

# INFORME JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO SOBRE LA INCORPORACIÓN DEL INSTITUTO PROFESIONAL ARCOS A LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE

## I. Introducción

La Universidad de Santiago de Chile (USACH) decidió, a fines de 2024, iniciar un proceso de adquisición del Instituto Profesional ARCOS (en adelante “ARCOS”), institución privada en crisis económica y con riesgo de cierre. La operación fue impulsada desde el Ministerio de Educación, particularmente por la Subsecretaría de Educación Superior, y concretada el 21 de enero de 2025 mediante contrato de compraventa por \$10.500 millones.

El presente informe analiza los riesgos jurídicos, administrativos y educacionales asociados a esta adquisición, los efectos que genera dentro del propio Ministerio de Educación, y propone alternativas institucionales menos costosas y más ajustadas a la legalidad vigente, especialmente orientadas a resguardar la continuidad de los estudiantes y la integridad académica del sistema universitario.

## II. Antecedentes

El proceso de compra se desarrolló bajo circunstancias excepcionales:

- ARCOS, tras un intento fallido de convenio con la Universidad de Las Américas, fue ofrecido al Estado como alternativa de “rescate cultural”.
- La operación fue negociada directamente entre el rector de la USACH, Rodrigo Vidal, y el Subsecretario Víctor Orellana, quien ofició de mediador o “broker” entre el Mineduc, la USACH y ARCOS.
- No existió un plan académico, financiero o jurídico validado ex ante por los órganos colegiados correspondientes.
- La compraventa se justificó en un eventual crédito con aval estatal, con respaldo político del Ejecutivo, aunque sin base legal específica.
- Se prometió a los estudiantes de ARCOS la posibilidad de obtener licenciaturas USACH, sin existir rediseños curriculares ni aprobación del CNED o la CNA.

Estos elementos revelan una operación jurídicamente atípica y educacionalmente riesgosa.

### III. Diagnóstico de Problemas Jurídico-Administrativos

#### 1. Inexistencia de figura legal de absorción

El ordenamiento chileno no contempla fusión o compra entre una universidad estatal y un instituto profesional privado. La Ley N.º 21.091 regula traspasos solo entre instituciones de igual tipo, por lo que el Mineduc carece de base habilitante para promover esta operación. En consecuencia, la compra se ejecuta al margen de los procedimientos regulares de continuidad estudiantil (arts. 63-66 Ley 21.091).

#### 2. Desviación de poder e interferencia política

El subsecretario actuó como gestor financiero y político de la compraventa, presionando al Consejo Académico para aprobarla. Esto configura una desviación de poder, al usar una potestad regulatoria con fines transaccionales y simbólicos, vulnerando el principio de legalidad (arts. 6 y 7 CPR; art. 11 Ley 19.880). Además, compromete la autonomía universitaria reconocida por la Ley N.º 21.094 (arts. 3 y 5).

#### 3. Irregularidades en la tramitación del financiamiento

La autorización de un crédito con aval del Estado por \$32,1 mil millones, posterior a la compra, se fundó en una modificación presupuestaria no destinada a adquisiciones de instituciones privadas. La operación podría ser impugnada por la Contraloría General de la República por vulnerar los principios de especialidad del gasto público y responsabilidad fiscal.

#### 4. Doble dependencia institucional

Durante 2025 coexistieron dos estructuras: ARCOS aún bajo supervisión del Mineduc y la Superintendencia, y la USACH como nueva gestora académica. Ello produce una dualidad de autoridades, que expone a conflictos administrativos en becas, gratuidad, títulos y aranceles.

## 5. Riesgos ministeriales internos

- El Mineduc actúa simultáneamente como parte interesada, regulador y garante, comprometiendo su neutralidad.
- La Superintendencia queda desplazada de su rol de fiscalización de cierres.
- El CNED y la CNA son omitidos del proceso de aprobación curricular. Esto crea una fractura administrativa dentro del propio Estado educador.

## IV. Problemas Educativos y Académicos

### 1. Ausencia de rediseño curricular

No existe un plan de equivalencia ni rediseño académico que justifique la conversión de carreras técnicas (8 semestres) en licenciaturas de 10 semestres. La Ley N.º 21.091 exige aprobación previa del CNED y acreditación de programas de grado.

Sin ello, la emisión de títulos USACH a estudiantes formados bajo mallas técnicas podría constituir otorgamiento irregular de grado académico (arts. 44-46 y 74 Ley 21.091).

### 2. Asimetría de perfiles de ingreso

Los estudiantes de ARCOS no ingresan por PAES, mientras los de la USACH tienen altos puntajes de admisión. Esta diferencia genera heterogeneidad académica y percepción de doble estándar, afectando el prestigio y la selectividad del sello USACH.

### 3. Riesgo sobre indicadores de acreditación

La integración podría deteriorar:

- Retención estudiantil (hoy 76% en primer año).
- Relación alumno/docente, ya sobrecargada (70% de la docencia impartida por profesores por hora).
- Infraestructura, insuficiente para carreras creativas (talleres, estudios, salas). Estos factores son críticos en la evaluación CNA y pueden reducir los años de acreditación institucional.

#### 4. Falta de coherencia con la misión universitaria

Las universidades deben mantener coherencia entre su proyecto educativo y oferta académica. Incorporar programas no universitarios rompe la unidad epistemológica y metodológica que sustenta la educación universitaria, afectando la consistencia institucional y la identidad académica de la USACH.

#### V. Riesgos Específicos para el Ministerio de Educación

1. Precedente institucional no regulado: el Mineduc sienta un modelo de “rescate” de entidades privadas sin base legal.
2. Nulidad de actos administrativos: si la Contraloría determina extralimitación de funciones, los actos (garantía, reasignaciones, apoyo político) podrían ser anulados.
3. Conflicto interno de competencias: se erosiona la independencia de la Superintendencia frente a la Subsecretaría.
4. Pérdida de legitimidad técnica: el Mineduc abandona su rol educador-regulador para convertirse en gestor patrimonial.

#### VI. Alternativa Viable y Menos Costosa: Absorción de Estudiantes, no del Instituto

##### 1. Marco legal existente

La Ley N.º 21.091 (arts. 63-66) autoriza al Mineduc a dictar planes de cierre supervisado y a garantizar la continuidad de estudios de los alumnos en otras instituciones acreditadas. Por tanto, el Ministerio ya disponía de herramientas para proteger a los estudiantes sin adquirir el Instituto.

##### 2. Programa alternativo propuesto

##### Programa de Continuidad Formativa para Artes y Comunicación (PCFAC)

- Objetivo: asegurar que los alumnos de ARCOS concluyan sus carreras o continúen en universidades estatales con apoyo académico. La estructura de esta ruta es previsible y planificable:
  1. Declarar formalmente el cierre voluntario de ARCOS, con plan validado por la Superintendencia.

2. Convenios de traspaso de estudiantes a universidades públicas (USACH, U. de Chile, U. de Valparaíso).
  3. Financiamiento ministerial de cursos puente y nivelación universitaria, centrados en metodología, pensamiento crítico e investigación.
  4. Tutorías, acompañamiento psicoeducativo y becas de retención.
  5. Seguimiento de desempeño y convalidación gradual de asignaturas.
- Ventajas del modelo:
    - Legalmente viable (ya regulado en la ley).
    - Educativamente correcto (centrado en el aprendizaje, no en la propiedad).
    - Financieramente eficiente: habría costado una fracción del gasto actual, sin comprometer créditos ni aval estatal.
    - No afecta la autonomía ni la acreditación de universidades receptoras.

### 3. ¿Por qué no se eligió?

El Mineduc parece haber privilegiado una operación simbólica y política, buscando un “rescate histórico” de una institución asociada a la izquierda cultural, antes que una solución pedagógica estructurada.

El subsecretario reconoció explícitamente que el objetivo era “aprovechar la ventana política del gobierno”, lo que denota un uso de potestades públicas con fines ideológicos más que técnicos.

## VII. Escenarios de Alta Sensibilidad

1. Otorgamiento irregular de grados USACH: vulnera la ley y expone a nulidad de títulos.
2. Impacto negativo en acreditación CNA: caída de indicadores de docencia, retención e infraestructura.

3. Fiscalización de Contraloría: observaciones por reasignación de fondos sin base legal.
4. Judicialización estudiantil: recursos de protección por alteración de condiciones formativas.
5. Desprestigio institucional del Estado y de la universidad.

#### VIII. Medidas de Mitigación y Regularización

1. Dictar un decreto interpretativo conjunto (Mineduc-CNED-CNA-CGR) que formalice una “absorción educativa tutelada”, delimitando roles, plazos y controles.
2. Suspender otorgamiento de licenciaturas USACH a estudiantes ARCOS hasta contar con aprobación CNED y CNA.
3. Constituir una Unidad de Transición Académica ARCOS-USACH, dependiente de la Vicerrectoría Académica y validada por la CNA.
4. Asegurar continuidad de gratuidad y becas mediante resolución ministerial transitoria.
5. Solicitar dictamen preventivo a Contraloría sobre la legalidad de la operación.
6. Evaluar económicamente la conversión en programa estatal de nivelación, como sustituto progresivo de la adquisición patrimonial.

#### XIX. Naturaleza política de los objetivos de la compra

1. El Ministerio optó por una operación política, no educacional.
  - a. En los documentos y actas revisadas, el subsecretario Víctor Orellana no plantea objetivos pedagógicos ni de nivelación académica, sino una operación política y simbólica: que una universidad estatal “salve” a un instituto privado quebrado para mostrar que el Estado recupera presencia en la educación superior artística
  - b. La lógica no fue educativa sino de “rescate institucional”. El discurso del subsecretario (minuto 32 del audio) se centra en:

- i. “Aprovechar la ventana política del gobierno actual.”
- ii. “Hacer historia con la primera universidad estatal que compra un instituto privado.”
- iii. “Dar una señal política de compromiso con la educación pública.”

Nada de eso corresponde a los objetivos formativos o de aseguramiento de calidad que la propia Ley 21.091 impone al Ministerio.

2. Un programa de absorción de estudiantes de ARCOS por la USACH era legalmente más simple y educacionalmente sensato.

#### Legalidad

- a. El MINEDUC sí puede transferir alumnos desde una institución en cierre voluntario o forzoso a otra acreditada, mediante programas de continuidad formativa, tutorías o becas de reubicación (art. 64 Ley 21.091).

Es decir, la ley ya preveía el mecanismo para proteger a los estudiantes sin necesidad de comprar el instituto. Bastaba con:

- i. Acreditar el cierre de ARCOS y su plan de cierre.
  - ii. Firmar convenios con universidades receptoras (públicas o privadas acreditadas).
  - iii. Financiar programas de nivelación y apoyo psicoeducativo para los estudiantes transferidos.
- b. Eso habría tenido costo fiscal muy inferior y sin comprometer la autonomía universitaria ni generar riesgo jurídico y político.

3. Defensa de la eficiencia educativa.

Un programa de nivelación universitaria habría permitido:

- a. Diagnóstico de competencias de entrada (lenguaje, pensamiento crítico, metodología).

- b. Cursos puente hacia licenciaturas.
- c. Gradualidad en la incorporación de estudiantes al estándar universitario.
- d. Seguimiento académico, tutorías y apoyo socioemocional.

En cambio, comprar el instituto supone mantener sus mallas y su cultura institucional dentro de la USACH, sin tiempo para realinear los aprendizajes, lo cual arrastra los déficits académicos y no los corrige.

#### 4. Razones políticas y simbólicas de la compra

Hay tres razones no educativas que aparecen asociadas a la pregunta de por qué el MINEDUC impulsó la compra:

- a. Simbolismo del rescate: el gobierno quería exhibir un hito: “El Estado salva a una institución artística emblemática de la izquierda cultural”.
- b. ARCOS nació vinculado al proyecto cultural del MAPU y del PC.
- c. El rector José Sanfuentes y el rector Vidal tienen afinidad ideológica (Nuevo Trato y Frente Amplio). Sanfuentes es militante del partido fundado por el hermano de Rodrigo Vidal.

#### 5. Premura del tiempo político: el subsecretario admite en sesión que “tenemos un año y medio de gobierno y con otro gobierno esto no se podría hacer”.

- a. Esto evidencia que el criterio no era educacional ni institucional, sino de oportunidad política temporal.
- b. Evitar el cierre formal supervisado por la Superintendencia: un cierre forzoso implicaba auditorías, liquidación de activos y revisión de pasivos.
- c. Al promover una “venta amistosa”, el Ministerio evitó el escrutinio formal del proceso de cierre.

- d. En términos prácticos, el Mineduc actuó como parte y no como regulador.

6. Consecuencias de no haber elegido la vía educativa.

- a. Se trasladan todos los problemas estructurales de ARCOS (académicos, financieros y de gestión) a la USACH.
- b. Se genera una asimetría interna entre carreras tradicionales y las absorbidas, que afecta estándares de acreditación
- c. El Ministerio incurre en posible desviación de poder, porque la ley lo faculta a proteger estudiantes, no a intermediar la compraventa de una institución privada.
- d. Se crea un precedente institucional peligroso: que un gobierno puede comprar instituciones privadas quebradas con aval estatal, fuera del marco normativo.

7. Un esquema técnicamente sólido habría sido declarar cierre supervisado de ARCOS (con plan validado por Superintendencia) y crear un Programa de Continuidad Formativa para Artes y Comunicación (PCFAC), financiado por el Mineduc, coordinado por universidades estatales con experiencia en el área (USACH, U. de Chile, U. de Valparaíso). Todo esto podría acompañarse de una nivelación en dos etapas:

- a. Etapa 1: Cursos puente de metodologías, teoría y fundamentos.
- b. Etapa 2: Convalidación progresiva en licenciaturas ya existentes o nuevas.
- c. Garantía de gratuidad y becas de retención.
- d. Evaluación pedagógica anual con CNA y CNED.

Esto habría protegido a los estudiantes, resguardado la legalidad y evitado dañar la acreditación de una universidad estatal. Pero el Mineduc no optó por dar preeminencia al camino educacional porque al parecer buscaba generar un símbolo político de “reestatización cultural”. Esto podría explicar que haya ignorado las herramientas legales existentes para proteger estudiantes sin adquirir instituciones. La ruta emprendida colocó

al sistema en una situación jurídica inédita y pedagógicamente imprudente: convertir carreras técnicas en licenciaturas sin rediseño, absorber estudiantes sin nivelación y comprometer a una universidad acreditada en una operación que no fortalece la educación pública, sino que la tensiona.

## XX. Valor de mercado.

Toda operación de compraventa de una entidad educacional requiere un proceso formal de valorización que determine el valor real de sus activos, pasivos y proyecciones, conforme a criterios contables y de auditoría externa. En el caso de ARCOS, no consta la existencia de una valorización institucional independiente ni de un informe financiero de *due diligence* que sustentara el precio pactado de \$10.500 millones. La ausencia de este procedimiento implica que la USACH —y, en última instancia, el Estado— asumió un valor arbitrario. Dado que ARCOS se encontraba en situación de insolvencia, esta omisión vulnera los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad fiscal, pudiendo implicar incluso una infracción al principio de legalidad del gasto público (arts. 6 y 7 de la Constitución, art. 5 de la Ley 18.575). ¿Cuánto vale una entidad al borde de la quiebra? ¿Por qué los propietarios habrían de obtener ganancias de algo insolvente? ¿Por qué no preocuparse del problema social y no hacerse cargo de una institución inviable sin un análisis de lo que la haría mejorar su posición? Las universidades no tienen fines de lucro, pero no por ello compran instituciones para mayor provecho de actores privados.

Frente a un inminente cierre del Instituto ARCOS, el Estado debió distinguir entre dos dimensiones:

- El problema educativo y social, relativo a la continuidad de los estudios de los alumnos.
- El fracaso empresarial, propio de la administración privada de la institución.

La ley otorga al Mineduc las herramientas necesarias para hacerse cargo del primer problema —mediante programas de continuidad formativa y apoyo a los estudiantes (arts. 63–66 de la Ley 21.091)— sin necesidad de intervenir patrimonialmente en el segundo. Sin embargo, la decisión ministerial fusionó ambas dimensiones, transformando una crisis educativa en una operación comercial de salvataje, con el subsecretario operando como *broker*. Esto trasladó a la universidad estatal la carga

del fracaso económico de un privado, en lugar de resolver el problema público de los estudiantes. El Estado, en su rol de garante del derecho a la educación, debió actuar pedagógicamente y no como comprador de activos deficitarios.

## XXI. Conclusión General

La incorporación de ARCOS a la USACH constituye una operación jurídicamente irregular, administrativamente frágil y educacionalmente defectuosa.

El Ministerio de Educación debió optar por la absorción de estudiantes, dentro del marco legal existente, implementando programas de nivelación universitaria que resguardaran aprendizajes y calidad. En cambio, al promover la compra del instituto, confundió la función educadora del Estado con una acción patrimonial, generando riesgos de nulidad de derecho público, pérdida de acreditación, tensiones financieras y desprestigio institucional.

La razón para comprar una institución con un costo elevado en circunstancia que está en insolvencia y hay mecanismos para resolver los problemas educativos, es desconocida. Las argumentaciones políticas simbólicas y las proximidades políticas son, en ambos casos, un riesgo de prestigio para USACH y un imprudente riesgo legal para la institución.

Solo una reformulación del proceso bajo control de la Contraloría y validación del CNED y la CNA, junto a una transición educativa gradual, puede restituir la legalidad y asegurar que los estudiantes de ARCOS alcancen un verdadero nivel universitario.