Boletín N° 8.775-04

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Zaldívar, Lagos y Walker, don Ignacio, que asegura la continuidad de prestación del servicio educativo en el caso de instituciones de educación superior expuestas a la cancelación de su personalidad jurídica y pérdida del reconocimiento oficial.

Antecedentes:

Entendemos la Educación como un bien público, que da origen al deber del Estado de garantizar tanto la equidad en su acceso como su calidad.

La necesidad de una reforma que reoriente y mejore sustantivamente nuestro sistema de educación superior es ampliamente compartida por las chilenas y chilenos. Por ello, la actual situación de crisis del sistema debe ser considerada una oportunidad para avanzar en su perfeccionamiento integral.

Una reforma integral debe abordar sistemática y simultáneamente el marco regulatorio para la educación superior; una nueva institucionalidad que garantice el cumplimiento de dicho marco regulatorio, en especial la prohibición de lucro; un nuevo sistema de financiamiento tanto para los estudiantes como para las instituciones, a fin de reequilibrar los aportes del Estado y las familias; y un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad y acreditación.

Dichas reformas tomarán su debido tiempo. Sin embargo, en el intertanto el Estado no puede renunciar a su deber de garantizar el derecho a la educación de aquellos estudiantes que quedan en desamparo cuando la institución de educación superior en la que están inscritos ve cancelada su personalidad jurídica y pierde su reconocimiento oficial debido.

Este es el caso que actualmente enfrenta la Universidad del Mar, donde más de 22.000 alumnos, además de miles de trabajadores, están expuestos a la incertidumbre que significa el cierre de la institución producto de las gravísimas falencias constatadas por el MINEDUC y ratificadas por el CNE.

Si bien hoy es la Universidad del Mar, dicho caso lamentablemente puede no ser un hecho aislado, por lo que se requiere contar de manera urgente con una institucionalidad capaz de hacer frente a estas delicadas situaciones.

Situación Actual:

La espectacular expansión experimentada por la matrícula de educación superior en la última década, sin un marco regulatorio ad-hoc para velar por su calidad, ha generado una serie de

deficiencias e inconsistencias que han facilitado la existencia de importantes distorsiones y abusos.

Ello ha derivado en que el objetivo clave de garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior no se haya cumplido, ya que la segmentación de nuestro sistema escolar, la correlación de los mecanismos de selección con la condición socioeconómica de los estudiantes, y la asimetría de información respecto a la calidad, costos, probabilidades de empleabilidad, tasas de titulación y deserción, entre otros, determinan que los alumnos más vulnerables ingresen mayoritariamente a instituciones de menor calidad.

En este contexto, se hace más relevante aún que el Estado cumpla el rol que le corresponde con relación a la regulación de la calidad de la educación superior y la garantía de la fe pública depositada en las instituciones que la ofrecen. El precitado rol no puede estar solo asociado a la supervisión y control, sino que debe considerar medidas a aplicar en caso de fallar el control destinado a promover y asegurar la calidad de la educación superior. En particular, la ley debe considerar medidas que se hagan cargo de los alumnos que decidieron ingresar a determinada casa de estudios sobre la base que dicha institución estaba avalada por el Estado a través de la obtención de su autonomía y acreditación, pero que luego la pierde por decisión del propio Estado.

De ahí que resulta indispensable que el Estado garantice y resguarde la continuidad de estudios de los alumnos que se vean afectados por situaciones como la señalada, por cuanto ellos son en realidad víctimas de un inadecuado sistema de aseguramiento de la calidad por parte del Estado.

A este respecto, proponemos el establecimiento de facultades excepcionales para garantizar la toma de control de estos planteles, a fin de garantizar la continuidad de los estudios y el proceso de titulación de los alumnos afectados; el pago de remuneraciones de los académicos y trabajadores en general, así como el ejercicio de acciones para la recuperación de los recursos que, en vulneración de la ley, no hayan sido reinvertidos en las universidades, el destino de los muebles o inmuebles propiedad de las corporaciones, y, en general, toda acción destinada a garantizar el interés público asociado a la continuidad de un servicio educativo de calidad.

Por todo lo anterior, vengo en presentar el siguiente:

Proyecto de ley

TÍTULO I

DEL ADMINISTRADOR PROVISIONAL

Artículo 1º.- Se podrá decretar el nombramiento de un administrador provisional para que asuma las funciones que competen a

los organizadores, el representante legal o administrador de una institución de educación superior que reciba directa o indirectamente recursos del Estado, con el objeto de asegurar su adecuado funcionamiento, la continuidad del servicio educativo y el buen uso de tales fondos.

El administrador provisional durará en su cargo hasta que dé total cumplimiento a su cometido, salvo en los casos que se proceda a su remoción.

Artículo 2º.- Se procederá al nombramiento del administrador provisional en los casos que a continuación se indican:

a) Cuando, los organizadores, representante legal o quienes de acuerdo a la estructura dada por la institución en sus estatutos asuma el rol de administrador de la institución de educación superior, se ausente injustificadamente, poniendo en riesgo la continuidad del servicio educativo.

b) Cuando por razones imputables a cualquiera de los señalados en el literal anterior se haga imposible la mantención del servicio educativo en la institución de educación superior a consecuencia de la aplicación de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros que afecten a la instituciones, sus sedes, sus inmuebles o mobiliario.

c) Cuando, la institución de educación superior deje de contar con los recursos docentes, educativos, económicos, financieros y/o físicos necesarios para ofrecer el o los grados académicos y el o los títulos profesionales que pretenda otorgar, situación que deberá ser certificada por el Consejo Nacional de Educación.

d) Cuando, la institución de educación superior se aleje del proyecto institucional o no lleve a cabo su verificación progresiva de acuerdo a lo certificado por el Consejo Nacional de Educación para la obtención de su reconocimiento oficial.

e) Cuando, de acuerdo a los artículos 59, 64, 70, 74, 99 y 100 del DFL N° 2, del año 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° 5, de 2005, proceda la cancelación de la personalidad jurídica de la institución de educación superior.

f) Cuando la institución de educación superior pierda la acreditación institucional de la que dispone u obtenga una acreditación inferior a la duración de las carreras que imparte.

Artículo 3°.- No podrán ser nombrados administradores provisionales de una institución de educación superior:

a) El cónyuge, los parientes hasta el cuarto grado de consanguineidad o segundo de afinidad de los organizadores,

representante legal o aquellos que de acuerdo a la estructura dada por la institución en sus estatutos asuma el rol de administrador de la institución.

b) Los acreedores o deudores de la institución de educación superior o sus empresas relacionadas.

c) Quienes tengan intereses económicos o patrimoniales comprometidos en la institución de educación superior de que se trate o en alguna de sus empresas relacionadas.

d) Quienes, en el plazo de un año contado hacia atrás de cuando proceda el nombramiento, se hayan desempeñado como administradores, gerentes, trabajadores dependientes, o prestadores de servicios a la institución de educación superior de que se trate o de algunas de sus empresas relacionadas.

Artículo 4°.- Se procederá de oficio al nombramiento del administrador provisional cuando concurra alguna de las causales señaladas en el artículo 2° o a petición de una persona o grupo de personas directamente interesados y debidamente individualizados.

El nombramiento se efectuará mediante resolución fundada la que deberá notificarse por carta certificada a los organizadores, representante legal o a quien ejerza las facultades de administración de acuerdo a la estructura estatutaria de la institución, para que éstos puedan reclamar administrativamente mediante los recursos previstos en la ley N°19.880, de la resolución o impugnar a la persona del administrador provisional dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación.

Para efectos del cómputo del plazo a que se refiere el inciso anterior, la notificación se entenderá practicada dentro de los tres días hábiles siguientes desde su despacho de la oficina de correos.

Artículo 5°.- Al asumir sus funciones, el administrador provisional levantará, al más breve plazo, un acta que dé cuenta del estado administrativo y financiero de la institución de educación superior. Ella será pública y una copia deberá remitirse al Ministerio de Educación y al Consejo Nacional de Educación.

Además, dentro de los veinte días siguientes a su nombramiento, deberá presentar al Ministerio de Educación para su conocimiento un detallado plan de trabajo, que identifique las acciones a tomar. Asimismo, el administrador provisional deberá presentar al Ministerio de Educación informes trimestrales de avance de su gestión y dar cuenta documentada de ella al término de su gestión.

El administrador provisional responderá de culpa leve en su administración.

Artículo 6°.- Desde la fecha de designación del administrador provisional, el representante legal y el administrador de la institución de educación superior serán sustituidos por éste para todos los

efectos legales, quedando inhabilitados para percibir, a nombre de la institución, todo aporte estatal. La misma prohibición afectará a él o los organizadores o propietarios.

Sin perjuicio de lo anterior, dichas personas serán responsables de todas las obligaciones que se hubieren generado en virtud del funcionamiento de la institución con antelación a la designación del administrador provisional y persistirá cualquier tipo de garantías que se hubieren otorgado al efecto.

Con todo, no serán oponibles al administrador provisional los actos o contratos que a título gratuito que hayan sido celebrados o ejecutados por las personas que el administrador provisional reemplaza de conformidad al inciso primero, en perjuicio de la continuidad del servicio educativo, desde los ciento veinte días anteriores a su nombramiento. Igualmente, serán inoponibles al administrador provisional los actos o contratos que hayan sido celebrados o ejecutados a título oneroso en perjuicio de la continuidad del servicio educativo, desde los 12 meses anteriores a la fecha de designación del administrador provisional, en la medida que se acredite la mala fe de las personas contratantes. Se entiende que las partes están de mala fe cuando ambas conocían el mal estado de la situación financiera o académica de la institución o si se trata de operaciones celebradas con empresas relacionadas.

Artículo 7°.- El administrador provisional asumirá las facultades que competen al administrador de la institución de educación superior en el cual desempeñará su cargo y tendrá las facultades consignadas en el artículo 2.132 del Código Civil.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el administrador provisional tendrá, especialmente, las siguientes facultades:

a) Asumir la representación legal de la institución.

b) Ejercer amplias facultades de disposición y administración de los bienes de la institución, tanto en el orden judicial como extrajudicial, pudiendo obligarla en toda clase de actos y contratos.

c) Asegurar, dentro de los términos del plan de trabajo propuesto, la continuidad de la institución y la prosecución de estudios o titulación, en su caso, de los alumnos, ya sea directamente o a través de administración delegada a que se refiere el título II de la presente ley.

d) Efectuar las gestiones y celebrar los convenios o contratos que corresponda para recolocar a los alumnos afectados en otros planteles de educación superior.

e) Percibir y administrar los recursos que a cualquier título perciba la institución de educación superior, en especial los aportes, de cualquier tipo, que entregue el Estado.

f) Pagar las obligaciones derivadas del servicio educacional desde el momento que asume sus funciones, con el límite de los recursos que reciba para su gestión, de acuerdo a las prioridades que establezca y procurando el buen desempeño de la institución de educación superior que administra.

g) Poner, cuando corresponda, término a la relación laboral del personal.

h) Constituir prenda o hipoteca sobre los bienes de la institución, cuando sea estrictamente necesario para garantizar el buen funcionamiento.

i) Ejercer las acciones que correspondan para la recuperación de los recursos que, en vulneración de la ley, no hayan sido reinvertidos en las universidades, así como aquellas destinadas a perseguir la responsabilidad de quienes incurrieron en dichos actos.

j) Determinar el destino de los muebles o inmuebles propiedad de la institución de educación superior.

k) Otorgar la administración delegada de la institución de educación superior.

l) Devolver la administración de los bienes a los propietarios al término de su gestión; y en general

m) Ejercer toda acción destinada a garantizar satisfacer el interés público asociado a la continuidad de un servicio educativo de calidad.

Las facultades del administrador provisional serán indelegables.

Artículo 8°.- Créase un Registro Público de Administradores Provisionales, que incluirá las personas naturales habilitadas para cumplir las funciones de administrador provisional.

Un reglamento determinará los requisitos que deberán cumplir las personas para el ingreso y permanencia en el registro que se cree; los mecanismos para determinar los honorarios; el procedimiento de selección y los mecanismos de evaluación; el tiempo de duración en el registro, y las causales que originan la salida de éste, a fin de asegurar la idoneidad del administrador provisional y la efectividad de su gestión.

Dicho registro deberá estar siempre abierto para el ingreso.

Artículo 9°.- Los honorarios del administrador provisional serán pagados con cargo a los ingresos que reciba la entidad,

debiendo su cuantía determinarse de acuerdo a las normas que fije el reglamento a que se refiere el artículo anterior.

TÍTULO II

De la Administración Delegada

Artículo 10.- En los casos que el administrador provisional así lo determine, podrá convocar a instituciones de educación superior que cumplan las exigencias a que se refiere el artículo siguiente, para que asuman la administración delegada de la institución de que se trate, en cuyo caso las entidad adjudicataria tomará a su cargo el otorgamiento de las prestaciones educacionales que correspondan respecto de los alumnos que ya tienen la calidad de alumnos regulares en la institución sin que proceda la aceptación de nuevos alumnos.

Artículo 11.- Sólo podrán participar en las convocatorias que se efectúan para ejercer la administración delegada instituciones de educación superior acreditadas por un plazo no inferior a cinco años y que cumplan las demás exigencias que se establezcan en las bases de la convocatoria.

Artículo 12.- La selección de entidad llamada a adjudicarse la administración delegada será aquella que a menor costo garantice la prestación de un servicio de calidad en los términos exigidos en la propuesta. La institución seleccionada deberá constituir garantía de fiel cumplimiento en la forma, monto y oportunidad que establezca la convocatoria.

El costo a que se refiere el inciso anterior se financiará con cargo a los recursos que se recuperen de la institución intervenida y subsidiariamente, en lo que faltare, con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación.

Artículo 13.- Seleccionada la entidad, la materialización de la administración delegada se efectuará mediante la dictación de una resolución fundada del Ministerio de Educación a petición del administrador provisional, traspasándole todas las facultades de éste a la entidad adjudicataria. La entidad que asuma la administración delegada quedará sujeta a la supervigilancia y control del Ministerio de Educación. Lo anterior sin perjuicio de las facultades que en virtud del artículo 87, letras f) y g) del DFL N° 2, del año 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° 5, de 2005, le correspondan al Consejo Nacional de Educación.

Quien ejerza la administración delegada deberá informar al Ministerio de Educación cualquier hecho sustancial relacionado con el funcionamiento de la institución que administre, en especial, deberá informar sobre las medidas adoptadas para la consecución de estudios y titulación de los alumnos, en su caso, y sobre las medidas relativas al cumplimiento de los derechos laborales y previsionales del personal.

Artículo 14.- La administración delegada se extenderá hasta que se haya cumplido el plazo previsto en la resolución a que alude el artículo anterior, salvo en caso de incumplimiento grave de las obligaciones asumidas por la entidad administradora, en cuyo caso se procederá nuevamente al nombramiento de un administrador provisional.

Artículo 15.- La entidad administradora adoptará todas las medidas necesarias para garantizar la adecuada conclusión de los servicios educativos de los estudiantes de que se trate y el respectivo proceso de titulación. En el caso de los títulos que se emitan respecto de los alumnos pertenecientes a la entidad sujeta a administración delegada, se dejará constancia la entidad bajo cuya administración delegada se concedió el título respectivo.

Artículo 16.- Sin perjuicio de los demás derechos y obligaciones que se especifiquen en el decreto que determine la administración delegada, a la entidad que asuma este rol le corresponderá en lo que respecta a los aspectos académicos, lo siguiente:

a) Percibir los recursos asociados a los créditos y las becas que correspondieren a los alumnos que continuarán sus estudios.

b) Respetar los planes de estudios y créditos académicos cursados. En caso de constatar que determinados alumnos requieran cursos de nivelación académica, estos deberán ser propuestos al Ministerio de Educación, quien los aprobará. El costo a que se refiere este literal se financiará con cargo a los recursos que se recuperen de la institución intervenida y subsidiariamente, en lo que faltare, con cargo a los recursos que para estos efectos contempla la partida presupuestaria del Ministerio de Educación.

c) Asegurar estándares de calidad académica equivalentes a los de la institución que asume la administración delegada en el proceso de egreso de los alumnos provenientes de la institución intervenida.

d) Utilizar, mantener y administrar la infraestructura y personal de la entidad sujeta a administración delegada, estando facultado para realizar las reestructuraciones que corresponda a fin de garantizar la eficiencia, oportunidad y calidad del servicio educativo que se preste.

Título III

De la Reubicación de los Alumnos en otros Planteles Educacionales

Artículo 17.- En los casos que no fuere factible aplicar la figura de administración delegada a que se refiere el título II de la presente ley, el administrador provisional deberá efectuar las gestiones necesarias para garantizar la reubicación de los alumnos en otros planteles

que cumplan estándares mínimos de calidad académica. A estos efectos, se entenderán que cumplen dichos estándares las entidades que tienen una acreditación institucional por un período de tres o más años.

Artículo 18.- Para efectos de la reubicación de los alumnos, el administrador provisional tomará en consideración la situación particular de los alumnos velando porque se respeten los planes de estudios y créditos académicos cursados. De ser necesarios cursos de nivelación académica, su costo se financiará con cargo a los recursos que se recuperen de la institución intervenida y subsidiariamente, en lo que faltare, con cargo a los recursos que para estos efectos contempla la partida presupuestaria del Ministerio de Educación.

Artículo 19.- Sin perjuicio de los derechos y obligaciones que se establezcan en los contratos o convenios de traspaso de los alumnos, estos deberán garantizar, además de lo establecido en el artículo precedente, que:

a) Los alumnos reubicados mantendrán respecto al plantel que los acoja plenamente vigente sus derechos a becas o créditos estatales como si no hubieren cambiado de institución.

b) Las entidades de educación superior que acojan a estos alumnos estarán facultadas para no considerarlos por el plazo que se extienda hasta su titulación en la ponderación de los indicadores utilizados para evaluar a las facultades o carreras de que se trate para sus procesos de acreditación o evaluación para el cumplimiento de determinadas metas u obtención de financiamiento estatal.

Disposiciones Transitorias

Artículo Único.- Excepcionalmente, tratándose de instituciones que a la entrada en vigencia de la presente ley hubieren incurrido en alguna de las causales que contempla el artículo segundo de la misma, el Ministerio de Educación estará facultado para nombrar un administrador provisional con todas las facultades que contempla la presente iniciativa sin necesidad de esperar la dictación del reglamento a que se refiere el artículo 8° que regula el registro público de administradores previsionales.

Sin perjuicio de lo anterior, le serán plenamente aplicables a la persona nombrada las inhabilidades contempladas en el artículo 3° de la presente ley. Los honorarios del administrador serán en este caso fijados por el propio Ministerio de Educación en la resolución en la que proceda a su nombramiento.