María Angélica y Valdivieso, Patricio (1994). *Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile 1888-1988*. Tomo I. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Levy, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Levy, Daniel (2011). “Public Policy for Private Higher Education: A Global Analysis”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13 (4), 383-396.
- Levy, Daniel. *Public Policy for Private Higher Education: A Global Analysis*. Manuscrito de libro en elaboración (usado con permiso del autor).
- Mac Clure, Oscar (2012). *En los orígenes de las políticas sociales 1850-1879*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Martin, Randy (2011). *Under New Management: universities, Administrative Labor, and the Professional Turn*. Philadelphia: Temple University Press.
- McKeown-Moak, Mary P. y Mullin, Christopher M. (2014). *Higher education finance research: policy, politics and practice*. Charlotte, North Carolina: Information Age Publishing, Inc.
- Molina, Enrique (1945). *Discursos universitarios. 2ª Edición*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.
- Molina, Enrique (1941). *Peregrinaje Universitario. Notas y Reflexiones*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.
- OECD. *Chile - Country Note - Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Disponible en:[http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/chile\\_eag-2017-42-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/chile_eag-2017-42-en). [Consultado el 10 de mayo de 2018].
- Ossa, Juan (2007). “El Estado y los particulares en la educación chilena, 1888-1920”. *Estudios Públicos*, 106, 23-96.
- Pachuashvili, Marie (2011). “Governmental Policies and Their Impact on Private Higher Education Development in Post-Communist Countries: Hungary, Latvia, Lithuania and Georgia, 1990–2005”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13 (4), 397-410.
- Paulsen, Michael B. (2001). *The Economics of Human Capital and Investment*

in Higher Education. In Michel B. Paulsen y John C. Smart (Eds.), *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy & Practice* (pp. 53-94). New York: Agathon Press.

Paulsen, Michael B. y Smart, John C. (2001) (Eds.). *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy & Practice*. New York: Agathon Press.

Readings, Bill (1996). *The university in ruins*. Cambridge MA: Harvard University Press,

Serrano, Sol (1994). *Universidad y nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Serrano, Sol; Ponce de León, Macarena y Rengifo, Francisca (2012). *Historia de la educación en Chile (1810-2010). Tomo I. Aprender a leer y escribir (1810-1880)*. Santiago de Chile: Taurus.

Slaughter, Sheila y Leslie, Larry L. (1997). *Academic Capitalism Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore: John Hopkins University Press.

St. John, Edward P. y Parsons, Michael D. (2004). *Public funding of higher education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Tan, Emrullah (2014). “Human Capital Theory: A Holistic Criticism”. *Review of Educational Research*, 84 (3), 411-445.

Weidman, John C. (ed.). (2014). *Economics and Finance of Higher Education*. ASHE Reader Series, Boston: Pearson.

Wolff, Laurence; Navarro, Juan Carlos y González, Pablo (2005). *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington, D.C.; PREAL.