INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea la Superintendencia de Educación Superior.

BOLETÍN Nº 8.041-04

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología tiene el honor de informaros respecto del proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, con urgencia calificada de “suma”.

La iniciativa fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 36, del Reglamento del Senado.

A las sesiones en que se analizó esta iniciativa legal asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señoras Isabel Allende Bussi y Lily Pérez San Martin, señores Camilo Escalona Medina y José Antonio Gómez Urrutia y las Honorables Diputadas señoras Cristina Girardi y María Jose Hoffmann.

Asimismo, concurrieron:

- Del Ministerio de Educación, el ex Ministro señor Felipe Bulnes Serrano y el Ministro señor Harald Beyer Burgos; el Jefe de la División Jurídica, señor Raúl Figueroa y señora Trinidad Valdés; el Jefe de Gabinete del Ministro, señor Pablo Eguiguren; el Jefe de Gabinete del Subsecretario, señor Sebastián Figueroa; el Asesor, señor Raúl Figueroa y los Periodistas, señora Carla Fuentes y señores Natalio Rabinovich y Arnaldo Guevara.

- De la Contraloría General de la República: el Contralor General, señor Ramiro Mendoza; la Contralor Regional de Valparaíso, señora Alexandra Guaita; la Abogada de la División Jurídica, señora Karina Henríquez y el Abogado Informante del Área Jurídica, señor Luis Prieto.

- De la Confederación de Estudiantes de Chile, CONFECH, los representantes: de la Universidad de Chile, los señores Gabriel Boric y Felipe Larenas; de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Noam Titelman; de la Universidad del Bío-Bío, señor Gastón Urrutia; de la Universidad Técnica Federico Santa María, señor Alexis González; de la Federación de Estudiantes Mapuches, señor José Ancalao;

de la Universidad de Valparaíso, señorita Marjorie Cuello y la Asesora Jurídica, señorita Leticia Guevara.

- Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: el Asesor, señor Juan Pablo Rodríguez.

- Del Consorcio de Universidades del Estado de Chile, CUECH: el Asesor, señor Omar Jara.

- Del Centro de Estudios para el Desarrollo, CED: el Experto en Educación, señor Pedro Montt.

- De la Universidad Santo Tomás, el rector señor Jaime Vatter.

- De la Universidad de las Américas, el rector señor José Pedro Undurraga.

- Del Centro de Estudios Públicos (CEP), su director señor Arturo Fontaine.

- De la Fundación Jaime Guzmán**,** el subdirector ejecutivo señor Jaime Bellolio

- De la Secretaría Ejecutiva Programa Legislativo, CIEPLAN: la Asesora, señora Macarena Lobos

- De la Facultad de Economía de la Universidad Diego Portales: el Director del Instituto de Políticas Públicas, señor Gregory Elacqua.

- Del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), el Vicepresidente señor Manuel Riesco.

- De la Biblioteca del Congreso Nacional, el Asesor Parlamentario, señor Luis Castro.

- De la Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN: el Director de Proyectos, señor Patricio Meller.

- Del Instituto Libertad y Desarrollo: el Coordinador del Programa Social, señor Rodrigo Troncoso y el Abogado del Programa Legislativo, señor Daniel Montalva.

- De la Universidad de Chile: la Directora del Instituto de la Comunicación e Imagen ICEI, señora María Olivia Monckeberg.

- De la Asociación de Académicos sede Concepción: el Presidente de la Directiva, señor Leonardo Seguel y el Asesor, señor Luis Corvalán.

- De la oficina de la HS. Von Baer: la Asesora, señora Constanza Hube.

- De la oficina del Honorable Senador Quintana: el Asesor, señor Alberto Espinoza y la Periodista, señorita, Nicole Morandé.

- - -

Cabe hacer presente que la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología celebró diversas sesiones con el objeto de conocer la opinión, inquietudes y planteamientos de los diversos actores sociales relacionados con la educación del país, cuyos planteamientos se contienen en este informe.[1]

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

El proyecto crea la Superintendencia de Educación Superior, servicio público funcionalmente descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación y cuyo objeto será fiscalizar, en las materias de su competencia, a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Cabe hacer presente los artículos 1°, 3°, 7°, 8°, 9°, 10, 14 ,17, 32, 33, 34, 36, 1°, 2°, 3° y 4° transitorios contenidos en el artículo primero; el artículo tercero y el artículo 1° transitorio, tienen el carácter de normas orgánicas constitucionales, en virtud de lo dispuesto en los artículos 19 N° 11, 38 y 77 de la Constitución Política de la República, por lo que requieren para su aprobación de las cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio, según lo dispone el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental

Asimismo, cabe dejar constancia que, en su oportunidad, esta Corporación, por oficio N° 1409/SEC/11, de 22 de noviembre de 2011, recabó el parecer de la Excelentísima Corte Suprema respecto a la iniciativa de ley en estudio, la que emitió su opinión por Oficio

[1] Páginas 20 y siguientes de este informe.

N° 32-2012, de 3 de abril de 2012, informando desfavorablemente el proyecto en informe.[2]

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I. ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Ley Nº 20.129, de 2006, Establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

2.- Decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2010, del Ministerio de Educación que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con fuerza de Ley Nº1 de 2005.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

Mensaje Presidencial.

En el mensaje Respectivo, S.E. el Presidente de la República señaló que el Gobierno de Chile tiene el propósito de avanzar resueltamente en la tarea de convertir a nuestro país en una sociedad de oportunidades para todos, donde el éxito de cada uno de sus integrantes dependa fundamentalmente de su talento y esfuerzo y nadie sea dejado atrás. En este sentido, indicó que una de las herramientas más eficaces para aproximarse a esa ambiciosa meta es contar, en todos los niveles formativos, con una educación de calidad a la que nuestros niños, niñas y jóvenes puedan acceder, con independencia de la capacidad económica de ellos y sus familias.

En relación con lo dicho anteriormente, indicó que tales objetivos requieren de un compromiso decidido del Estado, al cual

[2] El máximo Tribunal al analizar la norma del artículo 33, contenida en el artículo primero de la iniciativa, que establece, en lo pertinente, que “en contra de la resolución de la Corte de Apelaciones no procede recurso alguno, salvo que la sanción sea la revocación del reconocimiento oficial, caso en el cual, procede la apelación ante la Corte Excelentísima Corte Suprema “ manifiesta que “esta disposición contenida en el proyecto de ley merece dos reparos fundamentales: Primeramente, la Corte Suprema ha sido categórica al señalar que cuando no procede recurso alguno en contra de la resolución que resuelve la reclamación, se está atentando el derecho constitucional del debido proceso, consagrado en el numeral 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República. El segundo reparo dice relación con la apelación ante la Corte Suprema. El proyecto establece como regla general la improcedencia de recurso alguno en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago. La única excepción es aquella en que la sanción impuesta sea la revocación del reconocimiento oficial de la universidad, caso en el cual, procede la apelación ante la Corte Suprema.”.

corresponde un papel importante en la materia, de manera que además de impartir directamente educación en establecimientos dependientes de órganos de la Administración del Estado, debe cumplir tareas tan importantes como aportar financiamiento adecuado a los estudiantes que lo necesiten y a las instituciones que lo merezcan, asegurar estándares mínimos de calidad, velar por la transparencia, fiscalizar el cumplimiento de la ley en todo el sistema educativo y, en algunos niveles, fijar contenidos curriculares imprescindibles.

Sobre el particular, destacó que los mencionados objetivos se consiguen mejor con un sistema educativo plural y diverso, asentado en principios como la libertad de enseñanza, la libertad de elección de los estudiantes y sus familias y la descentralización.

Dentro de este contexto resaltó que las sociedades que se sitúan en la vanguardia del planeta, las más creativas e innovadoras, son, en general, sociedades diversas y plurales. En ellas conviven personas que, compartiendo sólidamente ciertos valores cívicos fundamentales, no sólo optan por distintas ocupaciones, sino también por diferentes formas y estilos de vida y asimismo por diferentes orientaciones políticas, ancladas en concepciones religiosas, filosóficas o morales del bien y la justicia. Por lo mismo, señaló que un sistema educativo encaminado a la innovación y el desarrollo que requiere una sociedad de oportunidades para todos, debe tanto fomentar un sólido consenso en torno a esos valores cívicos fundamentales como permitir la diversidad de modelos educativos.

Profundizando lo anterior, afirmó que esa diversidad de modelos educativos, unida a la libertad de elección de los estudiantes y sus familias, no sólo promueve la pluralidad de formas de vivir y pensar en que germina la creatividad y se sustenta la democracia, sino que, además, con el contexto normativo apropiado, confiere incentivos para ofrecer una educación de mayor calidad, pues los estudiantes no quedan cautivos de una institución o de un modelo educativo que no les satisfaga.

En razón de lo anterior, aseguró que el Gobierno busca forjar una auténtica Sociedad docente, donde el Estado y las instituciones de la sociedad civil sean aliados estratégicos en la noble tarea de conferir a nuestros niños y jóvenes las competencias necesarias para tener vidas más prósperas, colaborativas y felices. En un modelo educativo así concebido, necesariamente coexistirán establecimientos educacionales públicos y privados, laicos y religiosos, conservadores y progresistas, simples y complejos, sin más requisitos que cumplir rigurosamente con las normas jurídicas vigentes, asegurar niveles adecuados de calidad y contar con la preferencia de un número suficiente de estudiantes o familias. Y el Estado debe favorecer la capacidad de elección de los estudiantes y sus familias entre ese amplio abanico de establecimientos, asegurando que esté disponible la información necesaria para escoger apropiadamente y

estructurando un sistema de financiamiento que evite que la posibilidad de elegir se convierta en un privilegio de los más adinerados.

Por lo anterior, indicó que el Gobierno de Chile, reconoce un importante papel al Estado en la educación, sin favorecer la formación de un Estado docente, que monopolice, estandarice y uniforme la educación, pues eso tiende a limitar el pluralismo, ahogar la creatividad y estancar la calidad.

Sobre la Educación Superior, destacó que nuestro sistema cuenta con un conjunto amplio y diverso de instituciones, lo que ha permitido que en las últimas tres décadas la matrícula de ese nivel educativo haya tenido un gran crecimiento, pasando de poco más de 100.000 estudiantes en 1981 a más de 1.000.000 en 2011, consiguiendo mejorar el capital cultural, los ingresos y, en último término, la calidad de vida de muchos chilenos. Este proceso dijo, seguirá dando frutos conforme los actuales estudiantes egresen, den inicio y desarrollen sus carreras profesionales. De todo ello cabe esperar un Chile más próspero, mejor preparado para desempeñarse en la sociedad global del conocimiento y con menor desigualdad de ingresos.

Sin embargo, agregó que es evidente que nuestro sistema de educación superior requiere de mejoras importantes, que nuestra sociedad ha reclamado con claridad y que el Gobierno considera prioritarias. Ellas han de ir orientadas en cuatro direcciones fundamentales:

- En primer lugar, se requiere modificar el sistema de financiamiento de la educación superior, de modo que ningún estudiante con talento quede excluido de ella por falta de dinero ni deba asumir una carga económica excesiva para obtener un título profesional, permitiendo además que las personas con menos recursos cuenten con una efectiva capacidad de elección de la institución en que prefieren estudiar y, al mismo tiempo, el país pueda aumentar sus niveles de investigación científica y humanista y de creación artística.

-En segundo lugar, es necesario hacer más riguroso y transparente el sistema de acreditación de calidad, de modo que confiera a los estudiantes una certeza razonable de recibir una formación útil, dentro de los estándares propios de la respectiva ciencia o arte, en las instituciones que la obtengan.

-En tercer lugar, es preciso incrementar la transparencia del sistema en general, verificando que las instituciones de educación superior hagan pública la información necesaria para que los estudiantes escojan fundadamente donde formarse, y la sociedad pueda

escrutar la seriedad de su quehacer, asegurando que den un riguroso cumplimiento a las normas jurídicas que las rigen.

-En cuarto lugar, resulta necesario modernizar el sistema de gobierno corporativo de las universidades estatales, eliminando las discriminaciones injustificadas que pesan sobre ellas y que las sitúan con frecuencia en una posición de desventaja respecto de las restantes instituciones.

En aquel sentido, precisó que se requiere que su más alta directiva sea responsable de los actos que en dicha calidad acometen.

Por último, desarrollando el tema de la transparencia, hizo presente que el presente proyecto de ley constituye una herramienta fundamental para el cumplimiento del tercer objetivo recién mencionado, es decir, el de incrementar la transparencia general del sistema.

Con ese propósito en vista, señaló que el proyecto busca conseguir tres objetivos:

- En primer lugar, dijo que se propone crear una Superintendencia de Educación Superior, que será un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación y cuyo objeto será fiscalizar, en las materias de su competencia, a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Asimismo, destacó que entre sus principales atribuciones estarán las de verificar que las instituciones mencionadas entreguen la información que la ley les exige y ponerla a disposición del público, corroborar que no efectúen publicidad engañosa, que sus prestaciones no se subordinen al cumplimiento de obligaciones no estipuladas en los contratos celebrados con los estudiantes y que se cumplan las normas que regulan las operaciones con personas relacionadas, como asimismo, la de formular cargos y aplicar sanciones a las instituciones que cometan infracciones en tales materias.

-En segundo lugar, puso de relieve que se propone modificar la Ley sobre Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior para ampliar y perfeccionar tanto la información que las instituciones de educación superior deben entregar a la División de Educación Superior del Ministerio de Educación como su prohibición de realizar publicidad engañosa.

-Por último, en tercer lugar, se persigue modificar la Ley General de Educación con dos fines fundamentales. Por una parte, se busca regular las operaciones de todas las universidades con personas relacionadas, de modo que esa vía no sea empleada para obtener los beneficios económicos que la ley prohíbe y para asegurar una mayor ecuanimidad en la toma de decisiones, se propone exigir que todas las universidades que no pertenezcan al Estado incorporen en sus directorios u órganos de administración a por lo menos tres miembros independientes.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

I. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO POR EL EJECUTIVO Y ANALISIS PRELIMINAR DE LA COMISIÓN

Al iniciarse la discusión en general de esta iniciativa legal, **el ex Ministro de Educación, señor Felipe Bulnes**, señaló que en materia de Educación Superior, si bien se ha sufrido una explosión de la matrícula, es claro que la institucionalidad no ha ido progresando al ritmo que lo ha hecho este segmento, y de ahí que se ha plasmado con especial fuerza la idea de que existen una serie de vacíos que es necesario abordar, desde la fiscalización del no lucro por parte de las universidades hasta una serie de otros aspectos que quizás no estuvieron tan presentes en la discusión, pero respecto de las cuales es necesario hacerse cargo.

En este contexto dijo que el proyecto de ley que se está presentando aborda una serie de materias que van más allá de la fiscalización del no lucro en las universidades, sino que también se hace cargo de otras situaciones que han afectado a los estudiantes de educación superior y que corresponde resolver.

Sobre el proyecto mismo, dijo que su objetivo primordial es crear la Superintendencia de Educación Superior, la cual debe contar con las herramientas, potestades y funciones necesarias para fiscalizar que se cumplan un conjunto de normas o que ya están existentes o que se están incorporando producto de este proyecto de ley, para que no queden simplemente como declaraciones programáticas que no se pueden poner en ejecución. Por ello añadió que la Superintendencia va a fiscalizar que tanto las universidades, como también los centros de formación técnica e institutos profesionales, cumplan con las obligaciones que les impone la ley.

Comentó que respecto de la información, es mucho más específica ya que impone la obligación a las instituciones de educación superior de entregar información patrimonial, financiera y

académica, lo que también comprende las relaciones contractuales que se dan entre las Universidades y sus alumnos. En este mismo orden de cosas, otra novedad es que se incorpora una nueva regulación respecto de las operaciones de las universidades con personas relacionadas, lo que tiene directa relación con las sociedades espejo, para evitar que se infrinja la prohibición de no lucro.

Sobre la Superintendencia de Educación Superior, en particular, agregó que entre sus características está la de ser un servicio público, descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se va a relacionar con el Presidente por intermedio del MINEDUC. Añadió que estará encargada de velar por cumplimiento de la normativa aplicable a las instituciones de educación superior, la transparencia del sistema, y sancionar las infracciones.

Hizo presente que sus principales atribuciones se refieren a la fiscalización, es decir, velar porque se cumplan las normas de publicidad y transparencia, fiscalizar y tomar conocimiento de las infracciones y cuando corresponda, aplicar sanciones.

En cuanto al rol de la Superintendencia en la fiscalización, indicó que ella perseguirá el cumplimiento, por parte de las instituciones de educación superior, de las obligaciones de información que por ley les corresponde; se está estableciendo como nueva figura la prohibición de efectuar publicidad engañosa y por ende se le encarga a la Superintendencia que las instituciones de Educación Superior den cumplimiento a la prohibición de realizarla.

En relación con el mismo tema, dijo que también velará por el respeto a los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales las instituciones hubieren ofrecido o convenido con el estudiante la prestación de los servicios correspondientes, sin que puedan efectuar cobros sorpresivos.

Vinculado con lo expuesto anteriormente, indicó que le corresponde velar porque la rendición de exámenes u otras evaluaciones o el otorgamiento de títulos, diplomas o certificaciones no estén condicionados a exigencias pecuniarias que no se hayan hecho públicas al tiempo de celebrarse el contrato de prestación de servicios educacionales.

Por último, en materia de fiscalización deberá velar por el cumplimiento de la regulación aplicable a las operaciones con personas relacionadas que realicen las universidades, evitando que se produzca el retiro de excedentes.

En otro orden de cosas, refiriéndose al tema de publicidad y transparencia, recalcó que lo que se pretende exigir a los establecimientos de educación superior es lo siguiente:

-Mantener y actualizar cada seis meses, la información relativa a la situación patrimonial, estados financieros debidamente auditados, a la individualización de los socios, miembros y directivos de las instituciones de educación superior. Se detuvo en este punto y explicó que esto es muy importante por cuanto no basta con conocer la información financiera sino que además se debe saber respecto de las personas relacionadas, y por eso se solicita un listado de los miembros y directivos de cada institución, en concepto amplio.

-Estrechamente relacionado con lo anterior, también deberán mantener y actualizar información relativa a sus operaciones con personas relacionadas, sean éstas naturales o jurídicas.

-Velar por que los datos de carácter personal, a los que tenga acceso, se mantengan en reserva.

-Mantener un registro público de socios, miembros y directivos de las instituciones de educación superior.

-Poner a disposición del público en general la información pública que recopile.

A continuación, enfatizó que el proyecto contempla una serie de sanciones para el caso del incumplimiento las que consisten en amonestación, multa a beneficio fiscal (1.000 UTM), inhabilitación temporal (5 años) de quien hubiere intervenido en la operación entre universidades y personas relacionadas y por último la revocación del reconocimiento oficial de la universidad. (Infracciones graves y reiteradas).

Entrando en mayor detalle, remarcó que el tipo de información que se le solicitará a las instituciones de Educación Superior se divide en:

-Información Académica no patrimonial, la que comprende los cobros a estudiantes, condiciones generales y especiales de admisión, y reglamentos internos vigentes sobre promoción, disciplina y titulación; resultado del último proceso de admisión, incluyendo a lo menos una nómina de los estudiantes admitidos; nómina de los alumnos que durante el período anual inmediatamente anterior hayan dejado de formar parte de la carrera o programa académico correspondiente; Información de egresados y titulados durante el período anual inmediatamente anterior e informe anual sobre los recursos educativos, infraestructura, equipamiento y cuerpo docente. Todo lo anterior, para evitar confusión y sorpresa según dijo.

-Información patrimonial y financiera, que a su vez implica: llevar contabilidad completa; someter su contabilidad al examen de auditores externos; enviar semestralmente a la Superintendencia de Educación Superior los estados financieros consolidados, debidamente auditados; enviar a la Superintendencia de Educación Superior, dentro de los 30 días siguientes al término de cada semestre calendario, un listado actualizado con la individualización completa de sus socios o miembros y directivos; y, enviar anualmente a la Superintendencia de Educación Superior un listado actualizado de las entidades en cuya propiedad la universidad tenga una participación igual o superior al 10%, y las corporaciones o fundaciones en que, conforme a los estatutos de éstas, la universidad pueda elegir a lo menos a un miembro del directorio u órgano de administración. Todo lo anterior viene a complementar la ley Nº 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

También destacó que se agregan normas sobre publicidad engañosa porque actualmente existe una gran libertad para promocionarse con atributos que no se tienen, por lo anterior hizo presente que se establece la prohibición a éstas instituciones de emitir publicidad de este tipo, entendiéndose por tal cualquier mensaje publicitario o comunicación dirigida al público en general que induzca a error o engaño respecto de valores, acreditación, perspectivas de inserción laboral, infraestructura y cuerpo docente, entre otras.

Por último, se refirió al tema de la modificación a la Ley General de Educación y sobre el particular dijo que se pretende establecer nuevas normas sobre composición de los órganos de administración de las universidades que no tengan carácter estatal y regulación sobre operaciones de las universidades con personas relacionadas.

Profundizando lo anteriormente señalado, dijo que con el objeto de velar por la adecuada independencia en la toma de decisiones que pueden afectar el patrimonio de la universidad, se establece la obligación de contar con al menos tres miembros independientes en su directorio o respectivo órgano de administración. Para estos efectos, el proyecto define quienes no se considerarán independientes.

Se detuvo para hacer varias precisiones, ya que el proyecto se hace cargo de un vacío existente en nuestra legislación, incorporando una nueva regulación que tiene por objeto evitar que las universidades retiren excedentes por la vía de relaciones contractuales con personas relacionadas, estableciendo los mecanismos adecuados para que en caso de existir esas operaciones, se lleven a cabo en condiciones de equidad similares a las que prevalecen en el mercado. A mayor abundamiento, señaló que el proyecto establece que se entiende por personas relacionadas, siguiendo criterios de parentesco y relaciones

patrimoniales, tanto respecto de los miembros de la universidad, como de quienes la administran.

Siguiendo con su argumentación, agregó que las universidades, tanto privadas como estatales, sólo podrán efectuar operaciones con sus personas relacionadas cumpliendo determinados requisitos, cualquiera sea el monto, naturaleza, objeto o condición de habitualidad de la operación.

A continuación, en lo referido a los requisitos que debe cumplir toda operación con personas relacionadas enfatizó lo siguiente:

a. Condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado a la fecha de su celebración.

b. Deberán ser aprobadas, en forma previa a su celebración, por la mayoría de los miembros del directorio u órgano de administración, debiendo excluirse de la votación aquellos miembros que tengan interés directo o indirecto en la operación de que se trate (Salvo aquellas que no superen 2000 UF). Precisó que se consideran las operaciones de igual naturaleza en un año calendario.

c. Tratándose de universidades no estatales, se requerirá además el voto favorable de la mayoría de los miembros independientes.

d. En el caso de las universidades estatales, se requerirá además el voto favorable de la mayoría de los miembros designados por el Presidente de la República.

e.Dejar constancia en acta del acuerdo del Directorio, y

f. Comunicar ésta información a la Superintendencia trimestralmente.

Siguiendo con su exposición, el ex **señor Ministro de Educación** hizo presente que las universidades, estatales o no, sólo podrán asociarse con sus directivos y docentes cuando la sociedad que constituyan cumpla con alguna de las siguientes condiciones: a) La sociedad tenga como giro el desarrollo de invenciones que puedan ser amparadas por una patente; b) El capital social inicial de la sociedad consista en una patente de invención y el giro de ésta sea su explotación. En este punto indicó que muchos académicos de excelencia tienen como motivación para quedarse en Chile, la posibilidad de llevar a delante inventos o nuevas investigaciones.

En otro orden de materias, expresó que se podrá perseguir la responsabilidad civil de los directores o miembros del órgano de administración que corresponda que hubieren aprobado la operación no ajustada a los requisitos, por el monto total de los perjuicios sufridos por la universidad.

Para estos efectos, los directores o miembros del órgano de administración que hubieren aprobado la operación, serán solidariamente responsables de los perjuicios causados.

Se deja constancia que el señor ex Ministro acompañó su presentación en un documento en formato power point, en el que se desarrolla su exposición. Dicho documento fue debidamente considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de éste informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

\- - -

A continuación, **el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio** señaló que a su parecer es un buen proyecto en general, que apunta en la dirección correcta, y por lo mismo manifestó su voluntad en orden a poder despachar este proyecto en un tiempo razonable, aunque sin apuros. En este sentido, también puso de relieve que con esta iniciativa se podría aspirar a que subsuma e incorpore varios otros que se están tramitando actualmente, tales como los contenidos en los boletines números 7.760, que regula los requisitos de funcionamiento de universidades no estatales en relación con el lucro, que prohíbe aportes estatales a entidades que persigan fines de lucro en la educación y 7.929 y 7.913, refundidos, sobre transparencia en materia de educación superior.

Sin perjuicio de lo anterior, consultó al señor ex Ministro de Educación sobre el estatuto jurídico de las universidades estatales, materia que estimó muy relevante. Sobre el particular, puntualizó que si bien no es un aspecto que forma parte de este proyecto, enfatizó que si, en cambio, esta iniciativa es esencial para que las universidades estatales cuenten con un estatuto jurídico, y ello es así porque según dijo, los aportes financieros que van a esos establecimientos tienen que tener ciertas contraprestaciones muy claras en materia de rendición de cuentas, gobiernos corporativos, información, objetivos y metas, entre otros aspectos.

Seguidamente, preguntó cuál sería el simil más cercano a una Agencia de Calidad en materia de Educación Superior, ya que a su parecer, uno de los grandes aciertos y logros de la ley Nº 20.529, de 2011, que establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, fue la creación de la Superintendencia para fiscalizar y la Agencia de Calidad, y en este sentido preguntó al Gobierno cual es la idea de la reformulación del sistema de acreditación de la Educación Superior y hasta

qué punto se podría crear un agencia similar a la ya existente para este nivel educacional.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Gómez** hizo presente que en materia de educación existe la sensación de existir una excesiva burocracia y por ello solicitó al ex Ministro poder contar con un esquema que permita entender en que consiste cada organismo e institución, ya que a su parecer debiera establecerse una institucionalidad pequeña pero fuerte, con suficiente potestad para hacer todo este trabajo de fiscalización. En este sentido, hizo presente que se están creando diversos organismos, que conllevan una complejidad importante, con las implicancias respectivas.

Asimismo, expresó que le parece interesante la alternativa de la fiscalización planteada por el Ejecutivo, pero puso de relieve su preocupación por una eventual falta de efectividad ya que, en su concepto, la dispersión de órganos que se plantea no producirá la efectividad requerida. Por ello, asimismo, solicitó información financiera del proyecto de ley en discusión.

En otro orden de ideas, señaló que el otro tema que le preocupa es el de aquellas personas que tienen intereses cruzados con las universidades que acreditan y preguntó si era posible resolverlo en esta instancia o en otra distinta.

El Honorable Senador señor Navarro, junto con compartir las inquietudes planteadas por el Honorable Senador señor Gómez, consultó al ex Ministro de Educación si dentro del presupuesto aprobado para el Ministerio de Educación para el año 2012 se contemplan los recursos necesarios para la implementación de la Superintendencia en estudio y si el proyecto recogía las sugerencias formuladas por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).

Formuladas las interrogantes descritas, enfatizó que lo importante es que la Superintendencia de Educación Superior no adquiera las características de ineficiencia de otras superintendencias como, señaló, es el caso de la Superintendencia de Servicios Sanitarios y la de Combustibles. En ese contexto, aseveró que la eficiencia de una Superintendencia depende de los recursos con los que cuente, de la calidad de los funcionarios y de las facultades que tengan. Añadió, además, que la única manera de contar con una Superintendencia realmente autónoma y capaz de realizar una fiscalización efectiva es que su constitución y facultades no dependan del gobierno de turno. Por este motivo, dijo no compartir el hecho que ella dependa del MINEDUC. Agregó, también, que es importante que se fijen las inhabilidades para quienes ejerzan las labores fiscalizadoras, de manera de impedir que se transformen en directivos de las instituciones fiscalizadas.

En otro orden de ideas, refiriéndose a la prohibición de efectuar publicidad engañosa indicó que el proyecto conduce a la interpretación que, en el evento de producirse una infracción de esta índole, los alumnos deberán concurrir a las dependencias de la Superintendencia respectiva y no al SERNAC como ocurre en la actualidad. De ser correcta esta interpretación, hizo hincapié en que habrá que incluir la posibilidad de entablar demandas colectivas.

Por otro lado, se refirió a las sanciones propuestas en la iniciativa legal para las instituciones de Educación Superior. Puntualizó que la pérdida del reconocimiento oficial de la universidad, así como la inhabilidad temporal de quien hubiere intervenido en la operación entre universidades y personas relacionadas, de conformidad a la redacción propuesta, son medidas bastantes relativas. Añadió que, en el caso en que ello ocurra, lo primero debiera ser resarcir los perjuicios causados.

En el mismo orden de ideas, planteó que en el caso de aplicarse multas ellas debieran ir en beneficio de algún aspecto relacionado con la educación superior, más que ir en beneficio fiscal, como sería, por ejemplo, destinar lo recaudado a un fondo de difusión en el cual tuvieran participación los estudiantes, permitiendo de esta manera la consolidación de sus derechos. Fundamentó su propuesta expresando que el objetivo de establecer sanciones es proteger a los estudiantes.

Por otra parte, preguntó al ex Ministro si el proyecto presentado tendría aplicación respecto de las universidades privadas y, de ser así, hasta qué punto se podría acceder a la información financiera real de esas casas de estudio más allá de lo que éstas publican actualmente en sus páginas web.

Con relación a la información financiera, destacó que la fiscalización debe ser efectiva porque, como lo ha demostrado el caso “La Polar”, los estados financieros son absolutamente alterables. Sobre el particular, enfatizó que es importante tener un alto número de fiscalizadores especialistas en la materia, porque de lo contrario habrá que contratar empresas auditoras y clasificadoras de riesgos, cuya credibilidad está en tela de juicio.

Solicitó, asimismo, que se adoptaran las medidas legales a fin de que estos fiscalizadores, al concluir sus labores, no se trasladaran a desarrollar sus labores a las casas de estudios fiscalizadas.

Finalmente, expresó su preocupación con lo establecido en el artículo 6° de la iniciativa legal y, en ese contexto, solicitó que fuera la ley la que definiera las obligaciones y facultades de los fiscalizadores y no un instructivo como se sugiere.

Asimismo, requirió que la Biblioteca del Congreso Nacional elaborara un estudio respecto de la figura del Superintendente, refiriéndose de manera detallada a la forma en que éste es nombrado en los países pertenecientes a la OCDE y al tiempo por el cual desempeña su cargo. En la misma línea, afirmó que el período de 4 años propuesto por el Ejecutivo no logra proporcionar la estabilidad que el cargo supone.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Cantero**, hizo presente su preocupación respecto del proyecto de ley en informe, toda vez que, consideró, se observa un énfasis fiscalizador y sancionador exacerbado que atenta en contra del verdadero sentido que debe inspirar a una Superintendencia. A mayor abundamiento, afirmó que ninguno de los problemas que enfrenta la educación superior chilena podrá ser abordados y solucionados a través de ella según se desprende del tenor de la redacción del proyecto de ley en estudio.

Argumentando su planteamiento, hizo presente que la iniciativa exige información financiera a las instituciones de educación superior y propone fiscalizar, pero sigue sin atender a lo realmente importante que es proporcionar información a los estudiantes respecto del número de alumnos matriculados en cada institución de educación superior, carreras existentes con sus respectivos títulos y grados, número de alumnos por carrera, campo laboral y remuneraciones a las que acceden sus titulados, medidas que permitirán, en definitiva, transparentar el mercado.

Agregó que el sesgo fiscalizador y sancionador sugerido por el Ejecutivo, puede llegar a ser incluso obstruccionista y aseveró que una Superintendencia, sin perjuicio de cumplir ese tipo de labores cuando se requieran, debe tener su énfasis puesto en transparentar e informar. Estimó que quizás lo ocurrido en los últimos años, en donde ha existido un abuso en materia de educación superior, haya conducido a alterar los acentos que deben ponerse en su elaboración, pero indicó que no debe transitarse de un extremo a otro. En consecuencia, hizo un llamado a revisar la redacción de la iniciativa.

Asimismo, consideró importante resguardar la privacidad de los datos involucrados, puesto que muchos de los que la iniciativa de ley exige poner a disposición de la Superintendencia de Educación Superior forman parte de la vida privada de las personas.

Por último, concluyó su intervención haciendo ver la necesidad de analizar con profundidad la iniciativa en informe, recordando que la información que se publique debe tener alguna utilidad para quienes tengan que decidir qué estudiar y dónde hacerlo, materias en las debe centrarse el rol de la Superintendencia.

A su turno, **el Honorable Senador señor Quintana** manifestó su acuerdo con la iniciativa legal ya que aunque pueden existir ciertas discrepancias en cuanto a su articulado, no hay dudas de que nuestro país requiere urgentemente la creación de una Superintendencia de Educación Superior.

Asimismo, concordó con las sugerencias de algunos parlamentarios en orden a que esta Superintendencia no debe ser igual a otras existentes, debiendo pensarse en un diseño distinto.

Asimismo, destacó que si bien la iniciativa legal desarrolla aspectos como la transparencia, deja de lado otros muy relevantes como son el financiamiento de la educación superior, la reforma al sistema de acreditación de la calidad y la modernización del sistema de gobiernos corporativos de las universidades estatales.

Con respecto al último punto pendiente, se dirigió al ex Ministro solicitándole que diera a conocer la aprensión del Ejecutivo respecto de los gobiernos corporativos de las universidades del Estado. Asimismo, pidió que explicara el fundamento que existe para incorporar directores encargados de velar por el cumplimiento de los fines encomendados a las casas de estudio estatales por parte de la sociedad.

Por otro lado, se detuvo en las sanciones contempladas en la iniciativa legal e hizo presente que ellas van en la línea que la ciudadanía espera. No obstante, dijo preocuparle que la medida más extrema, esto es, la revocación del reconocimiento oficial de la universidad, suponga infracciones graves y reiteradas dentro de un período consecutivo de 24 meses a las normas sobre operaciones entre universidades y personas relacionadas. Puntualizó que el plazo de dos años contemplado es demasiado largo y que esa excesiva tolerancia puede significar casi la mitad de la carrera de un estudiante. En razón de ello, expresó la necesidad de ser más estricto cuando una universidad se aparte de las normas legales, en especial, cuando lo que se propone evitar es el lucro.

Dijo, además, preocuparle los requisitos exigidos para la aprobación de las operaciones con personas relacionadas, puesto que, aseguró, permitirán seguir buscando los mecanismos para vulnerar la prohibición de lucro continuando con la práctica de las sociedades espejo.

En relación con el mismo tema, pidió que la Biblioteca del Congreso Nacional elaborara un estudio, en donde se analizara de manera comparada la regulación de las sociedades espejo en esta iniciativa en estudio y los proyectos en tramitación.

A continuación, el ex Ministro de Educación, señor Bulnes, respondió las dudas e inquietudes planteadas por los Honorables Senadores respecto de la iniciativa presentada.

En relación a la interrogante formulada por los Honorables Senadores señores Walker, don Ignacio, y Quintana respecto a incluir modificaciones a los gobiernos de las universidades estatales y al sistema de acreditación existente, puntualizó que, si bien ellos son temas que deben ser abordados en una iniciativa legal, lo cierto es que el Ejecutivo ha querido abocarse, por ahora, al proyecto de la Superintendencia, a fin de ir paulatinamente y de manera ordenada, implementado las reformas que requiere el sistema educacional.

En el mismo orden de ideas, aseveró que el plan del Gobierno es presentar el año 2012, una ley que regule las universidades estatales a fin de terminar con la burocracia existente en ellas, de permitirles un endeudamiento mayor al que conocen actualmente y de mejorar sus gobiernos universitarios. Añadió, en relación con esta última propuesta, que, de conformidad a los modelos universitarios comparados, se consideran gobiernos universitarios aquellos en donde se incorporan miembros externos encargados de cautelar que las universidades estatales cumplan el fin para el cual fueron creadas.

Respecto al sistema de acreditación vigente, hizo presente que la idea del Ejecutivo es presentar una iniciativa legal que lo modifique a mediados del año 2012. Precisó que esa reforma tendrá por misión, en primer lugar, regular los conflictos de intereses que afectan a las agencias acreditadoras y, en segundo, lograr que el sistema de acreditación no sólo tenga la mirada puesta en los procesos, sino también en los resultados logrados por las casas de estudio, de manera de evaluar de manera clara el valor agregado que genera para un estudiante asistir a una determina carrera en una institución concreta.

En segundo lugar, refiriéndose al comentario del Honorable Senador señor Gómez respecto de la burocracia generada por el Gobierno, explicó que el Ministerio de Educación maneja el 20% del presupuesto de la Nación, no obstante, la fragilidad institucional que arrastra no se condice con el nivel de responsabilidades que tiene a su cargo. Precisó que el Ejecutivo no ha hecho más que proponer medidas para fortalecerla, dentro de las cuales está la creación de la Superintendencia de Educación Superior. Destacó que la idea no es burocratizar el sistema, sino ir creando las herramientas para dar cumplimiento a las normas vigentes, situación que a la fecha no logra ser fiscalizada.

Dentro del mismo contexto, dijo no parecerle coherente que el país cuente con una Superintendencia para fiscalizar que los bancos cumplan con la obligación de devolver los dineros que les fueron

entregados por las personas y, sin embargo, no exista una institución similar para fiscalizar que los recursos puestos por los particulares o el Estado para la educación superior se destinen efectivamente a ello. A mayor abundamiento, enfatizó que es vital fiscalizar de mejor manera lo que ocurre en este sector de la educación que ha crecido enormemente en los últimos años, pero no así su regulación. Añadió que espera y trabajará en que el organismo sea lo más eficaz y eficiente posible a fin de que la temida burocracia no tenga cabida en él.

En tercer lugar, respondiendo la pregunta formulada por el Honorable Senador señor Navarro, sentenció que el proyecto supone $1.700 millones anuales, suma que se cubrirá con los recursos aprobados para la Partida del Ministerio de Educación y, en caso de ser ellos insuficientes, se obtendrá del Tesoro Público los dineros para financiar su puesta en marcha.

En cuarto lugar, se hizo cargo de las inquietudes del Honorable Senador señor Cantero, en orden a que la iniciativa pone sus énfasis en el rol fiscalizador dejando de lado aspectos trascendentales como son la transparencia y la información. Sobre el particular, dijo compartir el hecho de que se requiere mayor información respecto de las carreras presentes en el mundo de la educación superior, de las remuneraciones que alcanzan los egresados y el campo laboral, entre otras. Sin embargo, precisó que en ello el MINEDUC ya está trabajando y la aludida información estará disponible a partir del 21 de diciembre del año 2011.

Continuando con el análisis de la intervención referida, sostuvo no compartir la crítica en orden al énfasis fiscalizador puesto en el proyecto. Aseveró que la iniciativa en estudio no pretende perseguir ni ahogar a las casas de estudio, sino simplemente fiscalizar que se dé cumplimiento a las normas vigentes, entre ellas la que prohíbe el lucro en la educación superior.

Con relación a este último punto, solicitó que la Comisión oyera no sólo la opinión de los rectores de las distintas casas de estudio, sino también la de expertos jurídicos, a fin de fortalecer el proyecto de ley propuesto.

Fuera de ello, destinó parte de su tiempo a las auditoras, objeto de fuertes críticas en la intervención del Honorable Senador señor Navarro. Respecto de ellas, señaló que si bien han quedado al descubierto sus debilidades en los últimos meses, no es menos cierto que aparecen como herramientas eficaces que se suman al sistema evitando situaciones fraudulentas, tal como lo ha demostrado la historia de las mismas.

Asimismo, se detuvo en la independencia del Superintendente de Educación Superior y su vinculación con el Gobierno de turno, otros de los puntos planteados por el Honorable Senador señor Navarro. Al respecto, consideró que, si bien todos los temas son susceptibles de analizarse y perfeccionarse cuando se discuta en particular la iniciativa legal, ellos no constituyen actualmente el centro de las críticas hacia estas instituciones.

Concluyó su intervención deteniéndose en la propuesta del Honorable Senador en orden a incorporar dentro del sistema de sanciones multas que apunten a un destino específico. En este punto, remarcó que si bien la discusión puede llevarse a cabo, las multas con destino tienden, en general, a generar incentivos incorrectos, puesto que se les otorga tanto valor al fin al cual van adscritas que provocan una distorsión de incentivos al fiscalizar, motivo por el cual, explicó, el MINEDUC se inclina por la idea de que vayan a un fondo general, de manera de que no existan dudas respecto de la razón por la cual se aplica la multa.

- - -

II.- EXPOSICIONES DE LOS INVITADOS Y DEBATE EN LA COMISIÓN RESPECTO DE ELLAS

Como se indica al inicio de este informe, y con el objeto de tomar conocimiento de las observaciones de los principales actores sociales respecto del proyecto en informe, la Comisión recibió a diversos invitados. Los planteamientos que ellos formularon se transcriben a continuación, como asimismo, el debate que ellos originaron en el seno de la Comisión.

1) El Rector de la Universidad Santo Tomás, señor Jaime Vatter, expresó su apoyo a todas las medidas que se implementen en pro de una mayor transparencia, y en este mismo sentido dijo que la Superintendencia constituye una herramienta fundamental para incrementar ese objetivo en el sistema en general, verificando que las instituciones de educación superior hagan pública la información necesaria para que los estudiantes escojan fundadamente donde formarse y la sociedad pueda escrutar la seriedad de su quehacer, asegurando que den un riguroso cumplimiento a las normas jurídicas que las rigen.

En cuanto a los objetivos de esta nueva institucionalidad, en especial sobre la función de verificar que las instituciones mencionadas entreguen la información que la ley les exige y la pongan a disposición del público, hizo presente que se hace necesario que el levantamiento y difusión de la misma se realice a nivel regional, a fin de establecer claramente las particularidades de cada una de éstas ya que en su caso, la institución que dirige tiene presencia a nivel nacional y si solo se

muestran promedios nacionales se produce una distorsión, porque dijo que la realidad de una región y otra son muy distintas a las de mayor población, de manera que los datos de empleabilidad y puntajes PSU entre otros, no son comparables, y dijo que ocurre lo mismo con la información sobre la caracterización de los alumnos.

En el tema de la confidencialidad, señaló que si se va a publicitar tanta información, le parece muy pertinente que se establezca esta obligación, pero espera que estén claramente establecidos los mecanismos de confidencialidad de la información que se va a entregar. Hizo presente que de acuerdo a su análisis, ellos existen, pero es importante que no se pierdan y que se puedan perfeccionar.

Dentro de este mismo tema, destacó que en relación con la información que se solicita, se visualizan tres instancias requiriendo información similar sobre alumnos, docentes, recursos, infraestructura y situación patrimonial, entre otras, a la Comisión Nacional de Acreditación; a la Superintendencia y a la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, y por ello dijo que sería bueno evitar de alguna manera las duplicidades que se puedan producir, idealmente que sea un solo organismo el que recabe la información.

Refiriéndose al objetivo de corroborar que no se efectúe publicidad engañosa, manifestó que le parece muy bien que se consagre una normativa al respecto. Sin embargo hizo presente que en este punto lo que le llamó la atención es que se establece una nueva figura al tener la Superintendencia la atribución de aplicar sanciones penales, lo que generalmente no está dentro de las atribuciones de otras superintendencias sino que más bien ello es rol de tribunales de justicia.

Sobre este punto en particular, recalcó que existe un doble sistema de sanciones en caso de entrega de información incompleta o inexacta por parte de las instituciones de educación superior, por cuanto se contemplan mecanismos punitivos tanto en el proyecto de Superintendencia como respecto del Ministerio de Educación en la ley que establece un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior (art. 52 de la ley Nº 20.129).

En relación con los otros objetivos de la Superintendencia, que consisten en que sus prestaciones no se subordinen al cumplimiento de obligaciones no estipuladas en los contratos celebrados con los estudiantes y que se cumplan las normas que regulan las operaciones con personas relacionadas, como asimismo, la de formular cargos y aplicar sanciones a las instituciones que cometan infracciones en tales materias, manifestó su completo acuerdo, sin efectuar más observaciones.

En relación con la modificación que se propone de la ley Nº 20.129, que eEstablece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en el sentido de ampliar y perfeccionar la información que las instituciones de educación superior deben entregar a la División de Educación Superior del Ministerio respectivo, indicó que es primordial la definición de calidad ya que establece el referente de acción, y en general comentó que nunca se ha llegado a una muy exacta, habiendo una que es la de la UNESCO[3] que a su parecer debiera ser la utilizada.

Insistió en que se deben aclarar ciertos casos de duplicidad de funciones con organismos actuales y que según su punto de vista, se debieran unificar funciones en la Superintendencia, ya que planteó que el rol general de verificación y promoción de la calidad de las universidades, Institutos y los Centros de Formación de Técnica hoy en día involucraría principalmente a la Comisión Nacional de Acreditación (art. 6 Ley 20.129) y la nueva Superintendencia de Educación Superior que se crea.

En este mismo orden de ideas, señaló que dado que la Superintendencia, la Comisión Nacional de Acreditación y el Ministerio tienen atribuciones para dictar instrucciones generales en materias vinculadas con la calidad de la educación, lo que puede ocurrir es que se provoquen duplicidades, traslapes o incluso criterios contradictorios sobre una misma materia.

Con respecto a lo que se plantea en orden a regular las operaciones de todas las universidades con personas relacionadas, de modo que esa vía no sea empleada para obtener los beneficios económicos que la ley prohíbe, y exigir que todas las universidades que no pertenezcan al Estado incorporen en sus directorios u órganos de administración a por lo menos tres miembros independientes, lo que supone una modificación a la Ley General de Educación, señaló que le parece muy pertinente y se manifestó de acuerdo con ello, e incluso agregó que los miembros independientes deberían estar en todas las instituciones y no solamente en las que no pertenecen al Estado.

Continuando con su análisis, hizo algunas consideraciones adicionales acerca de la calidad y los aranceles de

---

[3] "La educación de calidad para todos, es entendida como un bien público y un derecho humano fundamental que los Estados tienen la obligación de respetar, promover y proteger, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso y apropiación del conocimiento. OREALC / UNESCO Santiago (2007) www.unesco.cl.
Principales consideraciones: Relevancia-Pertinencia-Equidad. Asimismo, al tratarse de un asunto sujeto a la acción pública, se presentan dos aspectos operativos centrales también objeto de una mirada desde el derecho: Eficacia-Eficiencia. "Definición de la UNESCO sobre Educación de Calidad", Atilio Pizarro Jefe Sección de Planificación, Gestión, Monitoreo y Evaluación OREALC/UNESCO Santiago.

referencia y puntualizó que dado que el tema de la calidad va a estar en la Comisión Nacional de Acreditación en algunas materias y en la Superintendencia en otras, insistió en que se debe ser claro respecto de lo que se entiende por calidad y también cuál va a ser el ámbito de competencia de cada una de estas instituciones. Sobre los aranceles de referencia, sugirió que estén entregados a la definición de la Superintendencia, entendida como un organismo técnico de manera que no estén sujetos a otras interpretaciones del Ministerio.

Por último, dijo que a su parecer la Superintendencia debiera considerar el rol que ella debiese cumplir en el tema de los recursos públicos aportados a las instituciones de Educación Superior, ello por cuanto hoy en día las instituciones estatales son fiscalizadas por la Contraloría General de la República, pero hay otras que reciben recursos públicos que son de libre disposición, respecto de las cuales no hay un control radicado en este nuevo organismo.

Cerrando su intervención destacó que considera que el proyecto apunta bien al objetivo de la transparencia, en especial en el tema de las operaciones con personas relacionadas y remarcó la necesidad de contar con una definición de calidad y de evitar duplicidades.

2) El Rector de la Universidad de las Américas, **señor José Pedro Undurraga,** expresó su concordancia con los juicios anteriormente emitidos, y señaló que a su parecer el proyecto de ley es bueno porque permite que los postulantes y sus familias accedan a mayor y mejor información que resulta fundamental al momento de tomar una decisión cuyos efectos son para toda la vida, y no sólo eso, sino que dijo que dispondrán de información homogénea, simultánea y comparable, de manera que su decisión será más informada. Agregó que es bueno porque la existencia de un organismo público con facultades fiscalizadoras y sancionatorias, permite mejorar la capacidad de verificar que las instituciones educativas cumplan las normas que las regulan, lo que en su opinión redundará en la confianza que la sociedad debe tener en sus instituciones universitarias.

En cuanto a los aspectos formales del proyecto, enfatizó que el artículo 1º es más bien impreciso por cuanto no define exactamente el objeto de la Superintendencia, por lo que sostuvo que en este punto, el proyecto es equívoco, y a mayor abundamiento dijo que los artículos 1° y 2°, que definen a la Superintendencia, evitan determinar su objeto, haciendo un reenvió al artículo 3° que a su vez define una confusión entre atribuciones y objetivos. Sobre este particular indicó que a su parecer esto puede mejorarse sustancialmente.

Continuando con su intervención, hizo notar que la letra G del artículo 3° faculta a la Superintendencia a: “Aplicar e interpretar

administrativamente las normas legales y reglamentarias cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar, e impartir instrucciones fundadas de general aplicación a las instituciones fiscalizadas con relación a dichas materias, sin perjuicio del ejercicio de las facultades propias del Ministerio de Educación", y señaló que si bien es típico de estos organismos el llenar los vacíos o interpretar la voluntad del legislador, hizo hincapié en que a su parecer, hay demasiada ambigüedad en las reglas que los rigen las que también son muchas, y por ello manifestó su preocupación en orden a que la nueva normativa tienda a eso mismo, al entregar nuevamente la interpretación al órgano administrativo.

En relación con las interrupciones en las actividades en las universidades, en el proyecto se hace extrema reserva en el sentido de precaver que cuando los funcionarios de la Superintendencia concurran a la Universidad, no podrán impedir el normal desarrollo de las actividades docentes de la institución de que se trate, pero en este sentido indicó además que esas no son las únicas actividades que se realizan en dichas instituciones, de manera que la idea es que se tenga el mismo cuidado con todas ellas.

Sobre el tema de las infracciones y sanciones, comentó que le parece que el artículo 28, letra d) que sanciona con: "La revocación del reconocimiento oficial de la Universidad", contiene una excesiva severidad ya que no se pone en la situación del estudiante, y de aplicarse esta sanción, inmediatamente se le deja en una situación muy compleja, por lo que en este sentido sugirió que el proyecto pueda contemplar un mecanismo similar a los que existen en otras legislaciones reguladas como la eléctrica y la sanitaria, en que para el caso que se le quite la concesión a una institución, es otra la que la releva y no hace desaparecer la propia institución.

En lo que dice relación con las modificaciones al Sistema Nacional de Información de Educación Superior (artículo segundo, reemplaza artículo 50 de la Ley de Aseguramiento de la Calidad), aseveró que para cumplir los objetivos de mayor información y transparencia que el proyecto plantea, es fundamental que los criterios de homologación de la información requerida por el MINEDUC y la Superintendencia sean únicos y eficaces, de forma de hacer la información comparable entre entidades. A este respecto, destacó que los criterios con los cuáles se requerirá la información no quedan claros en el proyecto de ley, y más bien le parece que es un poco reactivo.

Refiriéndose a la figura de los Directores Independientes contemplados en el artículo 3º, artículo 53 letra a) y 66 letra d) y a las personas relacionadas, subrayó que a su parecer esta figura tomada de la Ley de Sociedades Anónimas se ha llevado un poco al extremo en este proyecto, en cuanto se les otorga derecho a veto, lo que

eventualmente puede trabar el funcionamiento de una institución. En este sentido, afirmó que dicho poder desnaturaliza la institución de los directores independientes, además que consideró suficiente la normativa actual, ya que de mantenerse estas atribuciones, la norma puede transformarse en algo impracticable, dada la complejidad de las relaciones que se dan en el ámbito universitario.

Comentando el artículo 66 A en relación al 66 D sobre operaciones con personas relacionadas que señalan: "Las Universidades sólo podrán efectuar operaciones con sus personas relacionadas, cumpliendo con los requisitos de este párrafo, cualquiera sea el monto, naturaleza, objeto o condición de habitualidad de la operación", dijo que el monto de dicha operación debe fijarse con precisión, ya que tal como está la norma es demasiado amplia y a su juicio también corre el riesgo de ser impracticable.

Continuando con el desarrollo de este punto, hizo presente que las personas relacionadas están enumeradas en el artículo 66 letra B, entre las cuales se contempla a los directivos, miembros o socios de las respectivas corporaciones, cónyuges y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, entre otras varias. Sin embargo, enfatizó que dentro de las categorías descritas de personas relacionadas a una universidad no se considera a los docentes ni sus asociaciones sean éstas mercantiles o no, siendo ésta última categoría la única objetiva, cuestionada y objeto de pronunciamiento de los Tribunales, que ha sido utilizada en algunas universidades para contravenir la ley.

En cuanto a las presunciones que configuran una operación con relacionados a que hace referencia el artículo 66 D, en sus letras c) y d), señaló que ellas son poco precisas al utilizar conceptos como "negocios en común" en vez de "sociedades" y emplear la expresión "relaciones comerciales o profesionales", todos los cuales requieren de mayor precisión a su parecer, porque tal como están son criterios demasiados amplios.

Finalmente, aseguró que a pesar que esta normativa les restará flexibilidad y rigidizará algunos procesos, la UDLA se encuentra preparada para desenvolverse adecuadamente en este escenario, por cuanto hace unos años – no sólo porque la Ley lo exige sino también por propia convicción- la Institución ha aplicado una serie de normas internas que regulan varios aspectos que hoy están en discusión para la puesta en marcha de la Superintendencia de Educación Superior.

Cabe consignar que ambos invitados acompañaron sus presentaciones en un documento en formato power point, en el que se desarrolla su exposición, los que fueron debidamente

considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de éste informe, copia de los cuales queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

Concluidas las exposiciones, **el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio,** comentó que sin duda alguna el tema de fondo es el tema académico y la calidad de la educación superior, lo que inevitablemente remite al sistema de acreditación, respecto del cual aseguró que existe bastante consenso para reformularlo.

Señaló que comparte con los expositores la sugerencia de evitar duplicidades con el fin de impedir que se produzca una situación engorrosa, como asimismo, que se deben hacer ciertas precisiones tales como definir calidad y personas relacionadas entre otras, para evitar que se afecte el sentido y espíritu de un proyecto como el que se está discutiendo.

En este mismo sentido, en cuanto al tema de fondo, preguntó a los expositores acerca de las medidas que en este momento están tomando por la transparencia (al margen de la ley), en cuanto a la información académica, financiera y patrimonial.

En segundo lugar, comentando el tema de las personas relacionadas, dijo que ello tiene relación con las sociedades espejo, y sobre el particular recalcó que la ley es bastante clara a este respecto y por ello afirmó que se sabe que eso se burla, lo que definió como una mala práctica, y volvió a consultar a los señores Rectores respecto de lo actualmente se hace entorno a estos temas en sus instituciones.

En tercer término, sobre la publicidad engañosa, hizo una distinción entre los conceptos, y por esta razón refiriéndose al primero de ellos preguntó a los señores Rectores cuánto es lo que se gasta en publicidad en sus respectivas casas de estudio y cuál es la cifra que se utiliza para investigación. Finalmente, preguntó cuáles medidas adoptaban en las respectivas universidades a fin que la publicidad que se transmite cumpla con estándares éticos con rigor de apego a la verdad de la educación que se imparte en la respectiva institución.

A continuación, **el Honorable Senador señor Gómez** consulto acerca de cómo se determina el valor de los aranceles, y cuál es la diferencia que hay entre los que tienen las universidades del Estado, en comparación con el de las instituciones privadas. En este sentido calificó como muy pertinentes las preguntas del Honorable Senador señor Walker, don Ignacio, en cuanto a que es necesario saber cómo se ocupan los recursos, aunque ellos se obtengan por la via privada.

El Honorable Senador señor Navarro preguntó cómo se autorregulan las instituciones privadas y en especial aquellas representadas por los Rectores presentes, ya que según dijo los mecanismos que va a introducir la Superintendencia son muy importantes ya que ellos dicen relación con prácticas que las instituciones privadas han tenido. En este sentido, también preguntó si respecto de este tema han tenido reclamos y en caso afirmativo, cuál ha sido la resolución de los mismos.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Quintana** se refirió al proyecto diciendo que a su parecer éste carece de estructuras globales que si existen en materia de enseñanza básica, y por ende, no cumple a cabalidad con la regulación requerida, por cuanto primero se debe tener certeza respecto de aquello que requiere regulación. En un sentido similar, dejó ver sus dudas en relación con que si ésta legislación permite o no, eliminar el lucro en la educación o más bien lo relativiza, ya que incluso conforme a lo planteado en una de las exposiciones, se hace la comparación con las sociedades anónimas, en circunstancias que a su juicio esto no debiera ser comparable, ya que la normativa se supone busca lo contrario.

En el mismo tema, sostuvo que la independencia de los directores puede quedar en tela de juicio, si se considera que es la propia corporación la que los genera a diferencia de lo que ocurre en las sociedades anónimas que son realmente externos.

Sobre el tema del levantamiento de la información, señaló que comparte las aprehensiones de los expositores, en el sentido que tal como están las cosas, se va a tener a varios organismos requiriendo la misma información, lo que a su juicio debe ser centralizado, además de considerar una mayor independencia para la Superintendencia respecto del Ejecutivo.

Finalmente, afirmó y compartió con el señor Vatter, el hecho de que la calidad no aparece definida, por lo que señaló que al proyecto le falta un mayor vínculo con calidad, por lo que estimó que la iniciativa de ley terminará siendo una respuesta a la demanda del lucro.

La Honorable Senadora señora Von Baer manifestó su especial interés en relación con la situación que se produce cuando se revoca el reconocimiento oficial a una institución, y consultó al Ejecutivo lo que ocurrirá con los alumnos afectados por ello y si esta situación está regulada de alguna forma, porque puede que en razón de esto algunas familias queden con el proceso educativo de sus hijos truncado.

A continuación **el señor rector de la Universidad Santo Tomás**, respondiendo al Honorable Senador señor Walker, don

Ignacio, acerca de la transparencia, indicó que su institución es parte de un gran conglomerado internacional de educación y toda su información financiera es auditada desde larga data por una institución externa, cuyos resultados son enviados al Ministerio de Educación y a otros organismos. Afirmó que lo mismo ocurre con la información académica que se está enviando constantemente a los respectivos organismos de manera que siempre está disponible.

Haciéndose cargo de la consulta sobre transacciones con personas relacionadas, dijo que al ser parte de un conglomerado, efectivamente tienen dichas operaciones, pero que siempre se han realizado a precios de mercado, habida consideración que la universidad por ley no puede tener fines de lucro, pero en cambio sus institutos profesionales y centros de formación técnica, si pueden.

En el tema de la publicidad, afirmó que su institución en el nivel universitario es eminentemente docente, con poca investigación e inversión en este tema, ya que se privilegia la docencia y sólo en las remuneraciones de la planta académicas se va la mitad de sus ingresos. Dijo que el 5% se utiliza en publicidad, que equivale aproximadamente a $3.500 millones de pesos, para todo el conjunto de Santo Tomás que comprende a más de 27.000 alumnos.

En relación con la determinación de los aranceles, manifestó que, al estar orientada su institución a alumnos de niveles socioeconómicos medio y medio bajo, siempre han estado por debajo del promedio del sistema. Si se compara con los aranceles de las Universidades que pertenecen al CRUCH, aseguró que sus aranceles son inferiores.

Por último, se refirió a la pregunta sobre autorregulación que planteó el Honorable Senador señor Navarro, y sostuvo que ella no existe, pero que, sin embargo, no se encuentran sin regulación.

A su turno, **el señor Rector de la Universidad de las Américas** compartió con el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio, que el tema final e importante es el de la calidad. No obstante, hizo presente que uno de los problemas más graves que existe es que se tiende a confundir el concepto de calidad con el de excelencia, lo que es muy importante de definir, por cuanto actualmente se usan como sinónimos sin serlo.

Con respecto al tema de la transparencia, señaló que los requerimientos han ido cambiando, por lo que su institución tratará de subir toda la información antes de una exigencia por parte de la autoridad. En este mismo orden de ideas, destacó que en el caso de su institución ya se incorporó a la página web su plan estratégico, su autoevaluación en el tema de acreditación y que continuarán publicando información relevante.

Siguiendo con sus planteamientos, dijo que como institución parte de un conglomerado internacional, es de público conocimiento que tienen operaciones entre los miembros del mismo conglomerado, pero a precio de mercado y cuidando la forma, ya que hizo presente que cuentan hace muchos años con directores independientes, siendo los contratos aprobados por el Directorio, en el contexto de la norma que actualmente se discute y que pretende aprobarse. En este sentido, sostuvo que su institución tiene auditorías locales e internacionales.

Respecto del tema del gasto en publicidad, hizo una distinción en cuanto a la administración anterior, y en este sentido sostuvo que actualmente éste se ha reducido fuertemente alcanzando a los $900 millones de pesos aproximadamente, para una institución de 28.000 alumnos, que tiene presencia en 4 ciudades del país.

Sobre las medidas adoptadas en el tema de la publicidad engañosa, hizo notar que ellos se orientan a entregar información a fin que el estudiante tome la mejor decisión, y por ésta razón ponen en ella justamente las cosas que tienen que ver con la academia, con información relevante, además que dijo que existe un comité interno que visa todo lo que se hace en materia de publicidad, además de pasar por su propia revisión.

En materia de aranceles, puso de relieve el hecho que la Universidad de las Américas está orientada a ser una institución de acceso universal, con los aranceles más baratos del sistema.

Respondiendo a la consulta del Honorable Senador señor Navarro, dijo que en algún momento su institución tuvo el record en materia de reclamos, pero que sin embargo en los últimos tres años ellos prácticamente no han existido.

Por último, insistió en lo exagerado del castigo de la revocación del reconocimiento oficial a la universidad, previsto en el proyecto de ley y solicitó se pudiera entregar alguna respuesta el respecto.

El Honorable Senador señor Gómez estableció que existen varias diferencias de opinión, y la suya es que la educación es un bien público donde el Estado tiene varias obligaciones que cumplir, y expresó su preocupación en cómo pueden existir tantos elementos de control y realizar transacciones millonarias, obteniendo cuantiosos recursos, si se supone que esas instituciones no tienen fines de lucro.

En este mismo orden de consideraciones, **el Honorable Senador señor Quintana** señaló que a su parecer el tema de fondo es el de las personas relacionadas, y desde ese punto de vista afirmó que lo que está permitido hoy en día es la reinversión de las utilidades en

fines académicos, de investigación, becas u otros. Por lo planteado, preguntó a los expositores como podrían funcionar sus respectivas instituciones si la propiedad de las mismas pertenece a fondos de inversión extranjeros, y en este sentido dijo que le cuesta asumir que ellos no tengan fines de lucro, lo que a su parecer es de vital importancia, por lo que insistió en preguntar cuál sería el escenario si no existieran las personas relacionadas y las llamadas sociedades espejo.

Contestando lo planteado por el Honorable Senador señor Quintana, **el señor Rector de la Universidad Santo Tomás** dijo que su institución representa un conglomerado, del cual una parte corresponde a la universidad, que es sin fines de lucro y cuyos excedentes se reinvierten en la misma institución y también en becas. Añadió que, en su momento, se transó la empresa Santo Tomás S.A., que es dueña del I.P. Santo Tomás, del C.F.T. Santo Tomás y de los Colegios Santo Tomás. Agregó que tanto el IP como el CFT Santo Tomás son los sostenedores de la universidad, que no tiene fines de lucro, a diferencia de los establecimientos mencionados anteriormente que si lo poseen. Asimismo añadió que también existe una inmobiliaria que es la que arrienda los edificios y que tiene una rentabilidad normal, por lo que hizo presente que lo que se transa es la sociedad anónima que es la dueña de estas instituciones.

Ante la pregunta de cómo funcionarían sin sociedades espejo, dijo que probablemente la inmobiliaria tendría que ser un tercero independiente, dejando la parte académica separada, teniendo que ser administrada la parte inmobiliaria por estos fondos de inversión o aseguradoras, pero dijo que piensa que al final se tendrá un sistema con instituciones estatales y otras religiosas o filántropas.

A su turno, **el señor Rector de la Universidad de las Américas** sumándose a lo planteado y contestando la pregunta del Honorable Senador señor Gómez, sostuvo que lo que se compra en las transacciones a las que él se refirió, evidentemente no es la universidad, que claramente no tiene dueño y no puede venderse, lo que a su juicio es necesario recalcar ya que en la discusión tiende a olvidarse que ellas están constituidas por ley como corporaciones sin fines de lucro y, por tanto, no tiene propietarios.

En este mismo orden de cosas, explicó que actualmente el sector privado tiene hechas inversiones por aproximadamente un 20% del PIB, y ello porque dada la restricción legal, ellas crecieron sobre la base de las garantías de familia que fueron las que iniciaron las universidades por el año 1981. Sostuvo que generalmente estas familias no hicieron una contribución al interior de la universidad de los bienes físicos, sino que se los quedaron como propios, por tanto el día que hubo alguna transacción, esta operó sobre el patrimonio individual de las personas. Según

lo descrito, señaló que lo que se transa son activos que están fuera de la universidad.

Siguiendo con su análisis, respecto de los fines que han tenido los fondos obtenidos, éstos en general se reinvierten en su totalidad, y sostuvo que si bien gastan aproximadamente $900 millones de pesos en publicidad, también gastan más de $5.500 millones en becas focalizadas en las personas de buen rendimiento académicos en los Colegios.

Sobre el tema de las sociedades espejo, indicó que no todas las universidades arriendan su infraestructura y en el caso de su institución ésta si la arrienda porque cuando se produjo la transacción la infraestructura era la que estaba ocupando la universidad por un contrato a largo plazo, y además era la que se requería. No obstante lo anterior, dijo que se arrienda a precio de mercado, independientemente de quien sea el dueño y con ello no se está inmovilizando la cantidad de capital necesario para la gestión educativa, realizándose una inversión con una rentabilidad de mercado (rentabilidad inmobiliaria).

Desarrollando este punto, puntualizó que su institución tiene un canon de arriendo muy elevado, pero ello obedece a que en infraestructura y equipamiento se invierten US$10 millones anuales, y las tasas son bastante buenas, pero a este respecto destacó que en el tema de información tienen la complicación que cuando se les incorpora a los ranking no se hace la salvedad que su institución funciona en tres turnos por cuanto el 40% de sus estudiantes son adultos que trabajan y que vienen por primera vez a la universidad a obtener su pregrado, y en este sentido su universidad es la principal proveedora de servicios educacionales para los trabajadores.

Para finalizar, dijo que a su parecer el sistema sin sociedades espejo operaría en materia inmobiliaria transfiriendo dicha empresa a un tercero, y en materia de otros servicios cree que pudiera haber más problemas, porque los controladores de su institución son una empresa educacional que solo se dedica a educación en el mundo y que tiene fines de lucro, por lo que salir a comprar algunos de los servicios que prestan fuera de la universidad implica elevar el costo al triple, de manera que cree que lo que pasaría es que ciertos servicios serian de peor calidad, de manera que existe un peligro potencial en esta materia.

En esta mismo contexto de debate, **la Honorable Senadora señora Allende** expresó tener otra visión sobre los puntos expuestos, y adhirió a las palabras del Honorable Senador señor Gómez, en el sentido que también tiene muchas dudas ya que ambas instituciones han tendido transacciones millonarias, por lo que le pareció sorprendente las cifras que se han conocido, y dijo no entender que la universidad no tenga

fines de lucro, en tanto que el patrimonio inicial invertido en ella se incrementó por lo menos una diez veces.

Señaló que a su juicio se está frente a un problema mayor, y por ello dijo esperar que este proyecto no sea una forma de lucro encubierta, sino que aborde de una vez el tema del lucro que debiera estar prohibido, pero que sin embargo es claro que existe en formas diversas, teniendo un costo tremendo para las familias que quedan endeudadas, además de tener aranceles que son altísimos y patrimonios que crecen en forma desproporcionada entre la inversión original y lo que se transa actualmente, e incluso destacó que le cuesta pensar que una universidad sea “sólo docente”, ya que esto implica que no es más que “una productora”.

Por otra parte, dijo que se tiene desconfianza ya que a su parecer cree que se hacen muchas operaciones respecto de las cuales no se ha tenido ninguna capacidad de regulación, por lo que han surgido al alero de las omisiones y lo dramático de esto es que lo han pagado los alumnos y su familias, por lo que dijo que ya es tiempo de regular, transparentar e impedir el lucro.

Finalmente, hizo presente que espera que el instrumento en discusión cumpla el objetivo para el cual fue ideado y no sea sólo una forma de regulación, ya que en su opinión es muy necesario para el país que se tenga otra mirada en este materia, y sobre el particular puntualizó que incluso le causa dudas el tema de la publicidad, ya que si estas instituciones no tienen fines de lucro, no resulta comprensible el monto utilizado en publicidad.

El Honorable Senador señor Walker, don Ignacio comentó que en el mundo se ve una crisis de legitimidad de instituciones públicas y privadas, por lo que a su parecer lo que se está haciendo con este proyecto es una apuesta a la transparencia, q ue es una cuestión vital. En este sentido, expresó que lo que se pretende con este proyecto son cosas muy sencillas, como son transparencia, que se cumpla con la ley y auditorías entre otras.

Sobre el particular, consultó respecto de los fondos públicos que reciben, por cualquier concepto, las universidades representadas en la Comisión, si es que así ocurre.

Brevemente, **el Honorable Senador señor Navarro** preguntó por el monto y alcance de las becas que se otorgan a los estudiantes.

Acto seguido, **la Honorable Senadora señora Von Baer** dijo que lo que se quiere es fortalecer el sistema de educación

superior, pero se debe incluir tanto a las universidades privadas como también a las públicas, porque a su juicio es necesario tener la capacidad de no inclinarse en beneficio o en contra de ninguno de los dos sectores, ya que los problemas y deficiencias existen en ambos.

Sobre el particular, dijo que le parece sano que la mirada sea objetiva y clara, ya que planteó que se tiene un desafío importante tanto en la transparencia como en la calidad de la educación superior, para lo cual se debiera tener un sistema que realmente les garantice a las familias, que están recibiendo una educación que sea de calidad.

Refiriéndose a la transparencia dijo que ella era importante tanto en el sector público como en el privado, de manera que no exista desconfianza respecto del sistema en general.

De esta forma, concluyó, los temas que deben revisarse se concentran en la calidad, es decir, que cuando el estudiante o su familia invierten en educación, esta sea de calidad; y por ello cree que debiera existir también una categorización de universidades que sea conocida por todos.

Por último, **el señor Rector de la Universidad Santo Tomás** dijo que sus alumnos reciben fondos públicos via becas como la Nuevo Milenio y crédito con aval del Estado. Además dijo que han participado y ganado algunos fondos concursables.

El señor Rector de la Universidad de las Américas señaló que en el caso de su institución la situación es similar a la anterior, con la salvedad que ellos como institución no reciben ningún fondo público, y de sus alumnos la mayoría son sujetos de crédito con aval del estado y muy muy pocos sujetos de beca por cuanto ello exige puntajes de la prueba PSU y su institución no está en ese segmento, y en materia de gasto aproximadamente un 10% de los ingresos de la universidad se reparten en ello.

3) El Director del Centro de Estudios Públicos CEP señor Arturo Fontaine, citando la Ley General de Educación, recordó que ella dispone que las Universidades que no se creen por ley deben hacerlo conforme a los procedimientos establecidos en ella misma, y serán siempre corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, para el efecto de tener reconocimiento oficial.

Sobre el particular destacó que ellas efectivamente son corporaciones sin fines de lucro pero con características especiales, como por ejemplo el hecho que entregan títulos reconocidos por el Estado que no lo hacen otras corporaciones o fundaciones, y que además

pueden recibir donaciones en que se deducen hasta un 50% de impuestos y estudiantes que tienen derecho a crédito con aval del Estado, entre otras excepcionalidades.

Siguiendo con el desarrollo de sus ideas, hizo presente que en el proyecto de ley en discusión se propone modificar la Ley General de Educación con el objeto de regular las operaciones de todas las universidades con personas relacionadas, de modo que esa via no sea empleada para obtener los beneficios económicos que la ley prohíbe. En este mismo sentido, dijo que se incorporan a los directorios de dichas universidades 3 miembros independientes a fin de asegurar una mayor ecuanimidad en la toma de decisiones.

Establecido lo anterior, señaló que lo que pretende el proyecto es permitir que sociedades relacionadas con los controladores de la corporación sin fines de lucro, lucren a través de contratos celebrados con ella, siempre y cuando se cumplan algunas condiciones:

-la primera es una condición de fondo y que dice relación con el precio el que según el proyecto debe ser de mercado. (art. 66C). Agregó que el fundamento de esta tesis es que si por ejemplo el arriendo de un bien raíz de propiedad de los controladores de la universidad es arrendado por la universidad y el canon es el de mercado, entonces es indiferente para la universidad quién es el dueño del bien raíz.

-la segunda condición es de procedimiento, y es que dicha transacción con sociedades relacionadas debe ser aprobada por la mayoría de los directores y no pueden votar los directores que forman parte de la sociedad relacionada (art. 66D). Añadió que también debe aprobarla la mayoría de los directores independientes y que el fundamento es que estos directores independientes y quienes no tienen un interés económico en la celebración del contrato, darían garantías de ecuanimidad, es decir, podrán opinar con imparcialidad a la hora de determinar si el precio se ajusta “a las condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado.”

-un tercer elemento es que la Superintendencia tiene atribuciones fiscalizadoras en esta materia, de conformidad a los establecido en el artículo 3 letra d).

A continuación dijo que la pregunta de fondo es si el procedimiento establecido en proyecto en discusión da garantías suficientes para que se cumpla la ley, y dijo que a su parecer ello no ocurre, y explicó que el valor del mercado del arriendo de un campus universitario en un momento determinado siempre será una cuestión sumamente debatible, ya que en este supuesto, dijo que el gerente que depende de los controladores estará en ventaja respecto de la información y del tiempo, y

será de su interés satisfacer a su vez el interés de los controladores. En este caso, señaló que el gerente o la administración queda en situación de conflicto de intereses, por lo que cabe preguntarse cuál de ellos privilegiará, el de la universidad o el de los controladores, de quienes dependen sus bonos, remuneraciones y su puesto.

Luego se preguntó que motivaciones tiene los directores independientes para estudiar, informarse y contradecir la opinión de la gerencia, entonces sostuvo que ellos pueden estar en minoría en el directorio, ya que la ley dice que tienen que ser 3, en circunstancias que el directorio puede tener muchos más integrantes, entonces en ese caso se preguntó nuevamente si estarán dispuestos a decir que no, y planteó una serie de dudas a este respecto.

En suma, sostuvo que el procedimiento que se propone en el proyecto no asegura suficientemente el cumplimiento de la ley que prohíbe el lucro abierto y encubierto en las universidades, y agregó que a su parecer, por la via de sociedades relacionadas, seguirá ocurriendo lo que viene pasando por largo tiempo.

En virtud de todo lo anterior, preguntó por qué simplemente no se prohíben de manera tajante los negocios con sociedades relacionadas y así se evita toda esta complicada maquinaria de control y regulación. En este mismo orden de ideas, dijo que si se establece la prohibición en forma tajante, la reglamentación es del tipo prudencial y preventiva.

Acto seguido, agregó que el que no se haga de la forma planteada, obedece más bien a una razón práctica, ya que se le hace difícil pensar que pueda solucionarse la situación de descontrol, y fraude acumulado por décadas, y eso en su opinión es lo que ha llevado a buscar esta alambicada maquinaria reguladora que sin embargo, mantendrá las cosas como están.

Ante la situación descrita, dijo que es necesario analizar la estructura universitaria actual en su real dimensión, ya que lo que existe es una anomalía que requiere una solución especial. Por otra parte, señaló que la regulación hacia futuro debe ser evaluada de manera distinta, y sobre el particular dijo que su opinión es que sería más sano permitir la existencia de universidades con fines de lucro de manera abierta y legal, que pagaran impuestos de primera categoría y que no tuvieran derecho a recibir donaciones, ni fondos fiscales, de modo que fueran universidades iguales a cualquier empresa comercial, las que debieran coexistir con las universidades estatales y privadas, las que necesariamente, al recibir fondos públicos, debieran ser sin fines de lucro.

Finalizando su exposición, afirmó que esos tres tipos de universidad clarificarían la situación mucho más que el proyecto en discusión, que a su parecer genera un híbrido poco claro que no es lo que esperaba.

Se deja constancia que el señor Fontaine acompañó su presentación en un documento en formato word, en el que se desarrolla su exposición. Dicho documento fue debidamente considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de éste informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

4) El Subdirector Ejecutivo de la Fundación Jaime Guzmán, **señor Jaime Bellolio**, comenzó su exposición haciendo un análisis del sistema de educación superior vigente. Sobre el particular, señaló que desde el año 1983 a la fecha, se han sucedido una serie de cambios, dentro de las cuales una de las más notables ha sido el avance en cobertura, con equidad y sin excesivas regulaciones. Destacó que las universidades del Consejo de Rectores han ido creciendo en forma sostenida, y que las universidades privadas han crecido a una tasa aun mayor, especialmente a partir del año 2002-2003.

En este mismo sentido, subrayó que la creación del crédito con aval del estado significó que más jóvenes pudieran ingresar a la educación superior, además de eliminar una discriminación odiosa que se hacía entre los distintos alumnos, pero hizo presente que como Presidente de la FEUC, en el año 2003, ya era de la opinión que dicho crédito debía ser contingente al ingreso y con una tasa similar a las que existían para el crédito solidario.

Dentro del mismo contexto, señaló que los deciles más bajos han ido aumentando su participación en la educación superior, de manera que a su parecer, el acceso ha implicado mayor equidad y por esta razón mayores oportunidades, especialmente para sectores medios y medios bajos.

Sostuvo que el escenario descrito hace necesario tener claro el rol de la información, becas, créditos, deserción y duración de carreras. E este sentido, recalcó que pese a lo anterior, los recursos no son “iguales” para estudiantes de igual vulnerabilidad, por cuanto un estudiante del CRUCH recibe cinco veces más aporte que uno de CFT-IP ($1.721.563 v/s $360.104), cuando la mayor necesidad está en lo segundo. En esta misma línea, dijo que no es menor el tema de la rentabilidad de las carreras en las distintas instituciones, y para ello citó un estudio de la Fundación que representa y cuyos resultados están en el informe a disposición de los señores Senadores.

En esta misma línea, dijo que es necesario contar con una institucionalidad que entregue mayor información a los estudiantes, que hasta ahora no existe o que no es suficiente.

Continuando con la descripción del sistema, sostuvo que el ingreso promedio mensual del trabajo por años de escolaridad, experimenta un aumento de un 1 vez por enseñanza media, las personas que estudian en un CFT aumentan sus ingresos en 1,5 veces, en el caso de I. Profesional el incremento es de 1,9 veces, universidad 3 veces y si se realiza un post grado aumenta en 5 veces. No obstante lo anterior, dijo que estas cifras se referían a promedios que finalmente esconden lo que realmente ocurre, cual es que muchos jóvenes al ingresar a la universidad esperaban recibir un cierto nivel de ingresos que no llegó, y ello porque no existía información disponible, de manera que ese estudiante no podía tener ninguna idea acerca de cuál era la rentabilidad de la carrera que iba a estudiar en determinada universidad, entre muchas otras consideraciones.

En directa relación con lo anterior, afirmó que toda esa rentabilidad se conoce expost y hay problemas de deserción, ya que según lo planteó, de 100 estudiantes que ingresan a la Educación Superior, sólo 48 se titulan ya sea de una universidad o de enseñanza técnico profesional, y un 52% del total es deserción. Añadió que la deserción es mayor en CFT e IP y que la causa de ello radica en que cubren una población más vulnerable, que tiene menos información y más “costos no monetarios”, ya que muchos de ellos dijo, deben compatibilizar los estudios con sus propios trabajos.

Dentro del contexto de la educación superior en Chile, planteó la directa la correlación que existe entre la PSU y los ingresos. A partir de ello, se genera el problema de como seleccionar a los estudiantes para la educación superior, por cuanto la PSU debería poder seleccionar a los más talentosos para la universidad, sin embargo lo hace mal, ya que comparado con la PAA, la PSU tiene peor capacidad predictiva (Informe del Consejo Técnico Asesor del Consejo de Rectores), y a mayor abundamiento afirmó que la prueba de lenguaje tiene correlación negativa, es decir, mientras más mal le va a una persona en dicha prueba, mejor se supone que le iría en la universidad. En este mismo tema, señaló que la prueba actual ha aumentado la brecha socioeconómica entre estudiantes municipales y particulares pagados en, por ejemplo, 19 puntos en prueba matemática, y la razón de ello es porque como la PSU mide mayores conocimientos, que son pasados de mejor manera y con mejor cobertura en los particulares pagados, y como se miden menos habilidades, los perjudicados entonces son los estudiantes de escuelas municipales.

En el tema de la desigualdad, citó un estudio del profesor de la Universidad Católica Claudio Sapelli (pág.11 de la presentación), que da cuenta de que en los últimos 30-40 años, no ha habido

una evolución favorable en el promedio de la desigualdad en nuestro país, e incluso señalo que la desigualdad intergeneracional ha bajado. Para cerrar este tema, dijo que se ha avanzado enormemente en un acceso más equitativo, sin especiales regulaciones de instituciones, además que el CAE ha beneficiado enormemente a miles de jóvenes, pero debiera ser contingente al ingres. Asimismo que es efectivo que hay mayor deserción por necesidad de empleo y otros costos “no monetarios”, y que la PSU no mide lo que debería, y mide mal lo que debería y por último, la desigualdad por cohorte o conjunto, se ha reducido enormemente por el efecto de la educación.

Prosiguiendo con su exposición, se refirió al contexto global de la educación, y sobre el particular agregó que desde Atenas a la Ilustración, el fin de la educación era formar ciudadanos, personas libres, de donde se desprende la necesidad de la libertad de enseñanza, sin embargo en la sociedad actual, por sus complejidades, se ha puesto más acento en su fin instrumental en cuanto a lo laboral y productivo, no obstante no se debe olvidar que la formación de la persona (lo inicial) junto con la formación de herramientas útiles para lo productivo-laboral deben compatibilizarse. En este sentido, hizo presente que a su parecer lo segundo NO puede ser el único objetivo, de lo contrario se puede caer en la regulación para un modelo único de educación, por lo que la regulación también debe preocuparse de esto, es decir debe dar la flexibilidad para lo primero y compatibilizarla con lo segundo.

En esta misma línea de argumentación, dijo que a su parecer el futuro es el sistema de “college”, es decir, mayor formación general al inicio, y especialización al final, y ello entre otras razones porque hay evidencia de que quienes estudiaron en este tipo de enseñanza, obtienen mejores salarios por buena parte del inicio de sus empleos. (Malamud 2008). A mayor abundamiento, sostuvo que sólo en EEUU se estima que una persona cambia de trabajo entre 7 a 10 veces, y de “carrera” o “profesión” unas 3 veces durante su vida o trayectoria laboral.

En esa perspectiva, señaló que la Educación de futuro es un proceso continuo de entrada y salida, no un proceso discreto, por lo que en este sentido, nuestra estructura de títulos y grados ya está obsoleta, es muy rígida y muy larga, de manera que fijar una regulación para ello, significa que ella también quedará obsoleta. Dentro de este mismo contexto, agregó que una formación para personas más libres implica una mayor formación general, que debe tener mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios profesionales y laborales en una sociedad del conocimiento donde la persona y su capital humano son la clave, y más aún, si se pretende aumentar la escolaridad de la población, dijo que esto es mucho más compatible con aquello.

Con respecto al proyecto de ley, sostuvo que debe analizarse primeramente el funcionamiento de la nueva institucionalidad del Mineduc generada en el último tiempo, con el objeto de evitar duplicación de funciones y burocracia innecesaria.

En la parte final de su exposición se detuvo a hacer algunos comentarios específicos sobre el proyecto de ley.

En primer término, se refirió a algunas disposiciones contenidas en el artículo primero de la iniciativa, como la norma del artículo 3°, letra e) que dice relación con las operaciones con empresas relacionadas, en su opinión ya está descrito y tratado en art. 100 de Ley de Mercado de Valores, y la Superintendencia respectiva ya opera bien al respecto, por lo que sostuvo que desde su perspectiva no es necesario crear una nueva institucionalidad que se haga cargo de estas operaciones, sino que basta con que se aplique lo que existe actualmente y funciona bien. Sobre este punto, hizo hincapié en que las operaciones entre relacionados no está mal, lo que hay que evitar es abuso de ello y la falta de transparencia o su uso inadecuado. Insistió en que esto se informa en los estados financieros, y lleva muchos años en operación.

Respecto de la obligación contemplada en artículo 3, letra i) de poner información a disposición del público, señaló que este es un factor clave, por cuanto hay evidencia que cuando se da esta información y ella se simplifica y se sistematiza, por ejemplo en lo que tiene que ver con becas, créditos y otros factores relevantes para tomar la decisión de si acceder o no a una carrera en una institución en particular, puede aumentar el acceso de estudiantes más vulnerables y no perder capital humano y oportunidades. (Dynarski y Scott-Clayton, 2007. College Grants on a Postcard)

Sobre el artículo 6° que establece la denuncia de conductas abusivas o que no se impida el normal desarrollo de las actividades, comentó que a su parecer no queda claro cuáles son los límites, ni qué significa abuso, por lo que le pareció que una mayor delimitación o clarificación puede ser necesaria a este respecto.

Continuando con su análisis, se refirió al artículo 18, letra c) que señala que las universidades deben enviar semestralmente los estados financieros consolidados, y al respecto añadió que ellos deberían estar disponibles al público en la Superintendencia, tal como ocurre hoy en día en otras superintendencias como la de Bancos e Instituciones Financieras.

En cuanto al artículo 28, letra d) que establece la revocación del reconocimiento oficial a la institución, dijo que le genera dudas la situación de los estudiantes que ingresaron a una universidad

reconocida por el Estado, que cae en causal de revocación, que hace necesario resolver si se contempla un proceso de transición, y también si hay instancias de apelación y finalmente cómo se delimita la discrecionalidad de la Superintendencia o de sus funcionarios.

En lo que respecta al artículo segundo del proyecto, que a su vez da inicio a la segunda parte del mismo, se contempla el artículo 50 que modifica en ley N° 20.129 sobre información relativa a los alumnos, en el que se dice que se debe tener especial cuidado de dicha información, sin embargo hizo presente que es fundamental para poder hacer un estudio sistemático y riguroso de la trayectoria laboral y rentabilidad de una carrera, que se pueda acceder a esos datos, sin individualizar al alumno, tal como se hace hoy con el SIMCE y con la Ficha de Protección Social.

Sobre la última parte del proyecto, que corresponde al artículo tercero, hizo presente que el artículo 53 A, que modifica decreto con fuerza de ley N° 2 del 2009 y que se refiere a la integración de miembros independientes en los directorios de las universidades, dijo que en su opinión no le parece razonable que se limite la capacidad organizativa de las instituciones, forzándola a incluir (o no) a ciertas personas, sino que más importante aún, es regular esas operaciones relacionadas, de manera que haya mayor transparencia, que esto aparezca en los estados financieros, tal como se hace en las sociedades anónimas. En este mismo sentido, planteó que según el CDE los directores de fundaciones y corporaciones no pueden recibir dieta como tales, pero este mismo artículo en la letra C, eso se cambia, entonces preguntó cuál prevalece, lo que es importante de dilucidar por cuanto de lo contrario, tendrían responsabilidades, pero no compensación, con lo que se corre el riesgo de que haya todavía menos transparencia porque esos independientes podrían ser simplemente “palos blancos” de los controladores.

Respecto del artículo 66 D que modifica decreto con fuerza de ley 2 del 2009 sobre operaciones relacionadas, comentó que da poder de veto a directores independientes, lo que a su juicio, podría entorpecer gravemente el adecuado funcionamiento de la institución, e insistió que en esta materia se debiese aplicar la normativa vigente en operaciones con sociedades relacionadas descrito en artículo 100 de la Ley Mercado de Valores y artículos 43 y 44 de la Ley de Sociedades Anónimas.

Se deja constancia que el señor Bellolio acompañó su presentación en un documento en formato power point, en el que se desarrolla su exposición. Dicho documento fue debidamente considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de éste informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

5) El señor **Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) señor Manuel Riesco** sostuvo que desde su perspectiva, el proyecto de ley en discusión no va a resolver los problemas generales de la crisis de la educación superior, ni tampoco los específicos que debe atender.

Desarrollando sus ideas, dijo que como concepto general, el principal objetivo de esta iniciativa de ley es corregir la ilegalidad manifiesta en la que funcionan buena parte de las instituciones que forman a los profesionales, por cuanto ellas no pueden tener fines de lucro en circunstancias que es conocido que existe todo un mercado de estas instituciones en el que ellas se transan en varios miles de millones de pesos, toda vez que muchas de ellas tienen efectivamente fines de lucro y hasta una suerte de precio asignado dentro de este mercado, en que un número de alumnos determinado, asigna un determinado precio.

Hizo presente que se ha argumentado que el proyectó tal como está, no va a lograr que las formas encubiertas en que el lucro se manifiesta, que son transferencias entre instituciones relacionadas que no son otra cosa que sobrepagos de remuneraciones, asesorías y otras dejen de ocurrir, con lo que se manifestó completamente de acuerdo. En esta materia también compartió lo expuesto por el Sr. Fontaine, en el sentido que la forma en que está planteada esta materia en el proyecto no corresponde.

No obstante lo anterior, dijo que hay un ámbito más general del cuadro que se presenta en la educación superior, para lo cual calificó como indispensable realizar una recapitulación de historia, ya que sostuvo que nuestro país tiene dos grandes períodos de enfoque en educación en el último siglo:

-durante el primer período que va aproximadamente desde los año 20` y hasta 1973, el país se dió la tarea de construir un sistema de educación pública y gratuita en todos sus niveles. En esta misma línea dijo que sus resultados tienen extraordinaria significación, por cuanto sostuvo que al término del mismo, el 30% de la población estudiaba en éste sistema de educación pública, gratuita y cuya calidad no era un problema.

- a partir del año 1973, en un segundo período, se produce un quiebre que es realmente muy destructivo en este ámbito, ya que en la primera década las matrículas generales del sistema de educación de hecho se redujeron, es decir, hay menos alumnos matriculados en 1982 que en 1973, no obstante que la población obviamente ha seguido aumentando. En este mismo orden de ideas, planteó que donde más se afecta el sistema es precisamente en la educación superior, donde la reducción de matrículas totales en ese período es de casi un 20%. Después vino el intento por resolver el problema de la educación generando aquí un mercado en el cual

se trata de generar una demanda que es de los estudiantes, que es subsidiada por el Estado.

Continuando con su reflexión, dijo que si se toma el período completo hasta ahora, los resultados son que el ritmo de incremento de las matrículas generales en lugar de triplicar, como antes, el ritmo de incremento de la población este es un ritmo inferior a éste último. En este mismo sentido, dijo que al cabo de 40 años, el resultado es una proporción de la población estudiando en todo el sistema privado y público, menor a la que existía en al principio del primer período, y en consecuencia hoy existe un 26% estudiando en todo el sistema, versus el 30% que había antes, con la diferencia además, que hoy en día las familias tienen que pagar la mitad de la cuenta.

Continuando con el análisis de las matrículas, hizo presente que el mayor incremento de ellas matrículas fue precisamente en la educación superior, y sobre el particular comentó que se aumentó la cobertura porque había menos demanda, no es que se haya aumentado la oferta. En virtud de esto, señaló que eso hace tener bajos índices en este nivel educacional en materia de cobertura.

Por otra parte, indicó que en términos de crecimiento de la educación superior, los ritmos que ha habido durante ese primer período están alrededor del 6% de incremento anual. Después de la reforma universitaria del año 1968, hizo presente que este porcentaje correspondía a un 17% anual de la matrícula.

Prosiguiendo con su intervención, destacó que todo lo anterior tiene una serie de factores relacionados que son muy complicados, como por ejemplo, el supuesto de pensar que los estudiantes pueden financiar las instituciones. Dijo que en el caso de la educación superior ello es bastante perverso, puesto que las instituciones de educación superior que son efectivamente universidades, pueden financiar a partir de las matrículas una proporción muy pequeña de sus actividades, dado que ellas no son solo de docencia.

Agregó que al generar este mercado que solamente supone que son los alumnos quienes deben pagar las universidades, hace que se produzcan dos efectos negativos: el alza de los aranceles y la degradación de las instituciones puesto que las únicas funciones universitarias que puede financiar éste sistema son las de docencia, y por tanto planteó que se degrada el conjunto del sistema , ya que en su opinión las únicas cinco universidades que son tales, no cubren con las matrículas ni un tercio de los costos que efectivamente tienen, a pesar de que ellas son muy altas. Agregó que existen otras que solo hacen docencia y ello alcanza para generar utilidades que puedan repartir de manera ilegal a sus propietarios.

En cuanto al tema de los cobros a los estudiantes, dijo que éstos son absurdos, ya que dijo que en el caso de las universidades la matrícula y aranceles promedio son de más o menos $2.000.000 de pesos anuales por un estudiante promedio de una carrera promedio. Dijo que si se toma el quintil de más altos ingresos, el ingreso familiar es de $2.000.000 de pesos al mes, es decir, esa familia tiene hoy que destinar un mes de ingresos completos para financiar un hijo que esté estudiando, y esto aumenta en la medida que aumenta el valor de la carrera. Establecido lo anterior, hizo presente que para una familia del quintil que sigue en que sus ingresos alcanzan a los $700.000 mensuales en promedio, ella tendrá que destinar 3 meses por cada hijo estudiando en la universidad.

A mayor abundamiento, expresó que este sistema promueve que se produzcan estas situaciones, es decir, la presencia de actores que entran en este campo por el lucro y lo logran entregando un servicio de muy baja calidad, sin contar con los otros elementos que son importantes, aspectos que el proyecto de ley en informe pretende corregir.

Hizo presente que otro punto a considerar es la situación de los académicos universitarios quienes son los más desprotegidos desde el punto de vista de sus derechos laborales, por cuanto están sometidos a un trabajo sin estabilidad ya que se les paga por horas o por cursos que luego no saben si se van a repetir y son todos contratos anuales que no permiten desarrollar con cierta estabilidad ésta tarea que desarrollan los académicos universitarios.

Para cerrar el punto anterior, dijo que, un posible camino para solucionar el problema es revisar la historia de la educación superior en el país, ya que se cuenta con una gran experiencia sobre esta materia que fue la reforma universitaria que se llevó adelante en los años 60`, por la que el Estado logró que una serie de instituciones que no tenían la calidad de universidades, en cinco años se transformaran en establecimientos modernos, con todas las funciones que las universidades deben desarrollar, abiertas al conjunto de la población, con un cobro que al final del periodo terminó siendo prácticamente $0. En esta misma línea, dijo que se logró el objetivo planteado mediante el mecanismo de que el Estado entregó financiamiento directo a las instituciones, exigiéndoles que cumplieran con ciertos requisitos que se iban verificando, y además que ellas tuvieran un co-gobierno democrático que garantizara que mediante cierta autonomía cumplieran con los objetivos que se les entregaran.

Complementando la intervención anterior, **el señor Francisco Durán, director de CENDA,** señaló que los fundamentos de este proyecto de ley no están resueltos. En efecto, explicó que ni su primer sustento, que es la competencia, lo que supone “conferir incentivos para ofrecer una educación de mayor calidad”; ni el segundo, que es la

modificación de los mecanismos de financiamiento de manera que “ningún estudiante con talento que excluido (equidad) ni asuma una carga excesiva” (financiamiento), se cumplen porque en el tema de la calidad, las universidades estatales tiene el mayor porcentaje de académicos con doctorados y la calidad no se ve reflejada, y por otra parte, la brecha entre los diferentes quintiles, actualmente ha aumentado, de manera que el tema de la equidad se ha resuelto de una forma poco eficiente. En el tema del financiamiento, dijo que es claro que el arancel de las universidades genera una carga excesiva para las familias.

Otro fundamento al que se refirió, dice relación con el sistema de acreditación que debe conferir a los estudiantes una “certeza razonable de recibir información útil”, lo cual calificó como vital, ya que lo que se plantea es que los problemas podrán solucionarse en la medida que se cuente con esa información. En este mismo contexto, destacó que un segundo punto es que el sistema de acreditación, que se basa en las facultades de la agencia de aseguramiento de la calidad, se contradice con las atribuciones que se quiere dar a la Superintendencia en discusión.

A continuación, señaló que otro fundamento que se trata alcanzar es la modernización de los gobiernos corporativos de las universidades estatales “eliminando las discriminaciones.” Desarrollando esta idea, dijo que se sostiene que las universidades estatales no pueden pedir crédito, como si lo pueden hacer las privadas, por lo que se propone que al modificarse los gobiernos corporativos, ellas puedan actuar con mayor libertad.

En el mismo orden de ideas, se refirió a la transparencia. Sobre el particular, planteó si ello efectivamente ayuda a la calidad, puesto que el control de los gastos genera muchas dudas. También, observó si es necesaria una Superintendencia, ya que hoy existe el SIES, y si es posible controlar el lucro, por cuanto no sólo se lucra mediante empresas relacionadas, como asimismo quién controlaba el CAE que es la forma en que lucran los bancos. Recalcó que, por lo tanto, es urgente revisar el tema del lucro, ya que él no se no se agota en las empresas relacionadas, sino que es algo transversal.

Añadió que otros aspectos que requieren de un examen detallado son el sistema de acreditación, para que no se superpongan funciones entre la ley de Aseguramiento de la Calidad y la posible Superintendencia; la gratuidad, y muy especialmente, lo referido a la revitalización de universidades estatales, por cuanto no se enfrenta de forma sistémica los problemas de la educación superior.

Como conclusión, sostuvo que el proyecto de ley en informe no regula adecuadamente las bases necesarias para que la Superintendencia opere satisfactoriamente, ya que no asegurará todos los

desafíos que se impone y tampoco se enfrentará de forma sistémica la discusión en educación superior, otorgándose sólo un aseguramiento institucional de que los problemas actuales no existan.

Se deja constancia que el señor Durán acompañó su presentación en un documento en formato power point, en el que se desarrolla su exposición. Dicho documento fue debidamente considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de éste informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

6) El Vicerrector Académico de la Universidad Andrés Bello, señor Andrés Bernasconi puntualizó que un organismo como el que se pretende crear no existe en el derecho comparado, pero sostuvo que ello no le sorprende dado que la educación superior chilena se caracteriza por ser muy excepcional en varias dimensiones. En efecto, añadió, existe un porcentaje de participación privada en que el país es líder mundial; asimismo, sólo en Chile, y en algunos pocos otros países, el Gobierno subsidia directamente el funcionamiento de universidades privadas e incluso, también cuando se trata de casas de estudios privadas profesionales, y son pocos los países en que las universidades públicas son pagadas.

En lo que dice relación con las obligaciones de información que contempla el proyecto de ley en discusión, sostuvo que a su parecer ellas están bien resueltas, y lo mismo con las operaciones con personas relacionadas. Sobre este último punto se detuvo y dijo que discrepaba del Sr. Fontaine, en el sentido de que el lucro consiste en distribuir excedentes entre los socios, y la legislación chilena no prohíbe las operaciones con personas relacionadas.

Fue enfático en sostener que sería una catástrofe que la legislación le prohibiera a las universidades chilenas establecer relaciones con empresas u organizaciones sin fines de lucro que tienen una vinculación con ella por lo que juzgó adecuada la solución que ofrece el proyecto de ley en informe, ya que de esta manera se evita el abuso sin perjudicar a las universidades que de buena fe se relacionan con otras entidades.

Continuando con sus reflexiones, solicitó a los señores Senadores, que al considerar las disposiciones del presente proyecto de ley, tengan presente ciertas particularidades o atributos especiales de las entidades de educación superior, que las hacen distintas de otros objetos de regulación a través de una Superintendencia, de entre las cuales destacó las siguientes:

-en primer lugar, la relación entre la Institución de Educación Superior y sus alumnos no es una relación entre iguales: una de las partes sabe, la otra no y el que no sabe dijo, busca que se le enseñe, con la confianza en que la IES en que se matricula sabe qué educación ofrecerle y cómo entregársela. En este mismo sentido, señaló que esta confianza puede ser traicionada, pero es un error conceptual regular la relación entre instituciones y alumnos partiendo de la base de que es una relación simétrica. Este error subyace, por ejemplo, a la hipótesis de infracción del art. 27 letra d) del proyecto, a saber "modificar unilateralmente los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales la institución hubiere ofrecido o convenido con el estudiante la prestación de los servicios correspondientes", que de ser entendida literalmente privaría a la IES de actualizar los planes de estudio de la carrera, sus plataformas tecnológicas, modificar los reglamentos de alumnos, quedando el régimen de estudio de un alumno "congelado" respecto de él, y en su perjuicio, desde que ingresa hasta que se titula. La modificación "unilateral" de las condiciones de aprendizaje es de la esencia de la enseñanza, y no una infracción a ella.

En segundo lugar, siguiendo con sus argumentaciones, dijo que otra particularidad que las hace diferentes es que el principal capital de una institución de educación superior es su prestigio. Agregó que al revisar el repertorio de actos sancionables y de sanciones disponibles al Superintendente, debe tenerse presente que basta con que éste aplique una sanción –aunque esta sea injustificada y revertida después por la Corte de Apelaciones –para causar un daño inmediato e irreversible a la institución sancionada.

Desde esta perspectiva, sostuvo que por ejemplo, las hipótesis de publicidad engañosa del propuesto nuevo art. 53 de la ley 20.129, letras d) a h), son de una ambigüedad incompatible con el normal desempeño por las IES de sus funciones cotidianas. A este respecto, dijo que, por ejemplo, la descripción de un campo laboral de un egresado de una carrera, necesariamente es una declaración general sobre posibilidades y no certezas de conseguir empleo en los campos señalados, pero puede ser construida como publicidad engañosa sobre "perspectivas de inserción laboral" (art 53, letra e). De modo análogo, sostuvo que mostrar en su publicidad su mejor edificio puede ser interpretado como la intención de sugerir que toda la infraestructura de la institución presenta esas características, y violar, entonces, el art 53, letra f).

Siguiendo con el desarrollo de sus ideas, planteó que este efecto perjudicial al principal capital de las instituciones, también se podría presentar con el sólo hecho que el personal de la Superintendencia practique un "ingreso a las dependencias" de las IES, si ese ingreso se hace con publicidad. A su parecer, la facultad de ingreso del art. 3º letra j) debiera estar reservada a casos en que "existan sospechas fundadas" (como en el art. 3º letra a) respecto de infracciones a la ley.

Asimismo, hizo presente que desde su punto de vista, existe la necesidad que la Superintendencia cuente con un Consejo Asesor, ya que dijo que por las características especiales de la educación superior que se han planteado, a su juicio es problemático que la decisión respecto de si se ha cometido o no una infracción, quede entregada a la discreción de un funcionario y al Superintendente que puede o no tener experiencia e las instituciones de Educación Superior. Cree que en este caso se hace especialmente recomendable que el modelo de gobierno de la institución en discusión, se acerque al de las agencias fiscalizadoras de los Estados Unidos, que apoyan al funcionario ejecutivo a cargo de la agencia, con un consejo de especialistas independientes que lo asesoran en general, y que para algunas materias de especial gravedad, deben además concurrir con su voto a las medidas propuestas por el Superintendente.

Por último, se detuvo para referirse a las labores que desempeñaría la Superintendencia en la protección de los derechos de los consumidores, y a este respecto sostuvo que a su juicio es conveniente separar las funciones de resolución de controversias en casos particulares, por una parte, de la función normativa para situaciones típicas generales por la otra. En este mismo sentido, señaló que la ley propuesta, junto con normar el funcionamiento de las IES en lo relativo a las materias de que trata el proyecto de ley, entrega a la Superintendencia funciones jurisdiccionales actualmente alojadas en los juzgados de policía local por la Ley Nº19.496 sobre Protección de los Derechos del Consumidor.

Subrayó que a su parecer no es claro que la Superintendencia pueda desempeñar adecuadamente este rol sin distraer recursos y capacidades de sus funciones más importantes, que son la normativa y la fiscalizadora. Sobre este punto en particular, propuso que pueda disponerse que de las sentencias ejecutoriadas por infracciones a los artículos 2º letra d) y 3° ter de la Ley N° 19.496, el Sernac tuviese la obligación de informar a la Superintendencia, para que ésta pueda disponer las medidas regulatorias generales que sean recomendables a partir del caso particular resuelto en sede judicial.

Se deja constancia que el señor Bernasconi acompañó su presentación en un documento en formato word, en el que se desarrolla su exposición. Dicho documento fue debidamente considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de éste informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

Planteadas las diferentes visiones sobre la iniciativa legal en discusión, **la Honorable Senadora señora Pérez San Martin** celebró la exposición del Director del Centro de Estudios Públicos, señor Fontaine, y remarcó que hubiera sido adecuado que la totalidad de los senadores hubiese podido conocer su intervención, ya que ello habría

permitido que muchas personas seguidoras del sector político al que pertenece pudiera comprender su posición contraria al lucro en la educación. Sobre el particular, recalcó su parecer en el sentido de que ese abuso de la ganancia debe ser erradicado del sistema educativo chileno, debiendo implementarse con urgencia la fiscalización de los dineros que el Estado entrega con ese fin. Asimismo, precisó que no es contraria al lucro con recursos propios, ya que el problema sólo se presenta cuando se lucra a partir de los aportes que hace el Estado.

Seguidamente, afirmó que, en materia de fiscalización y de transparencia, el proyecto en estudio constituye un aporte y un avance, como también ocurre en materia de regulación de las operaciones de las universidades con personas relacionadas Sin embargo, destacó que la iniciativa legal en estudio no es suficiente para erradicar los grandes problemas que presenta la educación superior en nuestro país, debiendo sumarse otras herramientas vigentes como los proyectos sobre transparencia [4]y otras iniciativas que pudieran presentarse.

Asimismo, manifestó la necesidad de precisar sistema de educación pública que nuestro país quiere construir. En esa línea, manifestó que hace tres décadas, Chile necesitaba tener cobertura en materia educacional, cuestión que llevó a que los privados participaran del proceso educativo, lo que si bien dio los frutos esperados, derivó en que la educación se transformara en un negocio. Añadió que, según su parecer, en ese nuevo modelo a crear los particulares deben tener cabida junto con el Estado, ya que no puede este último por si solo resolver todos los aspectos de la educación, pero hizo hincapié en que esa sociedad docente anhelada debe ir acompañada de regulaciones y prohibiciones que aseguren la debida transparencia y el prestigio de las instituciones.

Concluyó su intervención afirmando la necesidad de robustecer la fiscalización, transparencia, regulación y prohibiciones, para que las instituciones de educación superior tengan el prestigio adecuado.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio**, destacó que, sin perjuicio de los juicios que emitiera luego de la presentación del proyecto por parte del Ejecutivo, todas las personas y expertos que han expuesto ante la Comisión, coinciden en calificar el proyecto en estudio como una iniciativa inadecuada. Señaló que esas aseveraciones ponen en duda la necesidad de aprobar la idea de legislar respecto de un tema tan importante y, en sintonía con los expositores, advirtió que el enfoque dado al proyecto y la forma de reglamentar las operaciones con personas relacionadas son altamente cuestionables.

---

[4] Boletines números 7.913-04 y 7.929-04.

En este mismo orden de ideas, remarcó que el Director del Centro de Estudios Públicos calificó la iniciativa legal como un híbrido, que da pie a nuevas inquietudes y que no asegura que se dé cumplimiento a que las universidades deban constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. Asimismo, dijo compartir las palabras del señor Fontaine en orden a que sería preferible comenzar por distinguir entre universidades estatales, universidades privadas sin fines de lucro y privadas con fines de lucro, no pudiendo estas últimas, lógicamente, tener exenciones tributarias ni recibir fondos públicos.

Refiriéndose a la intervención del señor Bellolio, advirtió que, en palabras del expositor, el gran problema del proyecto es que propone regular un orden libre que ha resultado bien, puesto que ha permitido avanzar en cobertura, con democracia y con equidad. Además, señaló que el expositor en comento recalcó que el tema de las operaciones de las universidades con personas relacionadas ya se encuentra tratado en las leyes números 18.045, sobre de Mercado de Valores, y 18.046, sobre Sociedades Anónimas.

Aludiendo a la intervención del señor Riesco hizo presente que la opinión del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo es que la iniciativa legal de la referencia no ataca los problemas de fondo que tiene la educación superior que son la calidad, la equidad, la acreditación, el lucro y las operaciones con personas relacionadas.

Deteniéndose en la intervención del señor Bernasconi indicó que según las palabras del expositor aludido no existen experiencias en el derecho comparado de Superintendencias de Educación Superior.

Luego de analizar brevemente los comentarios vertidos por los expositores respecto a la iniciativa legal, precisó se robustece la idea que la iniciativa en estudio, con el enfoque propuesto por el Ejecutivo, no resulta tan conveniente como se pensaba. Añadió que todos los sectores comparten la necesidad de fiscalizar el cumplimiento de las normas vigentes, pero no necesariamente a través del proyecto propuesto.

Finalmente, insistió en que la iniciativa en estudio generará muchas interrogantes y no acometerá lo planteado por el Director del Centro de Estudios Públicos en orden a que, quizás, lo que el país requiere es avanzar hacia un sistema en donde existan universidades estatales, privadas sin fines de lucro y privadas con fines de lucro que tengan las limitaciones descritas.

A su turno, **la Honorable Senadora señora Von Baer** expresó la necesidad de abordar de manera separada cada uno de los proyectos de ley en tramitación en esta Cámara.

En ese sentido, recalcó que el emprendimiento privado en materia de educación no puede ser dejado de lado y que lo importante es analizar el verdadero problema de fondo que tiene la educación que es la calidad. Aseguró que en materia de educación escolar, en donde se creó la Agencia de Calidad, se ha podido observar un importante avance de la legislación chilena, que exigirá velar porque los estándares de calidad propuestos se cumplan y en caso que ello no ocurra, no se entregue la subvención del Estado a los colegios que no la incluyan en su patrimonio.

En materia de calidad en educación superior, por otra parte, aseguró que ello no es patrimonio ni de las universidades privadas ni de las universidades estatales.

En relación con el proyecto de ley en estudio, sostuvo que se ha buscado evitar el incumplimiento la ley vigente que impide que las universidades persigan fines de lucro. En este punto, señaló que algunos derechamente se han inclinado por proponer que las universidades no puedan realizar operaciones con personas relacionadas. Sin embargo, advirtió que esa alternativa podría afectar las operaciones de las universidades con centros de salud y con centros de investigación, entre otros. En consecuencia, puntualizó que es necesario legislar de manera cuidadosa para no generar mayores problemas donde no los hay y ser capaces de advertir las implicancias de los proyectos en debate. En las misma línea de análisis, afirmó que la propuesta del Director del Centro de Estudios Públicos respecto de la existencia de universidades estatales, privadas sin fines de lucro y privadas con fines de lucro, quizás pudiese ser el camino correcto.

Finalmente, subrayó que lo relevante es establecer un mecanismo que, a partir de la regulación de las operaciones de las universidades con personas relacionadas, no afecte las relaciones como las descritas que son de suma importancia para las casas de estudio, como asimismo definir qué se entiende por fondos públicos. Respecto a este punto afirmó que ello constituye un tema muy importante en la trilogía propuesta, ya que es fundamental que todos los alumnos puedan elegir donde estudiar.

En este contexto de ideas, **el señor Ministro de Educación señor Beyer**, comentó que la iniciativa legal en discusión busca asegurar mayor transparencia para todos los actores de la Educación Superior. En este sentido explicó que el Gobierno ha estimado que existe un déficit de regulación y transparencia en el sistema de educación superior y se ha optado por el modelo de Superintendencia. Asimismo, señaló que en la experiencia internacional el Estado actúa a través de dos vías en este nivel educacional: la primera, es a través del aseguramiento de la calidad

académica, y la segunda, por medio de la fiscalización de la operación de las distintas instituciones, las que se ejecutan por instituciones distintas.

En el caso particular del proyecto de ley, dijo que se aborda una de esas áreas antes mencionadas que corresponde a la fiscalización, asegurando de este modo mayor transparencia, buen uso de los recursos y que la operación de todas las instituciones cumpla con la legislación vigente, y dijo que se optó por la Superintendencia porque ese modelo es el que prima en Chile, que corresponde a nuestra tradición en materia de fiscalización.

Continuando con su análisis, señaló que es necesario resolver qué es lo que debe fiscalizar esta nueva institución, toda vez que respecto del aseguramiento de la calidad, el Gobierno comprometió una reforma durante el año 2012.[5]

Sobre el particular, manifestó que en primer lugar es necesario definir si se permite que existan o no empresas relacionadas o relaciones con empresas u organizaciones a fines, y a este respecto señaló que el proyecto permite lo anterior basado en la experiencia internacional. En este sentido, dijo que a esa situación no conviene ponerle restricciones demasiado significativas, no obstante que existe la voluntad de regular que a través de esta vía no se retiren excedentes de la universidad.

Tomando en cuenta lo anterior, señaló que los planteamientos del proyecto en discusión apuntan claramente a evitar esos problemas, y a modo de ejemplo dijo que no es cierto que los directores de las instituciones de educación superior puedan estar libres de actuar en forma independiente, ya que pueden ser perseguidos civilmente, tal como ocurre con los directores de las sociedades anónimas, lo que puede llevar adelante la Superintendencia.

Al mismo tiempo, frente a los planteamientos respecto de las sanciones que se contemplan en el proyecto de ley para los casos de incumplimiento, señaló que si alguien se siente discriminado puede acudir a la justicia, de manera que a su parecer ello no reviste mayores complicaciones o riesgos, no obstante estar disponibles para mejorar lo propuesto.

Destacó que lo central de la iniciativa legal es asegurar el cumplimiento de la ley, pero con la suficiente flexibilidad para que las instituciones universitarias y de educación superior que lo requieran tengan la misma flexibilidad que en otros países, asegurando que esa relación no se traduzca en un retiro indirecto de excedentes. A mayor abundamiento, hizo presente que muchas de las franquicias que tienen estas instituciones dese luego no se extienden a las instituciones relacionadas.

[5] Boletín N° 8.774-04, ingresado a tramitación al Senado el 9 de enero de 2013.

Sobre este particular, dijo que existe claramente la posibilidad que la Superintendencia fiscalice estas operaciones por cuanto ellas no son permanentes no continuas.

Luego, **el Subdirector Ejecutivo de la Fundación Jaime Guzmán, señor Bellolio,** hizo presente que el concepto de lucro se ha malentendido, ya que en su opinión éste ha sido utilizado como sinónimo de usura, que es lo que se debe castigar.

Dijo estar de acuerdo con el Honorable Senador señor Navarro en que efectivamente en este tema existe un tema ideológico, una visión de sociedad que se plasma a través de la Educación, y dijo que su postura al respecto es que el Estado debe ayudar y reconocer derechos, pero no debe otorgarlos.

En cuanto al uso de recursos públicos en la generación de un bien, señaló que le parece relevante que nuevamente en esto la visión sea ideológica, ya que algunos creen que lo público es aquello provisto exclusivamente por el Estado, pero otros, como él mismo, creen que lo público también puede ser provisto por privados.

Asimismo, compartió las apreciaciones del Honorable Senador señor Cantero en cuanto al concepto de universidad, ya que indicó que la universidad debe contar con docencia, extensión e investigación, y refiriéndose especialmente a ésta última hizo presente que la investigación se hace porque se quiere explorar el conocimiento humano y también porque se quiere que la universidad se vincule con la sociedad, de manera que según dijo, al limitar las sociedades relacionadas inhibe a que las investigaciones puedan realizarse y tener objeto.

Por último, dijo que el concepto de equidad al que hizo mención se refiere a la que tiene que ver con acceso y no con calidad, y que en la época de la reforma a las universidades, ingresaban a ella solo lo mas privilegiados.

Finalmente, **el Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)** respondiendo la consulta de la Honorable Senadora señora Von Baer, declaró que en la Educación Superior los recursos públicos han aumentado menos que en otros ámbitos de la educación, de manera que a su juicio se debe hacer una inversión muy grande de recursos públicos para que vayan a la educación terciaria en general y universitaria en particular, que fue lo mismo que se hizo entre los años 1968 y 1973 en que se aumentaron considerablemente estos recursos y se entregaron a instituciones y no al mercado. Añadió que en esa oportunidad el Estado definía a que instituciones entregaba los recursos, y también se establecieron criterios muy claros, los que hoy pueden repetirse de manera de determinar cuales de las instituciones que actualmente existen

pueden ameritar la recepción recursos públicos, a condición que avance hacia los objetivos que el mismo Estado le ponga en los diversos ámbitos de la educación terciaria.

Insistió en que el mecanismo descrito con anterioridad funcionó y no tiene por qué no hacerlo en la actualidad, ya que de implementarse permitiría que en muy poco tiempo se tuviera un sistema de educación pública, en el cual tiene que haber instituciones del Estado que tienen que crecer muchísimo, además de entregar recursos a otras instituciones que son universidad, pero fijándoles ciertos objetivos, ya que el sistema actual claramente no funciona.

7) El Contralor General de la República, señor Ramiro Mendoza, inició su exposición realizando una serie de consideraciones preliminares, refiriéndose, en primer término, a la conciabilidad de este proyecto de ley. En este sentido, dijo que hay una definición que debe tomarse y que dice relación con el tratamiento igualitario desde el punto de vista de las universidades como instituciones de educación superior, es decir, hay que saber si de la Superintendencia se va a descolgar una sinonimia desde el punto de vista de la identidad del sujeto de esta regulación, ya que según afirmó hay una serie de divergencias que se van a producir porque la naturaleza jurídica de los entes que aquí participan son diferentes, no obstante que se les está arrastrando hacia un mismo tipo de regulación, lo que da como resultado que hay una cierta inconsistencia tanto respecto de las atribuciones de la Superintendencia, como también respecto del rol de las universidades estatales y el régimen jurídico al cual ellas están sometidas atendida su propia naturaleza, que finalmente el proyecto en debate no logra salvar.

En segundo término, con respecto a la naturaleza contractualista que se le da al rol de los alumnos, muy particularmente se refirió a lo dispuesto en el artículo 3° letra c) del proyecto que señala que la Superintendencia fiscalizará “que las instituciones de educación superior respeten cabalmente los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales hubiere ofrecido o convenido con el estudiante la prestación de los servicios correspondientes.”

Sobre este particular señaló que suele ser frecuente que en algunas universidades privadas exista un convenio de servicio de arrendamientos inmateriales, que es el servicio de la educación universitaria que se presta, lo que calificó como una concepción patrimonialista y que no tiene nada que ver con el régimen de derechos y obligaciones que tienen los alumnos, ya que recalcó que los estudiantes que ingresan a las universidades estatales están sometidos a un régimen estatutario que no depende de una naturaleza convencional, sino que hay un estatuto jurídico al cual el alumno accede y que le significa la conjunción de una serie de derechos y deberes.

Establecido lo anterior, comentó que lo que está presente en el proyecto de ley en discusión, y en especial en el artículo señalado, es que lo que hay detrás de esto es una prestación de servicios y hay una convención que la origina, de donde concluyó que se está apartando de la lógica del estatuto y cayendo en la del contractualismo. Cuando se pasa a este estadio, añadió, detrás de cada ingreso de algún estudiante y de cada incumplimiento de alguna universidad, debe establecerse es un régimen de derechos y obligaciones por cumplir o incumplidas que signifiquen llevar esto siempre a sede judicial para el cumplimiento de los contratos, lo que a su parecer es un absurdo desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de un alumno en un régimen estatutario frente a una entidad que se llama universidad. En este mismo orden de ideas, planteó que le parece mas sano reconducir a todos a un régimen estatutario y no a todos a uno contractualista o convencionalista, como parece desprenderse del proyecto de ley en discusión.

De todo lo anterior, hizo presente que se derivan una serie de consecuencias que es necesario tener en consideración.

En tercer lugar, se refirió al deber de la información, que a su juicio se esta convirtiendo en una suerte de carga, ya que dijo que va a hacer muy difícil el funcionamiento de las universidades o bien ellas van a necesitar una forma de generar esa información que las va a tener permanentemente entregando la misma información idónea a los entes que participan de la fiscalización, administración, tuición y calidad que configuran el sistema que se está creando. A este respecto, hizo presente que esto es una situación bien compleja, particularmente desde el punto de vista de las universidades estatales, ya que ellas, en cumplimiento de la ley Nº 20.285, están sujetas a un régimen de transparencia activa, la cual podría conciliarse de mejor manera con éste estatuto.

Seguidamente, se detuvo en naturaleza fiscalizadora de la Superintendencia de Educación Superior.[6]. Sobre el particular, sostuvo que existe una confusión, ya que el decreto ley N° 3.551 no se refiere a la naturaleza jurídica de los organismos, sino que fija normas sobre remuneraciones y personal del sector público. Precisó que si lo que se quiere decir es que van a tener las remuneraciones y asignaciones especiales del decreto ley señalado, se debe plantear así y no darle una categoría jurídica que no tiene. Por lo mismo, estimó contradictoria la facultad del Presidente de la República establecida en otra parte del proyecto de fijar mediante un decreto con fuerza de ley el régimen de remuneraciones de la Superintendencia, lo que hace necesario las normas.

---

[6] Artículo 1° contenido en el artículo primero del proyecto, que dispone que es una institución fiscalizadora en los términos del decreto ley N° 3.551.

En lo que respecta al estatuto aplicable al personal de la Superintendencia, hizo presente que no existe norma que señale que el Personal de la Superintendencia se regirá por el Estatuto Administrativo, aunque hay varias referencias a dicho cuerpo normativo en el texto del proyecto de ley, y en materia de confianza exclusiva y de estabilidad se da una regla singular y particular que es análoga a la establecida para la Superintendencia de educación, de manera que a su juicio, se debe hacer una adecuación precisa a éste respecto.

A continuación, el señor Contralor efectuó una serie de comentarios respecto del articulado del proyecto, las que se consignarán con ocasión de la discusión en particular de esta iniciativa.

Por otro lado, también abordó el hecho de que existen diferentes normas que sólo se aplican a las universidades que no tienen carácter estatal. Se desconoce si la intención es que aquellas rijan para todas las privadas incluidas las que integran el CRUCH, y a modo de ejemplo dijo que : el artículo 53 A nuevo que se incorpora al DFL 2, de 2009 del Ministerio de Educación, que establece que el Directorio de las universidades no estatales deberá estar integrado, al menos, por 3 miembros independientes, en relación con el artículo primero transitorio del Mensaje, que establece el plazo que tienen tales instituciones para cumplir con el referido art. 53 A.

Sobre este particular, dijo que esto era una circunstancia compleja, en especial para la Universidad Católica cuyo estatuto no es uno simple, sino que es un estatuto de derecho público eclesiástico reconocido por el Estado chileno en los términos de los artículos 545 y 547 del Código Civil, y dijo que esto va en conjunto con el reconocimiento del concordato y las reglas de relaciones que tiene Chile con el Vaticano lo que no es un tema menor y es una definición que corresponde a la Comisión, por lo que se sugiere aclarar las respectivas disposiciones si sólo se desea aplicarlas a las privadas que no integran el CRUCH.

A reglón seguido, abordando el tema de las operaciones con personas relacionadas dijo que se debe tener presente que esta regla en los términos que está se aplicaría a las universidades privadas y estatales. Asimismo indicó que las reglas de inhabilidad y personas relacionadas en el caso de las universidades estatales, dicen relación esencialmente con reglas que están contenidas en el estatuto administrativo y con la ley Nº 18.834 y sus reglas de inhabilidad y en las reglas de inhabilidad y conflicto de intereses que suponen los artículos 61 y siguientes de la ley Nº 18.575 Orgánica Constitucional sobre Base Generales de la Administración en lo que dice relación con la probidad y los deberes de abstención, además de otros preceptos legales que también se refieren a la probidad. Por lo anterior, hizo presente que lo que hay es un régimen de probidad e inhabilidad y de incompatibilidad, que no necesariamente

marchan de la mano con el que hoy tiene las universidades estatales, quizás éste régimen es mas laxo para las universidades estatales de manera tal que pueden darse reglas que son irreconciliables dentro de la administración del Estado en materia de incompatibilidad en el caso de las universidades estatales.

A continuación, el señor Contralor se refirió a ciertas materias que se relacionan con la Contraloría General de la República.

En primer término, está el tema de las universidades estatales, respeto de las cuales recordó que son personas jurídicas de derecho público que se encuentran regidas y sujetas al mandato de fiscalización que el artículo 98 de la Constitución Política de la República le otorga a la Contraloría General, y en este sentido, hizo presente que es importante detenerse en algunas situaciones que dicen relación con el como actúan y con la naturaleza se los sujetos que pertenecen a ella y con la situación financiera de estas entidades.

Respecto de cómo actúan las universidades estatales, indicó que la autonomía de que gozan las mismas, no afecta el ejercicio de las diferentes facultades que la Constitución Política de la República y la ley N° 10.336 confieren a la Contraloría, ya que los actos administrativos de las universidades estatales se deben someter a toma de razón, en la medida que se encuentren afectos. Asimismo, en relación con las leyes que se les aplica con respecto al régimen de su funcionamiento y sus funcionarios, además de fiscalización, ellas están sujetas a la facultad dictaminadora de esta entidad de control; además hizo presente que se realizan auditorías e investigaciones especiales en dichas casas de estudios.

Continuando con el mismo tema, comentó que sus funcionarios están sujetos al examen y juzgamiento de las cuentas por esta Contraloría General, desde el punto de vista de la responsabilidad civil en la que pueden incurrir los funcionarios y las autoridades de estas casas superiores de estudios, además indicó que el Estado chileno hace que la deuda que las entidades en comento contraigan en la medida que este refrendada por la Contraloría, sea deuda pública, y en consecuencia con independencia de que sean personas jurídicas de derecho público que tiene autonomía y que existen en el ordenamiento jurídico, insistió en que su deuda es desuda pública y ello tiene un atractivo dese el punto de vista de la banca, porque sus actos son refrendados por Contralor General.

Enseguida, destacó que la Contraloría debe fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes (incluidas las Universidades).[7]. En este sentido, dijo que

[7] Art. 1° Ley N° 10.336

las Universidades Estatales no están afectas a las instrucciones del oficio-circular N° 54.977 de 2010, de la Contraloría General; en tanto las normas del sistema de contabilidad general de la Nación están en proceso de convergencia a las Normas Internacionales de Contabilidad Pública, establecidas por la Federación Internacional de Contadores, de acuerdo al dictamen N° 63.652, de 7 de octubre de 2011, de esta entidad de control. Sin perjuicio de ello, estableció que este Organismo puede requerirles la información necesaria para cumplir la función de llevar la contabilidad general de la Nación.

A continuación, **el Honorable Senador señor Gómez,** hizo presente, tras escuchar la intervención del Contralor General de la República, que el proyecto de ley en estudio, dada las múltiples críticas recibidas, debiera ser elaborado nuevamente por parte del Ejecutivo.

En esa perspectiva, consultó al Contralor General de la República si este organismo pudiera asumir las funciones que se atribuyen a la nueva Superintendencia de Educación Superior ahorrando así la burocracia que trae aparejada la iniciativa legal. En la misma línea, dijo no entender por qué el Gobierno ha dado paso a la creación de instituciones públicas en lugar de potenciar las existentes.

Por otro lado, afirmó que si bien existen en la actualidad los instrumentos legales y los mecanismos para fiscalizar a las universidades del Estado no ocurre lo mismo con las aquellas de carácter privado. Añadió de según lo expuesto por el Contralor General de la República, las casas de estudio privadas, pese a la creación de la Superintendencia de Educación Superior, tendrán menos control que las primeras. Agregó que lo importante es que para la totalidad de las instituciones de educación existan los mecanismos para asegurar que los dineros que el Estado destina a la educación se reserven derechamente a ello. En ese sentido, preguntó si la iniciativa legal apuntaba en la dirección anhelada o por el contrario hacía ciertas diferencias entre las universidades públicas y las privadas.

Por su parte, **la Honorable Senadora señora Von Baer** consultó al Contralor General de la República acerca de si ese organismo tenía algún mecanismo de control respecto de los fondos que Estado entrega a las Universidades privadas pertenecientes al Consejo de Rectores.

El Contralor General de la República, explicó que el documento que entregó a la Comisión de detallan muchas de las funciones asumidas por la Contraloría General de la República en relación con las dieciséis universidades estatales que son aquellas que son objeto de fiscalización por parte del organismo que representa. Añadió que la Contraloría no tiene dentro de sus atribuciones el fiscalizar a las

universidades privadas tradicionales, salvo aquellas situaciones en que el Ministerio de Educación les traspasa fondos por medio de una glosa incorporada en la Ley de Presupuestos para el Sector Público, porque en esos casos si es necesario controlar si los recursos asignados han sido destinado por las casas de estudio para los fines que fueron pensados.

En otra línea, indicó que en algunos modelos de Superintendencia, la Contraloría carece de la posibilidad de controlar sus actos, sin embargo, precisó que el modelo propuesto deja vigentes las labores interpretativa, fiscalizadoras y examinadoras de este organismo para con la Superintendencia propuesta, pues así lo establece claramente el artículo 4° contenido en el artículo primero del proyecto de ley en estudio.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Cantero** aludiendo a la propuesta del Honorable Senador señor Gómez sostuvo que según lo dispone la Constitución Política de la República, la Contraloría General de la República vela por la legalidad de los actos administrativos, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, examina y juzga las cuentas de las personas que tienen a su cargo bienes del Estado y lleva la contabilidad general de la Nación, funciones todas que distan mucho de aquellas que se encomiendan a una Superintendencia de Educación que tiene por misión ejercer la supervigilancia respecto del proceso educacional, transparentar el mercado y llevar los antecedentes que permitan orientar a la comunidad.

Por último, aseveró que si bien las observaciones formuladas por el Contralor General de la República a la iniciativa legal constituyen un aporte al mismo, en su mayor parte ellas deberán ser analizadas cuando se realice la discusión en particular de la iniciativa.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio** apuntó que al proyecto de ley pueden formulárseles muchas críticas y sugerencias. Especificó que, por ejemplo, debiera definir la naturaleza jurídica de la Superintendencia, esclarecer cuál será el estatuto que regirá al personal que en ella se desempeñe, ver cómo compatibilizar los requisitos que establece esta iniciativa con los que ya existen en la Ley de Transparencia, entre otros.

Precisado lo anterior, aseguró que lo que no puede ocurrir es que la puesta en marcha de la Superintendencia descrita lleve a sobrecargar de regulaciones a las universidades estatales a las que ya se les exige mucha información en comparación con las privadas. En ese sentido, puntualizó que existen ya obligaciones de estas casas de estudio para con la División de Educación Superior del MINEDUC y para con la Contraloría General de la República, a lo que sumarían las obligaciones contenidas en la iniciativa en debate, lo que les dificultaría aún más el competir en el mundo universitario.

A su turno, **el Contralor General de la República**, sentenció que la gran misión de la Contraloría consiste en poder controlar la legalidad de los órganos estatales, lo que se cumple a través del trámite de toma de razón, por medio del rol dictaminante y por medio de las auditorías que realiza.

Refiriéndose a la intervención del Honorable Senador señor Walker, don Ignacio, recalcó que lo que se ha buscado demostrar por medio de la exposición realizada es que las universidades estatales están sometidas actualmente a controles, reglas de transparencia, de informaciones y de regulaciones que ya existen tanto para sus actos como para sus recursos. Indicó que por ejemplo, la iniciativa en debate, propone un régimen de inhabilidades de menor envergadura de aquellas que rigen actualmente, lo que permitiría, por ejemplo, a los directores de las universidades estatales incumplir el régimen jurídico existente lo que no puede ocurrir.

8) En representación de la Confederación de Estudiantes de Chile, CONFECH, el presidente del Centro de Alumnos de la Universidad de Chile, señor Gabriel Boric afirmó que en el movimiento estudiantil existe plena disposición para dialogar y alcanzar acuerdos en materia de educación en la medida que estos apunten a transformar la esencia del sistema educacional que no ha sido capaz de acercarse a la promesa de desarrollo con equidad que debiera cumplir, y afirmó que si la disposición del Gobierno se dirige tan solo a corregir los excesos del sistema, el acuerdo no se producirá.

Aludiendo a las iniciativas legales existentes en materia de educación impulsadas por el Ejecutivo, enfatizó que ello solo responde a la idea de instalar un hito político mediático, pero que no responde a las demandas hechas presentes por los estudiantes el año 2011 ni son capaces de dar solución a los problemas de fondo. Destacó que lo anterior queda de manifiesto en el proyecto de ley que otorga beneficios a los deudores del Crédito con garantía estatal y modifica la ley N° 20.027 (Boletín 7.898-04) como asimismo en el que crea la Superintendencia de Educación Superior (Boletín 8.041-04). En la misma línea sentenció que espera que este panorama solo sea la herencia dejada por el Ministro anterior y no sea la postura que asumirá el Secretario de Estado recién nombrado.

En otro orden de ideas, se detuvo en la iniciativa legal en estudio. En este punto advirtió, en primer lugar, que los medios de comunicación han presentado la Superintendencia de Educación como una solución a los problemas que presenta la educación superior en nuestro país. Sin embargo, enfatizó que los conflictos que tiene son mayores y suponen, en consecuencia, una reforma coherente para toda la institucionalidad de esta rama de la educación para evitar la duplicidad de funciones y evitar

incorporar trámites burocráticos que hagan engorrosa la participación de las instituciones educacionales en el modelo creado.

En segundo lugar, aseguró que el rol de una Superintendencia consiste en velar por el correcto e íntegro cumplimiento de la ley, tanto en su espíritu como en su literalidad. En este punto, mencionó que se ha pretendido instalar en la opinión pública que la Superintendencia tiene por misión supervisar la calidad de la educación superior lo cual no se condice con la naturaleza propia de una institución tal y, por lo tanto, hizo un llamado a aclarar el tema a la ciudadanía.

En tercer lugar, sentenció que es importante abordar la discusión desde una perspectiva que considere de manera coherente la totalidad del sistema. Hizo hincapié en que la Superintendencia en la manera que está propuesta no hace más que crear confusión y duplicar funciones y, por lo tanto, no es funcional para los objetivos que persigue.

En cuarto lugar, aludiendo a la fiscalización, acotó que si bien el proyecto hace una enumeración de las funciones que tendría el organismo propuesto, resulta imperativo que incluya, dentro de la aludida enumeración, una cláusula especial que contenga un mandato general de fiscalización de la ley en términos similares a los existentes en otras Superintendencias vigentes.

En quinto lugar, deteniéndose en las sanciones propuestas en la iniciativa, aseveró que la fiscalización debe ir de la mano de sanciones robustas que logren empoderar el organismo, porque de lo contrario carece su existencia de sentido. Aseguró que el proyecto en discusión está carente de ellas y, en consecuencia, corre el riesgo de limitarse a ser tan solo una declaración de buenas intenciones y no una Superintendencia efectiva que logre de manera real hacer cumplir la ley en el ámbito de la educación superior que es el propósito que debe inspirarla.

En sexto lugar, refiriéndose a la realización por parte de las universidades de operaciones con entes relacionados, advirtió que el proyecto permite que ellas sigan teniendo lugar en la medida que se cumplan determinados requisitos que el mismo establece, posibilitando de esta manera que el lucro continúe como motor de algunas casas de estudio. Añadió que pese a que la iniciativa legal exige el cumplimiento de determinados requisitos, la Superintendencia propuesta carece de las garantías necesarias para fiscalizar esta materia. A mayor abundamiento y haciendo suyas las palabras del Director del Centro de Estudios Públicos, señor Arturo Fontaine, aseveró que el procedimiento en los términos propuestos no asegura suficientemente el cumplimiento de la Ley General de Educación que prohíbe el lucro abierto y encubierto en las universidades, ya que por la vía de las sociedades relacionadas seguirá ocurriendo lo que ha ocurrido, en circunstancias que el Mensaje con el que se da inicio al proyecto

de ley anuncia que se quiere evitar por estar prohibido por ley. En definitiva, insistió, lo que el proyecto plantea no es lo que se esperaba, es un híbrido que causará decepción, puesto que la inmensa mayoría de los estudiantes, de los académicos y de la población que se oponen a las universidades que de manera encubierta persiguen fines de lucro, se sentirán defraudados si este proyecto se aprueba en los términos propuestos.

Posteriormente, **el representante de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, señor Felipe Larenas** señaló compartir muchas de las críticas formuladas por el señor Contralor General de la República en el sentido que el objetivo de crear una Superintendencia es lograr un equilibrio y una regulación sensata para alcanzar un buen sistema de educación superior.

En la misma línea, consideró que la propuesta de del Ejecutivo se asimila más a un SERNAC de Educación Superior que a una Superintendencia.

Establecido lo anterior, indicó que lo primero que hay que tener en consideración al analizar esta iniciativa es saber qué es una Superintendencia y cuál es el rol que está llamada a cumplir. Destacó que toda Superintendencia, por el solo hecho de ser tal, tiene fuertes facultades fiscalizadoras y robustas facultades sancionatorias para el caso de que se infrinja la normativa vigente.

Continuando con el tema afirmó que una Superintendencia tiene por misión hacer cumplir la normativa vigente en el sector que está regulando. Aclaró que ella nunca tendrá por misión, como se ha señalado en el caso en estudio, velar por asegurar la calidad de algo, puesto que ello es un tema que, en el caso concreto, pasa por otras reformas como son el cambio a la Ley General de Educación o la Comisión Nacional de Acreditación. En consecuencia, hizo un llamado al Ejecutivo a dejar ello claro a los medios de comunicación.

Asimismo, manifestó que otro aspecto a tener en consideración es la regulación normativa de la educación superior. Recordó que la Superintendencia entrará a regir un escenario en que opera el Consejo Nacional de Educación, el MINEDUC y la Comisión Nacional de Acreditación, órganos que ya tienen asignadas sus funciones y en las cuales el proyecto en estudio interviene, produciendo en muchos casos una duplicidad de funciones. Así, aseveró, ocurrirá en la información que deberán entregar las instituciones de educación superior.

Afirmó que si lo que se busca es crear una Superintendencia fuerte en la fiscalización que realiza, debe comenzarse por regular la normativa vigente de la institucionalidad para hacer algo sensato y coherente.

En otra línea y con relación al diseño institucional propuesto, valoró que en el proyecto de ley se trate de evitar el fenómeno de la captura, esto es que los entes regulados controlen las funciones del Superintendente, cuestión que, dijo, se logra con el mecanismo de elección del Sistema de Alta Dirección Pública. No obstante, advirtió que hay un aspecto no cubierto en el proyecto en estudio que es la desconcentración territorial del organismo. Sobre el diseño institucional del patrimonio estimó positivo el que se otorgue en la Ley de Presupuestos del Sector Público los dineros para poner en funcionamiento el organismo.

En otro orden de ideas, remarcó también que toda Superintendencia debe cumplir dos grandes requisitos para ser considerada como tal. En primer lugar, acotó, debe estar dotada de fuertes facultades fiscalizadoras y, en segundo lugar, contar con sanciones robusta.

Con relación a la fiscalización, hizo presente que si bien en la iniciativa se da la posibilidad que la Superintendencia fiscalice de manera exhaustiva a las instituciones de educación superior, gracias a la posibilidad intervenir en la contabilidad de las instituciones, de pedir auditorías externas, solicitar documentos o citar personas, entre otras, falta una norma básica presente en toda normativa propia de una institución tal que es la posibilidad de fiscalizar ante el incumplimiento general de la ley, dejando atrás la taxatividad propuesta. Puntualizó que la inclusión de una norma de tales características posibilitará fiscalizar cualquier infracción a la Ley General de Educación, a los Estatutos de la universidad o a cualquier otro cuerpo normativo que regule el sistema de educación superior.

Sobre las operaciones de las corporaciones sin fines de lucro con personas relacionadas, destacó que el proyecto en estudio recoge prácticamente en los mismos términos esta materia que como lo hace la Ley de Mercados y Valores para las sociedades anónimas respecto de las transferencias y transacciones bursátiles. Remarcó que lo anterior da cuenta de la mantención del modelo de mercado en el modelo educativo. Asimismo y fuera de considerarlo inadecuado, calificó el hecho de insuficiente porque lo que ocurre al interior del directorio de una universidad que no debiera lucrar dista mucho de lo que ocurre al interior del directorio de sociedades que sí lo hacen.

Frente a esa realidad, propuso establecer un sistema regulatorio de contabilidad completa y fijar un plazo desde la entrada en vigencia de la ley para la compra del inmueble que arrienda la universidad. Explicó que ello evitaría uno de los principales focos de evasión que conocen hoy las instituciones de educación superior.

Por otra parte, enfatizó que en el proceso de fiscalización propuesto se contempla la exigencia de remitir información a

distintos organismos, produciéndose la duplicidad de funciones ya mencionadas, cuestión que fuera de generar aún más burocracia aumenta la carga de las universidades tradicionales las que remiten ya gran parte de su información a la Contraloría General de la República.

En relación con las sanciones apuntó que la iniciativa contempla cuatro tipos de sanciones para infracciones taxativamente descritas, cuestión que aseguró resulta imposible de prever. Agregó, además, que una de las dudas que queda latente es que ocurrirá cuando comience a aplicarse la ley y deban aplicarse sanciones robustas.

En ese escenario, sugirió en primer lugar incorporar una cláusula general de infracción a la ley en términos similares a lo que contemplan la mayoría de las Superintendencias. En segundo lugar, propuso contemplar una agravación de sanciones en leves, graves y gravísimas. Enfatizó que ello permitirá distinguir las infracciones y hacer más flexible el sistema. Estimó que de no ser así los innumerables casos de infracción serán traspasados de la Superintendencia a los Tribunales de Justicia en donde, aseguró, no encontrarán solución. Acotó que la idea es incorporar una suerte de alerta para las universidades cada vez que incurran en alguna infracción. Asimismo, planteó incorporar mecanismos presentes en otras Superintendencias como el arbitraje o la mediación que pueden ayudar a resolver los conflictos y que contribuirán a desburocratizar y a solucionar mejor los conflictos entre universidades y entre éstas y sus alumnos.

En la misma línea, hizo hincapié en que si hay sanciones robustas deberán cerrarse temporalmente aquellas casas de estudio que estén lucrando. Sobre el particular, advirtió que no será posible cerrar una institución que forma a miles de personas y añadió que frente a infracciones gravísimas como la descrita debiera considerarse la posibilidad de introducir la figura del interventor que se hará cargo de la institución, fuera de cerrar las matrículas y de dar la posibilidad a los estudiantes para continuar sus estudios en otros planteles o terminar la carrera en la misma casa de estudio. Agregó que el interventor permanecerá hasta que la situación de los alumnos afectados sea resuelta y sólo con posterioridad a ello decidir la suerte de la casa de estudio infractora. Sentenció que la última sanción, y luego de pasar por la figura del interventor, debe ser la revocación del reconocimiento oficial por parte del Estado.

Sobre el procedimiento sancionatorio afirmó que éste es similar al que rige para la totalidad de las Superintendencias de nuestro país, mas las funciones y atribuciones normativas del Superintendente deben ser más fuertes. Haciendo suyas las palabras del Contralor General de la República afirmó que en este punto hay una incongruencia puesto que no se puede restringir al Superintendente fiscalizar respecto a todas aquellas materias que estime fiscalizables.

Por último, concluyó su intervención reiterando que urge modificar en el proyecto el que dé pie a funciones cruzadas, posibilitando la creación de un sistema normativo coherente, desvirtuar la creencia popular que la Superintendencia asegurará la vigencia de la calidad en esta rama de la educación, incorporar una cláusula general de cumplimiento y de infracción a la ley, prohibir de manera efectiva las operaciones de las corporaciones sin fines de lucro con personas relacionadas y asegurar que sea una Superintendencia robusta que cumpla y haga cumplir la ley para lo cual se necesitarán sanciones acordes y un mejoramiento de la iniciativa presentada por el Ejecutivo que, destacó, deja mucho que desear.

Se deja constancia que el señor Larenas acompañó su presentación en un documento en formato word, en el que se desarrolla su exposición. Dicho documento fue debidamente considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de éste informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión

Por último, en representación de la CONFECH, intervino **la estudiante de la Universidad de Valparaíso, señorita Marjorie Cuello** quien insistió en que el Ejecutivo debe aclarar a la ciudadanía que la Superintendencia de Educación Superior no tendrá por misión velar por el aseguramiento de la calidad de la educación impartida. Recordó que ello es uno de los objetivos que tienen el MINEDUC, la Comisión Nacional de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación. Señaló que si esas entidades no pueden asegurarla, menos logrará hacerlo la figura en estudio.

Por otro lado, manifestó que se ha sostenido que la Superintendencia fiscalizará los recursos de las universidades estatales y de las privadas, cuestión que no necesariamente asegurará la calidad de la educación. Afirmó que el sentido de la educación está en función de las necesidades sociales, cuestión que no está contemplada por ninguno de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo.

Sobre ellos, indicó que si bien la CONFECH hizo a lo largo del año 2011 un fuerte llamado a no tramitarlos, ello no ha ocurrido, continuando los órganos legisladores con el estudio de los mismos. En consecuencia, insistió que aquellos sectores políticos que den su voto para la aprobación de los proyectos en tramitación no responden con ello a las demandas del movimiento estudiantil.

Finalmente, concluyó su intervención asegurando que los meros perfeccionamientos al sistema educativo actual de nada sirven para solucionar los problemas de fondo que presenta el sistema educativo que exige un cambio absoluto.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Quintana**, antes de dar inicio a la ronda de preguntas de los Honorables Senadores, quiso destacar la voluntad manifestada por los representantes de la Confederación de Estudiantes en orden a dialogar para alcanzar los acuerdos que la educación requiere.

Posteriormente, **el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio**, refiriéndose a la intervención de los representantes de la CONFECH, manifestó que antes de comenzar por definir lo que es una Superintendencia de Educación Superior es necesario comenzar por discutir acerca del tipo de educación superior que el país quiere implementar y solo una vez establecido ello dar inicio a la fiscalización.

En ese sentido, consideró que el problema no radica tan solo en la iniciativa presentada, sino en la prelación dada a los distintos temas que supone una reforma al sistema de educación superior. En ese contexto, estimó que lo adecuado sería, antes de continuar con la tramitación de los distintos proyectos, conocer la propuesta del nuevo Ministro de Educación sobre la materia.

Establecido lo anterior, recordó que la actual discusión acerca del proyecto de Superintendencia de Educación Superior encuentra su origen en la violación por más de treinta años a la ley vigente que impide que las universidades puedan perseguir fines de lucro. En ese contexto, dijo, nació la idea de crear esta figura que tendrá por misión fiscalizar a las instituciones de educación superior. Sin embargo, hizo presente que el proyecto propuesto ha dejado al descubierto sus fragilidades al decir de Fontaine, el Contralor General de la República y la CONFECH, entre otros.

Asimismo, dijo compartir las declaraciones de los expositores respecto a que la Superintendencia no tiene por misión velar por la calidad de la Educación impartida sino solo por cumplimiento de la ley.

Por último, concluyó su intervención remarcando que a su parecer la educación superior en Chile, está lejos de poder calificársele como un enfermo terminal como ocurre con la educación municipal, pues señaló que así lo demuestran las estadísticas.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Escalona** compartió las declaraciones expresadas por el movimiento estudiantil y puntualizó que es importante que el país decida el modelo educativo a seguir. Recordó que el modelo de mercado impuesto deja a un lado al Estado, quien solo interviene a través de Carabineros de Chile en las manifestaciones y a la hora de decidir el presupuesto que asignará a la partida de Educación. En consecuencia, aseveró que el Ejecutivo debe decidir si incluirá al Estado en este paradigma.

Refiriéndose a la iniciativa legal en debate, acotó que ella legitima el lucro en la educación al establecer regulaciones del mismo y, en ese sentido, lo calificó como un retroceso al insistir en algo que no debe existir.

Asimismo, sostuvo que establecer una Superintendencia que sanciona caso a caso las situaciones previstas en la ley sin contener una norma de carácter general que lo habilite a fiscalizar insiste en el modelo de educación donde reina el mercado, pues la fiscalización es la forma que tiene el Estado de intervenir en el modelo.

El Honorable Senador señor Cantero, coincidiendo con los Honorables Senadores señores Walker, don Ignacio y Escalona, estimó fundamental conocer la opinión del nuevo Ministro de Educación[8] en el marco del proyecto de ley en tramitación para que informe respecto a su propuesta en materia de educación superior, incluyendo no solo la figura propuesta sino también a la Agencia Acreditadora de la Calidad, la adecuación de las labores del MINEDUC y las ideas básicas que pretenden llevarse a cabo en materia educacional.

En la misma línea, añadió que lo que se requiere es un análisis global y con un enfoque sistémico de lo que es el modelo educativo en nuestro país y después de escuchar al Secretario de Estado establecer un diálogo que permita hacer un intercambio de puntos de vista respecto a esta materia.

A su turno, **el Honorable Senador señor Quintana**, comenzó su intervención haciendo suya la petición formulada por el Honorable Senador señor Cantero.

Precisado lo anterior, expresó su preocupación respecto a la iniciativa legal propuesta. Afirmó que son muchas las dudas, contradicciones y duplicidades de funciones que han surgido en torno al proyecto de ley en estudio y advirtió que ello aparece cuando ni siquiera se ha tenido aún un debate ideológico sobre el tema, ya que el debate tan solo se ha limitado a las dimensiones técnicas.

Por otro lado, aseguró sentirse desilusionado respecto de la iniciativa, pues recordó que el 21 de mayo de 2011, Su Excelencia el Presidente de la República anunció que el año 2011 sería el año de la educación superior y, en ese contexto, aseguró que se crearía una Subsecretaría de Educación Superior. Sin embargo, sostuvo que solo se presentó a tramitación el proyecto en estudio y que pese a no ser el prometido en un principio alegró a todos los sectores porque se esperaba que se abordaría con ello uno de los temas centrales de la discusión que es

[8] Durante la discusión de este proyecto se produjo un cambio de gabinete, asumiendo la Cartera de Educación el señor Harald Beyer (29 de diciembre de 2011).

el del lucro, mas remarcó que con este proyecto no se alcanza el anhelado objetivo.

En el mismo orden de ideas, señaló que si bien el proyecto sobre reprogramación de créditos universitarios y el que otorga beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal y modifica la ley 20.027 constituyen aportes, no logran apuntar al centro del debate. Sobre el particular, hizo presente que el Crédito con Aval del Estado beneficia principalmente a los estudiantes de las universidades privadas quienes no participaron de las movilizaciones estudiantiles del año pasado.

Enfatizó que con la iniciativa propuesta no se logra avanzar en los cambios estructurales que el país necesita y en este punto aseguró que ello no pasa solo por destinar más recursos al mismo modelo como lo aseguraron algunos Parlamentarios con ocasión de la Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año 2012.

Por otro lado, afirmó que en la elaboración de la iniciativa en estudio faltó tener en cuenta la opinión de académicos al respecto, cuestión que, dijo, quizás habría evitado contar hoy con esta figura híbrida y llena de incongruencias como el que los directores independientes en las universidades privadas sean nombrados por la propia casa de estudio.

A su turno, **el Honorable Senador señor Gómez** compartió las consideraciones formuladas por los Honorables Senadores señores Walker, don Ignacio, Cantero y Quintana en orden a que era necesario recibir en audiencia al nuevo Ministro a fin de conocer el programa que tiene pensado para la cartera asumida, y agregó que esperaba encontrar una mejor acogida, porque aseguró que durante el año 2011 no hubo grandes espacios para lograr los cambios que la ciudadanía espera en el modelo educativo y solo se propusieron modificaciones menores al modelo imperante.

Por otro lado, aprovechó la asistencia del Secretario de Estado en la sesión para denunciar la situación que afecta a muchos de los alumnos que participaron en las movilizaciones estudiantiles del año pasado a quienes se les ha cancelado la matrícula en los establecimientos educacionales a los que asistían, principalmente en las comunas de Providencia y Ñuñoa. Recordó que de conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo único de la Ley N° 20.553 se establece de manera expresa que el Ministerio de Educación deberá velar porque no existan abusos o impedimentos arbitrarios para renovar las matrículas de los alumnos.

Por último, dejó de manifiesto que no solo la educación superior merece preocupación sino también la pre-escolar y en consecuencia, solicitó al Ministro presente poner atención en ella también.

La Honorable Senadora señora Von Baer agradeció las exposiciones y aseveró que ellas han tenido la virtud de analizar en detalle el proyecto en discusión.

Por otra parte, afirmó que una de las cosas que requiere el sistema educativo vigente es más transparencia y más fiscalización cuestiones a las que la iniciativa legal apunta. En ese contexto, sostuvo que si bien la iniciativa ha sido objeto de críticas por parte de quienes han sido invitados a la Comisión para exponer en relación con ella, ellas contribuyen al perfeccionamiento del proyecto, cuestión que habrá que hacer a la hora de comenzar la discusión en particular.

En otra línea, advirtió que las intervenciones de los Honorables Senadores como así mismo la de los invitados tienden a mezclar los proyectos impulsados por el Ejecutivo. Enfatizó que lo que corresponde ahora es centrarse solo en el proyecto de la Superintendencia de Educación Superior y escuchar los planteamientos del nuevo Secretario de Estado sobre el particular. Refiriéndose a las dos iniciativas restantes impulsadas por el Ejecutivo y a sus respectivas urgencias, explicó que ellas se justifican toda vez que van en beneficio directo de personas que, producto de sus estudios de educación superior, están endeudadas.

El estudiante de la Universidad del Bío-Bío señor Gastón Urrutia quiso complementar la intervención del Honorable Senador señor Gómez y para ello informó que junto a los casos de cancelación de matrículas denunciados en Providencia y Ñuñoa se suman algunos ocurridos en la comuna de Concepción. Precisó que así ha ocurrido con los dirigentes estudiantiles del Liceo Enrique Molina Garmendia. Aseguró además que esta situación ha afectado también a aquellos alumnos que han obtenido bajos puntajes en las pruebas estandarizadas que se aplican en el país. En definitiva, dijo, aquellos alumnos que necesitan más ayuda y aquellos colegios que necesitan más refuerzos, además de ser estigmatizados como colegios de mala calidad son objeto de prácticas antipedagógicas.

Asimismo, mencionó que el año 2008, en el mismo Liceo referido, se expulsaron más de cincuenta estudiantes que se desempeñaban como dirigentes estudiantiles y pese a haber realizado las denuncias a las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales ellas no fueron solucionadas. Añadió, también, que en otros casos se obligó a las familias a firmar los retiros voluntarios y al ingresar a otros establecimientos educacionales se les obligaba a firmar estos retiros de manera anticipada que operarían ipso facto al comenzar a desempeñar funciones de dirigencia estudiantil.

El Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile intervino nuevamente para sumar su rechazo a las cancelaciones de matrícula que han sido denunciadas a lo largo de todo el país y sentenció que espera que el Ejecutivo tome cartas en el asunto y dé cumplimiento a la ley N° 20.553.

En otro orden de ideas, se dirigió al Ministro de Educación para consultarle si el Ejecutivo tenía la intención de retirar la urgencia a los proyectos actualmente en tramitación. Añadió que, por un lado, las referidas iniciativas no responden a las demandas estudiantiles levantadas durante el año 2011 y, por otro, que no fueron discutidos previa presentación con el movimiento estudiantil. Afirmó que la decisión de hacer presente las urgencias en nada contribuirá a destrabar el conflicto, puesto que los Parlamentarios de oposición y los estudiantes solo radicalizarán sus posturas, impidiendo alcanzar el acuerdo que el país requiere.

Finalmente, reiteró que la intención del movimiento estudiantil es poder dialogar con el Gobierno y alcanzar las soluciones anheladas.

El Representante de la Federación de Estudiantes Mapuches señor José Ancalao, por su parte, aseveró que los proyectos impulsados por el Ejecutivo en materia de educación no forman parte de las peticiones del movimiento estudiantil y lejos están de solucionar el conflicto político que hoy existe en materia de educación.

Además, al igual que el Presidente de la Federación de Estudiantes, hizo presente su anhelo de dialogar con el Ejecutivo y de lograr un acuerdo en materia de Educación a diferencia de lo que ocurrió el año 2011.

Por último, se refirió al cambio impulsado por la Unidad de Currículum del Ministerio de Educación a través de los cuales se cambió la expresión “Dictadura” por la de “Gobierno Militar” y aseguró que conductas como ellas no contribuirán a un clima de diálogo.

El Honorable Senador señor Quintana se detuvo en el último comentario descrito y, en relación con ello, señaló que esa actitud inquieta a muchos Parlamentarios ya que el cambio de expresión parece solo ser la punta del iceberg del conjunto de modificaciones sugeridas por la referida unidad. Sobre el particular, informó que se optó también dejar fuera del contenido curricular lo relativo a la historia de los pueblos indígenas.

El Ministro de Educación señor Harald Beyer intervino brevemente para agradecer los comentarios que, aseguró, contribuirán a perfeccionar el proyecto de ley en estudio. En el mismo

sentido, enfatizó que el Ejecutivo está disponible para asegurar al país el mejor proyecto posible que sea capaz de regular la educación superior en materia de fiscalización. No obstante, consideró que el proyecto de Superintendencia de Educación llena un importante vacío de regulación y de falta de garantías de cumplimiento de la ley vigente.

Precisado ello, hizo hincapié en que la iniciativa legal solo busca centrar sus fuerzas en materia de transparencia y no pretende bajo ninguna circunstancia asegurar la calidad de la educación impartida. Recordó que el Gobierno ha insistido que son dos los temas a tratar, uno que apunta a hacer cumplir la ley y que es el que está en debate y otro que dirige su mirada al aseguramiento de la calidad, cuestión que aún no ha sido tratada.

Finalmente, dijo recibir agradecidamente la invitación para exponer ante la Comisión su visión respecto de la Educación Superior en el marco del proyecto de ley de la referencia.

9) El Investigador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica, señor Patricio Meller, antes de referirse al proyecto en estudio, advirtió que al analizarlo compararía éste con las labores que se asignan a una Superintendencia en el derecho comparado.

Establecido lo anterior, consideró oportuno también contextualizar el escenario en el que se desarrollaría la Superintendencia descrita. En este punto, señaló que los temas importantes en materia de educación superior son los aranceles, la calidad y la equidad, materias en las cuales el movimiento estudiantil hizo hincapié. Aseveró que en estos temas necesariamente deberá centrarse el proyecto de la Superintendencia.

Asimismo, dijo que el problema de fondo en educación superior tiene relación con que actualmente los jóvenes pagan aproximadamente $400.000 por sus estudios. Agregó que la pregunta que surge de manera espontánea frente a ello es cómo se establece ese monto, lo que a su vez lleva a preguntarse acerca de cuáles son los factores determinantes en la determinación de los aranceles y qué reciben a cambio los jóvenes a cambio, cuestión que, sostuvo, dice relación con la calidad de la educación universitaria.

En la misma línea, afirmó que una Superintendencia de Educación Superior debe tener como telón de fondo el tema de los aranceles y el de la calidad, a lo que, aseguró, debiera sumarse el lucro.

Por otro lado, refiriéndose a las funciones que debe tener este organismo indicó que debe, en primer lugar, aumentar la

transparencia en ese ámbito de la educación, asunto que, explicó, implica generar información. En segundo lugar, debe fiscalizar y regular el costo de los aranceles. En tercer lugar, debe generar indicadores de calidad y, por último, debe fiscalizar el lucro, entendiendo por ello las ganancias extra-normales.

Así las cosas, y utilizando las palabras del ex Ministro de Educación, señor Bulnes, sentenció que la Superintendencia en estudio es una especie de Servicio Nacional del Consumidor para la educación superior, lo que supone por un lado protección de los estudiantes y, por otro, fiscalización de la educación superior.

Pese a lo anterior, estimó que el proyecto actual está sesgado a abocarse solo a la publicidad engañosa, a los conflictos de interés y a la existencia del lucro, olvidando los temas de fondo que, reiteró, son los aranceles y la calidad.

Precisado lo anterior, se detuvo en describir los antecedentes empíricos fundamentales en los que opera la educación superior. En este punto, señaló que los aranceles de las universidades chilenas son los mayores que conoce el planeta, representando el 41% del PIB per cápita. Además, destacó que el incremento de los aranceles es muy elevado y que Chile tiene el mayor gasto privado en relación con el gasto público en educación superior en el mundo, lo que implica que los gastos que supone la educación superior lo pagan, principalmente, las familias y los jóvenes, asumiendo el Estado gastos que representan solo el 0,5% del PIB, siendo el más bajo del mundo. Advirtió que la asistencia de un hijo en educación superior implica un gasto mayor al 40% del ingreso familiar para los tres quintiles de menores ingresos y que los universitarios chilenos son quienes tienen mayor nivel de endeudamiento de todos los países.

Dada la información señalada, estimó necesario también situar el marco conceptual para la discusión de los aranceles, cuestión que, dijo, tiene que ver con el mercado y las universidades. En esta línea, afirmó que el modelo de mercado está condicionando la visión prevaleciente sobre el contexto universitario.

Continuando con el tema sostuvo que el razonamiento es que si hay 60 universidades la competencia entre ellas supuestamente debiera generar educación universitaria a menor precio y de mayor calidad. Sin embargo, advirtió que la realidad es que el sistema universitario no ha funcionado así porque los aranceles suben entre un 3 y un 5% anual, no compitiendo las casas de estudio en bajar aranceles, sino por otros medios como en construcción de infraestructura, áreas deportivas, avisajes publicitarios, gastos en tecnología e informática y en el sobre-sueldo de los grandes rostros y profesores que lejos están de las aulas. Afirmó que la realidad anterior genera un espiral creciente de costos con poca incidencia

en la calidad de la educación, pero con gran presión en que aumenten los aranceles. En consecuencia, advirtió que las universidades no son capaces de autorregularse y al no hacerlo generan una falla de mercado, cuestión que requiere un rol fiscalizador y regulador del Estado sobre los aranceles.

Abocándose al rol de la Superintendencia en los factores determinantes de los aranceles, señaló que ella debe centrarse en las labores de generar información sobre aquellos y en los costos de todas las instituciones de educación superior, comparar la evolución de los aranceles efectivos y los costos, establecer estructuras de costo para las distintas carreras, informar de costos por carrera, por universidad y por alumno, medir el lucro y hacer la evolución histórica del mismo tanto en las que si lo persiguen como en las que no lo hacen. Aseveró que ninguna de estas trascendentales labores está recogida en la iniciativa en estudio y, en consecuencia, hizo un llamado a hacerlo.

En otro orden de ideas, sostuvo que la Superintendencia además de generar la información propuesta anteriormente debe generar estudios analíticos de los aranceles. En ese contexto, sugirió revisar los modelos de revisión de aranceles de educación superior de otros países, teniendo en consideración de manera especial la situación de Australia, Inglaterra y de Estados Unidos. Además, propuso especificar la función del regulador, estableciendo costos de docencia estándar por alumno y analizar los efectos de incremento de las becas y créditos sobre el nivel de los aranceles, como también elaborar modelos de fijación de aranceles usados por las distintas universidades, analizar la evolución de ellos, elaborar estudios sobre la productividad de las instituciones de educación superior, elaborar metodología de cálculo del lucro en ellas y, por último, calcular el valor económico de los distintos tipos de instituciones de educación superior.

Seguidamente, se refirió a otro de los elementos que aseguró deben recogerse en la iniciativa legal que es la calidad. En ese marco, comenzó por referirse a la generación de indicadores de calidad de educación superior. En primer lugar, sostuvo que el uso para medir calidad es en base a indicadores de output, vale decir, interesa saber qué ocurre con los estudiantes una vez que ellos se titulan. Para ello, dijo, debiera haber test nacionales para egresados de cada profesión fijando estándar de calidad para los profesionales respecto al nivel de conocimientos que se requiere, la competencia que tienen que tener y las habilidades con las que debiera contar un profesional. Además, indicó que debieran contemplarse indicadores del mercado de trabajo, vale decir, estudios respecto de la posibilidad de encontrar empleos para los egresados de las distintas carreras e instituciones, incluyendo las remuneraciones a las que pudieran aspirar al primer y al cuarto año de egresados. Asimismo, propuso realizar encuestas de satisfacción a los estudiantes una vez egresados como también encuestas específicas a los profesionales. Consideró también que sería un

aporte incluir evaluaciones para los profesores de cada curso hechas por los alumnos con carácter público. Finalmente, propuso publicar los exámenes finales de cada curso en la web y que luego un grupo de expertos evalúe los exámenes en una misma profesión en las distintas instituciones. Aseveró que este abanico de indicadores de calidad debiera llevarla a cabo la Superintendencia en debate o una entidad destina exclusivamente a ello.

Continuando con su exposición se detuvo en otros temas que están aún pendientes y que deben tratarse. En este sentido recordó que el movimiento estudiantil tiene entre sus propuestas la gratuidad para la educación superior. Frente a ello señaló que la respuesta ha sido que los dineros del Fisco no son suficientes. Aseguró, sin embargo, que el problema no es empírico sino conceptual y tiene que ver con la naturaleza jurídica de la educación, considerándola algunos un bien privado y otros un bien público.

Otro de los temas pendientes, manifestó, es que el sistema universitario está operando con dos índices de reajustabilidad, uno para los aranceles de referencia que tiene que dice relación con cómo se reajustan las becas y los créditos y el índice de los aranceles efectivos que es un índice desconocido, puesto que cada universidad aplica el suyo. Dijo que es irracional que para un mismo concepto existan dos índices diferentes y que la brecha entre ellos va a generar problemas de morosidad y de endeudamiento de los estudiantes y que nadie quiere.

Calificó también como una materia pendiente el cobro de los aranceles a los universitarios. En ese punto sugirió seguir el modelo implementado por las universidades americanas que disocian el proceso de admisión del monto pagado por los estudiantes. Así, acotó, lo hace, por ejemplo, la universidad de Harvard en donde selecciona primero a los postulantes y luego analiza cuánto cobrará a cada estudiante según su capacidad de pago.

Otro punto que aseguró es una asignatura no zanjada es si los profesores universitarios pueden plantear ideas distintas de las de los dueños de las casas de estudio. Apuntó que ello dice relación con quién debe velar por la libertad académica y el pluralismo, cuestión que estimó de trascendental importancia más aún cuando la realidad advierte que tres cuartas partes de los alumnos se forman en universidades no estatales.

Asimismo, encasilló dentro de los temas no resueltos la realidad que advierte cierta igualdad entre las universidades. Aseguró que ello necesariamente trae aparejada baja de calidad. En ese punto, señaló que existen también problemas en cuanto a la asignación del aporte fiscal indirecto debiendo reconsiderarse el objetivo perseguido por este instrumento, desligándolo de la PSU.

Tildó también como una materia no solucionada el modelo de educación que se persigue y el sistema de educación superior anhelado. Afirmó que el modelo de mercado imperante ha generado caos y grandes costos, excesos de oferta y demanda y existencia de traslapos entre las funciones de distintas instituciones. En consecuencia, recalcó se requiere de una arquitectura institucional de la educación superior.

Concluido el análisis del tema anterior, destinó su exposición a examinar la forma en que asignan los recursos fiscales en el presupuesto de la cartera de educación. Precisó que lo anterior tiene que ver con el tipo de educación superior al que se aspira. Recordó que hay varios tipos de universidades inclinándose por la comparación universidades complejas versus universidades docentes y sobre el particular puntualizó que una universidad puramente docente no debiera ser subvalorada, puesto que lo importante es que realicen buena docencia y que el nivel de profesionales que formen tenga un mínimo adecuado.

En la misma línea, añadió que otro de los puntos a discutir son los criterios de asignación de los recursos de educación vía oferta y vía demanda, deteniéndose en su composición.

Concluyó su intervención deteniéndose en lo que debiera ser la arquitectura institucional de la educación superior. Destacó que los temas a regular son la equidad, la admisión, las becas, los créditos, los aranceles, la calidad, la deserción, la extensión, la morosidad, el lucro, la libertad académica, el pluralismo, la definición de la educación superior, la acreditación y los currículum. Agregó que estas funciones deben distribuirse entre los distintos organismos existentes y que son el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación Superior, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, la CONFECH, el Consejo Nacional de Acreditación, el Consejo Nacional de Educación y la Asociación de Instituciones de Educación Superior a fin de evitar duplicidad de funciones. Complementó la sugerencia con un esquema del modelo australiano donde las distintas funciones y los organismos que las asumen se detallan.

Acompañó su presentación con un documento que fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

10) La directora del Instituto de la Comunicación e Imagen y autora del libro “El Negocio de las Universidades en Chile”, señora María Olivia Mönckeberg, antes de hacer un análisis al proyecto de ley en estudio, efectuó una aproximación de la realidad del mundo de la educación superior, para lo cual se valió en gran

parte de la información recopilada con ocasión de la elaboración de su obra ya citada.

En el contexto anterior, recordó que a fines del año 1980 y comienzos del año 1981 se promulgaron una serie de decretos conocidos como la Ley General de las Universidades, instrumentos legales que se consolidaron el año 1989 con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza que sentenció de manera clara que las universidades debían constituirse como corporaciones privadas sin fines de lucro. Sin embargo, agregó que el incumplimiento de la ley vigente comenzó a transformarse en una realidad habitual, hecho que a las autoridades del país pareció no importarles, porque creían que pese a ello el modelo funcionaba al alcanzarse niveles de cobertura en este ámbito de la educación no conocidos hasta entonces. Añadió que el auge mencionado alcanzó tales niveles que el concepto de universidad en muchos casos se desvirtuó, dañando de paso a la educación pública.

En la misma línea, informó que hoy en nuestro país existen cerca de 60 universidades, superando con creces las tan solo 8 universidades tradicionales que el país conocía hasta el año 1980. Añadió que solo tres universidades privadas se estrenaron al comenzar los años 80, la Universidad Gabriela Mistral, la Diego Portales y la Universidad Central, el resto fue creada al finalizar los años 80 y a comienzos del año 1990.

En el mismo orden de ideas, destacó que el año 1990, el número de universitarios era cercano a 131.700, de los cuales 20.000 asistían a universidades privadas, el año 2010 esa cifra aumentó a 558.000, de los cuales más de 300 mil asistieron a planteles privados. Esa realizada, puntualizó, da cuenta que la cobertura en quince años se ha triplicado, mas, aseguró, existen serias críticas respecto a la calidad de la educación entregada. Además, acotó que gran parte de los establecimientos lucra, resultando la educación un gran negocio en el cual participan grupos de poder político y/o económico de todos los sectores. Así, lo demostró al mencionar algunas casas de estudio y las figuras detrás de ellas. No obstante, aclaró que no todos los grupos han buscado generar ganancias al impartir educación superior, otras ven en ello la posibilidad de lograr un gran negocio ideológico con los recursos entregados por el Estado, entre las que incluyó algunas universidades privadas vinculadas a conocidos movimientos católicos.

Enfatizó que los problemas revelados tras la movilización de los pingüinos se han incrementado aún más al no existir una legislación ni una autoridad que haya sido capaz poner límites a las empresas relacionadas. Enfatizó que el lucro ha sido el gran motor de las universidades, de otra manera no se explicarían los enormes gastos en publicidad ni existiría tal preocupación de los grupos económicos por ella.

Por último, consideró también importante tener en cuenta la procedencia de los alumnos en cada una de las universidades del país. Sostuvo este dato es trascendental porque muchas de las universidades privadas orientadas a los niveles socio-económicos más bajos son las principales beneficiarias del crédito con aval del Estado. Aseguró que según un informe del Banco Mundial en el período 2006-2010, solo 6 grupos de instituciones de educación superior concentraron el 62% del portafolio. Remarcó que con el otorgamiento de ese crédito por parte del Estado se apoya no solo a sus estudiantes sino también a los bancos y a estas casas de estudio que aumentan sus recursos a costa del Estado.

Descrita la realidad del modelo de educación superior se abocó a la iniciativa legal en debate. Afirmó que, en su opinión, el proyecto sobre requisitos de funcionamiento de universidades privadas parece insuficiente para encarar las numerosas y graves anomalías que afectan al “mercado” de la educación superior, corriendo el lucro, con la legislación propuesta, el riesgo de legitimarse. En consecuencia, hizo hincapié en que no basta con crear la Superintendencia y que sería necesario dotarla de funciones fiscalizadoras más profundas.

En la misma línea, sentenció que los requisitos y condiciones impuestas a las sociedades relacionadas establecidos en la iniciativa parecen insuficientes ya que las vinculaciones con empresas relacionadas son un problema mayor que no aparece abordado adecuadamente. Aseveró, además, que el 10% de participación de una persona en otra sociedad, es un límite alto. Agregó que tampoco la imposición de que las transacciones se permitan en la medida que se hagan a precio de mercado permitirá evitar el lucro, puesto que la determinación del concepto de precio de mercado será un asunto difícil de determinar.

Finalmente, hizo hincapié en que si bien existe la intención en la iniciativa que exista más información sobre las universidades, los grandes negocios seguirán existiendo a costa de los bolsillos y/o el endeudamiento de los estudiantes y sus familias. A fin de aminorar en parte ello, consideró conveniente que todas las universidades pusieran a disposición del público la información relativa a las remuneraciones de sus profesionales como también la de las transacciones que llevan a cabo, de lo contrario, aseguró que ello pudiera significar un nuevo golpe para la educación pública.

Acompañó su presentación con un documento que fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

11) El Coordinador del Programa Social del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Rodrigo Troncoso dio a conocer ciertas consideraciones previas en torno a la educación superior. En ese contexto, comenzó su intervención advirtiendo que el derecho a la educación no es un bien público puro y, en consecuencia, no debiera ser tratado como tal, toda vez que no cumple con la condición de exclusividad ni con el criterio de universalidad y además existe rivalidad en su consecución. Agregó, no obstante, que algunas de sus características permiten incluirlo dentro de los bienes públicos, hecho que justificaría la participación del Estado.

Por otro lado, señaló que en el mercado de la educación quienes están mejor informados son los estudiantes, mientras que las universidades, los proveedores, se encuentran en una situación más desfavorable que los primeros, puesto que, por ejemplo, no tienen acceso a la información de los alumnos que seleccionan. Estimó que la situación anterior constituye la circunstancia ideal para que opere bien un mercado y exista competencia. Estimó que en esta línea pudiera avanzarse aún más a fin de que los alumnos posean mayor información a la hora de optar por una determinada carrera e institución.

Por otra parte, recalcó que la tendencia en la realidad internacional da cuenta de una mayor participación de las instituciones privadas y de una mayor autonomía de las instituciones públicas. Aseveró que Chile, en su caso, ha visto los frutos de permitir la participación de los privados en la educación, alcanzándose niveles nunca antes conocidos en cuanto a la cobertura y la calidad de la educación superior.

Refiriéndose a la tendencia global en financiamiento, sostuvo que se observa una tendencia a complementar el financiamiento público con fuentes privadas. Explicó que ello ha debido ser así por los grandes costos que implica la educación superior y que se manifiestan en mayores costos de matrícula debido al aumento de la cobertura y aumento de la investigación realizada. Comentó que en países incluso donde se prohíbe por la Constitución Política el cobro de matrícula como es el caso de Rusia y Polonia, ha debido comenzar a cobrarse por este concepto. Asimismo, indicó que la realidad comparada constata el mayor uso de créditos en este ámbito de la educación, el incentivo de actividades empresariales por parte de los profesores y la universidad, como también el estímulo para la realización de las donaciones.

En el mismo orden de ideas, destacó que en el derecho comparado se observa también una tendencia a reformar el financiamiento público, persiguiendo una mejor administración de los recursos entregados para lo cual se han incorporado exigencias a las casas de estudio en relación con los recursos que se les entregan.

Deteniéndose en un estudio de la OCDE respecto al financiamiento privado en la educación superior destacó que en Estados Unidos más de un tercio del financiamiento de ella proviene del mundo privado, mientras que en Chile ello representa solo el 6,4%. Con relación al gasto público en esta dimensión, por su parte, puntualizó que en nuestro país él asciende a un 2,2 lo que representa un 0.7% del PIB alcanzando niveles similares a la mayoría de los países de la OCDE y superior al de países como Japón e Inglaterra.

Fuera de lo anterior, y apoyándose en datos obtenidos del MINEDUC, enfatizó que nuestro país en materia de recursos y calidad en la educación ha alcanzado niveles nunca antes conocidos, destacando el aporte de las universidades privadas en estos logros. En el mismo orden de ideas, deteniéndose en los recursos con los que cuentan cada una de las casas de estudio para el desempeño de su labor, acotó que si bien se ha sostenido por algunos que las universidades privadas tienen muchos recursos para el desempeño de su labor ello no es así puesto que cuentan con recursos similares a los que tienen las universidades del CRUCH. Recalcó, también, que los planteles privados alcanzan niveles similares de calidad, así, puntualizó, da cuenta la asignación de los proyectos del Fondecyt, los años de acreditación y los puntajes de los alumnos que las prefieren.

Por su parte, el abogado del Programa Legislativo, del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Daniel Montalva comenzó su exposición señalando que si bien expositores anteriormente recibidos en audiencia por la Comisión han sentenciado que hay muchos elementos presentes en el proyecto que crea la Superintendencia de Educación Superior que deben ser modificados, todos han coincidido en la necesidad de contar con un órgano fiscalizador y sancionador en la institucionalidad vigente.

Precisado lo anterior, recordó que el proyecto de ley consta de tres artículos permanentes, el primero que crea la Superintendencia de Educación Superior, el segundo que modifica la Ley N° 20.129 incorporando obligaciones de información y el tercero que modifica la Ley General de Educación estableciendo la obligación de introducir directores independientes y regulando las operaciones de las instituciones de educación superior con personas relacionadas.

En primer lugar, refiriéndose al artículo primero permanente, destacó que, tal como lo indicó en su oportunidad el Honorable Senador señor Navarro, la Superintendencia propuesta carece de la independencia y autonomía necesaria para llevar a cabo la importante función que le ha sido encomendada. Comentó que el modelo de Superintendencia ha sido superado en el derecho comparado por la falta de autonomía política que presenta, cuestión que le resta, a su vez, autonomía

técnica debido a la composición de su presupuesto y debido a la autoridad unipersonal que cambia constantemente y que tiene gran discrecionalidad. Por el motivo anterior, explicó que los países miembros de la OCDE han avanzado hacia la creación de Agencias Independientes o Agencias Regulatorias Independientes, organismos que se caracterizan por su autonomía, la neutralidad política, la especialización técnica y la eficacia que alcanzan.

Con relación a la misma idea anterior, acotó que en la Comisión de Supervisión Financiera, comité técnico establecido por el Ministerio de Hacienda para analizar el proyecto en estudio, existe consenso en cuanto a que un sano sistema de regulación financiera debe fundarse en el principio de independencia de las agencias para tomar decisiones. Agregó que si bien es cierto que existe un esfuerzo real de autonomía que se refleja en que el Superintendente sea elegido por medio del sistema de alta dirección pública y de mayor tecnificación al facultarse la exclusión de funcionarios de desempeño deficiente, no se logra alcanzar los niveles de una Agencia Independiente, hecho que, aseveró, debiera ser la meta si lo que se busca es una revolución en materia educacional.

Adentrándose en algunos aspectos específicos a reconsiderar, señaló, en primer lugar, que, en materia de remuneraciones del personal, sin perjuicio de aplicarse el Estatuto único vigente, se faculta al Presidente de la República para que, mediante Decreto Supremo, establezca un sistema de remuneración distinta, cuestión que aseguró no compartir.

En la misma línea, y en cuanto a las atribuciones de la Superintendencia, observó que se produce una superposición de las funciones de ésta con las del Ministerio de Educación al otorgarse a la primera la facultad de interpretar administrativamente las normas que se apliquen al caso concreto y de dictar normas de aplicación general. Añadió que siguiendo el principio de especificidad estas atribuciones debieran ser asumidas por la nueva figura, mas de conformidad al principio de jerarquía, ellas debieran ser materia del Ministerio. En consecuencia, hizo un llamado a aclarar quién será el órgano que las asuma.

Deteniéndose en la sanción de inhabilidad que la iniciativa contempla, hizo presente que pudieran generarse ciertos problemas, puesto que se afectaría con ello un derecho constitucional que es el realizar actividades protegidas por la Carta Fundamental.

Con relación a la entrega de las algunas de las facultades del SERNAC al organismo en estudio, afirmó no compartir aquella decisión, porque, advirtió que con ella se arrastran, al mismo tiempo, elementos que dicen relación con la educación básica, media y técnico profesional, excediendo de esta manera sus facultades. Precisó, además, que esta norma es una de carácter orgánico constitucional puesto que

modifica las normas de los Juzgados de Policía Local, razón por la cual se requerirá la opinión de la Corte Suprema y visación del Tribunal Constitucional. Asimismo, recordó que, con ocasión de la discusión del proyecto de ley que creó el Sernac financiero, se consultó a la Superintendencia del ramo si ella era capaz de solucionar los conflictos entre privados, frente a lo cual ella enfatizó que la labor de una figura tal es velar por la estabilidad del sistema en su conjunto y no por la solución de los conflictos entre particulares.

Continuando con el mismo tema, hizo hincapié también en que en el caso de las demandas colectivas o de intereses difusos ellas son materia, en la actualidad, de los tribunales ordinarios de justicia, produciendo sus sentencias efectos erga omnes. Remarcó que este importante efecto dejaría de producirse al quedar tales atribuciones dentro de la Superintendencia propuesta, ya que ella no tendría aquella trascendente facultad que inmensos beneficios genera.

Otro punto que, dijo, debe tenerse en consideración es la situación en la que quedarían los alumnos en el caso de hacerse efectiva la revocación del reconocimiento oficial de la institución de educación superior, hecho no resuelto en la iniciativa legal.

En otro orden de ideas, refiriéndose a la superposición de atribuciones tantas veces criticada por los distintos expositores recibidos en audiencia, afirmó que ello es en realidad un beneficio. Apuntó que la Superintendencia debe no solo ser un órgano fiscalizador y sancionador sino también un instrumento recopilador de los datos obtenidos por el Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional de Acreditación y por el Servicio de Información de Educación Superior, encargándose de la consolidación y difusión de los mismos de manera que el público tenga mayores antecedentes sobre los distintos establecimientos de educación superior posibilitando una toma de decisiones más acertadas.

Aludiendo a la decisión contemplada en la iniciativa de exigir la incorporación de miembros independientes en los directorios de las corporaciones, indicó que ello sería una decisión que permitiría evitar posibles conflictos de interés y aseguraría además la independencia y autonomía en las decisiones que se adopten. Sin embargo, estimó que la independencia propuesta no resultaría suficiente al ser solo respecto de los miembros pero no respecto de la sociedad misma. Sobre el particular afirmó que si el objeto es proteger a los accionistas minoritarios la decisión es adecuada, mas si la finalidad es proteger el objeto del establecimiento educacional, como es el caso, la independencia debiera ser transversal.

Asimismo, agregó que debiera establecerse un nuevo sistema de designación de directores, estableciendo, a la vez,

modificaciones de fondo al directorio. Puntualizó que ello se lograría mediante la implementación de tres elementos que se aplican en el derecho comparado y que son el Comité de Auditoría, el Comité de Asuntos Educacionales y el Comité de Designación. Explicó que el primero dice relación con la aprobación o rechazo de los estados financieros como también con la designación de los auditores, el segundo con la aprobación o rechazo de los planes educacionales así como la modificación de las mallas curriculares y, el tercero, con la administración inferior de la persona jurídica.

Añadió que lo anterior implica que ambos comités deben dictar una resolución fundada explicando porqué se aprueba o se rechaza, lo que supondrá un estudio más de fondo de la materia y si el directorio quiere contradecir la opinión de ambos comités, ello debe ser fundado. Todo lo anterior, precisó, quedará como información de libre disposición que recopilará la Superintendencia, lo que obligará al perfeccionamiento, tecnificación y a un tratamiento profundo de los temas. Asimismo, consideró importante la creación del comité de designación que establezca reglas específicas sobre designación así como requisitos técnicos y profesionales y que proponga los distintos candidatos por resolución fundada ante los miembros para que ellos tengan mayor información respecto a quien será su próximo directorio.

En otra línea, refiriéndose a las operaciones de las universidades con personas relacionadas, estimó que la propuesta del Ejecutivo apunta en la dirección correcta al no coartar la estructuración para repartir los riesgos. Además consideró que la contratación con personas relacionadas no es mala per se, consideración que, dijo, ha sido recogida en nuestra ordenamiento jurídico en la Leyes N° 18.045 y 18.046 y afirmó que lo que la iniciativa persigue es impedir la redistribución de utilidades al establecer que las operaciones se realicen a precio de mercado.

Deteniéndose en el mínimo del 10% establecido, explicó que ello se establece en consideración a que se ha presumido por el legislador a lo largo de la historia legislativa que aquel que posee menos de 10% no tiene incidencia en la toma de decisiones, es decir, existe una presunción de que no tiene interés ni ha podido versar sobre dicha operación, por lo que no puede considerarse dentro de las personas relacionadas.

Finalmente, hizo presente que se ha establecido por parte de algunos invitados que existe un posible estancamiento de operaciones si es que cada operación con persona relacionada debe ser aprobada por los directores independientes así como por la mayoría de los directores en ejercicio. Aseguró que este posible estancamiento se soluciona con las modificaciones propuestas anteriormente al gobierno corporativo y principalmente al directorio.

Por último, quiso detenerse en los artículos transitorios presentes en la iniciativa legal. Sobre el particular señaló que el artículo 3° transitorio establece la obligación que todos los contratos vigentes a la entrada en vigencia de la iniciativa legal deben adecuarse dentro del plazo de 90 días, hecho que parece discutible toda vez que la nueva ley no puede afectar relaciones contractuales vigentes y celebradas en conformidad a la ley aplicable al momento de su celebración. Recordó que al celebrarse contratos nacen derechos para las partes cuya propiedad está garantizada constitucionalmente, razón por la cual las leyes no tienen efectos retroactivos sino en casos excepcionales.

Acompañó su presentación con un documento que fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

12) El Presidente de la Asociación de Académicos sede Concepción, **señor Leonardo Seguel,** comenzó sus reflexiones analizando la necesidad de crear una Superintendencia de Educación superior para resolver la profunda crisis estructural y valórica que sufre la educación superior, y en este sentido dijo que para que un organismo fiscalizador en materias de cualquier naturaleza referidas a la educación superior pueda tener un rol trascendente y acorde con la sociedad en que se inscribe, debe considerarse que en primer lugar, debe existir un marco referencial, un orden institucional valórico que le permita un accionar coherente con el modelo de sociedad que la ciudadanía en forma democrática y participativa que ha definido y acordado para sí.

En este mismo orden de cosas, dijo que la falta de un proyecto compartido de sociedad que se aspira a construir, donde el rol de la educación superior pública y estatal ni siquiera esta declarado o asumido como estratégico en el desarrollo del país y menos aún, la responsabilidad financiera que le cabe al Estado para garantizar su permanente existencia, ni acordados los estándares normativos mínimos que definen que es cada institución, su perfil propio, su identidad, su compromiso geo cultural de región y de país, incluso lo básico que hace que una universidad tenga el estatus de universidad, en suma, todas estas ausencias junto a la reducción de la dimensión pública vienen a distorsionar la misión transformadora de la realidad que debiera cumplir la educación superior, especialmente la estatal, en nuestro entorno socialmente segregado, tremendamente desigual y culturalmente malogrado.

Sostuvo que cuando la vida entera del país está regulada por las leyes del mercado, que a su parecer no son leyes que construyen una sociedad sana, equilibrada y que interacciona, donde según dijo, el concepto de solidaridad a quedado proscrito siendo remplazado

constitucionalmente en el año 1981 por la cruenta competitividad que degrada y destruye al otro.

Siguiendo con el desarrollo de sus ideas, señaló que el ser humano está diseñado para vivir en comunidad y por esta razón sostuvo que la solidaridad es una consecuencia natural y política a lograr. En sentido similar, dijo que no es casual que exhibamos el vergonzoso record de ser el segundo país dentro de los que forman parte de la OCDE en los que ha aumentado la tasa de suicidios en los últimos 15 años, y ello lo atribuyó a la educación porque esta no es sino el entrenamiento para la vida, el objetivo final debe ser logra un país sano y feliz, lo que actualmente es científicamente medible.

Dijo que entre lo que existe actualmente, el sistema educacional solo evalúa la eficiencia instrumental, una PSU anacrónica que pedagógicamente no se sostiene y que por e contrario condena socialmente y segrega. También destacó el empobrecimiento de los currículos y contenidos, porque a su juico se esta instruyendo sólo empírea porque lo demás es inútil para el mercado, lo que representa un deterioro y funcionalismo mecanicista y tecnocrático extremo es, en su opinión, un fracaso.

Abordando otros temas de su interés, dijo que hablar de educación es hablar de valores, de un pensamiento crítico y creativo, no solo de números, ya que hizo presente que no podrá medirse ni fiscalizarse la equidad de la educación superior, sin no se ha definido ni acordado su significado social ni sus valores intangibles.

Asimismo, señaló que lo que se espera en materia de calidad por parte de la ciudadanía, es que exista, desde su punto de vista, una coherencia entre lo que se enseña, cómo se enseña y la pertinencia de conocimientos y aprendizaje que requiere la sociedad, porque la otra calidad que se refiere al modelo neoliberal, fracasó. Dijo que la relación que debe existir entre la educación superior, la universidad y la sociedad entera, es dese su punto de vista, un debate olvidado así como también el sentido de compromiso social que tiene o debe tener el ejercicio de las profesiones para la construcción de una sociedad mas solidaria.

Refiriéndose a la Superintendencia, expresó se trata de un organismo reduccionista, que sólo se limita regular el lucro, ni siquiera lo elimina, de manera que calificó como urgente la necesidad de una reforma constitucional que otorgue un sentido, una respuesta democrática, participativa y global al problema de la educación superior, y en este sentido, para revertir el adverso escenario descrito, propuso crear urgentemente grupos de trabajo inclusivos, formados por los actores relevantes de la educación superior que puedan abrir un debate público de cara a la ciudadanía, respecto de cuáles son las políticas públicas que garanticen el

sistema de educación que éste país requiere, y no sólo reformismos legales para establecer límites y controles de lo inadmisible, sino que se llegue a la construcción de un modelo de sociedad que permita definir el sistema educacional.

Finalmente, propuso crear las instancias legislativas para iniciar simultáneamente una amplia discusión ciudadana sobre la urgente reforma constitucional antes señalada, que a su parecer, permitiría llevar adelante los profundos cambios y articulaciones necesarias para superar la fuerte inequidad social en educación, salud, previsión, participación y representación que la ciudadanía reclama. Terminó preguntando si los argumentos expuestos eran muy difíciles de solucionar y como ejemplo citó el caso de Suecia, donde se resolvieron estos problemas estableciendo constitucionalmente la gratuidad.

- - -

A continuación, **el Honorable Senador señor Navarro** señaló que a su parecer es claro que el proyecto tiene una redacción muy particular, por cuanto deja todo en manos del Superintendente y es a su juicio un diseño ajustado a la autoridad política de turno, ello por cuanto estimó que no tiene asociadas definiciones permanentes.

Asimismo, dijo que es claro que no se le puede pedir a una superintendencia de educación que cumpla con el rol de transformar la educación superior, no obstante que a su parecer esta iniciativa busca abordar un aspecto de la educación superior cuando la crisis es estructural, de manera que afirmó que claramente la Superintendencia que se pretende crear es insuficiente y presenta una serie de ausencias y vacíos.

Agregó que resulta evidente, a partir de estas exposiciones, que la creación de un órgano fiscalizador no resuelve los problemas y las contradicciones básicas, ya que a su parecer lo primero es resolver ciertas definiciones antes de pensar en la fiscalización. En este mismo sentido, dijo que actualmente nada impide a las universidades que cumplan con las exigencias planteadas y no obstante, no lo hacen.

Por último, concluyó que el debate de la Superintendencia ha servido para develar y entender que los temas de fondo siguen pendientes, ya que el proyecto resulta ser muy flexible y privatizador para cumplir con los objetivos planteados.

Acto seguido, **el Honorable Senador señor Quintana**, afirmó que los cuestionamientos al proyecto de ley en discusión son amplios y profundos. En efecto, la iniciativa no resuelve el tema del lucro,

por lo que le solicitó al Ministro una indicación sustitutiva que aborde los cuestionamientos planteados, toda vez que a su parecer, es necesario contar con un organismo como la Superintendencia, pero enfatizó que rechaza los contenidos del proyecto que son de índole económico, ya que la iniciativa presidencial cuenta, a su parecer, con una arquitectura propia de cualquier actividad económica, lo que no se condice con lo que se necesita para dar respuesta a las demandas en materia educacional.

Por último, preguntó al señor Meller a que se refería cuando habló de las ganancias extra- normales como sinónimo de lucro, y le solicitó que pudiera precisar este concepto. Adicionalmente, preguntó si las regulaciones propuestas por el Mineduc son suficientes para hacer cumplir la ley con respecto al no lucro que debe existir en educación superior y si esto debiera extenderse a los IP y CFT.

A su turno, **la Honorable Senadora señora Von Baer** dijo que, en general, no se ha puesto en duda la necesidad de crear una Superintendencia, aunque si se ha planteado que es necesario hacerle algunos cambios o ajustes, además de revisar toda la institucionalidad existente con el objeto de evitar duplicidades y mejorar el proyecto de ley que está en discusión.

En un sentido similar, estableció que tampoco se pone en duda la necesidad de una mayor transparencia y mayor fiscalización, por cuanto ello es necesario para que los estudiantes y sus familias puedan tomar decisiones informadas, las que no sólo tienen que ver con el sistema de educación superior privado, sino que también con el público, porque en ambos hay universidades que ofrecen distintas calidades de educación. Asimismo, destacó que lo anterior es tremendamente relevante por cuanto las decisiones en este ámbito son decisiones de vida que además dejan endeudados por varios años.

Asimismo, felicitó al Ministerio por el esfuerzo que está realizando en miras de tener más información, no obstante que falta aun más. En este sentido, insistió en que, una cosa es que se plantee la posibilidad de mejorar este proyecto y otra muy distinta es señalar que no se necesita este proyecto.

Establecido lo anterior, dijo que desde el punto de vista de la ciencia política, le genera dudas que una institución se preocupe de todo, por lo que señaló que desde su punto de vista es mejor cuando la instituciones se especializan en un tema, de manera que a este respecto le parece que no se puede pedir que la Superintendencia se haga cargo de todos lo temas en que actualmente existen cosas pendientes.

En lo que dice relación con la educación superior compartió que le falta calidad y añadió que también falta transparencia en la

medición de esa calidad, pero no obstante ello, señaló que se debe separar a la Superintendencia que tiene que fiscalizar y transparentar, de la calidad que se tiene que ver en forma separada.

Por último insistió en que se debe dar una misión clara a la Superintendencia que a su vez, va a facilitar su tarea y le permitiría avanzar en la legitimación del sistema educacional a nivel superior.

Por su parte**, el Ministro de Educación señor Beyer** señaló enfáticamente que cada proyecto de ley tiene su propósito definido, y en el caso del proyecto en discusión dijo que busca aclarar, transparentar y evitar que se canalicen excedentes de las instituciones hacia otros lugares. En este sentido, comentó que algunos de los temas planteados como el de la calidad, tienen otros instrumentos, que en este último caso es el sistema de aseguramiento de la calidad respecto del cual existe el compromiso para que este año se le introduzcan modificaciones con el fin que se haga cargo de los aranceles entre otros problemas.

Señaló que todos los objetivos que tiene su cartera son varios y deben ser atacados por diversas vías, por lo que sostuvo que en el caso específico de la Superintendencia, los objetivos planteados en el Mensaje contrastados con el proyecto en sí, son bastante acordes. En este mismo sentido, indicó que las críticas que se han hecho al proyecto, a su parecer se insertan dentro de la lógica para la cual éste proyecto de ley fue concebido, por lo que destacó que no viene a resolver todos los problemas de la educación superior, toda vez que tiene objetivos muy precisos.

Por último, hizo presente que en la experiencia internacional, toda la arquitectura educacional tiene distintas instituciones y políticas, donde cada una se orienta a distintos objetivos abordando a su vez distintos temas, y en este sentido destacó que ese es precisamente el camino que el Gobierno quiere seguir, de manera que la Superintendencia es un instrumento mas dentro de una arquitectura que tiene que ser mucho mas densa.

El representante del Instituto Libertad y Desarrollo señor Troncoso señalo discrepar de la afirmación que se hace en cuanto a que la Educación en Chile sería la más cara del mundo, ya que a su parecer ello no es verdad, ya que ese cálculo no considera todas las ayudas estudiantiles que van a financiar la Educación Superior, ello por cuanto afirmó que la cifra de la OCDE, no lo hace, y por tanto es falso que el 80% de la educación superior en Chile sea financiada por privados.

En cuanto a la relativización del PIB Per-cápita dijo que si bien puede enfatizar algunas cosas, sostuvo que no se puede concluir de ello en forma tan general que sea la educación mas cara del mundo. En

este sentido dijo que si se pretende concluir por esta via que una institución distinta debe fijar los precios, esto es muy delicado, ya que las fijaciones de precios han demostrado a lo largo del tiempo no ser la mejor herramienta.

Seguidamente, **el Director de Proyectos de la Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN señor Meller** indicó que discrepa absolutamente de lo planteado con anterioridad, ya que en primer lugar, dijo que relativizar al PIB Per-cápita es un aspecto esencial por cuanto la educación no es un bien transable, si lo fuera, la gente estudiaría en otros lugares, y eso es lo que esta detrás de la relativización señalada, dijo que mas allá de eso, en el tema del costo, es cuestión de ver qué implica para el ingreso familiar el valor de los aranceles, y en este sentido, sostuvo que la gente esta saliendo a protestar por lo elevado de los aranceles. Compartió con la Honorable Senadora señora Von Baer que cuando se trata de carreras mas caras como Odontología o Medicina, ello implica alrededor de $600.000 mensuales para el 60% de la población, es decir, mas del 40% del ingreso de tener un hijo en la educación superior y si es mas de uno, hay que multiplicar por dos, lo que implica que ya abarca el 80% de la población e incluso los 9 primeros deciles.

Dentro de este contexto, afirmó que no es real que la educación no sea la mas cara en comparación a Haití, en este mismo orden de ideas también sostuvo que es falso que el modelo sea competitivo porque los consumidores tienen toda la información, ya que afirmarlo de ese modo es a su juicio, no entender el problema de fondo que es que las universidades son cajas oscuras, ya que uno no sabe que es lo que va a encontrar, y para graficarlo aun mas lo comparó con el cine en el sentido que uno paga primero y después ve la película sin saber su calidad, la diferencia es que en materia de educación ello tarda alrededor de 5 años al cabo de los cuales se detecta si valió o no la pena, no obstante ya haber pagado, con la consiguiente perdida de tiempo, además de todo el ingreso que se acumuló para costear la universidad y por ello fue enfático en sostener que el enfoque de Libertad y Desarrollo es errado, y no corresponde a la realidad del país.

En el tema de las utilidades, contestando la pregunta del Honorable Senador Señor Quintana, aclaró que la utilidad normal es una tasa de retorno esperada promedio para todos los sectores que bordea entre el 5 al 7% donde sea que se invierta, de manera que si hay sectores en los cuales la rentabilidad es superior a esa cifra, entonces hablamos de utilidades extra normales, como ocurre por ejemplo: en el costo del sector financiero y AFP entre otros, donde tenemos varias instituciones pero el sistema competitivo no está funcionando.

En relación con lo anterior, dijo que la esencia del sistema competitivo es que lleva a que las utilidades sean normales, osea que se recupere el capital invertido, pero en el caso de las universidades, destacó que están recuperando no sólo la inversión sino también la

depreciación del capital que están teniendo, por lo que insistió en que es necesario medir para saber en cuanto se amortiza una inversión determinada, de manera que aseguró que en la medición del lucro esta la clave, ya que cualquier utilidad que tenga una institución de educación superior no es necesariamente lucro, y se debe ver cual es la tasa de retorno que tiene la inversión.

Por último, compartió con la Honorable Senadora señora Von Baer que es mejor tener una Superintendencia a no tener nada, pero planteó que ella no debe estar abocada solo al lucro, sino que debe ir al problema de fondo que aqueja a la sociedad y que a su parecer son los aranceles. En este sentido dijo que no necesariamente la Superintendencia debe ver el tema de aranceles y calidad, pero sí insistió en que debe hacerse cargo de uno de ellos: aranceles. Señaló que lo anterior es necesario para saber por qué son lo que son, y se manifestó de acuerdo en que en este sentido se debe transparentar toda la información respecto de los costos de manera de saber por qué se llega a los aranceles a que se llega y para eso es necesario contar con la Superintendencia.

Insistió que se necesita una institución que se preocupe de resolver un componente fundamental de lo que inquieta a los estudiantes, ya que en su perspectiva la petición de gratuidad es una respuesta a lo elevado de los aranceles, y sobre este particular dijo que ellos se deben examinar con una Superintendencia abocada al problema de los aranceles, ya que el lucro es un subproducto en el sentido que ese no es el problema, sino que el problema es el mercado, los aranceles que están prevaleciendo en el mercado de la educación superior y que las instituciones que están adentro no se están autoregulando, de manera que entonces resulta necesario regularlas dese afuera, lo que corresponderá a la Superintendencia.

Por su parte, **la Directora del Instituto de la Comunicación e Imagen ICEI de la Universidad de Chile, señora Monckeberg** refiriéndose a los dichos del señor Troncoso, afirmó que hay una nebulosa en este mercado que es muy poco transparente, donde dijo que la gente se ve atrapada por la publicidad que muchas veces es tremendamente engañosa, de manera que decir que se cuenta con toda la información es simplemente una falacia.

En otro orden de cosas, hizo presente que en los CFT e IP existe el lucro porque así se estableció desde su creación, en este sentido dijo que en algunos de ellos se han impartido carreras de muy dudosa calidad, además que algunos están relacionados con universidades y con empresas, siendo este un tema del que según dijo, se habla muy poco, salvo cuando se trata de becas y créditos.

Continuando con lo anterior, indicó que es necesario preocuparse de que la enseñanza técnica que se imparte en los distintos centros de formación técnica, sea efectivamente la que se necesita en el país.

Finalmente, aludiendo nuevamente a lo planteado por el representante del Instituto Libertad y Desarrollo respecto de que las universidades privadas realizan investigación, señaló que esa afirmación no es veraz, por cuanto hizo presente que la única universidad privada que investiga en Chile es la Universidad Andrés Bello, y para lo anterior, dijo que basta ver lo que pasó con la entrega de los fondos Fondecyt, de modo que afirmó que no son las universidades privadas nuevas las que están investigando y aportando al desarrollo del país por esa vía.

En sesión posterior, la Comisión, continuando con la discusión en general de la iniciativa de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior, escuchó una vez más la presentación del Ministerio de Educación respecto del proyecto en estudio, dado el tiempo transcurrido desde la última sesión destinada a él.[9]

El **Subsecretario de Educación, señor Fernando Rojas** recordó que el proyecto en estudio es de gran relevancia para el Ministerio de Educación y enfatizó que la complejidad del mundo de la educación superior y la presencia de más de un millón de estudiantes en él ameritan la creación de una Superintendencia de Educación Superior, más aun teniendo a la vista los últimos hechos que ha conocido el país respecto de la Universidad del Mar que dejan de manifiesto las pocas facultades con las que cuenta el Poder Ejecutivo para darles la solución óptima.

\- - -

III.- DISCUSIÓN EN GENERAL

Una vez concluidas las exposiciones de los distintos invitados, y efectuado el debate en torno a ellas, la Comisión realizó la discusión en general de la iniciativa en informe.

En ese contexto, el **Asesor del Ministerio de Educación, señor Raúl Figueroa** volvió a presentar la iniciativa legal, poniendo de relieve sus principales objetivos y recordando las observaciones a él formuladas por quienes fueron invitados a referirse a ella.

[9] Se hace presente que el proyecto de ley en estudio inició su tramitación en el Senado el día 14 de diciembre de 2011. Desde aquella fecha hasta la sesión del día 4 de julio de 2012 la Comisión había destinado cinco sesión a él, siendo la última de ellas la del día 17 de enero.

En primer término, sostuvo que se pretende crear una Superintendencia de Educación Superior a fin de dotar al Estado de mayores atribuciones para fiscalizar que las universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales cumplan con las obligaciones que les impone la ley. En segundo lugar, se quiere dar mayor transparencia e información al sistema de educación superior, obligando a las instituciones a entregar información patrimonial, financiera y académica, complementando los deberes que sobre ellas pesan en la actualidad. En tercer lugar, se intenta dar una nueva regulación para las instituciones de educación superior, imponiéndole mayores exigencias y regulando las operaciones de las universidades con personas relacionadas.

En cuanto a la creación de una Superintendencia de Educación Superior, indicó que ella se presenta como un servicio público, descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del MINEDUC. Agregó que su objeto principal consiste en velar por cumplimiento de la normativa aplicable a las instituciones de educación superior, la transparencia del sistema, y en sancionar las infracciones cometidas.

Refiriéndose a la atribución de fiscalización, destacó que se busca que esta Superintendencia vele por el cumplimiento, por parte de las instituciones de educación superior, de las obligaciones de información que por ley les corresponde, por la observancia de la prohibición de efectuar publicidad engañosa; por el respeto a los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales las instituciones hubieren ofrecido o convenido con el estudiante la prestación de los servicios correspondientes; por que la rendición de exámenes u otras evaluaciones o el otorgamiento de títulos, diplomas o certificaciones no estén condicionadas a exigencias pecuniarias que no se hayan hecho públicas al tiempo de celebrarse el contrato de prestación de servicios educacionales; y por el cumplimiento de la regulación aplicable a las operaciones con personas relacionadas que realicen las universidades. Subrayó que para poder dar cumplimiento a las atribuciones de fiscalización el proyecto dota a esta nueva persona jurídica de las facultades que sean necesarias para ello, tales como poder hacer auditorías, ingresar a las instituciones y tener acceso a los libros de contabilidad, por mencionar algunas.

Aludiendo a la facultades de publicidad y transparencia, acotó que ellas apuntan a que se mantenga y actualice la información relativa a la situación patrimonial, a los estados financieros debidamente auditados, a la individualización de los socios, miembros y directivos de las instituciones de educación superior y, a que se mantenga y actualice la información relativa a sus operaciones con personas relacionadas. Asimismo, agregó, se busca velar por que los datos de carácter personal, a los que tenga acceso, se mantengan en reserva, por

mantener un registro público de socios, miembros y directivos de las instituciones de educación superior, y por poner a disposición del público la información pública que se recopile. Añadió que la idea es potenciar la transparencia del sistema tanto para una adecuada fiscalización como para trasladar esa información a los estudiantes y sus familias de manera que estén en las mejores condiciones para elegir la institución que más se adecúe a su interés.

Deteniéndose en las sanciones que contempla el proyecto en estudio, recordó que, actualmente, la normativa vigente sólo visualiza situaciones muy extremas de infracción a la ley lo que redunda en que las sanciones aplicables sean sólo aplicar una multa de hasta 100 UTM, para el caso que no se entregue la información que la ley N° 20.129 exige, o bien la revocación del reconocimiento oficial de la respectiva institución. Comentó que lo que se busca con el proyecto es establecer una amplia gama de sanciones intermedias que van desde la amonestación escrita, pasando por multas a beneficio fiscal de hasta 1.000 UTM, por la inhabilitación temporal de quien hubiere intervenido en la operación entre universidades y personas relacionadas sin haber dado cumplimiento a las exigencias que la ley impone, hasta llegar a la .revocación del reconocimiento oficial de la universidad en caso de infracciones graves y reiteradas.

En segundo término, se refirió al objetivo de dar mayor transparencia e información al sistema de educación superior. Sobre el particular, sostuvo que el propósito es exigir a las instituciones de educación superior la entrega de información patrimonial, financiera y académica. Respecto a la información académica puntualizó que ella apunta a que se proporcione información relativa a los cobros que se hacen a los estudiantes, a las condiciones generales y especiales de admisión, y a los reglamentos internos vigentes sobre promoción, disciplina y titulación. Además, agregó que se busca contar con el resultado del último proceso de admisión, incluyendo, a lo menos, una nómina de los estudiantes admitidos; de los alumnos que durante el período anual inmediatamente anterior hayan dejado de formar parte de la carrera o programa académico correspondiente; con la información de egresados y titulados durante el período anual inmediatamente anterior y con el informe anual sobre los recursos educativos, infraestructura, equipamiento y cuerpo docente.

Deteniéndose en la información patrimonial y financiera, en tanto, puntualizó que se contempla exigir a las instituciones de educación superior llevar contabilidad completa, que sometan su contabilidad al examen de auditores externos, que envíen semestralmente a la Superintendencia de Educación Superior los estados financieros consolidados, debidamente auditados, que hagan llegar, además, dentro de los 30 días siguientes al término de cada semestre calendario, un listado actualizado con la individualización completa de sus socios o miembros y

directivos; y que envíen, anualmente, a la Superintendencia de Educación Superior un listado actualizado de las entidades en cuya propiedad la universidad tenga una participación igual o superior al 10%, y las corporaciones o fundaciones en que, conforme a los estatutos de éstas, la universidad pueda elegir, a lo menos, a un miembro del directorio u órgano de administración.

Continuando con el desarrollo del objetivo de transparencia, puso de relieve que el proyecto en estudio establece, también, normas sobre publicidad engañosa. En efecto, precisó, se establece la prohibición para las instituciones de educación superior de emitir publicidad engañosa, entendiéndose por tal cualquier mensaje publicitario o comunicación dirigida al público en general que induzca a error o engaño respecto de valores, acreditación, perspectivas de inserción laboral, infraestructura y cuerpo docente, entre otras.

En tercer término, se refirió a la nueva regulación respecto de las operaciones de las universidades con personas relacionadas. Sobre el particular, remarcó que la iniciativa de ley en estudio modifica la Ley General de Educación estableciendo nuevas normas sobre composición de los órganos de administración de las universidades que no tengan carácter estatal y nuevas disposiciones respecto a las operaciones de las universidades con personas relacionadas.

Aludiendo a las nuevas normas sobre composición de los órganos de administración de las universidades que no tengan carácter estatal, señaló que con el objeto de velar por la adecuada independencia en la toma de decisiones que pueden afectar el patrimonio de la universidad, se establece para ellas la obligación de contar con al menos tres miembros independientes en su directorio o respectivo órgano de administración. Añadió que para estos efectos, el proyecto define con claridad quienes no se considerarán independientes para estos efectos.

Sobre la regulación de las operaciones de las universidades con personas relacionadas, explicó que el proyecto se hace cargo de un vacío existente en nuestra legislación, incorporando una nueva norma que tiene por objeto evitar que las universidades retiren excedentes por la vía de relaciones contractuales con personas relacionadas, estableciendo los mecanismos adecuados para que en caso de existir esas operaciones, se lleven a cabo en condiciones de equidad similares a las que prevalecen en el mercado. Añadió que el proyecto establece qué se entiende por personas relacionadas, siguiendo criterios de parentesco y relaciones patrimoniales, tanto respecto de los miembros de la universidad, como de quienes la administran. Asimismo, hizo notar que las universidades, tanto privadas como estatales, sólo podrán efectuar operaciones con sus personas relacionadas cumpliendo determinados requisitos, cualquiera sea el monto, naturaleza, objeto o condición de habitualidad de la operación.

Continuando con el desarrollo de la idea anterior, se refirió a los requisitos que debe cumplir toda operación con personas relacionadas. Apuntó que en ellas se deben cumplir condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado a la fecha de su celebración, que deberán ser aprobadas, en forma previa a su celebración, por la mayoría de los miembros del directorio u órgano de administración, debiendo excluirse de la votación aquellos miembros que tengan interés directo o indirecto en la operación de que se trate (salvo aquellas que no superen 2000 UF), que tratándose de universidades no estatales, se requerirá además el voto favorable de la mayoría de los miembros independientes, y que en el caso de las universidades estatales, se requerirá, además, el voto favorable de la mayoría de los miembros designados por el Presidente de la República. Acotó que de ellas habrá que dejar constancia en acta del acuerdo del Directorio y que esa información deberá comunicarse trimestralmente a la Superintendencia. Además, indicó que las universidades sólo podrán asociarse con sus directivos y docentes cuando la sociedad que constituyan cumpla con alguna de las siguientes condiciones: que la sociedad tenga como giro el desarrollo de invenciones que puedan ser amparadas por una patente, o que el capital social inicial de la sociedad consista en una patente de invención y el giro de ésta sea su explotación. En relación con esto, advirtió que la idea no es frenar la posibilidad de desarrollar nuevos proyectos y de innovar en las universidades, pero sí velar por que esos mecanismos no se utilicen para desviar recursos de la corporación.

En relación con el tercer objetivo, puso de relieve que se propone establecer la responsabilidad civil de los directores o miembros del órgano de administración, de tal manera que pueda perseguirse cuando hubieren aprobado la operación no ajustada a los requisitos, por el monto total de los perjuicios sufridos por la universidad. Para estos efectos, continuó, los directores o miembros del órgano de administración que hubieren aprobado la operación, serán solidariamente responsables de los perjuicios causados. Agregó que podrán perseguir esta responsabilidad la Superintendencia de Educación Superior, los directores que no participaron del acuerdo y cualquier otro miembro de la corporación.

En otra línea de argumentación, se detuvo en las sugerencias y comentarios formulados por los invitados a la Comisión. Sobre el particular, aseguró que el Ejecutivo tiene plena disposición de hacerse cargo de ellos, especialmente, de aquellos de orden formal. Sin embargo, resaltó que ellos van en un sentido absolutamente opuesto al del proyecto, por lo que deberán ser zanjados durante el debate parlamentario. Añadió que las sugerencias relativas al trato que se da en este proyecto a las universidades del Estado son perfectibles, de modo que exista un adecuado contrapeso de las obligaciones que sobre ellas pesan y que, en consecuencia, habrá que buscar los mecanismos para que ellas estén

sujetas a la misma obligación, sin necesidad de tener que poner sobre sus hombros cargas aún más pesadas que las que quedarán para las universidades privadas. Asimismo, recogiendo las citadas sugerencias, estimó pertinente la idea de darle atribuciones más genéricas a la Superintendencia, enmarcando con mayor precisión las obligaciones de las universidades y estimó razonable, también, dar mayor claridad respecto de las infracciones que pudieran cometer las instituciones, estableciendo gradualidad en ellas.

Tras escuchar las intervenciones de los representantes del Ministerio de Educación, el **Honorable Senador señor Walker, don Ignacio,** valoró el intento del Gobierno de legislar respecto de esta materia. Estimó que su regulación resulta pertinente dado los hechos conocidos recientemente respecto a la Universidad del Mar, hechos que, recalcó, ponen cierta urgencia en el inicio de su vida jurídica.

Establecido ello, recordó que todos quienes fueron recibidos en audiencia con ocasión de la discusión en general de la iniciativa legal coincidieron en la necesidad de crear en nuestro país una Superintendencia de Educación Superior. No obstante, haciendo suyas las palabras del señor Fontaine subrayó que el proyecto, tal como está, no asegura suficientemente el cumplimiento de la Ley General de Educación que prohíbe el lucro abierto y encubierto en las universidades. Añadió que, probablemente, por la vía de sociedades relacionadas seguirá ocurriendo lo que ha sucedido hasta ahora. Destacó, asimismo, que el mencionado invitado calificó la iniciativa legal como un híbrido y aseguró que no responde a lo esperado, razón por la cual causará decepción, ya que la inmensa mayoría de los estudiantes, académicos, profesores y de la población en general que se opone al lucro encubierto se sentirán defraudados si este proyecto se aprueba como está.

Sin perjuicio de lo anterior, valoró la propuesta del Ejecutivo de crear una Superintendencia de Educación Superior y enfatizó que existe un consenso transversal respecto de su necesidad. Además, coincidió también el objetivo de transparencia contenido en el proyecto de ley, ya que permitirá hacer pública la información académica, financiera y económica. Añadió que es necesario, por lo demás, equiparar las exigencias en las universidades estatales, quienes están sujetas a la Ley de Transparencia, con la de las demás casas de estudios.

Tras dejar al descubierto las fortalezas de la iniciativa de ley, se detuvo en las debilidades de ella. En primer lugar, calificó al proyecto como insuficiente y débil para cumplir con los objetivos señalados. Explicó que al no existir un marco regulatorio claro en materia de educación superior, la institucionalidad propuesta carece de un objeto. A mayor abundamiento, enfatizó que la Superintendencia busca fiscalizar, pero las normas a partir de las cuales ello se hará no están claras. Apuntó que

resulta indispensable que esta nueva institucionalidad vaya acompañada de una adecuación del marco regulatorio que sea capaz de reconocer, entre otros, los principios, fines y deberes del Estado, los derechos y deberes de los actores que participan en el proceso educativo, las disposiciones generales, y los niveles y modalidades. Insistió en que al no existir un marco regulatorio adecuado no queda claro cuál es el objeto de fiscalización de la Superintendencia.

En segundo lugar, puso de relieve que se requiere de una especial regulación en lo que respecta al cumplimiento de la obligación de no lucro. Acotó que debiera avanzarse hacia un sistema en donde todas las instituciones de educación superior que accedan a fondos públicos no puedan perseguir fines de lucro. Adicionalmente, señaló que debiera establecerse una normativa adecuada para garantizar el cumplimiento de esa prohibición y fiscalizar todos los actos que se realicen a título oneroso, velando por que se utilicen precios de mercado que es la única forma de evitar el resquicio actualmente conocido.

En la misma línea argumental, trajo a colación nuevamente las palabras del señor Fontaine quien propuso derechamente prohibir las operaciones con personas relacionadas. Observó que, por el contrario, el proyecto de ley las permite. Aseguró que ello es un tema que resulta complejo, porque habrá que ver en la práctica, por ejemplo, que tan independientes resultan ser los directores independientes. Hizo notar que debiera avanzarse hacia una legislación que las prohíba y que regule los actos a título oneroso. Sin embargo, puntualizó que quizás sería conveniente evolucionar hacia un sistema que distinga entre universidades estatales, universidades sin fines de lucro y universidades con fines de lucro, tal como se espera hacer en el proyecto de ley que prohíbe el lucro con fondos públicos en la educación.[10] Eso, destacó, permitirá hacer más transparente el modelo educacional. Remarcó que de seguirse esta última alternativa, las casas de estudio que decidan constituirse como personas jurídicas con fines de lucro deberán pagar impuestos y no podrán recibir fondos públicos. Sostuvo que sería bueno abrirse a analizar esta última opción porque quizás ella sea la solución óptima para transparentar el sistema.

En tercer lugar, señaló que la creación de la Superintendencia de Educación Superior necesariamente debe estar en concordancia con el Servicio de Impuestos Internos. Sentenció que dado que uno de los aspectos a fiscalizar será el ámbito financiero, resulta fundamental que exista entre esa nueva Superintendencia y el Servicio aludido una fina sintonía.

En cuarto lugar, aseguró que con el fin de lograr un buen funcionamiento de la educación superior, resulta indispensable establecer un mecanismo objetivo y transparente de fijación de aranceles de

[10] Boletín N° 7.856-04.

referencia. Aseveró que cuando se discute la institucionalidad de la educación superior, el sistema de crédito y becas o el financiamiento de la educación superior, no puede obviarse de la discusión el tema relativo a los aranceles. Destacó que todos los esfuerzos que se hacen en las distintas materias mencionadas de nada sirven si no existe un sistema adecuado de regulación de aranceles. Sobre esto, planteó que la Superintendencia de Educación Superior debe necesariamente tener dentro de sus funciones el fiscalizar el mecanismo de fijación de aranceles que se proponga.

En quinto lugar, enfatizó que debe propenderse a establecer una fluida articulación institucional entre la Superintendencia de Educación Superior y las demás entidades del sistema como son el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Acreditación, de manera de lograr una vinculación armónica entre todas ellas y evitar la duplicidad de funciones y obligaciones.

En sexto lugar, estimó conveniente crear la figura del administrador provisional a fin de garantizar, por un lado, la continuidad del año académico y, por otro, que los alumnos puedan ser reubicados en otra institución de educación superior cuando la casa de estudios en la que se forman sea sancionada con la pérdida del reconocimiento oficial.

En séptimo lugar, sentenció que es fundamental que esta nueva institucionalidad creada cuente con estructura, personal y recursos suficientes.

Formuladas las observaciones aludidas, recalcó que el proyecto en estudio debe hacer efectiva la prohibición de perseguir fines de lucro en las universidades, asegurando que los dineros obtenidos sean reinvertidos. Asimismo, resaltó que deben regularse las operaciones de las universidades con personas relacionadas de manera de asegurar que los precios en ellas contemplados sean aquellos que se observan en el mercado.

Concluyó su intervención solicitando al Ejecutivo retirar la suma urgencia al proyecto en estudio, puesto que si bien, acotó, existe cierta urgencia social para él, se precisa aún que el Gobierno se comprometa a corregir su fisonomía para asegurar que recoja las principales inquietudes planteadas por quienes fueron recibidos en audiencia.

Por su parte, la **Honorable Senadora señora Von Baer** hizo ver que los hechos ocurridos con la Universidad del Mar han puesto de relieve que el marco regulatorio y la institucionalidad de la educación superior vigentes carecen de las atribuciones necesarias para poder fiscalizar y aplicar las sanciones que sean las más adecuadas. Agregó que no parece adecuado que para el caso de la casa de estudios aludida la sanción que deba aplicarse sea la pérdida del reconocimiento oficial, ya que

ello implica perjudicar a los alumnos que estudian en ellas quienes no tienen responsabilidad en los hechos acontecidos y, en consecuencia, remarcó, no es aplicada. Aseguró que urge un sistema que permita fiscalizar de manera permanente y que contemple una amplia gama de sanciones para el caso de que las leyes sean vulneradas.

En sintonía con lo manifestado anteriormente, alabó la iniciativa de ley en estudio, puesto que, destacó, contempla diversas clases de sanciones que podrán ser aplicadas, informando, al mismo tiempo, a la ciudadanía las universidades que cumplen las leyes y quienes se apartan de ellas.

Por otro lado, hizo notar que todos los expositores recibidos en audiencia por la Comisión hicieron ver la necesidad que tiene el país en crear una Superintendencia de Educación Superior. Apuntó que las diferencias planteadas obedecieron sólo a los mecanismos de fiscalización y de transparencia con los que se debe contar, las sanciones que debieran imponerse y la regulación de las operaciones de las universidades. Sin embargo, todos esos aspectos, recalcó, sólo son detalles y, en consecuencia, hizo hincapié en que debiera avanzarse en la tramitación de este proyecto.

En la misma línea argumental y deteniéndose en el procedimiento legislativo, acotó que las alternativas son dos, por un lado, votar en general el proyecto de ley y durante la discusión en particular lograr los consensos anhelados[11], o bien, iniciar el debate del texto durante la discusión en general de la iniciativa legal. Puntualizó que cualquiera de los dos caminos puede aplicarse para el caso en estudio, en la medida en que se tenga como objetivo avanzar en él y no continuar postergando su discusión como ha ocurrido hasta ahora. Asimismo, explicó que la urgencia puesta por el Ejecutivo al proyecto de ley, probablemente, responda a la necesidad de avanzar prontamente en su tramitación dada su necesidad y, destacó también la solicitud enviada por la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados en donde se solicita avanzar en él.

En otro orden de consideraciones, sostuvo que hay temas que deben ser separados de aquellos contemplados en este proyecto de ley. Aseguró que tal como ocurre en el ámbito de la educación escolar en donde su arquitectura distingue entre Agencia de Aseguramiento de la Calidad y Superintendencia de Educación, debiera ocurrir acá. En este sentido, señaló que no se puede, por ejemplo, mezclar la fiscalización con el tema de la calidad de la educación superior. Aseveró, en relación con esta última materia que ella será objeto de otra iniciativa de ley que el Ejecutivo se

[11] Aseveró que quizás esa sería la alternativa más adecuada habida consideración del acuerdo adoptado de tramitar conjuntamente esta iniciativa de ley con las contenidas en los Boletines 7.760-04 y 7.856-04, las que se encuentran en su segundo trámite reglamentario.

comprometió a enviar a fines del segundo semestre de 2012 y que se referirá al sistema de acreditación.

Continuando con el desarrollo del mismo punto, destacó que otro tema que debe ser separado de esta discusión es el relativo al financiamiento de la educación superior, materia que, recordó, se contiene en una iniciativa de ley ingresada a tramitación a esta Cámara en junio de 2012[12].

Por otro lado, refiriéndose a la invitación formulada por el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio en orden a abrirse a discutir la posibilidad que nuestra legislación distinga entre universidades estatales, universidades privadas sin fines de lucro y universidades privadas con fines de lucro, dijo que si bien esa alternativa puede ser discutida, debe darse cumplimiento a la ley vigente que señala de manera tajante que las universidades deben constituirse como personas jurídicas sin fines de lucro y crear la institucionalidad que se requiere para sancionar los casos en que el texto legal no es respetado.

Finalmente, insistió en asumir el compromiso de avanzar en la tramitación de la iniciativa en estudio que tanto requiere nuestro sistema educacional.

Seguidamente, el **Honorable Senador señor Walker, don Ignacio** insistió en que para poder votar la iniciativa de ley se requería al menos contar con un proyecto que asegure que se recogerán las inquietudes planteadas con anterioridad en materia de fiscalización y de regulación de las operaciones de las universidades con sociedades relacionadas. Propuso que para lograr los objetivos aludidos cada integrante de la Comisión designara un técnico que lo representara de manera de lograr el mejor proyecto en conjunto con el Ministerio de Educación. Agregó que una vez que ese trabajo estuviera avanzado se podría reanudar la discusión de la iniciativa de ley.

El Honorable Senador señor Navarro aseguró que la crisis por la que atraviesa nuestra educación no es de carácter pedagógico sino ideológico, puesto que, aseguró, dice relación con el tipo de sociedad que se quiere construir, el tipo de ciudadano y el modelo de educación que se quiere para ello.

En ese sentido, recordó que el proyecto en estudio fue una solicitud de las universidades del CRUCH al Gobierno frente a la realidad poco transparente en la que se desarrolla la educación de nuestro país. En ese contexto, sostuvo que la iniciativa debiera ser capaz de alcanzar mayores niveles de transparencia, lo que, sin embargo, se elude.

---

[12] Boletín 8.369-04.

Fuera de ello, sentenció que el orden seguido en la elaboración de la propuesta del Ejecutivo frente a la crisis de la educación no es el adecuado, puesto que se ha decidido comenzar por dar vida al órgano de fiscalización y de control sin haber definido en primer lugar el modelo educacional que el país requiere. A mayor abundamiento, puntualizó que no se ha aclarado que tipos de universidades existirán y remarcó que, la sola alternativa de que existan planteles privados que tengan la posibilidad de perseguir fines de lucro, demanda del órgano fiscalizador distintas facultades y capacidades que el proyecto no recoge.

En el mismo orden de ideas, hizo hincapié en que todos los proyectos de educación actualmente en tramitación eluden el tema de fondo que es qué tipo de modelo educativo queremos para nuestro país y qué rol jugará el Estado, enfrascándose las iniciativas solo en temas puntuales.

Destacó que el Congreso debiera recoger las peticiones de la sociedad que son poner fin al lucro, gratuidad, educación de calidad, mayores recursos para las universidades de propiedad del Estado, puntos todos pendientes y que deben debatirse antes de comenzar con la tramitación de la iniciativa que crea este órgano fiscalizador.

Por último, enfatizó estar en contra del proyecto de la referencia por las razones expuestas y por parecer uno elaborado por las universidades privadas. En efecto, mencionó que en una Superintendencia sus facultades y funciones fiscalizadoras debieran ser fijadas por la ley y no por el nuevo director, porque, de lo contrario, todo quedará en manos del director que sea nombrado por el Presidente de turno. Consideró, además, importantes es que los fiscalizadores tengan capacidad de fiscalizar y que estén dotados de protección para evitar que sean influenciables.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Quintana** señaló, al igual que el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio, que del análisis del proyecto en estudio más que fortalecer la idea de legislar respecto de la creación de una Superintendencia de Educación Superior, lo que hace es generar dudas sobre ello habida consideración de los términos en que la iniciativa fue presentada por el Ejecutivo.

En este mismo sentido, preguntó si a diferencia de lo que ocurre en la educación básica y media, en la educación superior falta definir con mayor precisión los bienes jurídicos que se deben proteger, ello por cuanto se está discutiendo acerca de las sanciones sin resolver este tema. Asimismo, recalcó el hecho de que a su parecer, éste proyecto no permite enfrentar el tema del lucro que no obstante estar prohibido, existe y las instituciones que lucran están además exentas de varios tributos pudiendo también retirar utilidades por otras vías, de manera que están en una suerte de paraíso tributario.

Establecido lo anterior respecto de la insuficiencia del proyecto para hacer cumplir la ley en lo que se refiere al lucro, preguntó que otro camino existe para cumplir con la normativa vigente.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Cantero** aseguró que es evidente la necesidad de debatir estos temas de manera mucho más amplia, pero al mismo tiempo dijo que resulta muy difícil abordar el tema en discusión sin un concepto global, una visión integral y sistémica de lo que es y debe ser la Educación Superior, cuestión que dijo no está regulada. En este orden de ideas, dijo que se tiene actualmente en tramitación la reformulación del Mineduc, la Superintendencia y la Agencia Acreditadora de la Calidad, de manera que en su opinión antes que todo, se deben tener ciertos consensos en lo que dice relación con el concepto de educación superior y muy particularmente qué se entiende por universidad, tema que a todas luces no está resuelto en el país y que muy por el contrario, cada día resulta ser más confuso.

En este mismo sentido, dijo que lo peor de todo es que cada día se observa un mayor reduccionismo intelectual respecto de lo que se entiende por universidad, al punto que hoy sólo se asocia a la docencia, dejando de lado temas esenciales como la investigación y la extensión.

Por otro lado, se manifestó preocupado por los otros elementos presentes en la discusión, tales como la cobertura alcanzada, que en su opinión ha sido simplemente institucionalizar un abuso respecto de las personas que acceden buscando una calidad de la educación que nunca alcanzan, que no los habilita y que ha generado las dificultades que hoy se tienen. Se mostró sorprendido por la relación existente entre estudiantes universitarios y técnicos ya que en Chile se da la paradoja que la relación es de 8 universitarios por cada técnico que se está formando, lo que le pareció muy preocupante.

En el tema de la equidad, dijo que se ha llegado a un punto crítico a tal nivel que las personas salen a protestar a la calle en contra del sistema que resulta abusivo y en l discusión dijo que no ve ningún elemento que pueda dar respuestas a las demandas planteadas por la ciudadanía, que en la prácticas no es más que la presencia de más activos sociales de calidad (educación- salud) en el desarrollo humano.

Refiriéndose asimismo a la competencia entre las distintas universidades, sostuvo que la realidad es que las universidades estatales no pueden competir bajo ninguna circunstancia, por lo que el proyecto no contribuye a ello.

Continuando con el desarrollo de sus ideas, señaló que los profesores están dentro del concepto de reduccionismo, de manera que han terminado part- time, trabajando en uno y otro lugar sin especificidad.

En lo que dice relación con la calidad entorno al prestigio, planteó sus serias dudas ya que ello no es necesariamente de ese modo, por cuanto a su modo de ver, el prestigio tiene que ver muchas veces con el marketing y con la publicidad que muchas veces no se apega a la verdad, ello porque hasta ahora el mercado en este ámbito no es transparente.

Por último, señaló que es de estricta necesidad definir el sistema mixto a que se hace referencia, y respecto del cual sin embargo no hay coincidencias, porque según dijo se debe distinguir entre instituciones con y sin fines de lucro. Insistió en que es necesario definir los conceptos a que hizo alusión al comenzar su intervención, y solicitó al Ministro trabajar en estos temas porque a su juicio en los últimos años sólo se ha atendido a un modelo pre-concebido, que no da cuenta de las expectativas y anhelos de la gente y por ende no responde a sus demandas.

El **señor Subsecretario** agradeció las observaciones formuladas por los Honorables Senadores y coincidió en la urgente necesidad de crear una Superintendencia de Educación Superior, puesto que, dijo, la institucionalidad de esa dimensión de la educación no resulta suficiente para hacer frente a su realidad.

En términos similares a los planteados por la Honorable Senadora señora Von Baer sostuvo que la discusión respecto a la educación superior no se agota en la iniciativa de ley en estudio, ya que, remarcó, es necesario abordar también el tema relativo a su financiamiento y el de su calidad, pilares fundamentales en él. Además, puso de relieve que el proyecto en debate resultará fundamental para que el sistema educacional chileno recobre la confianza en sus instituciones y logre crecer en transparencia e información.

Por otro lado, refiriéndose a la metodología de trabajo, aseguró que la Cartera de la que forma parte está dispuesta a abrirse a cualquier alternativa que implique avanzar en la tramitación de la iniciativa en estudio y calificó como adecuada la propuesta de trabajo aludida con anterioridad por el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio. Insistió en que se requiere avanzar sin pausa en el proyecto de ley, dado que su tramitación se ha extendido por cerca de siete meses y sólo se encuentra en su primer trámite constitucional y primero reglamentario.

En sintonía con lo anterior, argumentó que es necesario apurar la tramitación del proyecto, ya que el texto, una vez vigente,

supondrá necesariamente de un tiempo adicional de implementación tal como ha ocurrido con la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar. Hizo ver que no es posible que, tal como ocurrió en el caso de la norma anterior, este proyecto tome cuatro años para su discusión, más un año de puesta en marcha. Aseveró que una coordinación adecuada entre los equipos técnicos de los Parlamentarios y del MINEDUC más los trabajos de la Comisión permitirá avanzar.

Finalmente, subrayó la voluntad del Ejecutivo para lograr los acuerdos que sean necesario y que la educación supone para avanzar, pues destacó que en materia como éstas se requiere de acuerdos que sean sustentables en el largo plazo.

- - -

A la luz de la intervenciones anteriores, en que los senadores integrantes expusieron sus críticas al proyecto de ley, y demandaron la necesidad de que el Ejecutivo diera cuenta de las enmiendas que se introducirían durante la discusión en particular de él, el **señor Ministro de Educación** recordó que el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior inició su tramitación en esta Cámara en noviembre del año 2011, fecha a partir de la cual la Comisión recibió en audiencia a distintos actores con el objeto de recabar sus opiniones al respecto. Sobre el particular, hizo presente que si bien existieron muchas diferencias entre los planteamientos escuchados, nadie puso en duda la necesidad de contar con esta nueva figura en el mundo de la educación superior.

Por la razón anterior, agregó, y con el ánimo de avanzar en la tramitación del proyecto en estudio, el Ministerio de Educación está abierto a proponer mejoras al texto legal que permitan contar con una Superintendencia que posea las atribuciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes vigentes y notó que sobre la materia necesariamente deberá alcanzarse un acuerdo, toda vez que la nueva regulación acompañará a la educación terciaria durante mucho tiempo.

Establecido lo anterior, hizo ver la necesidad de modernizar el marco regulatorio de la educación superior. En efecto, resaltó que la actual institucionalidad nació a comienzos de la década de los ochenta, no sufriendo mayores modificaciones, pese a que desde aquella época hasta nuestros días la cantidad de alumnos que ha accedido a la educación superior se ha multiplicado por diez y el número de instituciones aumentó de 8 a más de 160. Indicó que si bien el mayor número de instituciones permitió un considerable y reconocido crecimiento en la cobertura de la educación terciaria, su marco regulatorio no creció en sintonía a esta nueva realidad. Acotó que salvo el caso de la ley N° 20.129, de 2006, que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la

Calidad de la Educación Superior, no se han dado pasos concretos que permitan contar con una institucionalidad adecuada para llevar a cabo las labores de supervigilancia del sistema ni la de promoción de la calidad.

Frente al escenario anterior, continuó, surge la necesidad de generar un nuevo marco regulatorio que asegure el cumplimiento de la ley, la fiscalización y la transparencia, promueva la calidad de la educación impartida y genere un nuevo equilibrio, otorgando mayor protección a los estudiantes.

Adentrándose en las observaciones formuladas al proyecto de ley, se detuvo, en primer lugar, en la crítica que esta nueva figura carecería de un marco regulatorio que la sustente, cayendo necesariamente en el vacío en caso de crearse. Al respecto, estimó que dicho marco regulatorio se encuentra claramente definido en la Ley General de Educación. Con todo, mostró la disponibilidad del Gobierno en orden a precisar ciertos principios y definir derechos y deberes de los distintos actores que intervienen en la educación superior, además de clarificar el rol que cabe al Estado en este nivel educativo. Especificó que, concretamente, se modificará el artículo 2° contenido en el artículo segundo del proyecto con la finalidad de establecer que el objeto de la Superintendencia será fiscalizar, de conformidad a la ley, que las instituciones de educación superior se ajusten a las leyes y a los reglamentos que las rigen.

Continuando con el desarrollo del punto en estudio, añadió que si bien gran parte de los principios rectores se encuentran establecidos en la Ley General de Educación y se adecúan al ámbito de la educación superior, es necesario resguardar y promover principios como la transparencia, la rendición de cuentas, el resguardo de ciertos derechos y la no discriminación arbitraria para con los miembros de cada comunidad educativa.

En segundo lugar, deteniéndose en la figura de la Superintendencia de Educación Superior, señaló que el Gobierno está disponible para introducir modificaciones a los artículos con ella relacionados con el objeto de dotar de mayores facultades a la mencionada institución. Precisó que estas mayores atribuciones asegurarán que las instituciones de educación superior cumplan con la legislación vigente y las nuevas obligaciones asociadas al marco regulatorio y, cuando corresponda, el correcto uso de los recursos públicos a través de una rendición de cuentas transparente de sus estados financieros. Agregó que también se pretende que la Superintendencia vele por el mantenimiento del cumplimiento de los requisitos para conservar el reconocimiento oficial del Estado. Consignó que para el logro de los referidos fines y para dar una mayor certeza jurídica a los alumnos y a las instituciones se debe actualizar el Título IV del proyecto en estudio de modo de ampliar y perfeccionar el catálogo de infracciones y

sanciones, las que, por cierto, incluirán sanciones a los controladores tal como actualmente lo establece la iniciativa legal.

Adicionalmente, señaló, esta Superintendencia podría emitir instrucciones que pasarán a formar parte de la normativa que debe ser cumplida por las instituciones. Además, concluyó, se propone incluir la facultad de atender renuncias y reclamos que el actual proyecto no contempla.

En tercer lugar, abocándose a las críticas realizadas en relación con el lucro, recordó que la Ley General de Educación en su artículo 53 establece claramente que las universidades no estatales deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en dicho cuerpo normativo y serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial. Manifestó que lo anterior implica que no pueden repartir excedentes a sus socios y que la institución encargada de velar por dicha norma será la Superintendencia de Educación Superior, instancia que resguardará que las operaciones con empresas relacionadas se realicen a precios de mercado, de modo que dichas transacciones no se utilicen como mecanismo de obtener utilidades. Con relación a este último punto, fue enfático en sostener que dichas operaciones, en la medida en que estén adecuadamente fiscalizadas, no perjudican ni financiera ni patrimonialmente a las casas de estudio que las realizan.

En sintonía con lo anterior, añadió que eventualmente se podría considerar un criterio distinto para las nuevas universidades y modificar la situación para las instituciones actuales pero con un plazo adecuado para que puedan adaptarse. Asimismo, resaltó, se podría exigir algunos requerimientos de patrimonio mínimo a las instituciones.

En relación con este punto, descartó la idea de monitorear cada una de las transacciones que realizan las universidades, ya que, aseguró, ello supone un ejercicio demasiado costoso para un sector que tiene sesenta instituciones. Consignó que una alternativa posible sería incluir la obligación de un monitoreo aleatorio de estas transacciones. Con todo, advirtió que si vía denuncias se conocen malas prácticas en este sentido la Superintendencia tendrá el deber de actuar.

Finalmente, respecto a este punto, fue enfático en sostener que el Gobierno no extendería la prohibición del lucro hacia institutos profesionales y centros de formación técnica.

En cuarto lugar, destacó que se dejaría claramente establecido que el órgano encargado de velar por la coordinación de las distintas instituciones que componen el sistema sería el Ministerio de Educación.

Por último, luego de presentar las principales modificaciones que se introducirían al proyecto en estudio durante su discusión en particular, hizo un llamado a avanzar de manera de contar prontamente con esta necesaria figura para el mundo de la educación superior.

Se deja constancia que el señor Ministro de Educación acompañó su presentación con un documento en formato Word el que fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

IV.- VOTACIÓN EN GENERAL Y FUNDAMENTOS DE VOTO

Una vez analizadas las propuestas efectuadas por el señor Ministro de Educación, que modificarán la iniciativa de ley durante la discusión en particular en el sentido que en cada caso se consignó, el señor Presidente de la Comisión, declaró cerrado el debate y puso en votación, en general, la iniciativa de ley.

El **Honorable Senador señor Quintana** celebró la apertura del Gobierno en relación con los últimos hechos acaecidos en el país, actitud que, aseguró, se extrapola al ámbito de la educación superior y, particularmente, al proyecto en estudio. Asimismo, enfatizó que la presencia de una Agencia Nacional de Acreditación y de una Superintendencia de Educación Superior permitirá al país alcanzar una educación terciaria más transparente.

Deteniéndose en la creación de la Superintendencia en estudio, apuntó que lo importante es que ella cumpla el propósito para el cual se establecerá, esto es, fiscalizar, de manera que situaciones como la de la Universidad del Mar queden desterradas de nuestra historia.

Asimismo, expresó su satisfacción por clarificar en esta iniciativa de ley el rol que cabe al Estado en este nivel educativo como también el establecer claramente que será el Ministerio de Educación el órgano encargado de velar por la coordinación entre las distintas instituciones que componen el sistema.

Sin perjuicio de lo anterior, expresó sus reparos respecto de la regulación que se contempla para las transacciones con personas relacionadas, las cuales no quedan directamente prohibidas. Al respecto, remarcó que de continuar en la misma senda, ello obligaría a

retomar la tramitación del proyecto de ley sobre requisitos de funcionamiento de universidades no estatales, en relación con el lucro, iniciativa que prohíbe dichas operaciones. Agregó que no era suficiente establecer que dichas transacciones se realizaran a precios de mercado, porque ello no es garantía para evitar el lucro. Reprochó, asimismo, la opción del Gobierno en orden a no extender dicha prohibición a institutos profesionales y centros de formación técnica. Sobre el particular, observó que en la actualidad se puede apreciar la existencia de este tipo de instituciones que no están acreditadas y que sólo buscan acceder a la Beca Nuevo Milenio para captar recursos. Ese negocio, destacó, no puede seguir avalándose.

Más allá de los reparos consignados recientemente, consideró necesario la creación de la Superintendencia de Educación Superior y, en consecuencia, expresó su aprobación de la idea de legislar sobre el particular.

Por su lado, la **Honorable Senadora señora Von Baer**: hizo presente que el sistema de educación superior ha mejorado de manera considerable en los últimos años permitiendo que estudiantes de escasos recursos hayan tenido acceso a ella. Sin embargo, resaltó que dicho aumento no ha ido de la mano con el incremento en la calidad de la educación impartida, ni con condiciones más favorables desde el punto de vista del financiamiento de los estudiantes ni menos aún con mayor transparencia. En ese sentido, celebró el inicio de la tramitación del proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un nuevo sistema de acreditación de las instituciones de educación superior (Boletín N° 8.774-04) y la aprobación en general de aquel que establece un nuevo sistema de financiamiento para la educación superior (Boletín N° 8.369-04) y de aquel que crea la Superintendencia de Educación Superior, iniciativas que, en su conjunto, contribuirán a perfeccionar el ámbito de la educación terciaria.

En la misma línea argumental, destacó que por medio de las propuestas legales mencionadas se entregará al país un nuevo sistema de educación superior en el cual se otorgará un modelo de financiamiento sin discriminación para los estudiantes, con procedimiento de acreditación que dará tranquilidad a los alumnos y sus familias de que cualquiera que sea la institución elegida su calidad estará asegurada y mayor transparencia al permitirse la fiscalización de la labor que realizan las instituciones de educación superior.

Continuando con la exposición de sus planteamientos, se alegró de avanzar en este proyecto que permitirá dar certeza y tranquilidad a las familias de que situaciones como las acaecidas en la Universidad del Mar no volverán a repetirse.

Por las razones recientemente señaladas indicó su acuerdo con la aprobación en general de este proyecto.

El **Honorable Senador señor Walker, don Ignacio**, resaltó el procedimiento utilizado por la Comisión para la discusión en general de esta iniciativa de ley. En este sentido, dijo no compartir el procedimiento que cuando se discute una propuesta legal en general sólo haya que detenerse en el análisis de la idea matriz. A mayor abundamiento, estimó trascendental adentrarse en el análisis del proyecto de manera de conocer su diseño. Recordó que el proyecto de la referencia, ingresado a tramitación en noviembre de 2011 a esta Cámara, luego de un año de trabajo ha pasado de ser un proyecto débil e insuficiente a uno que está a la altura de la misión encomendada.

Profundizando en las calificaciones anteriores y haciendo suyas las palabras del señor Arturo Fontaine, recibido en audiencia por esta instancia en enero de 2012, indicó que tal como se presentó el proyecto, “no asegura suficientemente el cumplimiento de la ley orgánica que prohíbe el lucro abierto y encubierto en las universidades privadas, toda vez que por la vía de sociedades relacionadas seguirá ocurriendo lo que hasta ahora ha ocurrido. Agregó que el proyecto presentado a tramitación no es lo que se esperaba, es un híbrido, y causará decepción en la inmensa mayoría de los estudiantes, académicos, profesores y en quienes se oponen a las universidades con fines de lucro.”.

A la luz del comentario anterior, hizo ver que la decisión de escuchar a diferentes actores y representantes del mundo educacional permitirá, durante la discusión en particular, y de acuerdo a lo propuesto por el señor Ministro de Educación, perfeccionar el proyecto de ley. Acotó que lo anterior no habría sido posible sin la apertura que éste ha evidenciado al recoger las críticas formuladas al mismo y entregarles una solución.

Adentrándose en la argumentación de su postura, alabó el perfeccionamiento del marco regulatorio. Sobre el particular, recordó que las críticas en este punto apuntaban a cómo se iba a crear una Superintendencia si no existía en la legislación un objeto de fiscalización. Frente a esa realidad, resaltó, se hacía indispensable mejorar la ley con lo cual el Ministro coincidió.

A reglón seguido, compartió la necesidad de dotar de atribuciones necesarias y suficientes a esta Superintendencia, de manera que pueda llevar de modo adecuado su cometido de fiscalizar.

En lo que respecta al tema del lucro, aseguró tener ciertas dudas al respecto. Acotó que una alternativa es prohibir derechamente las operaciones entre personas relacionadas y la otra dar la

posibilidad que algunas instituciones de educación superior tengan fines de lucro, impidiendo que puedan hacerlo con recursos públicos y que tengan acceso a exenciones tributarias. Con todo, destacó que mientras el lucro en las universidades privadas esté prohibido, debe ser uno de los objetos prioritarios de la nueva ley, impidiendo que tenga cabida tanto en forma directa como indirecta.

En otro orden de consideraciones, solicitó que la nueva institución fuera desconcentrada territorialmente y que, en consecuencia, al igual que la Superintendencia de Educación Escolar, tuviera una dimensión regional.

Por las razones anteriormente esgrimidas, y en atención a los compromisos adelantados por el señor Ministro de Educación, trascritos precedentemente, en los que se demuestra su apertura al debate habido durante un año de tramitación, expresó su acuerdo con la aprobación en general de la iniciativa.

Por último, el **Honorable Senador señor Cantero** puso de relieve que, luego de un año de trabajo legislativo, se ponía fin a un ciclo muy positivo. En efecto, recordó la aprobación del proyecto de ley que otorga beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal y modifica la ley N° 20.027 - ley N° 20.634, de 2012- ; la aprobación en general de la iniciativa de ley sobre financiamiento de la educación superior (Boletín N° 8.369-04), y el inicio de tramitación del proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un nuevo sistema de acreditación de las instituciones de educación superior (Boletín N° 8.774-04), iniciativas a las que se suma la presente.

En sintonía con lo anterior, aseguró sentirse satisfecho por el trabajo realizado en la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, demostrando la gran sensibilidad y compromiso que tiene esta instancia con los temas importantes para la ciudadanía. Además, recalcó que con este trabajo el Senado da cuenta del sentido de urgencia y de oportunidad con que se enfrenta esta materia.

Asimismo, destacó que todas las sesiones de esta instancia han sido transmitidas por la señal de TV Senado, realizándose así la discusión de cara al país y dándose a conocer a quienes tienen interés en estos temas los argumentos esgrimidos por los distintos sectores.

En otro orden de consideraciones, aseguró creer en un rol protagónico del Estado en materia de educación y en un sistema en donde el financiamiento entregado por el Estado esté acorde a las necesidades de los estudiantes, especialmente en el ámbito de la educación escolar. En este último punto, agregó, quedan aún esfuerzos por realizar.

En cuanto a la participación de los privados en la educación, aseveró no tener reparos y agregó que, en la medida en que exista una adecuada regulación, algunos sectores incluso pueden perseguir lucro. Con todo, sentenció que lo que no puede tener cabida es que el sector de la educación pública no pueda dar la oportunidad a los alumnos más vulnerables de educarse en igualdad de condiciones.

En relación con la propuesta de crear una Superintendencia de Educación Superior, estimó que su presencia será ampliamente beneficiosa para el país y, por esta razón, expresó su voto a favor para la aprobación en general de este proyecto de ley.

- En consecuencia, el proyecto de ley fue aprobado en general por la unanimidad de los integrantes presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Von Baer y señores Cantero, Quintana y Walker, don Ignacio.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

De conformidad con los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología os propone aprobar en general el siguiente:

PROYECTO DE LEY

"Artículo Primero.- Apruébese la siguiente ley que crea la Superintendencia de Educación Superior:

Título I

Objeto y atribuciones de la Superintendencia de Educación Superior

Artículo 1°.- Créase la Superintendencia de Educación Superior, en adelante "la Superintendencia", servicio público funcionalmente descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación.

La Superintendencia será una institución fiscalizadora en los términos del Decreto Ley N° 3.551 de 1981 y estará afecta al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en la Ley N° 19.882.

El domicilio de la Superintendencia será la ciudad de Santiago.

Artículo 2°.- El objeto de la Superintendencia será fiscalizar a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, en las materias de su competencia definidas en el artículo 3°.

Artículo 3°.- La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

a) Fiscalizar el cumplimiento por parte de las instituciones de educación superior de las obligaciones de información establecidas en esta ley y en el Capítulo III de la ley 20.129, y realizar u ordenar auditorías respecto de la información que proporcionen dichas instituciones, cuando existan sospechas fundadas respecto de su veracidad y exactitud;

b) Fiscalizar el cumplimiento por parte de las instituciones de educación superior de la prohibición de efectuar publicidad engañosa establecida en el artículo 53 de la ley 20.129;

c) Fiscalizar que las instituciones de educación superior respeten cabalmente los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales hubiere ofrecido o convenido con el estudiante la prestación de los servicios correspondientes.

d) Fiscalizar que la rendición de exámenes u otras evaluaciones o el otorgamiento de títulos, diplomas o certificaciones no estén condicionadas a exigencias pecuniarias que no se hayan hecho públicas por la institución con arreglo a la ley N° 20.129 al tiempo de celebrarse el contrato de prestación de servicios educacionales;

e) Fiscalizar el cumplimiento de la regulación aplicable a las operaciones con personas relacionadas que realicen las universidades, según lo dispuesto en el párrafo 3° del Título III del DFL N° 2 de 2009 del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del DFL N° 1 de 2005.

f) Organizar, actualizar y administrar el registro público de socios o miembros y directivos de las instituciones de educación superior, a que se refiere el artículo 23 de esta ley;

g) Aplicar e interpretar administrativamente las normas legales y reglamentarias cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar, e impartir instrucciones fundadas de general aplicación a las instituciones fiscalizadas con relación a dichas materias, sin perjuicio del ejercicio de las facultades propias del Ministerio de Educación. La Superintendencia, antes de la dictación de las mismas, deberá dar a conocer su versión borrador, publicándola en su página web, y establecer mecanismos para recibir las

observaciones que se formulen a su respecto. Estará eximida de este procedimiento cuando se trate de normativa de organización interna y cuando, por resolución fundada, considere que no es necesario u oportuno;

h) Conocer y absolver las consultas que voluntariamente formularen las instituciones fiscalizadas en materias de su competencia de conformidad a la ley;

i) Poner a disposición del público en general, la información pública que recopile con motivo del ejercicio de sus funciones respecto de las instituciones de educación superior fiscalizadas, conforme a la ley;

j) Ingresar a las dependencias administrativas de las Instituciones de Educación Superior con el objeto de realizar las funciones que le sean propias. En el ejercicio de esta atribución, los funcionarios de la Superintendencia no podrán impedir el normal desarrollo de las actividades docentes de la institución de que se trate;

k) Acceder a cualquier documento, libro o antecedente que sea necesario para fines de fiscalización, y examinar por los medios que estime del caso todas las operaciones, bienes, libros, cuentas, archivos y documentos de las personas o instituciones fiscalizadas, sin impedir el normal desarrollo de las actividades de la institución de educación superior de que se trate. La Superintendencia, mediante resolución, determinará aquellos libros, archivos y documentos que deberán estar permanentemente disponibles para su examen en la institución de educación superior respectiva. Además podrá requerir, en el ámbito de sus atribuciones, de las personas e instituciones fiscalizadas y de cualquier organismo público, la información pertinente para el cumplimiento de sus funciones. La Superintendencia deberá, asimismo, determinar, mediante norma de carácter general, la forma y los medios a través de los cuales se entregará la información a que se refiere este artículo, debiendo contemplar un plazo razonable para que ella sea proporcionada por los respectivos obligados. En caso que dichos antecedentes se encuentren en poder de otros organismos públicos, la Superintendencia procurará establecer los mecanismos para acceder a ellos;

l) Solicitar la declaración de los representantes legales, administradores o dependientes de las instituciones fiscalizadas, respecto de cualquier hecho cuyo esclarecimiento estime necesario para el cumplimiento de sus funciones. Formular cargos, sustanciar su tramitación y resolver los procesos que se sigan respecto de cualquier infracción de que conozca en materias de su competencia, sea en un procedimiento iniciado de oficio o por vía de denuncia formulada por el Ministerio de Educación u otros órganos públicos;

m) Imponer las sanciones correspondientes por infracción a las normas legales y reglamentarias en materias de su competencia;

n) Llevar un registro público de las sanciones impuestas a las instituciones fiscalizadas, de cuyas estadísticas se informará detalladamente en la cuenta anual del servicio;

ñ) Remitir al Ministerio Público los antecedentes de que tuviere conocimiento en ejercicio de sus funciones y en los cuales aparecieren indicios de haberse cometido algún delito;

o) Remitir a la Contraloría General de la República los antecedentes de que tuviere conocimiento en ejercicio de sus funciones, en los cuales aparecieren indicios de haberse cometido infracciones a la normativa relacionada con la inversión o compromiso de los fondos públicos en instituciones estatales de educación superior o, a la demás normativa vigente;

p) Elaborar índices, estadísticas y estudios relativos a la información cuya entrega por parte de las instituciones fiscalizadas le corresponde vigilar, y efectuar publicaciones en el ámbito de su competencia;

q) Convenir con otros organismos de la Administración del Estado, o con entidades privadas, la realización de acciones específicas y la prestación de servicios que permitan cumplir sus funciones;

r) Asesorar técnicamente al Ministerio de Educación y otros organismos públicos en materias de su competencia; y

s) Realizar las demás funciones y atribuciones que le correspondan conforme a la ley.

Artículo 4°.- Las facultades señaladas en el artículo anterior no obstarán a aquellas facultades generales de fiscalización que le correspondan a la Contraloría General de la República, en el ámbito de su competencia.

Artículo 5°.- En el ejercicio de sus facultades de fiscalización, la Superintendencia actuará de oficio o a petición de interesado. La Superintendencia formulará cargos e instruirá el respectivo procedimiento en caso de verificar la existencia de una o más contravenciones a la normativa que le corresponde fiscalizar.

En el caso de denuncias que le comuniquen el Ministerio de Educación u otro Organismo de la Administración del Estado, la Superintendencia ordenará directamente la instrucción del respectivo proceso.

Artículo 6°.- Las acciones de fiscalización podrán llevarse a efecto cualquier día hábil en horario de jornada laboral, siempre que no se impida con ellas el normal desarrollo de las actividades docentes del respectivo establecimiento. Los entes fiscalizados deberán otorgar todas las facilidades que sean requeridas por los funcionarios fiscalizadores.

En el ejercicio de la labor fiscalizadora los funcionarios de la Superintendencia deberán siempre identificarse e informar a la institución fiscalizada de la materia específica objeto de la fiscalización y de la normativa pertinente, dejando copia íntegra de las actas levantadas y realizando las diligencias estrictamente indispensables y proporcionales al objeto de fiscalización. El sujeto fiscalizado podrá, en el mismo acto, hacer sus descargos sobre errores de hecho a fin de dejar constancia en el acta.

Los sujetos fiscalizados podrán denunciar conductas abusivas de los fiscalizadores ante el Superintendente. En caso que cualquier fiscalizador deje constancia de hechos que resultaren ser falsos o inexactos, el afectado podrá denunciar el hecho a su superior jerárquico, quien iniciará la investigación que corresponda de acuerdo al Estatuto Administrativo y, en caso de comprobarse la conducta descrita, se considerará que contraviene el principio de probidad administrativa para los efectos de su sanción en conformidad a la ley.

La Superintendencia deberá procurar que los procesos de fiscalización que lleve a cabo se coordinen con aquellos que, en el ejercicio de sus competencias, lleven a cabo los diversos órganos de la Administración del Estado, de manera de evitar distraer indebidamente la labor educativa en las instituciones fiscalizadas.

El Superintendente, en el marco de sus atribuciones, deberá dictar un instructivo que defina las obligaciones y facultades de los fiscalizadores.

Título II

De la organización de la Superintendencia

Artículo 7°.- Un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, con el título de Superintendente de Educación Superior, será el Jefe Superior de la Superintendencia. Dicho funcionario será seleccionado conforme al sistema de Alta Dirección Pública establecido en la Ley N° 19.882.

Serán inhábiles para desempeñar el cargo de Superintendente los directivos de una institución de educación superior, los miembros de una corporación que constituya una institución de educación superior y las personas que, directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, tengan control sobre la administración de una institución de educación superior, así como sus respectivos cónyuges y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad inclusive, o las personas que estén ligadas a ellos por vínculos de adopción.

La inhabilidad sobreviniente producirá la inmediata cesación en el cargo. Si el afectado por la inhabilidad no renunciare se declarará vacante el cargo, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que pueda afectarle.

Artículo 8°.- El Superintendente contará con las siguientes atribuciones y funciones:

a) Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento de la Superintendencia y ejercer las atribuciones inherentes a su calidad de Jefe Superior de Servicio;

b) Dictar los reglamentos internos necesarios para el buen funcionamiento de la Superintendencia;

c) Ejecutar los actos y celebrar los convenios que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Servicio;

d) Nombrar, remover y adoptar las demás decisiones que correspondan respecto del personal del Servicio, de conformidad a esta ley y a las normas estatutarias correspondientes;

e) Delegar atribuciones o facultades específicas en funcionarios de su dependencia, de conformidad a la ley;

f) Coordinar la labor de la Superintendencia con las demás instituciones públicas del sector de educación superior;

g) Interpretar administrativamente, en materias de su competencia, las leyes, reglamentos y demás normas que rijan las entidades y materias fiscalizadas, como también elaborar instrucciones de general aplicación y dictar órdenes para su cumplimiento;

h) Conocer y resolver los recursos que la ley establece;

i) Aplicar las sanciones correspondientes, en conformidad a lo establecido en esta ley o en otras normas.

j) Rendir cuenta pública, al menos una vez al año, de su gestión y de la Superintendencia;

k) Representar judicial y extrajudicialmente a la Superintendencia; y

l) Ejercer las demás atribuciones que le encomienden las leyes y reglamentos.

Sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras que esta ley le confiere, el Superintendente deberá poner en conocimiento de los demás organismos fiscalizadores los antecedentes de que disponga o de que tome conocimiento en ejercicio de sus funciones, a fin de que éstos ejerzan a su vez las facultades que les sean propias.

Artículo 9.- El Superintendente, con sujeción a la planta y la dotación máxima de personal, establecerá la organización interna de la Superintendencia y determinará las denominaciones y funciones que correspondan a cada una de las unidades establecidas para el cumplimiento de las funciones que le sean asignadas.

Con todo, las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio y la de aplicación de sanciones, estarán a cargo de unidades diferentes.

Artículo 10.- El personal a contrata de la Superintendencia podrá desempeñar funciones de carácter directivo o de jefatura, las que serán asignadas, en cada caso, por el Superintendente.

El personal que preste servicios sobre la base de honorarios se considerará comprendido en la disposición del artículo 260 del Código Penal.

Artículo 11.- A petición del Superintendente los diferentes órganos de la administración del Estado podrán enviar en comisión de servicio a la Superintendencia a funcionarios, sin que rijan las limitaciones establecidas por las disposiciones legales o reglamentarias vigentes.

Artículo 12.- El personal de la Superintendencia deberá guardar absoluta reserva y secreto de las informaciones de las cuales tome conocimiento en el cumplimiento de sus labores, sin perjuicio de las informaciones y certificaciones que deba proporcionar de conformidad a la ley.

La infracción a lo dispuesto en el inciso anterior será considerada falta grave para efectos administrativos, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan de conformidad a la ley.

Artículo 13.- Las autoridades o funcionarios de la Superintendencia, que correspondan a cargos de exclusiva confianza del Superintendente estarán sujetos a las mismas inhabilidades que pesen sobre éste, y en idénticas condiciones cesarán en el cargo por causa de inhabilidad sobreviniente.

Artículo 14.- Sin perjuicio de lo contemplado en el Decreto con Fuerza de Ley Nº 29, de 2005, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado sobre Estatuto Administrativo para la cesación del cargo de personal de carrera, se podrá declarar la vacancia por las siguientes causales:

a) Necesidades de la Superintendencia, determinadas por el Jefe Superior del Servicio una vez al año y fundadas en razones vinculadas al buen, oportuno y eficiente funcionamiento de la Superintendencia, y

b) Evaluación de desempeño en lista condicional.

El personal que cese en sus funciones por aplicación de la causal prevista en la letra a) tendrá derecho a la indemnización contemplada en el artículo 154 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 29 de 2005, del Ministerio de Hacienda, sobre Estatuto Administrativo.

Artículo 15.- El personal de la Superintendencia que ejerza cargos directivos y profesionales de los dos primeros niveles jerárquicos deberá desempeñarse con dedicación exclusiva. Sin perjuicio de lo anterior, podrá ejercer los derechos que le atañen personalmente, percibir los beneficios de seguridad social de carácter irrenunciable y los emolumentos que provengan de la administración de su patrimonio.

Artículo 16.- El patrimonio de la Superintendencia estará constituido por:

a) Los aportes que anualmente le asigne la Ley de Presupuestos.

b) Los recursos otorgados por leyes especiales.

c) Los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales, que se le transfieran o que adquiera a cualquier título y los frutos de estos bienes.

d) Las herencias y legados que acepte, lo que deberá hacer con beneficio de inventario. Dichas asignaciones hereditarias estarán exentas de toda clase de impuestos y de todo gravamen o pago que les afecte.

e) Los aportes de la cooperación nacional e internacional que reciba a cualquier título.

La Superintendencia estará sujeta a las normas del Decreto Ley Nº 1.263 de 1975, sobre Administración Financiera del Estado, y sus disposiciones complementarias.

Título III

De la información relativa a la situación patrimonial de las instituciones de educación superior

Artículo 17.- Corresponderá a la Superintendencia de Educación Superior mantener y actualizar la información relativa a la situación patrimonial, estados financieros debidamente auditados, a la individualización de los socios, miembros y directivos de las instituciones de educación superior y, cuando corresponda, la información relativa a sus operaciones con personas relacionadas.

La Superintendencia determinará, mediante norma de carácter general, la información específica que se requerirá, así como las especificaciones técnicas de la misma.

Los datos de carácter personal que se contengan en la información relativa a alumnos, titulados, académicos, personal directivo y de apoyo técnico administrativo de las instituciones de educación superior deberán mantenerse en reserva por cualquier funcionario que en razón de su cargo tenga acceso a ella. Esta obligación no cesa por el término de sus servicios.

Artículo 18.- Para los efectos de lo establecido en el artículo anterior, las instituciones de educación superior estarán sujetas a las siguientes obligaciones:

a) Llevar contabilidad completa conforme a principios de contabilidad de general aceptación en Chile.

b) Someter su contabilidad al examen de auditores externos, de aquellos registrados ante la Superintendencia de Valores y Seguros.

c) Enviar semestralmente a la Superintendencia de Educación Superior los estados financieros

consolidados, debidamente auditados. Los antecedentes correspondientes al período comprendido entre el 1º de enero y el 30 de junio de cada año, se remitirán a más tardar el 31 de agosto del mismo año; aquellos correspondientes al período comprendido entre el 1º de julio y el 31 de diciembre de cada año, se remitirán a más tardar el 31 de marzo del año siguiente.

d) Enviar a la Superintendencia de Educación Superior, dentro de los 30 días siguientes al término de cada semestre calendario, un listado actualizado con la individualización completa de sus socios o miembros y directivos. Sin perjuicio de lo anterior, las instituciones de educación superior deberán informar inmediatamente a la Superintendencia cualquier modificación ocurrida respecto de la información contenida en el último listado semestral.

e) Enviar anualmente a la Superintendencia de Educación Superior un listado actualizado de las entidades en cuya propiedad la universidad tenga una participación igual o superior al 10%, y las corporaciones o fundaciones en que, conforme a los estatutos de éstas, la universidad pueda elegir a lo menos a un miembro del directorio u órgano de administración.

Artículo 19.- La información exigida en el artículo 18 deberá comprender, en todo lo que sean aplicables, los antecedentes relativos a las entidades en cuya propiedad la respectiva institución de educación superior tenga una participación igual o superior al 10%, y las corporaciones o fundaciones en que, conforme a los estatutos de éstas, la institución pueda elegir a la mayoría del directorio u órgano de administración. En caso que los referidos estatutos nada dijeren al respecto, toda corporación en que participe la institución y toda fundación constituida por ella quedarán comprendidas en este precepto.

Artículo 20.- Para todos los efectos de esta ley, se entenderá que son directivos de una institución de educación superior sus directores o miembros del respectivo órgano de administración, así como cualquier persona natural que tenga la capacidad de determinar los objetivos, planificar, dirigir o controlar la conducción superior de las actividades o la política estratégica de la institución, sea por sí solo o junto con otros, sin consideración a la calidad, forma o modalidad laboral o contractual bajo la cual esté relacionado con la institución, ni al título o denominación de su cargo o función.

Artículo 21.- La Superintendencia de Educación Superior mantendrá permanentemente actualizado un registro público de socios, miembros y directivos de las instituciones de educación superior.

Artículo 22.- Las instituciones de educación superior deberán mantener a disposición del público en general la información establecida en este título, con excepción de la información resguardada por la ley de protección de datos personales.

Artículo 23.- El que maliciosamente emitiere publicidad para inducir a error o engaño respecto de la información señalada en el artículo 53 de la ley 20.129, será sancionado con presidio o reclusión menor en su grado mínimo a medio.

Título IV

Infracciones y sanciones

Artículo 24.- Si se detectaren hechos que pudieren ser constitutivos de infracción a la normativa cuya fiscalización compete a la Superintendencia, el Superintendente ordenará, mediante resolución fundada, la instrucción de un procedimiento de investigación y designará un fiscal instructor encargado de darle tramitación, investigar los hechos, formular cargos, solicitar informes, ponderar las pruebas y disponer toda otra diligencia que dé curso al procedimiento.

Artículo 25.- La resolución que ordene instruir el procedimiento de investigación deberá notificarse personalmente o por carta certificada al representante legal o administrador de la respectiva institución fiscalizada. La práctica de la notificación deberá hacerse constar en el expediente administrativo correspondiente.

La notificación por carta certificada se enviará al domicilio de la institución en que hubieren ocurrido los hechos investigados y se entenderá practicada al tercer día hábil siguiente a la fecha de recepción de la carta certificada en la oficina de correos que corresponda.

Las demás notificaciones del procedimiento podrán practicarse mediante correo electrónico enviado a la dirección registrada ante la Superintendencia por la persona o institución de que se trate, en cuyo caso la notificación se entenderá practicada al día hábil siguiente a la fecha de su envío.

Artículo 26.- Si hubiere mérito suficiente para estimar cometida una infracción, el fiscal instructor formulará cargos, dando a la institución y demás personas contra quienes se dirija el procedimiento un plazo individual de diez días hábiles para presentar sus descargos y los medios de prueba que estimen pertinentes. De no haber mérito para formular cargos, el Superintendente, a propuesta del fiscal, sobreseerá el procedimiento.

En caso de formularse cargos, el fiscal instructor podrá solicitar antecedentes adicionales dentro del plazo de quince días hábiles contado desde el vencimiento del plazo para presentar descargos. La parte de quien se hubiere requerido la presentación de antecedentes adicionales tendrá diez días hábiles para acompañarlos, bajo apercibimiento de tenerse por no acompañados si no se presentaren dentro de dicho plazo.

Presentados los descargos y antecedentes, o transcurridos los respectivos plazos sin que se hubieren presentado, el fiscal instructor elaborará un informe y propondrá al Superintendente la aplicación de sanciones o la absolución del imputado, según corresponda.

Artículo 27.- Constituyen infracciones las siguientes:

a) El incumplimiento de la regulación aplicable a las operaciones con personas relacionadas que realicen universidades;

b) El incumplimiento de las obligaciones de información establecidas en esta ley y en el Capítulo III de la ley 20.129;

c) Efectuar publicidad engañosa de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la ley 20.129;

d) Modificar unilateralmente los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales la institución, hubiere ofrecido o convenido con el estudiante la prestación de los servicios correspondientes.

e) Condicionar la rendición de exámenes u otras evaluaciones o el otorgamiento de títulos, diplomas o certificaciones a exigencias pecuniarias que no se hayan hecho públicas al tiempo de suscribirse el contrato por la institución de educación superior con arreglo a la Ley N° 20.129.

Artículo 28.- Comprobada la infracción, y sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que procedan, el Superintendente podrá aplicar una o más de las siguientes sanciones, de acuerdo a la naturaleza de la infracción y la existencia de circunstancias agravantes y atenuantes:

a) Amonestación por escrito, indicando el plazo dentro del cual deberá ser subsanada la infracción.

b) Multa a beneficio fiscal, hasta por un monto equivalente a 1.000 unidades tributarias mensuales. En la determinación del monto específico de la multa se deberá tomar en cuenta la naturaleza y gravedad de la infracción, el beneficio o perjuicio económico derivado de la misma, la intencionalidad de la infracción y la concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes.

c) Tratándose de infracción a las normas sobre operaciones entre universidades y personas relacionadas, la inhabilitación temporal de la persona relacionada que hubiere intervenido en la operación irregular, para concurrir a la constitución de instituciones de educación superior, directa o indirectamente, o para ocupar cargos directivos en cualquiera de esas instituciones. La sanción de inhabilitación se podrá extender hasta por un plazo de cinco años.

d) La revocación del reconocimiento oficial de la universidad, en caso de infracciones graves y reiteradas dentro de un período consecutivo de 24 meses a las normas sobre operaciones entre universidades y personas relacionadas.

El Superintendente, al determinar el monto de la multa, deberá tomar en consideración el beneficio económico obtenido con ocasión de la infracción, la intencionalidad de la comisión de la infracción y la concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes.

Artículo 29.- Constituyen circunstancias atenuantes de responsabilidad:

a) Subsanar los incumplimientos representados por la Superintendencia, dentro del plazo que determine ese organismo, el cual no podrá exceder de quince días hábiles contados desde la notificación correspondiente.

b) El hecho de no haber sido objeto de alguna de las sanciones previstas en la ley, en lo que respecta a la educación superior, en los últimos tres años.

c) Concurrir a la Superintendencia y denunciar estar cometiendo, por sí, cualquier infracción a la ley. Esta circunstancia atenuante sólo procederá cuando la institución o persona fiscalizada suministre información precisa, verídica y comprobable respecto de los hechos que constituyen la infracción, y ponga fin inmediato a los mismos.

Artículo 30.- Se considerarán circunstancias agravantes de responsabilidad:

a) La falta de presentación de la declaración de los representantes legales, administradores o dependientes de la respectiva institución o entidad fiscalizada, cuando haya sido solicitada por la Superintendencia.

b) El incumplimiento reiterado de las reglas y obligaciones aplicables a la respectiva institución o persona fiscalizada, o de los requerimientos de información formulados por la Superintendencia. Se

entenderá que son reiterados aquellos incumplimientos que, en un mismo año calendario, se repitan en dos o más ocasiones.

c) Haber sido sancionado con antelación en virtud de alguno de los procesos administrativos previstos en la normativa educacional vigente, en los términos establecidos en la letra b) del artículo precedente.

En caso de concurrir una o más circunstancias agravantes, la multa aplicable al infractor podrá ascender hasta el doble del monto máximo previsto en la ley para la infracción de que se trate.

Artículo 31.- La Superintendencia deberá concluir el procedimiento sancionatorio en un plazo no superior a un año contado desde la formulación de cargos. Para el cómputo de este plazo no se considerará el tiempo de tramitación de los recursos administrativos que pudieren interponerse en contra de la resolución sancionatoria.

Artículo 32.- La resolución del Superintendente que determine la imposición de sanciones será susceptible del recurso de reposición que podrá interponerse dentro del plazo de 15 días contados desde la notificación de la resolución impugnada.

En todo lo no previsto por esta ley, la revisión de las resoluciones y actuaciones de la Superintendencia se ceñirá a lo prescrito en la Ley Nº 19.880.

Artículo 33.- Los afectados que estimen que las resoluciones del Superintendente no se ajustan a la ley, podrán reclamar ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro del plazo de quince días hábiles contado desde la notificación de la resolución impugnada.

La Corte deberá pronunciarse en cuenta sobre la admisibilidad del recurso.

Admitido el recurso a tramitación, la Corte dará traslado a la Superintendencia, notificándola por oficio, y ésta dispondrá del plazo de quince días para evacuar el informe respectivo.

Evacuado el informe por la Superintendencia, o vencido el plazo de que dispone para hacerlo, la Corte ordenará traer los autos en relación y la causa se agregará extraordinariamente a la tabla de la audiencia más próxima, previo sorteo de sala.

Se podrán decretar todas las diligencias que la Corte estime necesarias.

La sentencia de la Corte se dictará dentro del término de quince días, y en su contra no procederá recurso alguno, salvo que se trate de la sanción de revocación del reconocimiento oficial establecida en el artículo 28 letra d), caso en el cual podrá ser apelada ante la Corte Suprema dentro del plazo de diez días hábiles, la que resolverá en cuenta.

Artículo 34.- Los recursos administrativos o judiciales que se interpongan con arreglo a las disposiciones precedentes, suspenderán la ejecución de la resolución impugnada.

Artículo 35.- En caso que la Superintendencia disponga la sanción de revocación del reconocimiento oficial del Estado, deberá enviar al Ministerio de Educación los antecedentes que correspondan para su aplicación y posterior exclusión del registro correspondiente.

Artículo 36.- Será de competencia exclusiva de la Superintendencia de Educación Superior conocer las infracciones a los artículos 2 letra d) y 3° ter de la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, las que se sancionarán con arreglo a las disposiciones de la presente ley.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo primero.- Facúltese al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año contado desde la fecha de publicación de esta ley, establezca mediante uno o más decretos con fuerza de ley expedidos por el Ministerio de Educación, los que también deberán ser suscritos por el Ministro de Hacienda, las normas necesarias para regular las siguientes materias:

1) Fijar la planta de personal de la Superintendencia de Educación Superior, así como el régimen de remuneraciones que le será aplicable. El encasillamiento en esta planta, cuando proceda, podrá incluir personal del Ministerio de Educación. En todo caso podrá encasillarse en primer lugar a los funcionarios que sean titulares de cargos de planta.

2) Disponer, sin solución de continuidad, el traspaso de funcionarios de planta y a contrata desde el Ministerio de Educación o de otras instituciones a la Superintendencia, transfiriéndose asimismo los recursos presupuestarios que se liberen por este hecho.

El traspaso del personal titular de planta y a contrata, y de los cargos que sirven, se efectuará en el mismo grado que tenían a la fecha del traspaso, salvo que se produzcan entre instituciones adscritas a diferentes escalas de sueldos base, caso en el cual se realizará

en el grado cuya remuneración total sea la más cercana a la que perciba el funcionario traspasado. A contar de esa misma fecha, el cargo de que era titular el funcionario traspasado se entenderá suprimido de pleno derecho en la planta de institución de origen. Del mismo modo, la dotación máxima de personal se disminuirá en el número de funcionarios traspasados. En el respectivo decreto con fuerza de ley se determinará el número de funcionarios que serán traspasados por estamento y calidad jurídica, estableciéndose, además, el plazo en que deba llevarse a efecto este proceso. En cambio, la individualización del personal traspasado se realizará a través de decretos expedidos bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República" por intermedio del Ministerio de Educación. Conjuntamente con el traspaso de personal se traspasarán los recursos presupuestarios que se liberen por este hecho.

3) En el ejercicio de esta facultad el Presidente de la República dictará las normas necesarias para la adecuada estructuración y funcionamiento de la planta de personal que fije y, en especial, podrá determinar las normas transitorias para la aplicación de las remuneraciones variables, el número de cargos, los requisitos para el desempeño de los mismos, sus denominaciones, los cargos que tendrán el carácter de exclusiva confianza, los niveles jerárquicos para efectos de la aplicación del Título VI de la ley Nº 19.882 y los niveles para la aplicación del artículo 8° de la ley N° 18.834, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley Nº 29, del Ministerio de Hacienda, de 2005. Además, en el ejercicio de esta facultad, establecerá las normas complementarias al artículo 15 de esta última ley para los encasillamientos del personal derivados de las plantas que fije en los casos que corresponda.

4) Determinar la fecha de entrada en vigencia de la planta de personal que fije y de los encasillamientos que se practiquen. Igualmente fijará la dotación máxima de personal, la cual no estará afecta a la limitación establecida en el inciso segundo del artículo 10 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 29, del Ministerio de Hacienda, de 2005.

5) Dictar normas complementarias para el adecuado desarrollo de los concursos a que se refiere el artículo cuarto transitorio.

6) Determinar la fecha de iniciación de actividades de la Superintendencia de Educación Superior, contemplándose un período para su implementación.

7) Disponer el traspaso de toda clase de bienes desde el Ministerio de Educación a la Superintendencia.

Artículo segundo.- El ejercicio de la facultad señalada en el artículo anterior, en lo relativo a personal, quedará sujeto a las siguientes restricciones:

a) No podrá tener como consecuencia ni podrá ser considerado causal de término de servicios, supresión de cargos, cese de funciones o término de la relación laboral del personal. Tampoco podrá importar cambio de la residencia habitual de los funcionarios fuera de la región en que estén prestando servicios, salvo con su consentimiento.

b) No podrá significar cesación de funciones, disminución de remuneraciones ni modificación de derechos previsionales del personal. Cualquier diferencia de remuneraciones deberá ser pagada por planilla suplementaria, la que se absorberá por los futuros mejoramientos de remuneraciones que correspondan a los funcionarios, excepto los derivados de reajustes generales que se otorguen a los trabajadores del sector público. Dicha planilla mantendrá la misma imponibilidad que aquella de las remuneraciones que compensa.

Los funcionarios encasillados conservarán la asignación de antigüedad que tengan reconocida, como también el tiempo computable para dicho reconocimiento.

Artículo tercero.- Para efectos de la instalación de la nueva Superintendencia de Educación Superior, el Presidente de la República, una vez publicada la presente ley, podrá nombrar, transitoria y provisionalmente, al Superintendente. En tanto no inicie sus actividades dicha Institución, la remuneración del Superintendente de Educación Superior será equivalente a la que actualmente perciben los Jefes de División, grado 2° EUS, de la Planta de Personal del Ministerio de Educación, incluido el incremento por desempeño colectivo, y se financiará con cargo al presupuesto correspondiente a la Partida del Ministerio de Educación, Capítulo 01, Programa 01.

Artículo cuarto.- La primera provisión de los cargos de la planta de personal de la Superintendencia de Educación Superior se efectuará mediante concursos públicos que se sujetarán a las normas generales del Estatuto Administrativo y sus reglamentos y, en lo que fuera pertinente, a lo que se establezca en el ejercicio de la facultad prevista en el numeral 3 del artículo primero transitorio.

Con todo, los cargos directivos de la Superintendencia de Educación Superior serán siempre provistos de acuerdo a lo establecido en el título VI de la ley N° 19.882.

Artículo quinto.- El Presidente de la República, por decreto expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, conformará el primer presupuesto de la Superintendencia de Educación Superior, y

transferirá a ella los fondos de las entidades que traspasan personal o bienes, necesarios para que se cumplan sus funciones, pudiendo al efecto, crear, suprimir o modificar los capítulos, asignaciones, ítem y glosas presupuestarias que sean pertinentes.

En el plazo máximo de 15 días después de conformado este presupuesto el Ejecutivo informará al respecto a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, remitiendo copia del decreto respectivo.

Artículo sexto.- El gasto que represente la aplicación de esta ley durante su primer año de vigencia será de cargo del Presupuesto del Ministerio de Educación. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con esos recursos. En los años siguientes, con cargo a los recursos que se establezcan en las respectivas leyes de presupuestos del Sector Público.

Artículo séptimo.- Mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Bienes Nacionales, el que deberá también suscribir el Ministro de Educación, se determinarán los bienes muebles e inmuebles fiscales que se traspasarán a la Superintendencia de Educación Superior. El Superintendente de Educación Superior requerirá de las reparticiones correspondientes las inscripciones y anotaciones que procedan, con el solo mérito del decreto supremo antes mencionado.

Artículo octavo.- Desde la publicación de la presente ley serán exigibles las obligaciones que el artículo 18 impone a las instituciones de educación superior, correspondiendo al Ministerio de Educación ejercer las facultades que dicha norma confiere a la Superintendencia de Educación Superior mientras ésta no inicie sus funciones.”.

Artículo Segundo.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley Nº 20.129:

1) Reemplázase el artículo 50 por el siguiente:

“Artículo 50.- Para los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las instituciones de educación superior deberán proporcionar a la División de Educación Superior la información

relativa a alumnos, docentes, recursos, infraestructura, resultados del proceso académico y a la naturaleza jurídica de cada institución que se señala en este artículo.

Tratándose de la información relativa a los alumnos, sólo podrá requerirse en forma individualizada aquella que tenga como única finalidad realizar estudios respecto del ingreso, permanencia, egreso, titulación, inserción laboral y utilización de ayudas estudiantiles de los alumnos de la respectiva institución de educación superior. Esta información podrá darse a conocer al público general, pero en ningún caso se podrá entregar en forma desagregada por alumno.

Para estos efectos, las instituciones de educación superior deberán enviar anualmente a la División de Educación Superior respecto de cada carrera o programa académico ofrecido la siguiente información:

a) Un informe con los cobros a los estudiantes, las condiciones generales y especiales de admisión, y los reglamentos internos vigentes sobre promoción, disciplina y titulación;

b) Un informe con el resultado del último proceso de admisión, incluyendo a lo menos una nómina de los estudiantes admitidos;

c) Un informe con una nómina de los alumnos que durante el período anual inmediatamente anterior hayan dejado de formar parte de la carrera o programa académico correspondiente; y

d) Un informe con información de egresados y titulados durante el período anual inmediatamente anterior.

Adicionalmente, cada institución de educación superior deberá enviar un informe anual sobre los recursos educativos, infraestructura, equipamiento y cuerpo docente con que cuenta cada facultad, escuela o campus de la respectiva institución, según corresponda, para el servicio educativo que presta. En el caso de los docentes, deberá indicar a lo menos el número de profesores y la modalidad en que están contratados, sus respectivas categorías y jerarquías cuando corresponda, su adscripción a programas de pregrado o postgrado y, en forma agregada, el grado académico con que cuentan los miembros del cuerpo docente.

Los plazos para la entrega de los informes mencionados en este artículo, así como el detalle de sus contenidos y la forma de entrega serán definidos en el reglamento de esta ley, debiendo velar por la utilización de formatos electrónicos para este fin.

Los datos de carácter personal que se contengan en la información relativa a alumnos, titulados, académicos, personal directivo y de apoyo técnico administrativo de las instituciones de educación superior deberán mantenerse en reserva por cualquier funcionario que en razón de su cargo tenga acceso a ella. Esta obligación no cesa por el término de sus servicios.”.

2) Modifícase el artículo 51 de la siguiente forma:

a) Reemplazáse la frase “distribuirla anualmente a los distintos usuarios” por “mantenerla a disposición del público”.

b) Agrégase a continuación de punto final (.) que pasa a ser seguido, la siguiente frase: “Asimismo, podrá requerir a la Superintendencia de Educación Superior la información relativa a la situación patrimonial, los estados financieros debidamente auditados y a la individualización de los socios, miembros y directivos de las instituciones de educación superior.”.

3) Reemplázase el artículo 52 por el siguiente:

“Artículo 52.- La División de Educación Superior deberá informar la no entrega de la información requerida, su entrega incompleta o la inexactitud de la misma, a la Superintendencia de Educación Superior para que aplique las sanciones que procedan.”.

4) Reemplázase el artículo 53 por el siguiente:

“Artículo 53.- Las instituciones de educación superior no podrán emitir publicidad engañosa, entendiéndose por tal cualquier mensaje publicitario o comunicación dirigida al público en general que induzca a error o engaño respecto de:

a) El valor correspondiente a matrícula, aranceles, becas y en general cualquier desembolso o prestación pecuniaria exigida por una institución a sus estudiantes, en especial relacionado a la rendición de exámenes, la aprobación de cursos o la obtención de títulos o diplomas;

b) La circunstancia de haber alcanzado la institución su plena autonomía;

c) La circunstancia de estar acreditada ante el Estado la respectiva institución o cualquiera de sus carreras o programas;

d) Cualquier antecedente relativo a los resultados de los procesos de admisión correspondientes a períodos académicos pasados;

e) Las perspectivas de inserción laboral de los estudiantes de la respectiva institución o cualquiera de sus carreras o programas;

f) La infraestructura o el cuerpo docente con que cuente la respectiva institución o cualquiera de sus carreras o programas;

g) Las personas o instituciones que hayan creado o que apoyen, dirijan o financien la institución; la oferta de estudios complementarios o convenios con otras instituciones chilenas o extranjeras; y

h) Los resultados de evaluaciones realizadas respecto de la institución o sus carreras.

Todo mensaje publicitario o comunicación pública de una institución de educación superior, emitido por cualquier medio, que contenga o haga referencia a índices o estadísticas deberá señalar claramente la fuente de las mismas.”.

Artículo Tercero.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 2 de 2009 del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley N° 1 de 2005.

1) Incorpóranse en el Título III, a continuación del artículo 53, los siguientes:

“Artículo 53 A.- El directorio u órgano de administración de las universidades que, conforme al artículo 53, no tengan carácter estatal, deberá estar integrado al menos por tres miembros independientes.

A efectos del inciso anterior, no se considerarán independientes las siguientes personas:

a) Los socios o miembros de la respectiva corporación universitaria, y quienes lo hayan sido en cualquier momento durante los últimos doce meses;

b) Las personas naturales que posean, o en cualquier momento durante los últimos doce meses hayan poseído, directa o indirectamente 10% o más del capital o la calidad de directivo de

cualquier socio o miembro de la respectiva corporación universitaria que sea persona jurídica;

c) Los cónyuges y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad de cualquiera de las personas indicadas en las letras a) y b) anteriores;

d) Quienes se desempeñen en forma habitual como mandatarios o asesores legales de cualquiera de las personas indicadas en las letras a) y b) anteriores; y,

e) Las personas naturales con quienes cualquiera de las personas indicadas en la letras a) y b) anteriores tengan, o en cualquier momento durante los últimos doce meses hayan tenido, negocios en común en cuya propiedad o control influyan o hayan influido en forma decisiva.

Artículo 53 B.- Los directores elegidos por un grupo o clase de socios o miembros tienen para con la corporación universitaria los mismos deberes que los directores restantes, no pudiendo faltar a ellos a pretexto de defender los intereses de quienes los eligieron.

Artículo 53 C.- La función de director o miembro del órgano de administración de una universidad podrá ser remunerada en caso que así lo dispongan sus estatutos. En caso de serlo, la cuantía de la remuneración se fijará anualmente por la respectiva asamblea de socios o miembros u órgano equivalente, y deberá ser adecuada a las responsabilidades y dedicación requeridas por la función y a las condiciones habituales de mercado a la fecha correspondiente. Anualmente la universidad deberá informar a la Superintendencia de Educación Superior el monto total de lo pagado por este concepto.

Lo establecido en el inciso anterior se aplicará sin perjuicio del derecho de los directores o miembros del órgano de administración a ser reembolsados de los gastos, autorizados por el respectivo directorio u órgano de administración, que justifiquen haber efectuado en ejercicio de su función.

Artículo 53 D.- Para todos los efectos de esta ley, se entenderá que son directivos de una universidad sus directores o miembros del respectivo órgano de administración, así como cualquier persona natural que tenga la capacidad de determinar los objetivos, planificar, dirigir o controlar la conducción superior de las actividades o la política estratégica de la universidad o entidad de que se trate, sea por sí solo o junto con otros, sin consideración a la calidad, forma o modalidad laboral o contractual bajo la cual esté relacionado con la misma, ni al título o denominación de su cargo o función.”.

2) Agrégase en el Título III, a continuación del párrafo 2º, el siguiente párrafo 3º nuevo, modificándose correlativamente la numeración de los actuales párrafos 3º, 4º y 5º:

"Párrafo 3º
De las operaciones de universidades con personas relacionadas

Artículo 66 A.- Las universidades sólo podrán efectuar operaciones con sus personas relacionadas cumpliendo con los requisitos de este párrafo, cualquiera sea el monto, naturaleza, objeto o condición de habitualidad de la operación.

Se entenderá por operación con personas relacionadas cualquier negociación, acto, contrato u operación en que deba intervenir la universidad y alguna de las personas que se indican en el artículo siguiente.

Artículo 66 B.- Son personas relacionadas a una universidad:

a) a) Los directivos de la universidad;

b) Los miembros o socios de la respectiva corporación universitaria;

c)Las personas naturales que tengan la calidad de directivo de cualquier persona jurídica que sea socio o miembro de la universidad, o que posea directa o indirectamente 10% o más del capital de aquella;

d) Los cónyuges y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad de cualquiera de las personas indicadas en las letras a) b) y c);

e) Las personas jurídicas en que cualquiera de las personas indicadas en las letras a), b), c) y d) posea directa o indirectamente 10% o más del capital o la calidad de directivo;

f) Las personas naturales o jurídicas que tengan con cualquiera de las personas indicadas en las letras a), b), c) y d) negocios en común en cuya propiedad o control influyan en forma decisiva; y

g) Las entidades en cuya propiedad la universidad tenga una participación igual o superior al 10%, y las

corporaciones o fundaciones en que, conforme a los estatutos de éstas, la universidad pueda elegir a lo menos a un miembro del directorio u órgano de administración.

Artículo 66 C.- Las operaciones sujetas a este párrafo deberán ajustarse a condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado a la fecha de su celebración.

Artículo 66 D.- Cada una de las operaciones a que se refiere este párrafo deberá ser aprobada, en forma previa a su celebración, por la mayoría de los miembros del directorio u órgano de administración, debiendo excluirse de la votación aquellos miembros que tengan interés directo o indirecto en la operación de que se trate. Tratándose de universidades no estatales, se requerirá además el voto favorable de la mayoría de los miembros independientes. En el caso de las universidades estatales, se requerirá además el voto favorable de la mayoría de los miembros designados por el Presidente de la República.

Con todo, lo dispuesto en el inciso anterior no se exigirá respecto de operaciones cuyo monto no exceda de 2.000 unidades de fomento, sea considerada individualmente o en conjunto con otras operaciones que tengan igual causa u objeto y se celebren con una misma parte o sus personas relacionadas dentro de un período consecutivo de 12 meses.

Salvo prueba en contrario, se presumirá que un director o miembro del órgano de administración tiene interés en una operación cuando en ella intervenga cualquiera de las siguientes personas:

a) Él mismo, su cónyuge o cualquiera de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad inclusive;

b) Las personas jurídicas en que cualquiera de las personas indicadas en la letra a) posea el 10% o más del capital o la calidad de directivo;

c) Las personas naturales o jurídicas que con cualquiera de las personas indicadas en la letra a) tengan, o hayan tenido durante los últimos doce meses, negocios en común en cuya propiedad o control participen o hayan participado en forma significativa; o,

d) Las personas naturales o jurídicas que con cualquiera de las personas indicadas en la letra a) tengan, o hayan tenido durante los últimos doce meses, relaciones comerciales o profesionales de cualquier tipo por un monto individual o agregado superior a 2.000 unidades de fomento.

Artículo 66 E.- En el acta de la reunión del directorio u órgano de administración que apruebe la operación, se deberá dejar constancia, a lo menos, de lo siguiente:

a) La descripción del objeto, monto, plazo de duración y demás condiciones comerciales del contrato u operación de que se trate;

b) La individualización de la contraparte en la operación y el tipo de relación existente con la misma;

c) La individualización de los directores o miembros del órgano de administración que aprobaron la operación;

d) La individualización del o los directores o miembros del órgano de administración que se hayan abstenido por tener interés en la operación de la respectiva votación, con indicación de la relación que tuvieren con la contraparte en la operación; y

e) Las deliberaciones efectuadas para la aprobación de los términos y condiciones de la operación, con indicación precisa de los antecedentes concretos que se hayan tenido en consideración a efectos de determinar que la operación se ajusta a condiciones de mercado.

Artículo 66 F.- La universidad deberá comunicar trimestralmente a la Superintendencia de Educación Superior, los acuerdos del directorio u órgano de administración equivalente que hubieren aprobado operaciones con relacionadas, incluyendo copia íntegra del acta de la reunión respectiva.

En el caso de las universidades no estatales, todas las operaciones a que se refiere este párrafo deberán ser informadas por el directorio u órgano de administración a la asamblea de socios u órgano equivalente de la universidad, en la sesión inmediatamente siguiente a su celebración.

Artículo 66 G.- El cumplimiento de los procedimientos de aprobación y comunicación descritos en los artículos anteriores en caso alguno afectará la validez de la operación de que se trate. Tampoco eximirá de la responsabilidad que corresponda en caso que la operación respectiva no se ajuste a las condiciones de mercado prevalecientes en la fecha de su celebración.

Artículo 66 H.- Las universidades sólo podrán asociarse con sus directivos y docentes cuando la sociedad que constituyan cumpla con alguna de las siguientes condiciones:

a) La sociedad tenga como giro el desarrollo de invenciones que puedan ser amparadas por una patente; o

b) El capital social inicial de la sociedad consista en una patente de invención y el giro de ésta sea su explotación.

Artículo 66 I.- La Superintendencia de Educación Superior, cualquier socio o miembro de la respectiva corporación y cualquiera de los directores o miembros del órgano de administración que no hubiere concurrido al acuerdo de aprobación de la operación celebrada en contravención a las normas de este párrafo podrá, a nombre de la respectiva corporación, perseguir judicialmente la responsabilidad civil de los directores o miembros del órgano de administración que corresponda que hubieren aprobado la operación, por el monto total de los perjuicios sufridos por la universidad. A estos efectos, los directores o miembros del órgano de administración que corresponda que hubieren aprobado la operación serán solidariamente responsables de los perjuicios causados.”.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo primero transitorio.- Dentro del plazo de tres meses a contar de la promulgación de esta ley, las universidades que no tengan carácter estatal, deberán adecuar la composición de sus órganos de administración de conformidad a lo establecido en el artículo 53 A del DFL N° 2 de 2009 del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del DFL N° 1 de 2005.

Artículo segundo transitorio.- Dentro de los noventa días siguientes al plazo de adecuación a que se refiere el artículo transitorio anterior, todas las universidades sin distinción deberán someter los contratos celebrados con sus respectivas personas relacionadas que se encuentren en curso de ejecución a la aprobación de su directorio u órgano de administración respectivo.”.

- - -

Tratado y acordado en sesiones celebradas los días 14 y 21 de diciembre de 2011; 3, 10 y 17 de enero y 4 de julio de 2012,

y 16 de enero de 2013, con la asistencia de los Honorables Senadores señor Carlos Cantero Ojeda (Presidente), señora Ena Von Baer Jahn y señores Jaime Quintana Leal, Alejandro Navarro Brain (Camilo Escalona Medina) e Ignacio Walker Prieto.

Sala de la Comisión, a 23 de enero de 2013.

FRANCISCO JAVIER VIVES D.
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

El proyecto crea la Superintendencia de Educación Superior, servicio público funcionalmente descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación y cuyo objeto será fiscalizar, en las materias de su competencia, a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

II. ACUERDOS: Aprobado en general por unanimidad. (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:

Consta de tres artículos permanentes, el primero crea la Superintendencia de Educación Superior; el segundo introduce modificaciones a la Ley Nº 20.129; y el tercero introduce modificaciones al D.F.L. Nº 2, de 2010, del Ministerio de Educación que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con fuerza de Ley Nº1 de 2005. Además cuenta con 2 artículos transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: los artículos 1°, 3°, 7°, 8°, 9°, 10, 14 ,17, 32, 33, 34, 36, 1°, 2°, 3° y 4° transitorios contenidos en el artículo primero; el artículo tercero y el artículo 1° transitorio, tienen el carácter de normas orgánicas constitucionales, en virtud de lo dispuesto en los artículos 19 N° 11 y 38 de la Constitución Política de la República, por lo que requieren para su aprobación de las cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio, según lo dispone el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental

V. URGENCIA: Suma.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Senado. Mensaje de S.E. el Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echeñique.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 22 de Noviembre de 2011.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primero.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

1.- Ley Nº 20.129, de 2006, que Establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

2.- D.F.L. Nº 2, de 2010, del Ministerio de Educación que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con fuerza de Ley Nº1 de 2005.

Valparaíso, a 23 de enero 2013.

FRANCISCO JAVIER VIVES D.
Secretario de la Comisión

INDICE
PÁG.

SENADORES Y DIPUTADOS ASISTENTES A LAS SESIONES DE LA COMISIÓN
……...
1

AUTORIDADES E INSTITUCIONES INVITADAS A SESIONES…….1

OBJETIVOS DEL PROYECTO ……..…….....
3

NORMAS DE QUORUM ESPECIAL……..…3

ANTECEDENTES ….……....
4

DISCUSIÓN EN GENERAL……..……....8

I.- PRESENTACIÓN DEL PROYECTO POR EL EJECUTIVO Y ANÁLISIS DE LA COMISIÓN ……..……...……..
8

II.- EXPOSICIÓN DE INVITADOS……
...20

1.- Rector de la Universidad Santo Tomás, señor Jaime Vatter……...20
2.- Rector de la Universidad de las Américas, señor José Pedro Undurraga……..23
3.- Director del Centro de Estudios Públicos CEP señor Arturo Fontaine……..33
4.- Subdirector Ejecutivo de la Fundación Jaime Guzmán**,** señor Jaime Bellolio……...…36
5.-Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) señor Manuel Riesco……..41
6.- Vicerrector Académico de la Universidad Andrés Bello, señor Andrés Bernasconi…….45
7.- Contralor General de la República, señor Ramiro Mendoza……..53
8.- Confederación de Estudiantes de Chile, CONFECH, los representantes: de la Universidad de Chile, los señores Gabriel Boric; de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Noam Titelman; de la Federación de Estudiantes Mapuches, señor José Ancalao; de la Universidad de Valparaíso, señorita Marjorie Cuello……...59
9- Director de Proyectos de la Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN, señor Patricio Meller……..70
10.- Directora del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile y autora del libro “El Negocio de las Universidades en Chile”, señora María Olivia Mönckeberg……75
11.-Instituto Libertad y Desarrollo: el Coordinador del Programa Social, señor Rodrigo Troncoso y el Abogado del Programa Legislativo, señor Daniel Montalva……..77

12.- Asociación de Académicos sede Concepción: el Presidente de la Directiva, señor Leonardo Seguel y el Asesor, señor Luis Corvalán…….82

III. DISCUSIÓN EN GENERAL ……90

Segunda presentación del proyecto por el Ejecutivo y debate…….90
Propuesta del señor Ministro de Educación para la discusión en particular…….103

VI.- VOTACIÓN EN GENERAL Y FUNDAMENTOS DE VOTO……...…
105

TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN……..109

RESUMEN EJECUTIVO……...136

INDICE …….....138