



Interventor estatal : Un golpe a la autonomía de las universidades

I. Introducción

Luego de conocer los titulares de lo que sería la Reforma Educacional propuesta por la Presidenta Bachelet, hoy, ya se conoce el texto de uno de los proyectos de ley que la conforman: el Administrador Provisional y de Cierre para las Instituciones de Educación Superior (IES). Ésta, junto a las demás medidas –Fin al Lucro, al Copago y a la Selección– han sido objeto de arduo debate en los distintos medios de comunicación, y causa de preocupación para todos los chilenos.

Ninguno de los proyectos dicen nada respecto de la calidad de la educación, como tampoco tocan a la educación pública municipal y su fortalecimiento. Además tienen un eje común, que es la fuerte intervención estatal que podría terminar con el Estado como único dueño de la educación chilena.

RESUMEN EJECUTIVO

El hecho de que el primer paso de la Reforma Educacional de la Presidenta Bachelet sea la creación de un Interventor Estatal, es indicativo de la esencia de esta revolución: poner al estado por sobre la persona, generando hegemonía cultural y haciéndolo dueño de la educación chilena. El análisis de sus normas deja en evidencia que lo que, en principio, quiere ser un administrador podría terminar transformándose en un verdadero interventor de la educación superior.

La idea de un interventor educacional, ya existe en nuestro ordenamiento educacional desde el año 2007, en un principio, exclusivamente para la educación general escolar. Esta figura se vio fortalecida con la posterior creación de la Superintendencia de Educación Escolar, quien le dio aplicación práctica a esta nueva forma de supervigilancia de la calidad educativa.

No obstante lo anterior, a inicios de esta legislatura, la Presidenta Bachelet, ingresó a la Cámara de Diputados una nueva iniciativa que establece y regula las figuras del Administrador Provisional de IES y del Administrador de Cierre de IES, cuyo objeto es, según el mensaje, resguardar el derecho a la educación de los estudiantes, como garantizar el adecuado uso de los recursos de cualquier especie de la IES.

El señalado proyecto de ley, tiene su ámbito de aplicación circunscrito exclusivamente a Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, excluyendo al resto de IES del artículo 52 de la Ley General de Educación, esto es, las escuelas matrices de las Fuerzas Armadas y de Orden. No obstante la iniciativa, en su parte final, contiene importantes modificaciones al actual administrador provisional escolar, como se verá en el último epígrafe de este trabajo.

En el presente Ideas & Propuestas, se tratará el contenido del primer proyecto de ley de Bachelet, que consiste en la creación de la figura del Administrador provisional y de Cierre de las IES y que constituye el puntapié inicial de lo que ella ha denominado una profunda reforma educacional. A esta medida se suma el fin del lucro, la selección y el copago, y próximamente se agregará el debate sobre el fin a la municipalización y la educación superior gratuita.

II. Inicio del Procedimiento

El proceso de intervención estatal puede comenzar con un período de investigación preliminar dirigido directamente por el Ministerio de Educación, cuando éste tome conocimiento de antecedentes graves que puedan afectar seriamente la viabilidad académica, administrativa y/o financiera de la IES; o que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos por ella; o que puedan significar infracciones a sus estatutos o escritura social; o a las normas que las rigen, y particularmente aquellas derivadas de su naturaleza jurídica (personas jurídicas sin fines de lucro en caso de Universidades).

No obstante lo anterior, el artículo 8° de la iniciativa permite nombrar directamente un administrador provisional cuando por cualquier motivo se encuentre en riesgo el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos por la IES con sus estudiantes y/o su viabilidad administrativa o financiera a causa de no contar con los recursos docentes, educativos, económicos, financieros y/o físicos necesarios y adecuados para ofrecer el o los grados académicos y el o los títulos profesionales o técnicos que pretenda otorgar. También se puede nombrar cuando se haga imposible la mantención de las funciones

académicas de la institución a consecuencia de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros de especies que afecten a la institución, sus sedes, a sus bienes inmuebles o muebles. Y por último, en caso de quiebra, vale decir, cuando se haya dictado la resolución de liquidación de la IES o de la entidad organizadora de ésta. En este caso las medidas adoptadas por el administrador provisional, para efectos de resguardar los derechos de los y las estudiantes –en lo relativo a la disponibilidad de los bienes muebles e inmuebles esenciales– prevalecerán sobre las facultades del liquidador o veedor.

Una primera cosa que es necesario señalar, es el hecho de que la investigación sea dirigida por el mismo denunciante, en este caso el MINEDUC, atentando contra todo principio del debido proceso. Más aún, para el inicio de este período, a diferencia de lo que señala la misma Ley General de Educación, en los artículos 64, 74 y 81, se requiere siempre acuerdo del Consejo Nacional de Educación. Por tanto, es necesario exigir que exista un tercer interviniente imparcial que guíe la investigación –distinto al MINEDUC– como una Superintendencia de Educación Superior, y que además sólo se pueda iniciar el procedimiento de investigación preliminar con acuerdo del Consejo Nacional de Educación.

En segundo lugar, es demasiado laxo el articulado, pues no se deja claro qué se entiende por “viabilidad académica”, ni por “cumplimiento de compromisos académicos”. Así por ejemplo, podría darse lugar a este procedimiento, por el mero hecho de que un grupo de estudiantes, o incluso los profesores procedan a ocupar o tomar el edificio de la Universidad, IP o CFT –impidiendo el “cumplimiento de los compromisos académicos” asumidos por la institución de educación superior– sólo con la finalidad de promover la administración provisional.

En tercer y último lugar, el hecho de que se pueda dar lugar directamente a la administración provisional, transforma casi en letra muerta la investigación preliminar. En este caso se vuelve a dar la situación de laxitud de la norma que la hace demasiado interpretable. Así por ejemplo, respecto del “riesgo el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos por la institución de educación superior con sus estudiantes”, se podría nombrar administrador provisional por una toma estudiantil o de académicos (“a causa de no contar con los recursos docentes”) o de funcionarios (“a causa de no contar con los recursos... físicos”).

III. Conclusión de la Investigación Preliminar

El proyecto de ley señala que una vez concluido el período de investigación (artículo 4° PL) el MINEDUC podrá:

- 3.1 Dar por finalizado el período de investigación señalando que la institución no se encuentra en alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 3°.
- 3.2 Elaborar un informe que dé cuenta de los problemas identificados, formulando recomendaciones a la institución de educación superior para subsanarlos. La institución tendrá un plazo de 120 días para

implementar las medidas que estime convenientes para dar solución a los problemas detectados. Transcurrido dicho plazo, la institución de educación superior deberá informar al Ministerio de Educación respecto de las medidas adoptadas. En caso que los problemas detectados se mantengan, se procederá de conformidad al siguiente numeral.

3.3 Nombrar un Administrador Provisional o un Administrador de Cierre de la institución de educación superior respectiva, según corresponda, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5°, esto es, con acuerdo por mayoría absoluta del Consejo Nacional de Educación. Siempre procederá la designación de un Administrador de Cierre, en caso de revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior.

Se propone además, que en el caso de haberse decretado la revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior, siempre deba designarse un Administrador de Cierre.

Tanto el Administrador Provisional como el Administrador de Cierre deben levantar un acta que dé cuenta del estado de la institución que reciben y presentar un plan de administración que detalle el modo en que se dará cumplimiento a sus cometidos. No obstante, resulta del todo inverosímil que el mismo denunciante (MINEDUC), luego de que se haya dedicado a investigar, pueda tomar la opción de dar por finalizado el período de investigación, señalando que la institución no se encuentra en alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 3°.

La iniciativa establece una serie de requisitos para ser administrador provisional, como es el caso de estar en posesión de un grado académico o título profesional de alguna institución reconocida oficialmente por el Estado y además acreditar experiencia de al menos 5 años en gestión de instituciones de educación superior o 10 años en la administración de empresas de mayor o mediano tamaño, conforme a la ley N° 20.416 y acreditar experiencia académica.

En este sentido, ¿Qué implica experiencia en gestión en educación? ¿Cargos directivos? ¿Cuál es la forma de acreditarlo? Además parece poco conveniente, la elección directa de un administrador, sin la existencia de un registro que los contenga, como es el caso de la educación escolar.

IV. Duración de la medida (Artículo 10° PL).

El proyecto de ley, señala que la resolución que nombra administrador provisional, será notificada por carta certificada al representante legal, con posibilidad de impugnar ante el Consejo Nacional de Educación, dentro de 5 días hábiles desde su notificación. Se resolverá el recurso dentro de 10 días hábiles y la resolución del Consejo Nacional de Educación será inapelable.

El Administrador Provisional durará por un período de dos años, que puede ser prorrogado sólo por dos años más, aun cuando en un principio el proyecto decía que podía ser prorrogado por “todo el tiempo que fuere necesario”

El Ministro de Educación podrá, mediante resolución fundada, remover con acuerdo del Consejo Nacional de Educación, al administrador provisional cuando no de cumplimiento al cometido para el cual fue designado o le fuere imposible actuar diligentemente según lo establecido en el acto de su designación, y cuando infrinja el principio de probidad administrativa.

En relación con esta materia, algunos comentarios. En primer lugar, sobre el carácter inapelable de la resolución del Consejo Nacional de Educación, no queda claro si será sólo en términos administrativos, o si se podrá judicializar. En segundo lugar, que el período pudiese prorrogarse sucesivamente o reducirse, a voluntad del Ministerio de Educación, podía configurar, en la práctica, una intervención estatal permanente. En tercer lugar, al tener el Ministerio de Educación la facultad de remover al administrador provisional, sin el acuerdo del CNE, convierte al administrador provisional en un funcionario de exclusiva confianza del MINEDUC. En suma, ya se ha visto que el MINEDUC denuncia, investiga, falla, sanciona, ordena interventor, nombra a la persona del interventor cuyos requisitos son muy vagos, puede removerlo a su arbitrio, y además, sin consulta a ningún organismo, puede mantener la medida de administración provisional en forma permanente. Todo parece indicar que se está frente a una intervención estatal en las IES que no tiene parangón en el derecho comparado.

V. Facultades del Administrador Provisional. (Artículos 11 y 13 PL).

A fin de que en ambos casos –administración provisional o cierre– el Administrador pueda dar un efectivo cumplimiento a su objeto, se establece que dicha figura asuma el gobierno y administración de la institución, y de esta forma su representación legal y todas aquellas facultades que les permitan dar cumplimiento a su mandato, ejerciendo acciones que garanticen el interés público asociado a la continuidad de los estudios de los y las estudiantes.

Así, entre otras facultades, se considera la de otorgar los títulos y grados que correspondan –a nombre de la institución que administra– y realizar las certificaciones que fueran necesarias en caso de no contar con el respectivo ministro de fe. Además, en un principio el artículo 13 del PL, otorgaba al administrador provisional facultades especiales para conservar la integridad de los bienes destinados a la prestación educativa, incluyendo acciones revocatorias especiales de los contratos realizados en perjuicio de éste fin, que se tramitaban como juicio sumarísimo.

La gran preocupación del proyecto del Ejecutivo ha pasado precisamente por las facultades y su discrecionalidad, además de una posible inconstitucionalidad de las medidas, esto, pues deja una

cláusula residual, pudiendo adoptar “cualquier medida necesaria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de su mandato”. Vale decir, ¿qué sentido tiene la enunciación de sus atribuciones si puede realizar cualquier cosa?

Además, hay un problema jurídico. Como ya se ha señalado, el texto primitivo del proyecto de ley creaba una acción revocatoria especial, distinta de la civil y la comercial. Las acciones revocatorias en general, no buscan rescindir o anular contratos con los terceros de buena fe, sino que su sanción es que esos contratos, por lo general, son inoponibles a terceros. La mala fe respecto de la acción revocatoria civil del artículo 2468, requiere lo que se denomina “fraude pauliano”, esto es “el conocimiento del mal estado de los negocios” que siempre es interpretable. Por su parte, la acción revocatoria concursal requiere “perjuicio a los acreedores”, por lo que debiese explicitarse qué se va a entender por mala fe de terceros, más cuando exige que ésta esté “probada”, pues en realidad corresponde al juez determinar ello, y no al administrador provisional.

La iniciativa le otorgaba un procedimiento sumarísimo, donde la contestación y la prueba se dan en la misma audiencia al 5° día, lo cual parece una desproporción en relación a otros procedimientos judiciales, obligando incluso al juez a fallar en cinco días. Este juicio tendría mayor celeridad, incluso, que la tramitación de un juicio de arriendo, no obstante que para determinar mala fe en los actos o contratos de los cuales se busca revocación, se requiere una acuciosidad tal, que sólo puede lograrse en un juicio de lato conocimiento, como lo hacen todas las acciones revocatorias. ¿Por qué el administrador provisional podría tener una acción tan especial con tramitación express? ¿Dónde quedan los derechos de los terceros de buena fe, si la mala fe SIEMPRE debe probarse?

Como se señalara, este artículo no tuvo el resultado que esperaba el Gobierno, debiendo eliminarlo del proyecto de ley, no obstante la subsistencia de otras normas expropiatorias y modificatorias de contratos vigentes, y por ende inconstitucionales, como lo es el artículo 24 del proyecto de ley.

VI. Otras Disposiciones en IES

Acorde con el proyecto, y como se expresó anteriormente, siempre deberá designarse un Administrador de Cierre en el evento de que se decrete la revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior.

Se propone que, en este caso, dentro de las medidas conducentes a asegurar la continuidad de estudios de los y las estudiantes, el plan de administración deba considerar aquellas que permitan su reubicación en otras instituciones de educación superior, caso en el cual debe velarse porque se respeten los planes y programas de estudios y el avance académico por ellos alcanzado.

En ese orden de ideas, se contempla además, que los y las estudiantes reubicados puedan mantener sus beneficios o ayudas estudiantiles otorgadas por el Estado, como si no hubiesen cambiado de institución.

Conjuntamente con ello, se establece que el Administrador de Cierre pueda suscribir convenios sólo con universidades del Consejo de Rectores, y que permitan la continuidad y término de las carreras a los estudiantes reubicados, así como también su titulación. Acá se observa una diferencia no justificada ¿Por qué se señala sólo las universidades del Consejo de Rectores? Se entendería más – aunque también habría injusticia– si fuese a Instituciones del Estado, pero discrimina a las privadas no tradicionales, cuestión abiertamente arbitraria. Además, nada dice el proyecto de ley en caso de que las IES intervenidas sean CFT o IP, pues claramente en muchos casos sus carreras no serán dictadas por universidades del CRUCH.

Se considera, además, que los bienes que la institución objeto de cierre emplea para la prestación del servicio educacional, queden afectos a la continuidad de esos estudios, por el período que se requiera para estos efectos. Lo anterior podría ocurrir, incluso, cuando sean de propiedad de terceros, lo cual podría modificar contratos vigentes y, por ende, ser expropiatorio e inconstitucional.

Finalmente, se propone que las instituciones de educación superior cuyo reconocimiento oficial les sea revocado, pierdan de pleno derecho la autonomía institucional que hayan alcanzado en virtud de lo dispuesto en el artículo 100 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación sin perjuicio de que los grados académicos y/o títulos profesionales y técnicos de nivel superior puedan continuar siendo otorgados a nombre de la misma institución, en los términos previstos en el propio proyecto.

VII. Educación General: Modificaciones a la administración provisional regulada en la ley N°20.529

Las principales modificaciones que el proyecto contempla en esta materia son las siguientes:

7.1 Extiende, en ciertos casos la duración en el cargo del administrador provisional, el cual podrá prorrogarse por razones fundadas por el tiempo necesario que asegure la continuidad del servicio educativo (artículo 87 ley 20.529).

7.2 Agrega, al artículo 89 de la ley, dos nuevas causales que hacen procedente el nombramiento de un Administrador Provisional. Éstas dicen relación con:

- a) El rechazo de la solicitud de renuncia del reconocimiento oficial por parte del Secretario Regional Ministerial respectivo por incumplimiento de los requisitos que exige la normativa vigente y,
- b) Cuando el sostenedor interrumpe parcial o definitivamente la prestación del servicio educacional, sin cumplir los requisitos para ello y afectando gravemente el derecho a la educación de las y los estudiantes.

7.3 Faculta al Superintendente de Educación para nombrar mediante resolución fundada y para resguardar el derecho a la educación –en los casos establecidos en la ley– a un funcionario de su dependencia para que administre un establecimiento educacional, en lugar de un profesional incorporado en el registro respectivo.

En este punto hay cuatro medidas negativas que propone el proyecto:

- a) La primera, dice relación con la extensión indefinida del administrador provisional (“hasta que sea necesario para asegurar la continuidad del servicio educativo”), pues finalmente lo que hace es dejar un resquicio para que la intervención estatal sea permanente. Claramente esta norma lo que busca es evitar el cierre de establecimientos municipales, y dejarlos abiertos a perpetuidad, contradiciendo el sentido de la ley de aseguramiento de la calidad, cuyo objetivo es que los malos colegios cerraran, sean privados o estatales.
- b) En segundo lugar, el hecho de que por la mera voluntad del Secretario Regional Ministerial de Educación –funcionario del Estado– al rechazar la solicitud de renuncia del reconocimiento oficial por supuesto incumplimiento de los requisitos que exige la ley, de lugar a la intervención o administración provisional, ciertamente busca estatizar directamente la educación particular.
- c) En tercer lugar, la nueva causal para dar lugar al administrador provisional “Cuando el sostenedor interrumpe parcial o definitivamente la prestación del servicio educacional” hace posible –al igual que en el caso de las IES– que pueda darse lugar a este procedimiento, por el mero hecho de que un grupo de estudiantes, o inclusive los profesores, procedan a ocupar o tomar el edificio del colegio, impidiendo “la continuidad del servicio educativo”, sólo con la finalidad de promover la administración provisional.
- d) Finalmente, que “por razones de urgencia” pueda saltarse el registro de administradores con el que cuenta la Superintendencia de educación escolar y que el superintendente nombre a un dependiente suyo a discrecionalidad, producirá el efecto práctico de que siempre será usada como cláusula residual y siempre habrá una “urgencia” con la única finalidad de saltarse el registro de administradores provisionales.

VIII. Conclusiones

No sorprende que el primer proyecto de la Reforma Educacional de la Presidenta Bachelet sea la creación de un Interventor Estatal. Ello indica que la reforma educacional busca poner al Estado por sobre la persona, generando hegemonía cultural y haciendo dueño al Estado de la educación chilena. La creación de la figura de un administrador provisional y de cierre, o también llamado interventor, deja

además de manifiesto que el anterior Ministro Harald Beyer –destituido por supuesto incumplimiento de sus funciones ante el mal funcionamiento de una universidad– no tenía atribuciones ni facultades para intervenir las Instituciones de Educación Superior, y que por tanto fue mal destituido de su cargo.

Finalmente, cabe señalar que muchas de las atribuciones que se otorgan al administrador provisional parecen expropiatorias e inconstitucionales, por lo que en estas condiciones difícilmente podrán pasar el control constitucional del Tribunal respectivo.