

Acusación Constitucional al Ministro de Educación: Sin Razones de Peso

La principal causa sobre la cual se sostienen los parlamentarios para la acusación, es la supuesta omisión por parte del Ministro del cumplimiento de sus obligaciones, particularmente la de fiscalizar las actividades de su sector. Parte de la evidencia en que se apoya esta acusación presenta errores y no está bien fundamentada. Al revisar la gestión del Ministro Beyer se observan, por el contrario, fuertes avances en fiscalización y transparencia.

Un grupo de diputados de la Concertación presentó una acusación constitucional en contra del Ministro de Educación, Harald Beyer. El documento acusatorio se basa en tres razones: (i) la omisión del Ministro en el cumplimiento de sus obligaciones; (ii) no ejercer un control jerárquico permanente sobre los órganos de su dependencia; y (iii) falta a la probidad.

Como se verá, se trata de una acusación sin mayores fundamentos jurídicos o factuales. Más importante aún, acusaciones temerarias como ésta, sólo erosionan un mecanismo constitucional valioso para el juego de pesos y contrapesos institucionales, desprestigiando de paso, y una vez más, al Congreso.

¿Fundamentos de la Acusación?

El principal motivo dice relación con la supuesta omisión por parte del Ministro del cumplimiento de las obligaciones ministeriales, en particular de fiscalización de su sector. El documento acusatorio señala que es pública y notoria la existencia de prácticas en las cuales diversas universidades no estarían cumpliendo con las normas referidas a la prohibición de perseguir fines de lucro. Y que “no se puede si no concluir que el actual Ministro tiene un conocimiento evidente y demostrado sobre estos hechos”. “Pese a todo lo anterior, se ha negado o ha omitido ejercer las herramientas fiscalizadoras que le otorga la ley”, aduciendo que no hay

En esta edición:

Acusación Constitucional al
Ministro de Educación:
Sin Razones de Peso

Mejoras en Materia
Eleccionaria: Fortaleciendo
la Institucionalidad

denuncias o que está imposibilitado para detectar dichas prácticas.

La mayor parte de la evidencia en que se apoya esta acusación proviene del Informe de la Comisión investigadora de la Cámara de Diputados, así como también de recortes de prensa que constituyen más bien opiniones de personas relacionadas y no hechos comprobados. Este Informe, presentado a mediados del año pasado y que analizamos críticamente¹, tenía serias debilidades, por las que finalmente no consiguió el respaldo necesario para su aprobación. En primer lugar, carecía de la estructura básica esperable para un documento de esta índole, que debiera basar sus conclusiones en evidencia objetiva. Asimismo, presentaba como antecedentes opiniones evidentemente tendenciosas (en lugar de hechos comprobados) y terminó siendo simplemente una reproducción de las presentaciones de los invitados a exponer al Congreso de forma desordenada y repetitiva, ninguno de los cuales mostró evidencia documentada que avalara las acusaciones finales. De hecho, en el propio informe se reconoce que no se contó con la información requerida para la investigación. Sin duda, un trabajo así no puede considerarse evidencia seria para una acusación como la que se está queriendo llevar adelante.

En segundo lugar, se acusa al Ministro de “no ejercer un control jerárquico permanente sobre los órganos sometidos a su dependencia” (la División de Educación Superior –DIVESUP– y el Servicio de Información de la Educación Superior –SIES–). Se sostiene que el Jefe de la DIVESUP habría caído en las mismas omisiones que el Ministro al no denunciar ni investigar posibles ilícitos. Y en cuanto al SIES, se señala que éste no cumplía con proporcionar la información que debiera por ley, lo que resulta paradójico, pues fue este Gobierno el que logró sacar adelante la transparencia en la información de las instituciones; más aún, algunos datos proporcionados por el mismo SIES son utilizados para sostener las acusaciones.

Un ejemplo de esto es la información mencionada en el rechazado Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, respecto a la existencia de utilidades el año 2009 en 58 de las 62 universidades, lo cual los hace presumir la existencia lucro. En relación a esto, reiteramos que un resultado operacional positivo no significa tener esos recursos líquidos, pues el estado de resultados contabiliza los ingresos y gastos devengados en el período, que no necesariamente son desembolsados al instante y por lo tanto no implican una disponibilidad de caja que eventualmente podría retirarse. Más aún, la gran expansión en la infraestructura (de un 311% entre 1997 y 2009) de las universidades privadas ha tenido un costo que alguien ha debido pagar, ya sea a través de donaciones, la inversión de un tercero o bien mediante un resultado operacional positivo. Pretender que las inversiones en infraestructura provengan exclusivamente de los aranceles cobrados a los alumnos es improbable.

Un tercer motivo esgrimido contra el Ministro dice relación con la infracción al principio de probidad, al no haber dictado oportunamente reglamentos necesarios para la ejecución de la ley, ya que la probidad exigiría “expedición en el cumplimiento de las funciones legales”.

En primer lugar, el concepto de probidad administrativa consiste según nuestro ordenamiento jurídico en “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”². A partir de esta definición no se advierte cómo una supuesta dictación inoportuna de ciertos reglamentos por parte del Ministro podría vulnerar este principio. Por lo mismo, no basta asimilar la infracción constitucional a cualquier tipo de conducta; ello implicaría admitir que la infracción constitucional no tiene autonomía ni sentido, y daría pie para una seguidilla interminable de acusaciones constitucionales fundadas en cualquier cosa menos en el texto de la Constitución.

Además, la Constitución dispone como atribución del Presidente de la República dictar los reglamentos que crea conveniente para la ejecución de las leyes³, sin necesidad de hacer una justificación técnica. No existe una disposición que obligue al Presidente a dictar reglamentos de ejecución en un plazo determinado. Ahora bien, si éste fuera el caso, y el legislador dispusiera el plazo no sólo resultaría dudosa la constitucionalidad de la norma, sino que no sería vinculante ni exigible dicho plazo para el Presidente⁴. Sin perjuicio de esto, el Ministro de Educación no sólo dictó los reglamentos correspondientes sino que además se hizo cargo de la tardanza de gobiernos anteriores en esta materia. Por ejemplo, la dictación del reglamento que tiene por objeto regular el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES) estaba pendiente desde el año 2006⁵, y fue esta administración la que se hizo cargo del tema.

Antecedentes objetivos

Dadas las críticas que planteamos en una primera revisión a los argumentos esgrimidos en el documento acusatorio, estimamos necesario mostrar algunos antecedentes objetivos. Estos muestran que la labor del actual Gobierno, y especialmente del Ministro Harald Beyer, ha sido sobresaliente, visiblemente mejor que la de las gestiones anteriores y que permiten desestimar las causales de la acusación.

a) Este es el Gobierno que más fiscalizaciones ha realizado. En educación escolar puso en funcionamiento la Superintendencia, y como se ve en el Cuadro Nº 1, entre los años 2009 y 2012 se duplicaron las fiscalizaciones y se triplicaron las sanciones cursadas. Adicionalmente, el que la sanción máxima, equivalente a la revocación del reconocimiento oficial del colegio,

también haya aumentado su frecuencia, muestra que el actual Ministro se preocupó de hacer cumplir la ley hasta las últimas consecuencias.

Cuadro Nº 1

AUMENTO DE LA FISCALIZACIÓN Y SANCIONES EN EDUCACIÓN ESCOLAR

Año	2009	2010	2011	2012
Nº Fiscalizaciones	16.490	34.447	36.196	33.689
Sanciones cursadas	940	3.738	5.500	4.144
Revocación reconocimiento oficial	4	0*	37	38

Fuente: Segpres.

* No se revocaron reconocimientos producto de la situación de excepcional ocurrida por el terremoto y tsunami.

b) En educación superior, el Gobierno incorporó una glosa especial en la Ley de Presupuestos 2012, que exigió a las instituciones de educación superior, la entrega de sus estados financieros. Así, por primera vez, el Ministerio dio a conocer al público la información financiera de las casas de estudio, lo que constituye un hito de transparencia del sistema, y que además ha permitido al Ministerio analizar la información y consultar a las instituciones que consideró podían dejar dudas.

c) Junto con lo anterior, el año 2011 el Gobierno envió el proyecto de ley que crea una Superintendencia de Educación Superior, cuyo rol sería el de llenar el vacío existente en la tarea de fiscalizar las instituciones, sancionarlas y hacer que éstas cumplan la ley. La tramitación de este proyecto, al que el mismo Ministro puso urgencia, ha tardado más de un año y recién fue aprobado en general en la sala del Senado.

d) A pesar de la postergación de la Superintendencia de Educación Superior, el Gobierno se ha encargado de fiscalizar a las instituciones, algo que nunca se hizo en los Gobiernos de la Concertación. Así, se sancionó a la Universidad del Mar, y se investigó el caso de la Santo Tomás por denuncias sobre préstamos con empresas relacionadas, pero que finalmente se absolvió al comprobar que estas transacciones, como muchas otras, eran una forma de financiar sus inversiones en infraestructura de una forma menos costosa. Los procesos en los que se trabaja actualmente son los de la Universidad UNIACC, SEK y Pedro de Valdivia. El caso de las dos últimas responde al hecho de que sus ex rectores están siendo procesados por irregularidades en la acreditación y el Ministerio pidió antecedentes que pudiesen develar otras infracciones.

e) Con respecto al bullado caso de la Universidad del Mar, la mayor parte de los hechos que dieron origen a la expansión de la matrícula ocurrieron durante los gobiernos de la Concertación, mientras que ha sido el actual

Ministro el que se ha hecho cargo de enfrentar los problemas y buscar soluciones. Si el año 2002 la universidad contaba con 3.900 alumnos, al año siguiente de lograr la autonomía ya tenía 8.707 -con Sergio Bitar de Ministro de Educación-. Para el año 2005, en tanto, ya contaba con 16.000 alumnos, y en su momento de mayor expansión, en 2007 (sólo cinco años después de la autonomía) -con Yasna Provoste como Ministra- la Universidad del Mar registraba 22.388 matriculados.

f) Respecto a los cuestionamientos al Sistema de Acreditación, creado bajo las anteriores administraciones, el Ministro respondió enviando un proyecto de ley para crear una nueva institucionalidad y un nuevo sistema de acreditación, basado en estándares conocidos y verificables, de tal forma de dificultar la posibilidad de que ocurran fraudes. Este proyecto fue firmado en enero de este año, y si bien es perfectible, parlamentarios de la oposición no tardaron en mostrar su rechazo.

g) En otra materia, que si bien no tiene relación directa con la fiscalización sí tiene que ver con el mejor uso de recursos públicos, el actual Gobierno envió en junio de 2012 un proyecto de ley que reemplaza los créditos del Fondo Solidario y con Aval del Estado, por un crédito único para los estudiantes de educación superior, mejorando las condiciones para los deudores, y con ello facilitando la recuperación de los préstamos. Si bien este proyecto se puede mejorar, no se entiende por qué, al igual que en la mayoría de los proyectos presentados por el Ejecutivo en materia educacional, la oposición ha demorado excesivamente su tramitación. Recordemos también que ya se aprobó una rebaja en la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado, así como del crédito CORFO, y una reprogramación de las deudas del fondo solidario, todo esto con la intención de alivianar en el intertanto la carga de los deudores.

h) Por último, el Ministro envió un proyecto para reemplazar el actual sistema de admisión a la educación superior, pues el DEMRE ya demostró su baja capacidad de respuesta frente a las fallas que desde un principio mostró tener la PSU. No es irrelevante de hecho, el que se diera a conocer inmediatamente la evaluación realizada por Pearson a la PSU a principios de este año, algo que no ocurrió con la anterior auditoría realizada el año 2004 por ETS, la cual se mantuvo oculta y jamás se publicaron sus resultados. Estos evidenciaban varias de las fallas que también hoy se detectaron en la PSU y fue este Ministro el único que se ha hecho cargo de transparentar y proponer soluciones en esta materia.

Conclusiones

No existe fundamento jurídico o factual alguno para sostener la acusación constitucional contra el Ministro Beyer. Los hechos objetivos muestran una labor destacada. Por esto, no extraña que miembros de la Concertación ya

hayan planteado sus reparos sobre la procedencia y conveniencia de la acusación. Dichas aprensiones evidencian la falta de fundamentos de la acusación, así como el riesgo político al que se expone la Concertación cuando comience la investigación sobre la gestión en educación de sus gobiernos, particularmente en el tema de fiscalización. Pero lo más reprochable, desde el punto de vista de la fortaleza y seriedad de nuestras instituciones, es que se está mal utilizando una atribución como la acusación constitucional, que está dispuesta para casos graves y calificados y no para buscar propinar pequeñas ventajas políticas.

En breve...

ALGUNAS RAZONES PARA DESESTIMAR LA ACUSACIÓN:

- Este es el Gobierno que más fiscalizaciones ha realizado.
- El Gobierno incorporó una glosa especial en la Ley de Presupuestos 2012 que exigió a las instituciones de educación superior la entrega de sus estados financieros.
- En 2011 el Gobierno envió el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior, cuya tramitación ha tardado más de un año.
- Los hechos que dieron origen a la expansión de la matrícula en la U. del Mar ocurrieron durante los gobiernos de la Concertación.
- Respecto a los cuestionamientos al Sistema de Acreditación ocurridos durante el último año, el Ministro envió un proyecto de ley para crear una nueva institucionalidad para la acreditación.
- Con respecto al mejor uso de recursos públicos, el actual Gobierno envió en 2012 un proyecto que reemplaza los créditos del Fondo Solidario y con Aval del Estado por uno único.
- El Ministro participó también en la reciente elaboración de un proyecto para reemplazar el actual sistema de admisión.

¹ “Universidades y Lucro”. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.068, de 29 de junio de 2012. Disponible en línea en: http://www.lyd.org/wp-content/files_mf/tp1068informelucroenuniversidades.pdf

² Artículo 52 de Ley 18.575, de Bases General de la Administración del Estado.

³ Artículo 32 N°6: “Son atribuciones especiales del Presidente de la República: Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”.

⁴ La práctica legislativa no ha sido respetuosa a este respecto y habitualmente se disponen remisiones al reglamento, estableciendo plazos; pero que, en todo caso no obligan al Presidente.

⁵ Decreto 352, Reglamento del Ministerio de Educación relativo a la entrega de información por parte de las instituciones de educación superior en que se debe determinar la información a entregar y las especificaciones técnicas de la misma. Dictado el 14 de Agosto de 2012 y publicado el 10 de Enero de 2013.