

Universidades y Lucro: Informe de la Comisión Investigadora

Sorprende que una comisión investigadora de la Cámara de Diputados sobrepase los límites de la legalidad y la constitucionalidad. El informe, que critica el sistema privado y acusa abiertamente a un grupo puntual de universidades de incumplir la ley que prohíbe que tengan fines de lucro, tiene al menos tres vicios normativos.

Esta semana se dio a conocer el informe final preparado por una comisión investigadora de la Cámara de Diputados, encabezada por Alejandra Sepúlveda, del Partido Regionalista Independiente (PRI), y que fue aprobado en la Comisión de Educación de la Cámara por sólo 7 votos contra 6. Este informe ha causado polémica, pues en él no sólo se hace una crítica a todo el sistema privado, sino también se acusa abiertamente a un grupo puntual de universidades de incumplir la ley que prohíbe que tengan fines de lucro. Según el documento, a pesar de constituirse legalmente como corporaciones o fundaciones sin fines de lucro, habría formas a través de las cuales las instituciones de educación superior estarían burlando la ley, y sus dueños estarían extrayendo abultados excedentes, sin embargo, no se presentan antecedentes que apoyen estas acusaciones.

En esta edición:

Universidades y Lucro:
Informe de la Comisión
Investigadora

Proceso de Consulta versus
Libertad de Empezar

Inconstitucionalidad e ilegalidad del informe

En primer lugar, sorprende que una comisión investigadora de la Cámara de Diputados sobrepase los límites de la legalidad y constitucionalidad. El informe de la comisión tiene al menos tres vicios normativos:

1. El Artículo 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso señala que la Cámara de Diputados puede crear comisiones

especiales investigadoras con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno. Estas comisiones, ni aún por la unanimidad de sus integrantes, pueden extender su cometido al conocimiento de materias no incluidas en el objeto o finalidad considerado en el acuerdo que dio lugar a su formación. Para este caso, la comisión investigadora¹ tenía por objeto "el financiamiento de las universidades públicas, rendición de cuentas respecto de los dineros aportados por el fisco de Chile y en general el funcionamiento de éstas". Lo cierto es que el informe nombra tangencialmente a las instituciones objeto de la investigación y, en cambio, dedica la mayor parte del texto a las universidades privadas, excediendo con creces el marco del acuerdo que le dio lugar a su formación, vulnerando abiertamente el Artículo 53 de dicha Ley Orgánica.

2. La Carta Fundamental, en su Artículo 52, señala que es facultad exclusiva de la Cámara fiscalizar los actos del gobierno, esto es, los actos emanados de la Administración Central del Estado, a la cual no pertenecen las universidades privadas. Esto debe entenderse al tenor del Artículo 7 inciso segundo del Texto Constitucional, que señala que los órganos del Estado no pueden atribuirse, ni a un a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Dado que los órganos del Estado sólo pueden realizar aquello que les está expresamente permitido –y la Constitución sólo les permite fiscalizar los actos del gobierno-, al investigar a instituciones privadas sobrepasaron el marco fijado por la propia Corporación y por la limitación constitucional.

3. En Chile, al igual que en toda democracia moderna, la investigación y calificación de eventuales delitos o incumplimiento de leyes por parte de particulares están entregados a órganos especializados, independientes e imparciales, esto es, al Ministerio Público y a Tribunales de Justicia, al tenor del Artículo 83 y 76 respectivamente, y nunca a una asamblea política. Así, ha existido usurpación de poderes, pues un poder del Estado ha invadido la esfera de competencia de otro poder estatal, vulnerando el principio de separación de poderes y el de supremacía constitucional y Estado de Derecho Contenido en los Artículos 6 y 7 de la Constitución, dado que los órganos del Estado del Estado deben someter su acción a la Constitución y las normas dictadas conforme a ella.

Finalmente, y dado lo anterior, la comisión investigadora se ha erigido en una verdadera comisión especial de las descritas en el Artículo 19 N° 3, inciso cuarto, atentándose también contra esta norma que prohíbe ser juzgado por este tipo de cuerpos.

En conclusión, y de conformidad a las normas recién señaladas, el informe en discusión adolece de ilegalidad e inconstitucionalidad al vulnerar los

artículos 52 de la Carta Fundamental y 53 de la LOC del Congreso Nacional y, en consecuencia, los Artículos 6 y 7 de la Constitución Política.

Estructura y contenido del informe

De igual gravedad resulta constatar -luego de leer el documento completo- que estas acusaciones no se basaron en una investigación, sino sólo en opiniones de invitados a exponer a las sesiones en el Congreso, ninguno de los cuales mostró evidencia concreta y concluyente. Es preocupante que un trabajo parlamentario concluya en un informe de tan poco rigor.

Incluso, el documento carece de orden lógico y de la estructura básica de una investigación. Simplemente se pegaron las transcripciones de las exposiciones, varias de estas en más de una ocasión a lo largo de las casi 400 hojas, y ni siquiera hubo preocupación por hilar bien el texto. Lo que se hubiese esperado era una síntesis de la información recolectada a partir de las exposiciones, de la cual se pudiese extraer las ideas relevantes y concernientes al objetivo fijado, y a partir de ahí sacar las conclusiones. Sin embargo, el documento parte detallando una lista de “antecedentes”, que en lugar de ser hechos comprobados sobre los cuales basar la investigación, no son más que juicios sobre los aspectos que se supone deberían determinarse a partir del trabajo mismo.

Entre estos antecedentes se señala que la ley establece que “las instituciones de educación superior no públicas deberán constituirse en corporaciones privadas sin fines de lucro... Sin embargo, hemos constatado que esta norma, en la práctica, se ha convertido en letra muerta”. Y a continuación, “los dueños de las instituciones de educación superior han logrado evadir la norma utilizando subterfugios legales”. Más adelante se afirma que “contrario a lo establecido en la ley, las universidades se han convertido en verdaderas empresas, con ganancias siderales, gastos en publicidad superiores a los del resto del mercado y tratos draconianos con sus estudiantes-clientes”. Si éstos de verdad constituyeran antecedentes para la investigación, entonces no habría nada que investigar. Peor aún, aunque nada de esto se comprueba a lo largo del documento, aún así se sigue sosteniendo en las conclusiones.

En cuanto a las universidades estatales, se afirma que existe un “desapego del Estado” y que éstas “deben emprender negocios, cobrar altos intereses, vender el conocimiento, formar consorcios con empresas privadas y buscar financiamiento externo para mantener sus instalaciones y profesores”. Se las muestra como víctimas del sistema, del cual, por cierto, serían las instituciones privadas las villanas. O sea a ambas se las acusa de llevar a cabo el mismo tipo de acciones, pero para un grupo –las estatales- es legal y entendible, mientras que para las otras no. Esta distinción es completamente arbitraria, considerando además que son las

universidades estatales las que se llevan el grueso de los recursos fiscales, y por cierto, los mejores alumnos.

Luego de estos “antecedentes”, en el documento se describen los principales movimientos estudiantiles en Chile, evidentemente con un sesgo político, y luego los principales hitos legislativos. A continuación se recurre a las presentaciones de los expositores convocados durante el proceso, las cuales se repiten más de una vez, a veces bajo títulos distintos, y al final se formulan conclusiones y, peor todavía, recomendaciones, completamente independientes de lo anterior. Éstas se basan nuevamente en apreciaciones personales y carecen de justificación.

Entre las conclusiones se señala que “esta Comisión cumplió a cabalidad su mandato a pesar de no haber podido obtener toda la información requerida” y que “se concluye que existe lucro en la educación superior”. O sea, se reconoce que no se contó con información suficiente, pero aún así no se admite que no se cumplieron los objetivos propuestos. Peor aún, se enuncia una conclusión sin suficientes fundamentos. Según el informe, las formas de infringir el requisito de no lucrar serían pagar altos sueldos a miembros del directorio, externalizar servicios relevantes, adquirir el activo fijo mediante empresas distintas que lo arrienden a la universidad, incorporar familiares que reciban remuneraciones, y aumentar la matrícula de forma indiscriminada, lo que junto con un crecimiento de los aranceles, permite obtener ganancias. Llama la atención que en sí ninguno de estos puntos constituye una falta a la ley, pues el problema del retiro de utilidades no está implícito en ninguna de estas supuestas prácticas, que por lo demás no fueron demostradas. Adicionalmente, no hay antecedentes que permitan concluir que estas conductas se realizan en las universidades acusadas de lucrar de una manera distinta a aquellas universidades que el informe exculpa.

Se realiza además un juicio de valor: “el lucro en la educación constituiría una especie de defraudación al estudiante, al Fisco y la sociedad, y la persona que incurra en esta conducta no puede seguir siendo prestador de un bien social, que es la educación, porque causa un daño o perjuicio irreparable a la sociedad”. Nuevamente falta rigurosidad y objetividad en la apreciación.

Adicionalmente, se acusa al Estado de haber faltado a su responsabilidad: “no se ha realizado en 30 años (...) alguna fiscalización, auditoría o simple revisión, en orden a determinar la existencia de fines de lucro en alguna de las instituciones privadas que han lucrado con ventas millonarias o bien han dado a conocer lo ventajoso del negocio de la educación superior”.

Por último, se dice que “se han hecho evidentes las consecuencias del modelo y su implementación”, que han producido “un número creciente de

jóvenes y familias endeudadas, con títulos universitarios (cuando logran terminar) de muy bajo valor en el mercado laboral, que no compensa el esfuerzo realizado”. Una vez más nos preguntamos en qué se basan para decir esto, pues a lo largo del documento no hay ningún dato que apoye el supuesto fracaso de los egresados, y la verdad no parece correcto reducir el sistema de educación superior a casos puntuales.

Para terminar, la comisión se dio también la atribución de dar recomendaciones. Entre ellas, se pide que el Ministerio de Educación fiscalice al grupo de instituciones en las que según ellos habría lucro² y, lo peor, se pide suspender la tramitación legislativa de proyectos de ley relacionados con la educación superior, así como el financiamiento a todas las instituciones de educación superior privada hasta que estén acreditadas. Sobre lo primero, ya se mencionó más arriba la ilegalidad de la sugerencia, y sobre lo segundo, es completamente fuera de lugar. Es impropio que el parlamento se niegue a evaluar y discutir los proyectos de ley presentados a tramitación.

En breve...

VICIOS NORMATIVOS DEL INFORME:

- El informe dedica la mayor parte del texto a las universidades privadas, excediendo con creces el marco del acuerdo que dio lugar a su formación, vulnerando abiertamente el Artículo 53 de dicha Ley Orgánica.
- Dado que los órganos del Estado sólo pueden realizar aquello que les está expresamente permitido, al investigar a instituciones privadas sobrepasaron el marco fijado por la propia Corporación y por la limitación constitucional.
- En Chile, al igual que en toda democracia moderna, la investigación y calificación de eventuales delitos o incumplimiento de leyes por parte de los particulares están entregados a órganos especializados, independientes e imparciales (Ministerio Público y Tribunales de Justicia). Así, existe usurpación de poderes.
- La comisión anterior se ha erigido en una verdadera comisión especial de las descritas en el Artículo 19 N° 3, inciso cuarto, atentándose también contra esta norma que prohíbe ser juzgado por este tipo de cuerpos.

¹ Aprobada por 52 diputados, es decir, más de los dos quintos exigidos por el citado artículo.

² Universidad de las Américas, Instituto Profesional AIEP, Universidad Andrés Bello, Universidad del Mar, Central, Finis Terrae, autónoma, Santo Tomás y del Desarrollo.