

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL DE LA UNIVERSIDAD ARCIS, Y LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN RELACIÓN CON DICHA ADMINISTRACIÓN, FINANCIAMIENTO Y EVENTUAL CIERRE DE ESA CASA DE ESTUDIOS (CEI 40)

SESIÓN 12ª, ORDINARIA, CORRESPONDIENTE A LA 365ª LEGISLATURA, CELEBRADA EL DÍA JUEVES 3 DE AGOSTO DE 2017, DE 11:03 A 12:35 HORAS.

SUMARIO: La Comisión escuchó al Coordinador del Área de Políticas Sociales de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Luis Castro Paredes, quien efectuó un análisis de la ley N° 20.800 -que crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales-, y de sus propuestas de modificación.

I. PRESIDENCIA

Presidió la sesión el diputado Diego Paulsen Kehr (Presidente titular). Actuó como Abogada Secretaria de la Comisión la señora María Soledad Fredes Ruiz.

II. ASISTENCIA

Asistieron los diputados integrantes de la Comisión, señoras Yasna Provoste Campillay y Camila Vallejo Dowling, y los señores Cristian Campos Jara, Fuad Chahin Valenzuela, Vlado Mirosevic Verdugo, Diego Paulsen Kehr, Roberto Poblete Zapata y Osvaldo Urrutia Soto.

En calidad de invitado asistió el Coordinador del Área de Políticas Sociales de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Luis Castro Paredes.

III. ACTAS

El acta de la sesión 10ª se declaró aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 11ª se puso a disposición de las señoras y señores diputados.

IV. CUENTA

Se presentaron los siguientes documentos:

1.- Comunicación del señor Patricio Velasco Sanhueza, mediante la cual da respuesta al Oficio N° 36 de esta Comisión, por el cual solicitó informar o remitir los antecedentes acerca de las siguientes materias:

1) Copia de las boletas de honorarios emitidas por Universidad ARCIS, correspondiente a los pagos de académicos, y copia de facturas emitidas a las empresas Kreazione, y K-group SPA.

2) Tasación fiscal y comercial de los inmuebles que funcionan como campus de la Universidad ARCIS y el precio ofrecido para su compra de parte de terceros interesados y motivo por el cual se procedió a la venta del inmueble de la sede Huérfanos, y las razones por las cuales el inmueble ubicado en calle Libertad, comuna de Santiago, se ha prometido vender a un valor depreciado.

3) Actas de reuniones sostenidas con el Directorio de la Corporación de la Universidad ARCIS, en las que conste consulta sobre enajenación de inmuebles de propiedad de dicha casa de estudios.

4) Información sobre los problemas en la asignación para el año 2016 de becas de educación superior para estudiantes de la Universidad ARCIS, en especial respecto de las becas Valech y las becas Juan Gómez Millas.

5) Informar si dio cumplimiento al inciso primero del artículo 10 de la ley N° 20.800, que crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior.

-Quedó a disposición de los señores diputados.

2.- Correo electrónico de la Presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad Arcis (FEUARCIS) y Vocera de la CONFECCh, señora Sandra Beltrami, mediante el cual hace llegar propuesta de reestructuración realizada por los docentes de ARCIS.

-Quedó a disposición de los señores diputados.

V. ACUERDOS

Se acordó nombrar una Subcomisión que redacte una propuesta de conclusiones y proposiciones, integrada por el Presidente de la Comisión, un diputado de la Nueva Mayoría, uno de la Alianza y uno de los independientes. Se fijó plazo hasta el día martes 8 de agosto para que cada coalición nomine a su representante, y se realicen reuniones los días martes, miércoles y jueves de la próxima semana, a fin de presentar un texto de consenso a la Comisión.

VI. ORDEN DEL DÍA

La exposición de los invitados y las intervenciones de los diputados constan en detalle en el acta taquigráfica confeccionada por la Redacción de Sesiones de la Cámara de Diputados, que se adjunta a continuación.

El debate habido en esta sesión queda registrado en un archivo de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento.

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 12:35 horas.

DIEGO PAULSEN KEHR
Presidente de la Comisión



MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
Abogada Secretaria de la Comisión

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS PROCESOS DE
ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL DE LA UNIVERSIDAD ARCIS, Y LA
ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN RELACIÓN CON
DICHA ADMINISTRACIÓN, FINANCIAMIENTO Y EVENTUAL CIERRE DE
ESA
CASA DE ESTUDIOS**

Sesión 12ª, celebrada en jueves 03 de agosto de 2017,
de 11.04 a 12.35 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside el diputado señor Diego Paulsen.

Asisten las diputadas señoras Yasna Provoste y Camila Vallejo; y los diputados señores Cristián Campos, Vlado Mirosevic y Roberto Poblete.

Concurre como invitado el coordinador del área de políticas sociales de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Luis Castro.

TEXTO DEL DEBATE

El señor **PAULSEN** (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

Las actas de las sesiones 9ª y 10ª se declaran aprobadas.

El acta de la sesión 11ª queda a disposición de las señoras diputadas y de los señores diputados.

La señora Secretaria va a dar lectura a la Cuenta.

*-La señora **FREDES**, doña María Soledad (Secretaria) da lectura a la Cuenta.*

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Sobre la Cuenta, ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Sobre puntos varios, ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Señores diputados, esta es la última sesión de la comisión y luego tenemos quince días para acordar las conclusiones y proposiciones sobre esta investigación, las que se habrán de incluir en el informe que será sometido a consideración de la Sala.

La Secretaría ha remitido a sus correos electrónicos un informe preliminar que contiene el trabajo realizado hasta la fecha.

Propongo crear una subcomisión que elabore las conclusiones y proposiciones para poder lograr algún informe de consenso. Sería ideal que en esta subcomisión estén el Presidente de esta instancia y parlamentarios de cada sector político. Otra posibilidad es que cada uno haga llegar sus propuestas y conclusiones a la Secretaría, con el objeto de que elabore un informe final.

El señor **POBLETE**.- Señor Presidente, ¿qué se estila en estos casos?

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Depende de cada comisión. He estado en varias comisiones investigadoras en las que se ha creado una subcomisión que plantea un informe común de la investigación. Otra forma de proceder es que cada partido político elabore un informe, el que debe ser entregado con un tiempo prudente para su análisis y posterior votación.

Yo trataría de aunar las conclusiones. Además tenemos el preinforme y las propuestas que en esta sesión nos entregará la Biblioteca del Congreso Nacional. Creo que podemos lograr un buen acuerdo en las conclusiones y las propuestas.

El señor **CAMPOS**.- Señor Presidente, solicito un par de días para conversar al interior de la Nueva Mayoría y plantear, si está el ánimo, un nombre que integre esta subcomisión. Además, contamos con el preinforme elaborado por la Secretaría, el cual recoge el trabajo realizado por la comisión y las conclusiones y propuestas de la

Biblioteca del Congreso Nacional. Se puede fijar el horario de las reuniones para elaborar una propuesta común sobre lo que ocurrió con la Universidad Arcis y así no tener un informe de mayoría y otro de minoría.

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Propongo que nos demos plazo hasta el próximo martes para entregar los nombres y conformar un grupo de cuatro personas, incluyendo un diputado independiente. La idea sería juntarnos con nuestros asesores el martes, miércoles y jueves de esa semana. Si llegamos a acuerdo, plantearemos la siguiente semana un informe final. En caso contrario, cada grupo presentará su informe correspondiente.

¿Habrá acuerdo?

Acordado.

Esta sesión ha sido citada con el objeto de escuchar al coordinador del área de políticas sociales de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Luis Castro Paredes, quien hará un análisis de la ley N° 20.800, que establece la creación del administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y dispone regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales, y las propuestas de modificación formuladas durante las sesiones celebradas por esta comisión.

Tiene la palabra el señor Luis Castro.

El señor **CASTRO** (don Luis).- Señor Presidente, en primer lugar, agradecemos la invitación para presentar algunas ideas que pueden contribuir al análisis y a las proposiciones concluyentes de esta comisión

He preparado un documento de trabajo, que no pretende ser planteado como un análisis o propuesta para la comisión, sino como un texto que ayude en la elaboración de las conclusiones.

Sin duda, la ley N° 20.800, de 2014, es una contribución al sistema de normas que regula la educación superior en

Chile. Es más, en nuestra opinión, en lo sustancial, la principal contribución al derecho -en el sentido más amplio del término- la hace el Tribunal Constitucional con la sentencia N° 2731, de 2014, mediante la cual rechaza el requerimiento de inconstitucionalidad de numerosas normas propuestas en el proyecto de ley aprobado por ambas Cámaras y que fue presentado por numerosos parlamentarios requirentes. Este requerimiento se realizó en octubre de 2014, y en diciembre de ese año se dictó la sentencia del Tribunal Constitucional.

En algún momento me detendré en el análisis de esa sentencia, pues no ha sido suficientemente relevado. Es una sentencia muy interesante, porque reconfigura el derecho a la educación superior y entrega un contenido material que va más allá de lo que la ley ha establecido.

Como saben, en el derecho constitucional, las sentencias del Tribunal Constitucional se configuran como precedente para futuras sentencias. Por lo tanto, en nuestra opinión, se estaría abriendo una nueva concepción constitucional del derecho a la educación superior, la cual conviene tener en cuenta como base o guía para el análisis de la aplicación o las sugerencias de modificación a la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, del análisis técnico de la ley N° 20.800, de su primera aplicación y de las reflexiones que han tenido lugar en el seno de esta Comisión, es posible desprender algunas conclusiones generales: En primer lugar, contiene errores de diseño; también contiene errores de aplicación, que agravan los errores de diseño.

Sin embargo, como en todo proceso, existe la posibilidad de perfeccionar o complementar con otras medidas, que no deben ser necesariamente legales, sino que pueden ser también de carácter administrativo.

Se tiende a pensar que para modificar una realidad, hay que modificar las leyes, pero a veces solo se debe hacer

una buena aplicación de las leyes. Esta es materia del Ejecutivo, pero también es una función de control y fiscalización de esta Cámara.

Antes de examinar en qué consiste la contribución de la ley N° 20.800 y de la sentencia del Tribunal Constitucional N° 2731 -ambas de 2014-, y en qué consisten los errores de la ley N° 20.800, es necesario tener presente dos puntos:

En primer término, los escenarios que pueden hacer viable los propuestas de perfeccionamiento normativo, si se formularan; en segundo término, las urgencias de intervención de los poderes públicos frente a las crisis reales que se pueden desencadenar en los próximos meses o años en el sector de la educación superior.

Entonces, es bueno tener presente la viabilidad de las propuestas y los escenarios que enfrentan, que generan una especie de tensión, pues no es fácil viabilizar propuestas para modificar y perfeccionar esta legislación, pero, además, porque existe una enorme presión y expectación respecto de cuáles serán las próximas crisis. Ya se vivió la crisis de la Universidad del Mar, ahora se ha vivido la crisis de la Universidad Arcis y se prevén otras más. Por lo tanto, el trabajo de esta comisión, como propuestas o conclusiones que formule, se inscribe en ese contexto.

En relación con los escenarios para viabilizar las propuestas legislativas, hay que tener presente algunas circunstancias que no se pueden desconocer. El inicio del segundo trámite en el Senado del proyecto de ley sobre educación superior. Este proyecto contiene modificaciones a la ley N° 20.800, que están contenidas en el artículo 119. Al respecto, es posible que algunos integrantes de esta comisión consideren que las modificaciones a la ley N° 20.800, contenidas en el artículo 119 y aprobadas en primer trámite constitucional, son suficientes y que no hay nada más que proponer; pero, tal vez, algunos integrantes estiman que esta Comisión -en consideración a

los antecedentes que maneja— debe proponer otras modificaciones, distintas de las contenidas en el proyecto.

Desde el punto de vista de la historia de la tramitación de los proyectos de ley de esta envergadura, cabe plantear la probabilidad de que el Senado no alcance a despachar el proyecto en este periodo legislativo. En este evento, su suerte quedará sellada por el próximo gobierno y por la próxima composición de las Cámaras.

Ahora, si asumimos que se comparten las modificaciones y, aún más, que es necesario enriquecerlas y junto con ello ralentizar la tramitación del proyecto de ley de educación superior, es posible postular la necesidad de un proyecto de ley corta para materializar las modificaciones a la ley N° 20.800, que esta Comisión tenga a bien proponer y fundamentar en su informe final. Ello, atendidas las urgencias o crisis que se pudieran presentar en los próximos meses o años y que no esperarán la aprobación del proyecto de educación superior.

Una cosa es que se despache y se promulgue el proyecto de educación superior, y otra que comience su progresiva implementación, que sabemos que considera años. Está claro que existe urgencia de intervenir por parte de los poderes públicos, pero también hay escenarios que dificultan esta intervención, por lo que hay que buscar los caminos más cortos en esta materia, los cuales no necesariamente pasan por una ley corta, sino que también pueden pasar por medidas administrativas.

En relación con la urgencia de mejorar la eficiencia de los poderes públicos, en materia de coordinación del sistema de educación superior, y del desempeño de las instituciones de educación superior, es evidente que existen y han existido, desde hace años, reservas o ámbitos de actuación que no han sido utilizados suficientemente por los órganos de la administración pública y que en esta oportunidad esta Comisión nuevamente puede proponer a la

Sala de la Cámara de Diputados considerar el sugerir al Ejecutivo y a sus órganos de la Administración Pública que tengan a bien implementar una serie de medidas administrativas que, obviamente, no requieren de nuevas leyes.

Después de haber formulado algunas consideraciones previas al análisis y propuestas de modificación a la ley N° 20.800, nos referiremos a los tres asuntos que hemos planteado como ejes de esta exposición; es decir, por qué es una contribución, cuáles son los errores de diseño y de aplicación y, finalmente, cuáles son las propuestas que surgen de los antecedentes recopilados en esta Comisión y en el contexto de análisis de la educación superior en general.

La ley N° 20.800 incrementó la legislación en un sector que ha sido muy criticado por su escasa regulación.

En efecto, informes nacionales e internacionales que están citados a pie de página han criticado, con distinto énfasis, que el crecimiento y la expansión del sistema de educación superior chileno se produjo en un marco de escasa regulación agravada por una deficiente fiscalización. En virtud de lo anterior, el examen de las fuentes jurídicas muestra que la regulación legal de la autonomía universitaria aún es insuficiente, en particular para cumplir con el deber de protección a los estudiantes que pretenden ejercer el derecho a la educación.

Tenemos un imagen -página cuatro- que expresa cómo, entre el mecanismo de licenciamiento contemplado primero en la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990 y luego retomado en la ley N° 20.129, de 2006, y el cierre de una institución, hay un amplio espacio -una laguna-, desde el punto de vista legal y reglamentario, en el cual no hay límite para el crecimiento de las instituciones de educación superior, para la apertura de sedes, para la apertura de carreras, el establecimiento de jornadas y el

número de vacantes.

Esto no es malo en sí, si las instituciones tienen estatutos que garanticen una autorregulación responsable. En esto, debemos ser muy claros. No es que sea malo que no haya límites, el problema es el uso de este espacio ilimitado que algunas instituciones pueden hacer respecto de algunas sedes, carreras y jornadas, para ser más preciso.

Las instituciones de educación superior pueden optar por acreditarse para acceder a recursos fiscales, pero no están obligadas a hacerlo; de hecho, hay algunas instituciones que no lo hacen. Las instituciones de educación superior adoptan en este espacio distintos perfiles institucionales. Algunas son muy selectivas, otras son semiselectivas y otras son de mera absorción de demanda, prácticamente, sin filtro, pues solo exigen la licencia de educación secundaria que sabemos es una certificación que no tiene todo el valor que podríamos esperar atendidos los resultados y distribución de las pruebas de selección universitaria.

Las IES, instituciones de educación superior, muestran trayectorias institucionales diversas, de mayor o menor reputación, y algunas de escasa o pésima reputación, lo que no necesariamente es sabido por los estudiantes y sus familias, pero sí es conocido por el mercado laboral que sabe discriminar a quién emplea y cuánto le paga.

Entonces, la ley N° 20.800 es una contribución para, de alguna manera, cubrir esta brecha que existe entre el licenciamiento o supervisión de las instituciones de educación superior y el cierre.

Para que esto no sea un cuadro demasiado negativo o para tener algo de que aferrarse y qué hacer en este contexto mientras se formula una legislación más rigurosa, decimos en el punto 11 que, en medio de esta laguna legislativa, existen algunas normas muy importantes que no estarían

siendo suficientemente aprovechadas por los poderes públicos para lograr una mejor coordinación del sistema de instituciones de educación superior.

Entre estas, una norma muy importante para el desarrollo masivo de la educación superior es la ley N° 20.129, aunque tardía porque aparece en 2006, es decir, después de 36 años de una educación superior abierta en un sistema de mercado o de cuasi mercado -como se quiera llamar-, recién ahí el legislador estableció que es necesario proteger el derecho a la información de los estudiantes y de las familias, y que para esto las instituciones deben informar que carreras, las tasas de retención, las tasas de titulación, de ampliabilidad y las remuneraciones; repito, a partir, recién de 2006. Es importante, pero el sistema ya se había masificado.

Es una norma muy importante porque establece el deber de las instituciones de educación superior de responder e informar a los requerimientos de información del Ministerio de Educación para administrar un Sistema Nacional de Información de Educación Superior.

Vamos a volver sobre este punto en las críticas y propuestas para mejorar la ley N° 20.800 pero, como hemos anticipado, cabe resaltar que la situación descrita anteriormente se habría agravado con la insuficiente aplicación de los recursos legales e instrumentos administrativos que ha dispuesto la administración pública y sus órganos.

Para documentar esta situación, basta citar los informes de auditoría administrativa y control de legalidad de la Contraloría General de la República respecto de la Comisión Nacional de Acreditación y de la comisión administradora de créditos para estudios de educación superior, Ingresa.

Basta, también, citar los informes finales de las comisiones especiales investigadoras mandatadas por la Sala, la Comisión Lucro Dos y la Comisión CNA.

Al pie de página están los respectivos informes y sus números y fechas.

Sin perjuicio de lo anterior, y en relación con la sentencia del Tribunal Constitucional, hemos anticipado que en nuestra opinión su principal contribución al derecho se encuentra en la sentencia del Tribunal Constitucional 2731, de 2014, que rechaza todos los argumentos formulados para defender el requerimiento de inconstitucionalidad de las normas que hoy conforman la ley N° 20.800. Es una sentencia extensa que tiene 204 considerandos.

En lo principal, pensamos que el Tribunal Constitucional inicia una ruptura con la concepción prevaleciente de autonomía universitaria y, por extensión, de todas las instituciones de educación superior, interpretada esta autonomía como una de las más amplias, razón por la cual, el mismo Tribunal Constitucional la calificó en los años 90 y 2000 como máxima o extensiva.

Véase la sentencia del Tribunal Constitucional 410, considerando 10, y la sentencia 523, considerando 12.

En el sentido anterior, el Tribunal Constitucional postula tres criterios interpretativos como guías de la argumentación que sustenta la sentencia.

En primer lugar, que el derecho a recibir educación exige que la libertad de enseñanza concretice el derecho de los establecimientos a otorgar una educación reconocida oficialmente y de calidad. Y dedica once considerandos a desarrollar este criterio interpretativo del 15 al 26.

Luego, que las instituciones de educación superior gocen de autonomía, que les reconoce la Constitución y las leyes y los propios estatutos de aquellas instituciones.

Que en particular, la autonomía económica como administrativa que la Ley le confiere a las instituciones de educación superior está subordinada al cumplimiento de los estatutos y la ley, está subordinada a la autonomía académica, a su rol académico. (Véanse en los considerandos

27 al 31).

Y, tercero, que el derecho de otorgar educación reconocida oficialmente y conducente a la obtención de un título profesional o técnico superior importa la concurrencia de normas de organización y procedimientos que velen por los derechos de todos los integrantes de una comunidad educativa. Vale decir, entre el licenciamiento y el cierre hay algunas normas de organización y de protección del derecho a la educación superior que las instituciones de educación superior deben respetar, deben aplicar, y que los poderes públicos deben hacer respetar.

Esa es la importancia que tiene esta sentencia del Tribunal Constitucional, porque antes de la sentencia se asumía que las instituciones de educación superior tenían plena autonomía, en uso del principio constitucional de libertad de enseñanza, para organizarse de la mejor manera. Lo pueden hacer, pero respetando el derecho a la educación superior.

La sentencia del Tribunal Constitucional N°2731, de 2014, reconfigura jurisdiccionalmente el derecho a la educación superior como un derecho no solo al acceso -al que estamos acostumbrados y que en la década del 90 impulsó tantas iniciativas y leyes destinadas a financiarlo para que no tuviera barreras financieras-, sino al mismo también como un derecho a la permanencia, progresión y titulación profesional o técnica de calidad.

El señor **MIROSEVIC**.- Pido la palabra, señor Presidente.

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Tiene la palabra señor diputado.

El señor **MIROSEVIC**.- Señor Presidente, para interpretar este dictamen del Tribunal Constitucional, ¿usted dice que las instituciones van a tener que respetar sus propias normas, pero entendidas como estatutos internos, autoimpuestos? ¿O se refiere, por ejemplo a que hay un límite de la libertad de enseñanza, en términos de que los

poderes públicos van a poder regir ese derecho a la educación? Es decir, ¿tiene que ver con una propia regulación de las instituciones o con que el tribunal abre la puerta a una regulación más general del sistema y que eso no violaría la libertad de enseñanza?

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Tiene la palabra, señor Castro.

El señor **CASTRO** (don Luis).- Señor Presidente, usted interpreta bien la última frase. O sea, esto es un equilibrio entre normas de autorregulación y normas legales. Las normas legales también tienen un límite. Esto exige alguna reflexión. Se podría interpretar que el legislador, el 3 de enero de 1981, con el DFL N°1, de creación de nuevas universidades privadas, donde se establece la autonomía plena, académica, económica, administrativa y financiera, lo hace pensando que va a ser administrado por corporaciones privadas sin fines de lucro.

En ese entonces, pensando positivamente y en forma amplia, el legislador no habría pensado que eso se iba a prestar para otros fines de carácter comercial, porque la experiencia previa con las universidades estatales, y más todavía, con las universidades privadas tradicionales, no permitía sospechar que aquello iba a ocurrir. El problema es que después del licenciamiento -que se denominaba acreditación en los años 80- algunas universidades hicieron buen uso de la autorregulación, establecieron una buena estrategia de desarrollo institucional: crecieron en cantidad, pero asegurando la calidad. Otros no, y el caso emblemático es la Universidad del Mar, que claramente optó por convertir esto en un negocio, con expansión sin límite, sin ninguna consideración por estándar académico alguno.

Entonces, en esto obviamente hay que establecer un equilibrio: por un lado, lo ideal es que las universidades se autorregulen y garanticen el derecho a la educación; que desarrollen la libertad de enseñanza y sobre todo este

derecho que tienen de otorgar títulos profesionales o técnicos lo hagan con una responsabilidad, porque, en primer lugar, están formando a alguien y adoptando una decisión trascendental en su vida, de alto impacto en su propio desarrollo personal, en la posibilidad de acceder a otros derechos fundamentales. Y más aún, cuando ejerza, si no está bien formado profesional o técnicamente, obviamente podría comprometer el interés público, poner en riesgo la salud, la seguridad, la formación de las personas.

En consecuencia, si las universidades, si las instituciones de educación general se autorregulan y garantizan una buena formación y con ello logran un buen prestigio, el Estado no debería intervenir, sino coordinar. Pero cuando el sistema se masifica, cuando se expanden las instituciones de educación superior, se llega a 160 instituciones, a más 11.000 carreras y programas, a 1 millón 200 mil estudiantes y no da garantías de validez y confiabilidad en la formación que están recibiendo, por lo menos de una porción de ellos, de un tercio de ellos, entonces el Estado tiene que intervenir. El problema es que la intervención, según el derecho comparado, debe ser proporcional a los sujetos que va a regular. Si hay sujetos que se están autorregulando, el Estado debería retirarse. Pero allí donde no lo están haciendo, sí debería intervenir.

Disculpe que me haya extendido.

El señor **MIROSEVIC**.- Señor Presidente, ¿eso quiere decir que el Tribunal Constitucional, desde diciembre de 2014, sepultó la defensa que hacían algunas instituciones en el sentido de establecer que el Estado no las podía regular? De hecho fue parte del fundamento de la inconstitucionalidad que se presentó en su momento.

¿Es claro en eso el Tribunal, al establecer que la ley puede regular a estas instituciones por sobre su autorregulación?

El señor **CASTRO** (don Luis).- Señor Presidente, yo no utilizaría el término "sepultar". Pero claramente se inaugura una nueva jurisprudencia. Y como ustedes saben, que se mantenga esta jurisprudencia va a depender de la composición del Tribunal Constitucional y de las nuevas interpretaciones que haga.

Adelantando una conclusión -se trata de 204 considerandos que no han sido suficientemente debatidos y considerados como nuevo marco constitucional para regular la educación superior-, si ustedes leen van a ver que la ley N° 20.800 se queda corta. Hay más espacio de regulación, pero esto no significa que garantice cualquier regulación.

El señor **MIROSEVIC**.- ¿Usted se refiere al proyecto que está todavía en debate o al anterior?

El señor **CASTRO** (don Luis).- Sí, hay espacio. El punto es que esto no significa que garantice cualquier regulación.

El señor **MIROSEVIC**.- No, por supuesto.

El señor **CASTRO** (don Luis).- A mayor abundamiento, la sentencia del Tribunal Constitucional configura el derecho a la titulación de calidad.

Quiero destacar el derecho a la titulación de calidad como una dimensión habilitante de múltiples derechos fundamentales (Considerando N° 104), y en esto hace un diálogo transjudicial y cita la Convención Europea de Derechos Humanos, según la cual en algunos países está garantizado el derecho al acceso a la titulación profesional. Pero, cuidado, son todos derechos condicionados al mérito, al desempeño del estudiante obviamente.

En síntesis, la sentencia del Tribunal Constitucional contribuye a una mayor delimitación de la autonomía de que gozan las instituciones de educación superior y la configura como una autonomía responsable de impartir una educación de calidad.

Al mismo tiempo, amplía el derecho a la educación superior como un derecho a una titulación de calidad y para garantizar lo anterior aprueba la intervención de los poderes públicos en todos los sentidos y medidas que contiene la ley N° 20.800, de 2014. Vale decir, el Tribunal Constitucional valida y ratifica la importancia de la fiscalización del funcionamiento académico, administrativo, económico y financiero de las instituciones de educación superior.

El mérito de lo anterior no significa que la ley no contenga errores de diseño y de aplicación, porque esto no es asunto del Tribunal Constitucional.

En materia de errores de diseño, rápidamente podemos distinguir que hay errores de técnica legislativa formal y de técnica legislativa material.

El primer error, que acá se comete de continuo y que vale la pena en algún momento tener en cuenta, es el título de la ley. La ley dice: "Crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales".

En nuestra opinión, en rigor contiene dos materias jurídicas distintas para las que se requieren dos leyes más que dos títulos, así como está estructurado.

Una ley crea dos figuras jurídicas y otra modifica una figura contenida en la ley N° 20.529, de 2006.

Si bien se trata de dos figuras semejantes, se refieren a objetos distintos: en un caso las instituciones de educación superior y, en otro, las instituciones de educación escolar.

En rigor, debiera haber dicho: "Crea medidas de fiscalización de las instituciones de educación superior" o "Crea las figuras de investigación preliminar, plan de recuperación, administrador de cierre, administrador provisional de cierre en la educación superior".

Por otro lado, una ley aparte, "Modifica el articulado correspondiente a la ley N° 20.529, referido al administrador provisional", que entiendo que es lo que hoy se está haciendo en la Comisión de Educación en relación con esto.

Son materias distintas, pero se mezclan, y eso no ayuda a la accesibilidad como tampoco a la claridad legislativa. Es más, ustedes se dan cuenta de que esta ley es referida a la educación superior y, por lo tanto, a los operadores jurídicos les puede resultar difícil acceder. Además, fue modificada, el administrador provisional de establecimientos educacionales de educación escolar en la ley N° 20.800. Ese es un problema que continúa, pero vale la pena mencionar.

A su vez, la norma identifica como objeto de regulación las instituciones de educación superior contempladas en el artículo 52, letras a), b) y c).

Vale recordar que el proyecto de ley, cuando ingresa a trámite en la Cámara de Diputados, traía incluso el artículo 52 en general. Es decir, la letra d), que contiene las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden, que son reguladas y fiscalizadas por el Ministerio de Defensa. Eso se reparó en la Cámara de Diputados; sin embargo, se mantuvo esto de regular a todas las instituciones de educación superior como si fueran homogéneas.

Sabemos que las universidades estatales tienen un ordenamiento jurídico propio. Se crean y se cierran por ley.

Asimismo, las universidades privadas tradicionales integrantes del Cruch también tienen una naturaleza jurídica propia, en especial las universidades confesionales.

Es muy difícil imaginar un administrador provisional en una universidad católica, nombrado por el Ministerio de Educación.

Tal vez se está pensando, como fue con las universidades privadas creadas en el marco del DFL N° 1, de 1981, en la LOCE de 1990, pero esta composición jurídica y las trayectorias de desempeño y de reputación también son disímiles.

Hay otros errores de técnica legislativa material, sobre los cuales también nos podríamos detener, pero quiero simplemente mencionar que cuando se define una ley hay que establecer bien cuál es el problema y cuáles son los objetivos que se pretenden abordar, y luego las medidas con las que se va a implementar la ley y después las medidas con las que se pretende alcanzar el objetivo.

El objetivo es amplio: proteger el derecho a la educación superior junto al buen uso de todos los recursos de la institución.

Si saltamos a la aplicación -recuerden que estuvo acá el presidente del Consejo Nacional de Educación, quien mencionó que esto significaba dos roles para el administrador provisional, y también podría considerarse dos roles para el administrador de cierre, aunque en menor medida-, esto genera tensión entre fines, y lo que destacaba el presidente del Consejo Nacional de Educación es que, en cambio, el liquidador tenía un solo objetivo: liquidar y reparar en parte las deudas que se tenían con los acreedores.

Entonces, el problema identificado es muy amplio y los objetivos también lo son. Uno es proteger el derecho de los estudiantes, pero también velar por el buen uso de los recursos de la institución.

Tal vez lo que está aquí presente es que el Estado ha gastado mucho con la Universidad del Mar y no quiere volver a gastar cuando se produzcan nuevas crisis. El propio presidente del Consejo Nacional de Educación postula que para que tenga mayor efectividad la administración provisional o de cierre debe ser acompañado de recursos

fiscales, porque estamos abordando instituciones en crisis y no solamente en crisis académicas, sino que estas pueden ser administrativas, económicas y financieras.

Otro punto es la determinación de cuatro medidas: la investigación preliminar, el plan de recuperación, administrador provisional y administrador de cierre.

Al respecto, no se expone con un análisis amplio de otras opciones y de las ventajas y desventajas que pueden tener estas mismas para conseguir los objetivos.

Esto permitiría que en el Poder Legislativo, que es un espacio deliberante, se pudiera contar con información, con estudios, respecto de otras medidas que se pudieron haber implementado en orden a mejorar la fiscalización, el desempeño y la coordinación del sistema de educación superior.

Nos detenemos solamente en la concepción de la investigación preliminar. Como ustedes saben, esta es una medida crucial para la toma de decisiones. Una vez que se recibe una denuncia o el Ministerio de Educación se informa de hechos, como dice la ley, que dan cuenta de algunos incumplimientos de compromisos, de algunas infracciones graves a las leyes, a los estatutos, esa secretaría de Estado puede iniciar una investigación preliminar, proceso en el que produce una serie de interacciones e iteraciones, las que se encuentran establecidas en los artículos 3° y 4° de la ley N° 20.800, mediante los cuales el Ministerio de Educación puede ampliar la investigación preliminar, a fin de verificar si existen razones fundadas de cargos, pero en ningún caso se pone como adjetivo indagar y encontrar cuáles son las causas profundas de los problemas, de la crisis por la que está atravesando la institución de educación superior. Simplemente constata que se están produciendo algunas causales que justifican un plan de recuperación, una administración provisional, una administración de cierre o decretar el sobreseimiento, en

caso de que estas no se constaten.

El problema que planteó acá el presidente del Consejo Nacional de Educación, CNE, es que cuando se pasa de la mera constatación de causales y se lleva al administrador provisional, al que se le da un mes, y aunque se le otorgue dos meses o tres meses, es muy difícil que este logre indagar y encontrar cuáles son las causas profundas de la crisis que se ha producido, especialmente si no tiene las palancas, los factores, las herramientas y los instrumentos para modificar esa situación.

La ley se preocupa de establecer muchas facultades; amplía en facultades para el administrador provisional. El problema es que también debió preocuparse del perfil del administrador provisional, que también debiera ser amplio en competencias académicas, administrativas, económicas, financieras.

Si ustedes examinan la ley N° 20.720, en materia de liquidación, allí se dispone que el liquidador puede ser asesorado por un equipo de especialistas en diversas materias y con cargo a la institución, al pasivo que se logra recuperar. En cambio acá, al administrador provisional, al que si bien se da muchas facultades, lo empoderan y desplazan a la administración, digamos titular. El desafío titánico que tiene de recuperar a esa institución, no solo tiene que ver con facultades, sino también con competencias y recursos. Y de eso, los análisis que se han hecho aquí de la aplicación y de la experiencia de Arcis no dan cuenta.

Existen otras fórmulas, que en la experiencia comparada se pueden encontrar. La idea del plan de recuperación puede ser acompañada de un amigo crítico, de un experto externo, que valide que las metas que se plantean son desafiantes, que realmente responden a los problemas que se han identificado.

Voy a pasar rápido por los errores de aplicación, porque

me parece que la exposición del Consejo Nacional de Educación fue clara, que por parte del Ministerio de Educación hubo una falta de observancia de los plazos legales y creo que aquí, si ustedes me permiten una interpretación, el Consejo Nacional de Educación se vio muy presionado en el momento que renueva un año más de administración provisional, porque si hubiese reunido en esa ocasión los antecedentes, tal vez hubiese declarado que no se justificaba y que había que avanzar rápidamente a la administración de cierre.

La señora **PROVOSTE** (doña Yasna).- Además, el comentario no fue solo respecto del tema de los plazos, sino también de los programas que el Ministerio de Educación mandaba al Consejo, por ejemplo del plan de trabajo.

El señor **CASTRO** (don Luis).- Exactamente, que se demoraban y no llegaban todos los informes, entre otros, el plan de trabajo. En otras palabras, si hubiese dispuesto de los antecedentes y del tiempo, probablemente el Consejo Nacional de Educación hubiese rechazado la administración provisional.

A su vez, creo que respecto de la aplicación, también hay que hacerse cargo de que la resolución judicial, de febrero de 2017, fue una sorpresa, pero en realidad no debería haber sido ninguna sorpresa para el administrador provisional ni para el Ministerio de Educación, porque estaba claro que había un vacío importante, así como que había una serie de recursos que se estaban tramitando en tribunales. Por lo tanto, era previsible que se fuera a presentar una liquidación. Si se revisan los antecedentes, eso era evidente.

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Sobre el punto, tiene la palabra la diputada Vallejo.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- Señor Presidente, me quedan claros los errores de aplicación, pero quiero saber cómo se mejora el proyecto en cuanto a los incumplimientos,

o sea, qué consecuencias tendrían los incumplimientos por parte de un administrador provisional que no es funcionario público. ¿Qué rol juega el ministerio o la Contraloría en ese caso? ¿Qué consecuencias tiene, por ejemplo, el no cumplimiento de los plazos legales, tanto del ministerio para extender los plazos de funcionamiento del administrador provisional, prorrogar, como la entrega, por ejemplo, de informes trimestrales del administrador provisional, que no lo hizo? No sé cómo se podría llenar ese vacío de fiscalización. En el fondo, me refiero a sanciones.

El señor **PAULSEN**.- Tiene la palabra el señor Luis Castro.

El señor **CASTRO** (don Luis).- Señor Presidente, el punto es que esto nos remite a las propuestas de perfeccionamiento de la regulación y de la aplicación de la regulación.

Al respecto, me voy a adelantar y a señalar que, en realidad, creemos que es necesario perfeccionar la figura del administrador provisional, y sin lugar a dudas se requiere delimitar mejor en qué consiste el régimen de administración provisional, en cuanto a que no es una herramienta de la cual haya necesariamente que prescindir. Lo señalado implica dos problemas.

Uno, involucrar al Ministerio de Educación directa o indirectamente en la administración de una institución de educación superior, lo cual saca a esa cartera de su rol principal: liderar, orientar, regular, coordinar el sistema de educación superior y dictar política. Nuestra interpretación es que lo anterior debe radicar en otro órgano, distinto al Ministerio de Educación, que puede ser la Superintendencia u otro, mientras no se cree la Superintendencia de Educación Superior, pero no el Ministerio de Educación, porque el ministerio no se hace parte del éxito o del fracaso de la administración y luego tiene que asumir eso.

El Ministerio de Educación no es un órgano administrador de instituciones de educación escolar y de educación superior; no lo es. Todo el ordenamiento jurídico no está hecho para que además administre; debe regular y coordinar. Debe haber otros órganos que se preocupen de que la ley se aplique y vele por la fiscalización.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- ¿El contralor no podría establecer multas al administrador provisional?

El señor **CASTRO** (don Luis).- Creo que evidentemente se puede perfeccionar esto en infracciones, sanciones, infracciones graves, leves sanciones, de mayor a menor, pero ese es un punto que se inscribe dentro de un problema mayor: ¿por qué el Ministerio de Educación se involucra en la administración de una institución de Educación Superior?

Creo que el proyecto de ley, que presentó el propio Ejecutivo y que aprobó esta propia Cámara hace bien en radicar esas medidas en otro órgano, más especializado. Si me permiten decirlo, yo lo circunscribiría allí.

En cuanto a las propuestas de perfeccionamiento que surgen en el desarrollo de estas sesiones y que en qué medida pueden enriquecerse, en nuestra opinión la principal lección que deja la aplicación de la ley N° 20.800 es la expresada por el Consejo Nacional de Educación, en cuanto a evitar que las instituciones de educación superior lleguen a situaciones de intervención externas.

Por lo tanto, hay que pensar en medidas de identificación preventiva de instituciones de educación superior, sedes, carreras, jornadas, etcétera, que pudieran encontrarse en una trayectoria que las conduce a una situación crítica. Esa es la principal lección. Es decir, hay que cubrir ese vacío legal con otras medidas, desde medidas suaves hasta medidas duras, desde medidas blandas hasta rigurosas. Hay que intervenir antes y, en esto, el propio Consejo Nacional de Educación postuló los llamados "indicadores centinelas", indicadores que pudieran anticipar crisis, de

manera que sean las propias instituciones las que resuelvan esos problemas y evitar que se involucren órganos del Estado de forma directa en la resolución de esas crisis.

En nuestra opinión, si se asume que la lección principal es evitar las situaciones de intervención externas, entonces hay que redefinir el problema, los objetivos y las alternativas para prevenir la crisis.

Como propuesta de redefinición de problemas se debe reformular la protección del derecho a la educación superior como una protección no solo al derecho de acceso, sino también como derecho a una formación profesional o técnica de calidad, lo que incluye un derecho de permanencia, progresión y titulación, conforme al cumplimiento de reglas académicas. Son derechos condicionados. Esto obliga a reformular la Unidad de Análisis Crítico. Se acostumbra a una abstracción demasiado general, que es la institución de educación superior. La Unidad de Análisis Crítico no solo son las instituciones, sino que lo son también las sedes, las carreras y las jornadas.

Es muy probable -uno puede anticipar como hipótesis- que de los 11.000 programas que funcionan en el sistema de educación superior, 2.000 o 3.000 carreras o programas están en una situación crítica, puesto que los estudiantes que ingresaron a esas carreras no están alcanzando una formación de calidad. Las instituciones no les garantizan una titulación de calidad, lo que significa que no van a poder ejercer otros derechos fundamentales una vez que egresen de la educación superior.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de Educación Superior, en 2016 se matricularon en primer año de educación superior 337.783 estudiantes, de un total de 1.200.000, es decir, un tercio de los estudiantes de pregrado está en primer año. Eso también se explica porque muchas carreras no son de 5 o 6 años. Hay carreras de

carácter técnico de nivel superior que duran 2 o 3 años.

Se titularon, informa el mismo SIES, 195.838 estudiantes, que se desagregan por jornada: diurna, 123.000; vespertina, 64.000. Es decir, un tercio de los titulados asiste a carreras o programas de formación en jornada vespertina. Es evidente que algunas de esas instituciones de educación superior imparten la jornada vespertina con igual seriedad y rigor que lo hacen en la jornada diurna, pero cabe la sospecha de que otros no lo estén haciendo.

Un foco de análisis puede ser examinar las carreras que se están impartiendo en la jornada vespertina. Hay carreras semipresenciales, hay carreras a distancia. Se entregaron 3.767 títulos a distancia. ¿Quién regula y fiscaliza que se esté desplegando una buena formación en esas carreras?

Respecto de los que ingresaron a primer año cabe preguntarse si el Estado está en condiciones de sostener la fe pública en la calidad de la formación que recibirán. Respecto de los titulados, cabe preguntarse si el Estado está en condiciones de sostener la fe pública de que cuentan con la idoneidad profesional o técnica requerida. También cabe preguntarse si puede asegurar que al menos la mayor parte de ellos no representa un peligro para el interés público y que no pondrán en riesgo la salud, la seguridad, la formación y otros bienes de la sociedad, en general.

Nos podemos formular otras preguntas relativas a la retención, empleabilidad y remuneraciones. De acuerdo con el SIES, alrededor de 30 por ciento de los estudiantes deserta de primero a segundo año y también indica que un porcentaje de ellos se reinserta. El punto es que cuando miramos el promedio se nos esconden los casos, y si ustedes van al SIES no van a encontrar carreras que tengan un 70 por ciento de retención, sino carreras que tienen un 99 por ciento de retención, como la carrera de medicina, de la Chile y de la Católica, pero hay otras carreras, que

prefiero no nombrar, que tienen un 70 por ciento de deserción. Entonces, algo está pasando allí. Esas son las unidades de análisis críticas, y si eso lo vemos por jornada, por sedes... Entonces, la intervención tiene que ser más fina.

La propuesta de redefinición del objetivo es proteger el derecho de los estudiantes a la educación superior, estableciendo normas de calidad mínimas de acceso, permanencia, progresión y titulación profesional o técnica; identificar las condiciones de funcionamiento de las carreras, programas, sedes e instituciones de educación superior y prever un abanico de instrumentos y dispositivos para que los poderes públicos tengan la capacidad de prevenir crisis y actuar ante ellas cuando se produzcan. No estamos hablando solo del Estado sino también de las propias instituciones de educación superior.

En materia de medidas, si asumimos que la principal lección era evitar llegar a situaciones de intervención externas, entonces es evidente que los poderes públicos, y en particular el Poder Ejecutivo, debieran plantearse seriamente una política de monitoreo de las instituciones de educación superior, pero que incluya un monitoreo fino de sedes, de carreras y jornadas, basado en indicadores acotados y precisos, como lo dice el propio Consejo Nacional De Educación, que fue establecido en la LOCE como contraparte del Ministerio de Educación, complementados con información cualitativa y de contexto, que den cuenta de un adecuado desarrollo y proyección de las IES. Habría que agregar, además, la proyección de las sedes, de las carreras y de las jornadas, de forma que las instituciones de educación superior adopten antes, por sí mismas, medidas preventivas para solucionar los problemas que puedan presentarse. Aquí valen los semáforos. Sé que los semáforos en educación, especialmente en educación escolar, no tienen muy buena reputación, pero en este caso cabe plantearse la

idea de semáforos, porque lo que está en juego es la calidad de la formación, el derecho a la educación, entendida como derecho a una formación de calidad, a una buena titulación y los impactos que después tiene su desempeño en el mercado laboral.

En resumen, la comisión puede proponer al Ejecutivo que adopte una política de monitoreo, en base a indicadores centinela o medidas de prevención de riesgos de manera oportuna, con antelación a la decisión del administrador provisional.

En otras palabras, lo que ha develado esta experiencia y el análisis que se hizo en esta mesa es que se interviene "aguas abajo" cuando la crisis ya se está desencadenando, y es poco lo que resta por hacer. La gran lección es anticiparse a las crisis, pero para eso es necesario una política de monitoreo.

¿Hasta qué punto se necesita una nueva ley para materializar esta política de monitoreo? ¿O esperamos que se tramite en segundo trámite?

Como señalé al principio, esto nos lleva a examinar la regulación existente y proponer, primero, medidas de índole administrativas y, luego, si es necesario, iniciativas de carácter legislativo.

En la propuesta administrativa, la evidencia indica que ciertas normas -como veíamos en algunos informes de la Contraloría General de la República- no habrían sido, suficientemente, implementadas por parte de los órganos de la Administración Pública en distintas épocas, al menos, contienen aspectos que podrían haber sido aprovechados para instalar y desarrollar una política de monitoreo, con una gestión administrativa y política, inteligente, rigurosa y resuelta.

En tal sentido, se propone -para que vean el mérito que pueda tener- reconsiderar el Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la

Educación Superior, contemplado en la ley N°20.129, Título II, artículos 3°, 4° y 5°.

Asimismo, se plantea la tarea de establecer mecanismos que ofrezcan información de carácter de prevención de crisis, en conjunto con el liderazgo del Consejo Nacional de Educación -que ha sido propuesto por informes internacionales como el de la OCDE en 2013, citado al pie de página-, en coordinación con la Comisión Nacional de Acreditación.

De esta manera, es conveniente tener presente el decreto N°275, de 2012, que indica el resultado de esta auditoría administrativa que realizó, en ese momento, la Contraloría General de la República, en que se aprobó el Reglamento de funcionamiento del referido comité.

Se advirtió, en su momento, que en 6 años ese comité no había funcionado. En ese sentido, gracias al contralor general y al Ejecutivo de la época, se le dio cierta forma al decreto, proponiendo algunas funciones o tareas más específicas al Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en cuyo articulado señala que le corresponderá estudiar y proponer instrumentos, normas legales o administrativas y medidas conducentes al fortalecimiento y mejora permanente.

Por lo tanto, existen las normas; simplemente, hay que darles contenido y aplicación. No es necesario crear más normas; tal vez, algunas más específicas que se requieren para hacer este monitoreo. Insisto, para ello no se requiere la intervención legislativa, propiamente tal.

El decreto dice que le corresponderá al comité realizar todas las acciones que estime pertinente. Es decir, le abre un espacio al análisis, a la deliberación, a través de otras medidas que puedan mejorar el funcionamiento del sistema de Educación Superior.

Considerando, también, esta nueva jurisprudencia

constitucional que plantea que el derecho a la educación y la libertad de enseñanza contiene y debe asegurar el derecho a una formación y titulación de calidad.

Ahora bien, para ver cómo se hace esto, el presidente de la Comisión Nacional de Acreditación dijo: es necesario aprovechar más el sistema de información de la educación superior.

Es insospechada la cantidad de datos que acumula, pero lo que se debiera revisar es qué tipo de análisis se está haciendo respecto de esa información. Si la información, obviamente, la está validando o depurando, de manera que sea válida y confiable; sin embargo, requiere de alguna suerte de indicadores mínimos que permitan monitorear el sistema, pero no el sistema en general para decir: tenemos tal cantidad de instituciones acreditadas y estas otras no; o tantas carreras acreditadas y estas otras no, sino que, efectivamente, qué carreras están impartiendo una formación que no asegura retención, que no asegura progresión y una titulación de calidad.

Para terminar, la ley N°20.129 no es solo de acreditación institucional y de carrera, sino también para asegurar un sistema de información que permita una buena gestión y coordinación del sistema -página 13-.

Finalmente, se propone que el comité de coordinación, liderado por algunas de las instituciones que lo componen, como el Consejo Nacional de Educación, en consulta con otros órganos académicos de educación superior, sean los que se hagan cargo de establecer un marco básico de estándar de funcionamiento de instituciones, sedes y carreras de educación superior, y puedan contar con la comunidad de profesionales más destacados, que están en la cúspide de la formación en esas áreas, tal como lo contempla, adecuadamente, el sistema de acreditación de las carreras.

Asimismo, las operaciones relativas a obtener y validar

la información y los análisis estadísticos que puede efectuar el Sistema de Información de Educación Superior para obtener indicadores de funcionamientos de instituciones, sedes y carreras; formas de reportes a las instituciones de Educación Superior y al público en general. No se trata de despertar la alarma, pero hay que ser muy serios en esto.

Luego, mecanismos para determinar que un determinado órgano del Estado deba iniciar un procedimiento de investigación preliminar cuando se encuentren casos, efectivamente, críticos.

Por lo tanto, en nuestra opinión y en base a todos los antecedentes recopilados, más que proponer modificaciones a la ley N°20.800, que ya existen en el proyecto de ley en segundo trámite, hay que hacerse cargo de las urgencias que existen hoy como de las eventuales crisis que se puedan producir, materializándolas con medidas administrativas y políticas de monitoreo.

Es todo, señor Presidente.

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Roberto Poblete.

El señor **POBLETE**.- Señor Presidente, en primer lugar, quiero felicitar a don Luis Castro, por su trabajo; realmente es muy extenso y meticuloso. Agradezco la entrega de este documento de trabajo y los comentarios que hizo.

Solo quiero preguntar lo siguiente. ¿Este proyecto, en segundo trámite, subsana algunas de las cosas que dicen relación con el proyecto de Educación Superior o viene incluido en este análisis?

Gracias.

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Tiene la palabra la diputada Camila Vallejo.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- Señor Presidente, entiendo que las propuestas están orientadas, principalmente, a los elementos de prevención, como

prevenir crisis; incluso, designar un administrador provisional bajo los mecanismos que actualmente existen en el Consejo Nacional de Educación, la CNA y del mismo ministerio. Es decir, generar una alerta temprana.

Ahora bien, si cuando tenga que operar esta alerta temprana, se diera cuenta de que es necesario intervenir: ¿qué podemos hacer para que esa intervención del administrador provisional sea mejor?

Esto lo relaciono, por ejemplo, con la incompatibilidad o los choques de atribuciones que ha presentado la ley N°20.800, con el proceso de la ley de Quiebras. Ello, porque cuando en el Senado quisieron hacer prevalecer el rol del administrador provisional antes que un liquidador, chocó el derecho sobre la propiedad y se puso el derecho de propiedad sobre el derecho a la educación.

Por eso, si alguien solicita la quiebra, porque hay un acreedor que quiere recuperar su dinero -observa que la institución va a la baja-, la ley simplemente lo faculta a exigirlo y se inicia la intervención de un liquidador por el solo ministerio de la ley. Es en ese escenario que el derecho a la educación de los jóvenes, de los estudiantes, se ve, de alguna forma, vulnerado, pues prevalece la atribución del liquidador por sobre el administrador provisional, independiente de todas las falencias del AP.

Por lo tanto, ¿qué se puede hacer para mejorar la figura del administrador provisional, al margen de que cuente con recursos, cumpla los plazos y funcionen las instancias previas? Es decir, decretada la designación del administrador provisional, ¿cómo lograr que se ejerza una buena función que cumpla con su objetivo, y no prime una ley de quiebra?

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Señor Castro, quizás deba interrumpir su intervención, pues tenemos que concurrir a votar en la Sala.

Tiene la palabra el señor Luis Castro.

El señor **CASTRO** (don Luis).- Señor Presidente, pido excusas si me he extendido demasiado, pero hay varios elementos que podrían justificar otros análisis y propuestas.

Respecto de la pregunta que formuló el diputado Roberto Poblete, quiero señalar que el artículo 119 del proyecto de ley sobre educación superior, que hoy se encuentra en segundo trámite en el Senado, como saben está en Tabla, pero no se ha iniciado su trámite propiamente tal, contempla una serie de modificaciones que obviamente son de carácter legal y que en lo sustantivo.

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Señor Castro, nos están llamando a votar. Por lo tanto, deberé interrumpir su intervención.

Se suspende la sesión.

-Transcurrido el tiempo de suspensión:

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Continúa la sesión.

Tiene la palabra el señor Luis Castro.

El señor **CASTRO** (don Luis).- Señor Presidente, en el artículo 119 del proyecto de ley sobre educación superior, que está en segundo trámite, se establecen una serie de modificaciones a la ley N° 20.800. En nuestra opinión, si uno las examina, la mayoría de ellas apuntan a radicar la medida en la Superintendencia de Educación Superior, es decir, en otro órgano distinto al Ministerio de Educación, lo cual parece razonable en la perspectiva de un Estado en el que hay dividir funciones y, por tanto, los órganos deben especializarse en unas materias y no concentrar muchas funciones, pues tienden a desfigurarse.

Ahora, en la línea de mejorar la aplicación del régimen de administración provisional se contemplan ampliaciones de tiempos. Por ejemplo, se dice que no solo va a ser por un año y prorrogable a dos, sino que será por dos o tres años y, luego, se podrá prorrogar una sola vez. También, se extienden los tiempos de la presentación del plan de

administración provisional, porque se asume que en un mes no puede presentar un buen plan, solamente puede presentar procedimientos que va a seguir, pero no qué hará en concreto para salir de la crisis.

Haciendo un enlace con la pregunta de la diputada Camila Vallejo, quiero insistir en que si se observa el comportamiento del sistema de educación superior, existen 160 instituciones, 11.000 carreras, 1.200.000 estudiantes, algunos de los cuales están en muy buenas instituciones de educación superior, en las que obtendrán una excelente formación y, por tanto, después podrán disputar muy bien una posición en el mercado laboral, pues van a ser empleables y conseguirán buenas remuneraciones. Sin embargo, otros estudiantes no tienen ninguna garantía de recibir una buena formación y luego lograr un empleo bien remunerado.

Por lo tanto, insisto en que hay que ir aguas arriba, es decir, prevenir y para eso se deben aplicar medidas administrativas. Están las normas legales y los espacios administrativos para que, en este caso -puede ser otro órgano-, el comité de coordinación del sistema nacional de aseguramiento de la calidad, en ejercicio de su rol que ha sido reglamentado, pueda estudiar con qué instrumentos, con qué dispositivos mejora el desempeño del sistema.

Lo anterior no significa que no se debe continuar perfeccionando el régimen de administración provisional o que debe ser una medida a eliminar. Considero que la lección es que hay que perfeccionarlo, mejorarlo, pero evitar usarlo, porque cuando se utiliza, la institución pierde la administración, pues hay un órgano del Estado involucrado en la gestión. Claro, tenemos que pensar también en instituciones en que se podría decir tal vez en esto uno asume riesgos, algunas instituciones entrarán en crisis y se requerirá nuevamente de la figura del administrador provisional.

Pero el Ministerio de Educación, mientras no entre en vigencia otra ley, debe ponderar muy bien que va incorporar una figura, un hombre de carne y hueso, un profesional que tiene que estar a la altura de los desafíos que enfrentará. No basta con dotarlo de facultades, como establece el artículo 13 de la ley N° 20.800. El administrador provisional tiene todas las facultades y los administradores titulares se retiran. Es necesario que el administrador provisional sea un profesional muy poderoso en términos de facultades, pero también en competencias y recursos.

La pregunta de la diputada Camila Vallejo se vincula con la contraposición entre el liquidador y el administrador. A nosotros se nos pidió un trabajo sobre esa materia, el cual entregamos a una señora diputada. Si se interpretan los artículos 20, 21, 22 y 23 de la ley N° 20.800, en nuestra opinión los legisladores previeron esa situación y establecieron criterios y orientaciones. Es más, establecieron que el Ejecutivo debía dictar un reglamento para que se definieran bien los mecanismos de coordinación entre el liquidador y el administrador.

El Ministerio terminó haciéndolo, porque era un trabajo que implicaba coordinar también con los ministerios de Hacienda y de Economía. En el fondo, si se interpreta la ley, esta es clara en señalar que prevalecen las funciones del administrador provisional, cual es proteger el derecho de los estudiantes. Para eso debe asegurar, defender, plantear y concordar con el liquidador cuánto de los recursos de la institución se van a destinar a garantizar la continuidad de los estudios y la titulación de los estudiantes.

Insisto, es un tema de normas, pero también de qué figuras se hacen cargo de ejecutarlas. Además, cuál es el valor, el rigor o la fortaleza de un administrador provisional frente a un liquidador para decirle que si no

están de acuerdo llevará la contienda ante el juez que dictó la resolución de liquidación, el cual deberá dictaminar a favor de lo que propone el administrador provisional o de lo que defiende el liquidador.

En cualquier caso, más allá de las competencias, fortalezas o carácter que tengan las figuras que ponemos como administrador provisional o liquidador, hay que hacer todo lo posible por evitar llegar a esa situación, porque se puede producir esto que no le hace bien al sistema ni a la imagen de los poderes públicos frente a los ciudadanos, especialmente en la defensa de sus derechos.

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Muchas gracias, señor Castro.

Tiene la palabra la diputada Vallejo.

La señora **VALLEJO** (doña Camila).- Señor Presidente, más allá de lo interpretable de la ley relativa al administrador provisional respecto de que supuestamente prevalece esta norma sobre la ley de Quiebras, cuando se nombra un liquidador eso da cuenta de que no prevaleció el administrador provisional.

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Eso fue lo que ocurrió.

La señora **VALLEJO** (doña Camila).- Así es. Entonces, algo pasa con la interpretación de la ley, o es muy débil, porque cuando entra el liquidador ya se decreta el cierre. En ese momento se da cuenta de que fracasó el objetivo del administrador provisional, porque de alguna manera el juez sopesó la legislación y dijo que en ese caso prevalecía la liquidación. Aunque la institución esté en un proceso de AP, de acuerdo con la ley N° 20.800, el juez estimo que había un acreedor que está exigiendo su legítimo derecho a sus recursos, que son parte de la institución, más allá de lo otro.

Esa es mi pregunta, porque entiendo que hay una coordinación que finalmente no lleva a nada, en la medida que cuando entra el liquidador ingresa a liquidar la

institución, es decir, a cerrarla.

El AP queda en un segundo plano y obliga, más allá de lo que indique el administrador provisional, a que el Ministerio deba hacer un proceso de cierre. No hay otra forma.

El señor **PAULSEN** (Presidente).- Agradecemos al señor Luis Castro por su asistencia a la Comisión.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 12.35 horas.

ALEJANDRO ZAMORA RODRÍGUEZ,
Redactor
Coordinador Taquígrafos Comisiones.

CEI 40 PROCESO DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL UNIVERSIDAD ARCIS
 Período Legislativo 2014-2018

ASISTENTES A LA SESIÓN 12^a, DE FECHA 3 agosto 2017

	NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Jose' Pablo Nuñez	Asesor	Deputado O. Uruñato	jose-pablo.ns@gms.cl.ac.cr
2	Leonardo Vilches Yáñez	Jefe de Gabinete	Dip. Camila Vallejo	
3	Cristián Cayado	Asesor	Dip. R. Poblete	—————
4	Luis Felipe Ramos	Asesor	Dip. Vlado Mirosevic	
5	Guillermo Moreno	Asesor	Dip. Vlado Mirosevic	
6	Melisso Quiroz	Periodista	Dip. Camila Vallejo	
7				
8				
9				
10				