

UNIVERSIDAD TRANSPARENTE: TRANSPARENCIA ACTIVA FOCALIZADA PARA EL ÁMBITO UNIVERSITARIO CHILENO

JORGE PÉREZ PÉREZ

Administrador Público de la Universidad de Chile; Estudios de postgrado en Ética Pública, Transparencia y Anticorrupción por la Universidad Nacional del Litoral, Argentina; Encargado de Transparencia Activa de la Universidad de Chile.

Correo electrónico: jorgeperez@uchile.cl

Resumen

El actual modelo chileno de transparencia, es aplicado de modo uniforme a todos los órganos de la administración del Estado, sin dar cuenta de las singularidades respecto de la variedad de servicios que prestan unos y otros; entre ellos, las universidades del Estado. Hoy es necesario que la transparencia sea más que un requisito de cumplimiento de estándares democráticos modernos, y se transforme en una herramienta útil para la toma de decisiones, tanto a nivel de los individuos como en políticas públicas. El artículo plantea la necesidad de que la información que se pone a disposición de los usuarios en los portales web de las universidades sea la más atingente, útil y relevante. Por otra parte, siendo la educación de un bien social, su gestión institucional y académica es de interés general para la sociedad, por ende, dichas obligaciones de transparencia debiesen ser asumidas también por las universidades privadas.

Palabras Claves: acceso a la información, educación superior, transparencia, transparencia focalizada, universidad.

Abstract

The Chilean model of transparency and information disclosure does not differentiate among different types of public institutions or the services they provide, including public universities. Now, transparency has to overcome its initial phase as a formal requirement to modern democracies, to become an effective tool to make decisions among citizens and policy makers. Then there are challenges for public universities in terms to publicize pertinent, useful and relevant information. Understanding education as a relevant social asset, the information regarding the institutional and academic management of universities becomes relevant for the community, so the transparency obligations should be applied to public and private universities.

Key words: Disclosure, university, transparency, active transparency, education.

INTRODUCCIÓN

Diversas son las razones que explican la necesidad del Estado chileno de adecuar su legislación en variados temas que guardan relación con la probidad, mecanismos de control de la corrupción y la transparencia, desde el retorno a la democracia tras la dictadura cívico – militar. La inserción en los mercados internacionales a través de acuerdos de libre comercio, la reintegración plena a los organismos y foros políticos mundiales, los procesos de modernización de la Administración Pública llevados a cabo por los distintos gobiernos desde 1990 en adelante, la necesidad de promover acciones que mantuvieran bajo control hechos de corrupción mayor que comenzaban a asomar a través de los medios de comunicación, entre otros factores, explican el desarrollo de las políticas de transparencia a partir de aquella época¹.

Entre las acciones más destacables de estos años está la aprobación de una Ley de Transparencia de la Función Pública, que instaura un sistema inédito en la historia republicana chilena de acceso a la información que obra en poder de los órganos del Estado, y que incluye procedimientos y estructuras fiscalizadoras y sancionatorias efectivas.

Este primer paso se inscribe en las denominadas políticas de transparencia de primera

generación, “cuya expresión más conocida la constituyen las leyes de acceso a la información” (Molina y Cruz Vieyra, 2012, p.4), orientadas a relevar la importancia de ésta como elemento preventivo inhibitor de actos de corrupción y facilitador de mayores niveles de probidad en el desempeño de la función pública, particularmente como resguardo del buen uso de los recursos fiscales, evitar el tráfico de influencias o poner fin a la opacidad de las decisiones que toman las autoridades, entre otros objetivos enunciados. Igualmente importante es que las políticas de transparencia de primera generación logran consagrar el acceso a la información pública como un derecho garantizado, y al cual los Estados deben darle protección y promoción, lo cual, sin embargo, no es en sí misma garantía de un efectivo, eficiente y habitual ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía.

La dimensión de transparencia que guía el desarrollo de este texto es la de vehículo movilizador de la acción, tanto de personas como instituciones estatales o privadas, partícipes del proceso de apertura, en virtud de alcanzar objetivos concretos, medibles, contrastables y que sirvan al ciudadano. En esta lógica se inscriben las políticas de transparencia de segunda generación, o de transparencia focalizada, “que apuntan a divulgar una información específica (...) y que cumplen también un propósito específico” (Molina y Cruz Vieyra, 2012, p.5),

¹ Para la revisión de mayores detalles acerca del origen, la formulación y posterior implementación de políticas de transparencia en Chile, a partir de la década de 1990, ver “La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile” (Olavarría, 2012), del Consejo para la Transparencia de Chile – BID.

que agregan valor en sectores, ámbitos o servicios, haciéndose cargo de la especificidad que distingue a los mismos, dando publicidad a información atinente, clave tanto para la toma de decisiones de quienes son usuarios de estos servicios como para el proceso de políticas públicas.

La propuesta de transparencia focalizada en el ámbito universitario, que a continuación se presenta, junto con plantear la necesidad de modificaciones y/o adecuaciones legislativas y reglamentarias, pretende identificar un espacio de interacción acotado, constituido en dinámicas de acción distintas al resto de la sociedad, y que despierta interés en su conjunto, por conocer en términos simples y directos cómo se gestionan institucional y académicamente los centros que comprometen el saber de la comunidad nacional; sociedad que avanza, en el caso de Chile, a garantizar el acceso a través de la gratuidad, asumiendo en su conjunto los costos que aquella inversión de futuro significa, y por tanto, exigiendo que aquella gestión se haga de forma transparente, de cara a la ciudadanía.

LA NECESIDAD DE AVANZAR HACIA UN MODELO DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA

Como señala Schedler "la rendición de cuentas no es un derecho de petición" (Schedler, 2008, p.15), sino una obligación definida por el principio de transparencia de los actos de la Administración y el derecho

de acceso a la información; obligación que también es regulada y fiscalizada, y cuyas contravenciones son sancionadas por un órgano autónomo del Estado, facultado para tales efectos, cuyo rol en Chile cumple el Consejo para la Transparencia. En el modelo chileno se conjugan lo que el mismo autor señala como "los tres pilares de la rendición de cuentas... información, justificación y castigo" (Schedler, 2008, p.13); se reconoce el derecho de requerir y recibir información; se determina la obligación de la administración del Estado de rendir cuentas, y; se establecen sanciones. En este último punto, podemos señalar que también cumple con lo que O'Donnell define como rendición de cuentas horizontal, que "es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos" (1997, p.13). Cabe señalar aquí, que la acción sancionadora sobre asuntos que riñen con el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información, no se agota en el organismo especial antes señalado sino que ésta incorpora, como también lo señala el mismo O'Donnell, "redes de instituciones que incluyen en su cúspide a los tribunales – incluyendo los más altos – dedicados a esa rendición de cuentas" (1997, p.15).

La Ley N° 20.285, dispone de un mecanismo permanente y actualizado de rendición de

cuentas, por medio de la publicación de información sobre la gestión institucional, a través de los sitios web de los distintos organismos afectos. Este modelo es conocido como transparencia activa, dado que la acción de apertura se inicia desde el propio Estado, sin esperar requerimiento o solicitud alguna de la población. Las universidades del Estado (18 de un total de 60, en un sistema de altos componentes de mercado) se encuentran afectas a este mecanismo, que no distingue hoy en día especificidades entre uno u otro organismo, lo cual, paradójicamente, oculta de la visión ciudadana el principal rol que éstas cumplen en la sociedad y aquellos objetivos que los movimientos sociales han logrado instalar en los últimos años en Chile: educación de calidad, igualdad y sin lucro. Para Vught y Westerheijden (2010), la transparencia en el contexto universitario se relaciona con la necesidad de proporcionar información sobre el desempeño de las instituciones de educación superior en sus diversos quehaceres, lo cual dice relación con el concepto de aseguramiento de la calidad. La calidad, para el caso de las universidades, estará dada por el mejor y más amplio cumplimiento de sus tareas clásicas de docencia, investigación y extensión, cuestiones que no son medibles sólo por el cumplimiento de los protocolos que actualmente las rigen. La especificidad de la labor universitaria exige que el modelo de transparencia sea adecuado a ella, de manera que la información que se deba mantener pública a la ciudadanía sirva efectivamente, como medio de control social del cumplimiento de las prerrogativas exclusivas que la so-

ciudad ha depositado en los planteles de educación superior, cuestión fundamental de la necesidad de transparencia.

Aquí resulta imperativo reconocer que cada ámbito de la vida social y pública tiene particularidades, "vulnerabilidades y dinámicas de funcionamiento propias, las cuales determinan los contenidos y formas de intervención para promover el acceso a la información" (Baena y Cruz, 2011, p.13). Como bien señala Gil Antón, "las situaciones que ocurren en el nivel de la sociedad en general no son idénticas a las correspondientes a la actividad universitaria" (Gil Antón, 2008, p.13). En el estado de situación actual, no encontramos en la información que se obliga publicar aquella que nos dé la "posibilidad de utilizarla en beneficio concreto e individual de los usuarios" (Plasencia, 2011, p.160). La transparencia, en todos los ámbitos, y particularmente en el campo universitario, debe ser concebida como un conjunto de actividades destinadas a proporcionar información que la comunidad y los usuarios, tanto internos y externos a las instituciones de educación superior, necesitan para formar juicios y tomar decisiones (Vught y Westerheijden, 2010).

Al respecto, Trinidad Zaldívar y Cruz (2011), concuerdan en "que la información deje de ser una simple acumulación de datos – difícilmente descifrables – y que se le transforme en conocimiento... para que ella pueda ser un instrumento realmente útil y de interés para un público amplio" (p.8). De tal modo, la transparencia vista

como la disposición de información pública, a modo de mero cúmulo de datos, no cumple la función de vehículo de rendición de cuentas en su dimensión informativa, argumentativa y punitiva, de los actos de la administración, ni como herramienta eficaz de fiscalización, o para la toma de decisiones de la ciudadanía o los usuarios de los servicios públicos, si esta información no genera en sí misma conocimiento que responda a las expectativas de la población.

En el actual escenario, podríamos encontrarnos ante una puesta en escena representativa, una alegoría de la transparencia que transmuta en opacidad, en la que políticos, funcionarios, instituciones y la propia legislación, usarían, y en ocasiones abusarían, de conceptos de transparencia y apertura, como un mero ropaje frente a la ciudadanía, con declaraciones rimbombantes y escasa efectividad a la hora del ejercicio concreto del derecho de acceso a la información. González (2017), advierte, entre otras limitaciones que ha presentado la implementación de políticas de transparencia, acerca de la inutilidad para la ciudadanía de contar con información que "carece de valor para ser aprovechada por los usuarios en sus actividades cotidianas, sean éstas económicas, sociales, cívicas o culturales" (p.18), donde cómo señala García Canclini "en vez de la transparencia de las decisiones prometidas por el aumento de la información, hallamos el vaciamiento de la comunicación pública o su saturación con anécdotas y datos insignificantes" (García Canclini, 2011, p.8).

Uno de los aportes en la formulación de un marco referencial respecto a lo que entendemos como Transparencia Focalizada, es el libro "Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency" (Fung, Graham y Weil, 2007). Donde los autores analizaron si las políticas de transparencia podían servir para fines distintos al establecimiento del derecho de acceso a la información. Elaboraron así un modelo a través del cual generar y evaluar políticas de transparencia, que reconozcan y distingan el uso más eficiente de la información al enfrentar distintos escenarios institucionales y variedad de servicios.

Así, las políticas de transparencia focalizada apuntan a entregar información específica, para alcanzar igualmente propósitos específicos en áreas de acción acotadas, conllevan la divulgación de información distinta a aquella que permite hacer visible una ley general de acceso a la información y agrega valor para la acción y toma de decisiones de los usuarios.

ORIENTACIONES PARA UN MODELO DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO CHILENO.

Como vimos anteriormente, la transparencia focalizada es tanto concepto y acción, destinada a hacer pública información atingente, la que es propia del quehacer de un determinado ámbito de interés social. Tiene como finalidad que los usuarios

puedan acceder directamente a información útil, vertida a través de medios idóneos, factible de ser insumo de calidad en sus propias decisiones. Y no sólo para que la ciudadanía pueda tomar decisiones de manera efectivamente informada, sino también para ejercer el derecho de acceso a la información, sin condiciones que recaigan en prerrogativas de la autoridad pública o privada competente, cuando la información objeto de transparencia es de interés público.

La transparencia focalizada es "el empleo de la publicación de información específica, en un formato estandarizado, para alcanzar un objetivo claro de política pública" (Weil, 2009, p.22). Por lo tanto, la transparencia focalizada no es un fin en sí mismo, sino que busca dar valor movilizador a la información, en un paso más allá que las políticas clásicas de transparencia, que apuntan a la apertura de la información pública en función de su carácter de derecho fundamental y caracterizador de las democracias modernas.

Para el caso chileno, implementar un modelo de transparencia focalizada al ámbito universitario, en medio de la discusión acerca de la gratuidad de la educación superior y un nuevo marco normativo que la regule, tiene doble fundamentación. Por una parte, asoma como requisito de asignación de recursos económicos públicos, que comprometa tanto a instituciones estatales como privadas a rendir cuentas sobre su quehacer específico, de cara a la ciudadanía, sin intermediarios. Por otra, puede servir de herramienta de

medición en aspectos de gestión académica e institucional que repercuten en la calidad de la educación, lo que, consecuentemente, resultaría en el alza en los estándares de la misma, como también en información precisa para el proceso de toma de decisiones, tanto por parte de la población como de los entes estatales o gubernamentales reguladores y fiscalizadores.

Dicho modelo, aparte de cumplir con el propósito de focalización, también deberá ceñirse a las características propias de un mecanismo de rendición de cuentas efectivo que integre, como lo señalamos antes, el acceso a información, la obligación de las instituciones a informar adecuadamente y el establecimiento de sanciones claras al verificarse el incumplimiento de dichas obligaciones, bajo la supervigilancia de organismos estatales legalmente habilitados y autorizados.

No obstante, no bastaría con hacer más específica, accesible o comprensible la información objeto a transparentar por parte de las universidades, si este esfuerzo no incluye también a las de carácter privado. Cabe detenernos un momento sobre el efecto marginal que tiene la aplicación de la Ley N° 20.285 en el contexto universitario chileno, siendo que las instituciones de propiedad estatal no representan más del 27% del total, con una participación en la matrícula que cayó entre 2008 y 2016, de 32,03% a 26,57%.

En concordancia con este punto se encuentra la opinión de Muruyama (2007), quien

TABLA N° 1. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN UNIVERSIDADES CHILENAS 2008 – 2016

| | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total Matrícula Nacional | 509.522 | 587.117 | 631.256 | 645.439 | 655.738 |
| Matrícula Universidades Privadas | 346.351 | 424.83 | 473.064 | 475.825 | 481.496 |
| % Respecto de la Matrícula Nacional | 67,97 | 72,36 | 74,94 | 73,70 | 73,43 |
| Matrícula Universidades Estatales | 163.201 | 162.284 | 158.192 | 169.614 | 174.242 |
| % Respecto de la Matrícula Nacional | 32,03 | 27,64 | 25,06 | 26,30 | 26,57 |

Elaboración propia – Fuente: SIES – Ministerio de Educación (MINEDUC)

señala que la transparencia y la rendición de cuentas en las universidades debe ir más allá del sector público, debe incorporar a las instituciones privadas, puesto que la educación es un bien público, por ende las obligaciones no debiesen ser distintas.

Este argumento, también encuentra sustento en la perspectiva de la ampliación del espacio público, producto del traspaso de la provisión de servicios públicos a sujetos

distintos del Estado, ya sea por la privatización total o por la asociación entre el Estado y el sector privado. Así, la acción pública ya no está circunscrita a los actos de los organismos de la administración pública, sino también a los agentes privados que proveen de servicios públicos. Lo anterior refiere a que frente a “la existencia de cuatro esferas de propiedad relevantes: la propiedad pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada” (Bresser – Pereira

TABLA N° 2. DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO FISCAL A ESTUDIANTES POR TIPO DE UNIVERSIDAD

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Universidades Estatales | 33,70 % | 33,55 % | 32,19 % | 31,44 % | 655.738 |
| Universidades Privadas | 66,63 % | 66,45 % | 67,81 % | 68,56 % | 69,79 % |

Elaboración propia – Fuente: Contraloría General de la República de Chile

y Cunil, 1998, p.27), encontramos en las dos primeras la provisión de educación superior en Chile. El que una organización sea “pública no estatal”, sugiere que está volcada al interés general de la sociedad, no tiene como fin el lucro y no es un órgano del Estado. El interés superior en todas las universidades debiese ser el bien común, el interés general de la ciudadanía, por lo que están llamadas a ser parte del ámbito mayor en que respiran las universidades: el espacio público; allí dónde no es tan sólo posible sino necesario el escrutinio social de las instituciones.

Es también razón de análisis, el escaso financiamiento que reciben por parte del Estado sus propias universidades, que en promedio sólo alcanza el 15% de lo necesario para su funcionamiento anual, lo cual no es razón de asombro al constatar que según informes de la Contraloría General de la República, el financiamiento fiscal a la educación superior en Chile está orientado hacia los estudiantes, llevándose éstos más del doble de los recursos que reciben las instituciones, y siendo estas últimas en su mayoría privadas, los problemas se agudizan para la educación estatal.

En síntesis, podemos señalar que se requiere la implementación de un modelo de transparencia focalizada en el ámbito universitario chileno, que distinga la especificidad de la función pública que se cumple, que responda a las necesidades de un usuario específico, que se adecúe a los códigos particulares de la realidad que pretende transparentar, y así cumplir

efectivamente con su objetivo de generar las condiciones para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, como medio para la consecución y el ejercicio de otros derechos. Por ello, se hace necesario avanzar hacia un modelo de transparencia activa basado en la realidad universitaria, tanto estatal como privada, que incluya la obligatoriedad de publicar información que dé cuenta, en primer lugar, de su compromiso real con la calidad de la educación, en sus dimensiones de docencia, investigación y extensión.

Que este nuevo marco de transparencia focalizada sea efectivo, dependerá de su aplicación general sobre el ámbito universitario, en razón de la redefinición de lo público, el interés social por la educación, el origen del financiamiento y en el bien superior de la sociedad, que descansa en la confianza depositada en sus instituciones, sean estas de origen estatal o privado.

En resumen, proponemos que se tengan a consideración los siguientes principios en que debe basarse un modelo de transparencia focalizada para el ámbito universitario chileno:

1) Universalidad, en el alcance del modelo; el cual debe incluir a todas las universidades chilenas, estatales y privadas. Es decir, superar la visión acotada del sistema universitario chileno que hoy brinda el modelo de transparencia activa de la Ley N° 20.285, aplicable sólo a las universidades del Estado.

2) **Especificidad**, de la información materia de publicación; la cual debe ser atingente: propia del quehacer universitario en sus dimensiones de gestión institucional y académica. Esto permitiría una selección de tópicos propios del quehacer universitario para ser publicados, algunos de los cuales hoy no son parte de las obligaciones que atañen a las universidades del Estado a través de la Ley N° 20.285. El catálogo de información que deba ser publicada debería incluir, al menos, información acerca de:

a) **Normativa universitaria**, siendo indispensable que la comunidad esté al tanto de cuáles son las reglas del juego interno, cuándo se dispusieron, si han tenido modificaciones y conocer su texto íntegro. Cabe destacar dentro de este punto la información vinculada al gobierno universitario, su composición, la participación o no de los distintos estamentos (académicos, funcionarios y estudiantes) y cuánto influyen cada uno de ellos en la toma de decisiones;

b) **Derechos y beneficios de la comunidad universitaria**, de un modo similar al que plantea la Ley de Transparencia, la cual requiere la publicación tanto de los ámbitos de beneficios y subsidios como de los trámites necesarios para acceder a ellos, en los literales h) e i) de su artículo 7°;

c) **Origen y destino de los recursos**, incluyendo asuntos tales como el origen del financiamiento de las universidades,

la transparencia de todas las partidas que conformen su presupuesto (asumiendo que entidades de este tipo no podrían tener ninguna reserva acerca del contenido y destino de sus cuentas, que no choque con la necesaria independencia de grupos que a través de aportes financieros pretendan su captura), remuneraciones, estímulos, gastos administrativos, inversiones, licitaciones y, en general, todo manejo financiero importante, de un modo similar al que obliga la Ley N° 20.285 a las universidades del Estado;

d) **Aspectos relativos a la calidad académica**, incluidos planes y programas de estudio con su respectiva acreditación, los méritos académicos y/o profesionales que preceden a la planta académica de las instituciones, y la carga laboral docente, de investigación, de extensión y/o directiva efectiva de la misma (pues no basta un listado de nombres acompañados con sendos grados obtenidos en el extranjero), la producción académica intelectual, artística y científica de quienes integran los planteles, las evaluaciones que se hagan de los integrantes del cuerpo académico, incluyendo la transparencia y claridad de los procedimientos, de modo de proteger a los propios académicos de la ocurrencia de posibles arbitrariedades, entre otras, y;

e) **Resultados de auditorías, fiscalizaciones, acreditaciones y procesos sancionatorios externos**, lo que incluye los que ya obliga la Ley N° 20.285 a las universidades del Estado, y aquellos

informes provenientes de otros entes como el Ministerio de Educación o la Comisión Nacional de Acreditación, o cualquier otro organismo que el futuro legal, que regule al ámbito universitario, cree para tales afectos.

3) **Oportunidad**, en la actualización de la información; la cual debe corresponder al período y en los plazos que para tal efecto se fijen, como los señalados hoy en la Ley de Transparencia.

4) **Estandarización**, en el modo y el canal de publicación; los cuales deben ser homogéneos y bajo normas estrictas respecto al formato y el código de edición utilizado, lo cual permita acceder y comparar fácilmente la información vertida por una y otra universidad, estatal o privada.

5) **Simplificación**, en la entrega de la información; la cual deberá ser presentada en tablas acotadas, que contengan datos estrictamente necesarios para dar transparencia acerca del asunto en comento.

6) **Responsabilidad**, por la información publicada; a través del cual las máximas autoridades académicas y administrativas de las universidades deben responder por el adecuado cumplimiento del modelo, por la publicación de la información emitida y la veracidad de la misma, del modo en que hoy la Ley N° 20.285 responsabiliza a los rectores y rectoras de las universidades del Estado. Dicha responsabilidad también puede ser extendida a otras autoridades o funcionarios.

7) **Coercibilidad**, plasmada en sanciones efectivas por incumplimiento de las normas de transparencia focalizada; las cuales deberán ser aplicadas por organismos habilitados y autorizados a las máximas autoridades académicas y administrativas de las universidades, en base al principio de responsabilidad. Ese organismo bien podría ser el Consejo para la Transparencia, la Superintendencia de Educación Superior o el Ministerio del ramo a través de la Subsecretaría de Educación Superior (los dos últimos en vías de ser creados por una ley en trámite en el Congreso Nacional), pero es necesario que sea sólo uno, independiente de la cooperación y coordinación futura que pueda existir entre los entes antes mencionados, el que asuma el control sobre el cumplimiento de la transparencia en las universidades chilenas, estatales y privadas.

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (SIES)

¿ES UNA HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA?

Como marco de exigencias comunes a todas las universidades del sistema de educación chileno se encuentran aquellas fijadas en la Ley N° 20.129, de 2006, que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y que en su artículo 49 señala:

“Corresponderá al Ministerio de Educación, a través de su División de Educación Su-

terior, desarrollar y mantener un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, que contenga los antecedentes necesarios para la adecuada aplicación de las políticas públicas destinadas al sector de educación superior, para la gestión institucional y para la información pública de manera de lograr una amplia y completa transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior."

Por su parte, el artículo siguiente de la citada Ley dispone:

"Para estos efectos, las instituciones de educación superior deberán recoger y proporcionar a la División de Educación Superior el conjunto básico de información que ésta determine, la que considerará, a lo menos, datos estadísticos relativos a alumnos, docentes, recursos, infraestructura y resultados del proceso académico, así como la relativa a la naturaleza jurídica de la institución; a su situación patrimonial y financiera y al balance anual debidamente auditado, y a la individualización de sus socios y directivos.

Un reglamento del Ministerio de Educación determinará la información específica que se requerirá, así como las especificaciones técnicas de la misma."

Bajo el precepto anteriormente citado, en diciembre de 2012, el MINEDUC dicta el Decreto N° 352, que reglamenta el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), y que establece una serie de datos

acerca de la gestión académica e institucional que las instituciones de educación superior, entre ellas las universidades, deben entregar a la División de Educación Superior (DIVESUP) del MINEDUC.

Sobre la publicidad de la información recolectada por la DIVESUP, el Decreto N° 352, señala en su artículo 23°:

"La información recogida por la División de Educación Superior se dará a conocer a los distintos usuarios como datos estadísticos y manteniendo la reserva sobre los de carácter personal de alumnos, docentes o directivos de las instituciones."

Y añade, luego en su artículo 24°:

"La División de Educación Superior dará a conocer anualmente a los distintos usuarios, a través de una plataforma web especialmente habilitada para estos efectos, los principales resultados de los procesos de recolección de información realizados y que hayan completado las etapas de validación y procesamiento.

En esta comunicación de la información a los usuarios, deberán adoptarse las medidas necesarias para mantener la reserva que legalmente afecta a parte de los datos o antecedentes comprendidos en la información entregada por las instituciones y procesada por el Ministerio de Educación."

Así entonces, la obligación de publicidad no está en las instituciones de educación superior que informan al MINEDUC, sino en la DIVESUP, a través de una plataforma

web. Lo allí publicado no es toda la información que proporcionan las instituciones, sino el resultado del tratamiento de ella, a modo de datos estadísticos.

El catálogo de información que debe publicar el SIES, es un buen acercamiento a un modelo de exigencia en transparencia focalizada al ámbito universitario, aunque en la práctica, y por la interpretación que se ha dado al objetivo de la ley, es un listado que sólo tangencialmente tiene por objeto la transparencia en la gestión de las instituciones de educación superior.

Lo prescrito en el Decreto N° 352, está diseñado para alimentar una base de datos cerrada, que maneja el MINEDUC a través de la DIVESUP. En él no existe ningún tipo de exigencia respecto a la publicidad de la información que recaiga sobre las instituciones informantes. Lo que la Ley N° 20.129 y su reglamento, el Decreto N° 352, prevén, es la obligación de informar acerca de estas materias al MINEDUC, para que sea éste quien recoja la información proporcionada por las instituciones, la valide, procese cuando corresponda, y distribuya anualmente a los distintos usuarios, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el reglamento. Ante la inobservancia de esta obligación, por incumplimiento, por falta de completitud de la información o inexactitud de la misma, el MINEDUC tiene atribuciones sancionatorias muy acotadas, frente a lo cual puede y/o debe

elegir entre plantear amonestaciones por escrito y multas en dinero que van desde las 100 a las 200 UTM. Cabe mencionar que ninguna de las sanciones descritas está dirigida a personas en particular, controladores, representantes legales o rectores(as), sino de manera impersonal a la institución, diluyéndose así la responsabilidad.

Como lo vimos anteriormente, un sistema de transparencia, orientado a la rendición de cuentas, entendida como un derecho ciudadano y no como una prerrogativa de la autoridad o servidores de lo público, debe estar diseñado en virtud de tres pilares esenciales: información, justificación y castigo. El SIES no puede entonces ser visto como un mecanismo de tales características, por las razones que a continuación se señalan.

En primer lugar, porque no está orientado a servir de puente de rendición entre las instituciones de educación superior y la ciudadanía, ya que su cuerpo legal ha sido entendido de forma restrictiva, a nuestro parecer, relevando como objetivo principal de la recolección de información la adecuada aplicación de las políticas públicas destinadas al sector de educación superior y la gestión institucional, como lo indica el artículo 49 de la Ley N° 20.129. Mientras, el tratamiento como información pública deberá ser entendido y, por tanto, empleado, sólo para fines estadísticos, en los términos descritos en los artículos 23 y 24 del Decreto N° 352. Esta es la postura que expresó la

² Boletín N° 10.783-04, Cámara de Diputados de Chile, <https://www.camara.cl>

Contraloría General de la República en su examen de legalidad del citado decreto. Sin embargo, en virtud de lo preceptuado en la Ley N° 20.285, y previsto el carácter de pública que le reconoce la Ley N° 20.129 a la información que respecto del Decreto N° 352 emana de las instituciones de educación superior, podría aplicarse la apertura total de la misma, sólo con resguardo de aquello que atañe la aplicación de la Ley N° 19.628, respecto del tratamiento de datos personales, ya que, a primera vista, no concurren en su reserva ninguna de las excepciones que plantea el artículo 21 de la Ley de Transparencia. Por el momento, a la información recolectada por el SIES sólo se puede acceder cuando ésta ya ha sido procesada y transformada en dato estadístico, con la escasa profundidad que su naturaleza otorga.

Pero esto podría tener un giro hacia la mayor apertura de la información si el Proyecto de Ley sobre Educación Superior² termina de ser aprobado en el Congreso Nacional, de la forma en que fue despachado por la Cámara de Diputados en ciertos artículos. A saber, este proyecto define la transparencia como principio inspirador del Sistema de Educación Superior: "Transparencia. El Sistema y las instituciones de educación superior proporcionarán información veraz, pertinente, suficiente, oportuna y accesible a la sociedad y al Estado".

La transparencia es, a su vez, la base para la rendición de cuentas académica, administrativa y financiera de las instituciones de educación superior, a través de los

mecanismos y obligaciones de entrega de información que establezca la ley, en particular aquellos establecidos en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior".

Junto a ello, crea la Superintendencia de Educación Superior, que entre sus funciones y atribuciones tendría la de "Aplicar e interpretar administrativamente las normas cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones de general aplicación al sector sujeto a su fiscalización, sin perjuicio del ejercicio de las facultades propias del Ministerio de Educación. Las instrucciones y resoluciones que emanen de la Superintendencia serán obligatorias a partir de su publicación y deberán ser actualizadas, sistematizadas y mantenidas en registros de libre acceso electrónico de tal forma de facilitar el acceso y conocimiento de las mismas", aunque luego agrega que "Las funciones anteriores se llevarán a cabo sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República y en coordinación con ésta". Estaríamos entonces ante la posibilidad que la decisión de la futura Superintendencia buscara revertir lo obrado por el Contralor, basado en el estatus de principio inspirador del sistema, y podría entrar en franca colisión de atribuciones y competencias, o bien, como dice el proyecto, coordinar el modo en que dicho criterio propenda a mayor apertura de los antecedentes hacia la ciudadanía. Además, hay un pequeño cambio propuesto en la legislación que haría variar la restricción en el uso de la información para la transparencia de la gestión académica

e institucional: el artículo N° 81, modificatorio de la Ley N° 20.129, señala en su numeral 46) "Modifícase el artículo 50 en el sentido que se indica a continuación: b) Elimínase la palabra "estadísticos". En efecto, la Contraloría en su examen de legalidad del Decreto N° 352/2012, señala que la información requerida a las instituciones del ámbito debe ceñirse a los fines previstos en el artículo 49 de la Ley N° 20.129. Lo anterior "de acuerdo a los parámetros descritos en el artículo 50 del citado cuerpo normativo", donde se indica que "en lo referente a la información pública, aquella deberá emplearse sólo para fines estadísticos". Tales fundamentos, de aprobarse el proyecto y transformarse en Ley, ya no tendrían sustento.

Dado ese supuesto escenario es posible pensar que la Superintendencia podría, en ejercicio de sus funciones, instruir que las instituciones de educación superior, particularmente las universidades, informen el catálogo que determina el SIES directamente a través de sus sitios web, manteniendo dicha información actualizada y disponible tanto al propio Sistema de Educación como a la ciudadanía en su conjunto. La transparencia no requiere de filtros que hagan tratamiento de los datos, sino de canales de acceso y apertura expeditos de los mismos, que tengan como principal objetivo el que la población ejerza libremente el derecho a obtener la información que le sea necesaria.

A partir del catálogo de información del SIES, con la inclusión de los principios y elementos que hemos destacado antes, con

la comprensión y la interpretación legal adecuada y los cambios a las normas que sean necesarias, podría constituirse un buen modelo de transparencia focalizada para el ámbito universitario chileno, que permita que la información de la cual se trata apunte efectivamente a poner en valor aquellos aspectos que diferencian el servicio público que presta cualquier organismo, estatal o privado, con aquellos que son propios de la vida universitaria, y que pueden servir de parámetros de evaluación de las condiciones de calidad en que imparten formación las instituciones, su nivel de complejidad y desarrollo en las áreas de docencia, investigación y extensión, el nivel de preparación y experticia del cuerpo académico y funcionarios de gestión, el uso y destino de los fondos con que se financian las instituciones y el control sobre los riesgos de captura que determinados grupos fácticos puedan intentar hacer sobre cualquier universidad, entre otros. De ese modo, se lograría configurar un mecanismo a través del cual la ciudadanía sea testigo del propósito de lograr una amplia y completa transparencia académica y una mejor gestión de las instituciones de educación superior.

COMENTARIOS FINALES

Cualquier propuesta de transparencia focalizada para las universidades debiese considerar los principios presentados en este artículo, principalmente los principios de universalidad y de especificidad, para

que la información publicada dé cuenta de las particularidades que diferencian a ésta de otras áreas de provisión de servicios públicos. La estructura planteada sugiere un modelo que abarque tanto a universidades estatales como privadas, con información atingente, actualizada, en formatos estándar de fácil lectura para los usuarios. Debíamos avanzar como país, hacia modelo de transparencia focalizada para universidades obligatorio, donde se definan claramente las responsabilidades de los directivos y académicos que las dirigen, y se aseguren mecanismos de seguimiento, control y sanción en caso de faltas. Es por lo tanto, una propuesta de modificación legal y reglamentaria, cuya implementación depende de las voluntades políticas y de los actores más relevantes del ámbito universitario chileno: políticos, parlamentarios, profesionales, técnicos ministeriales, autoridades y comunidades universitarias.

Dicha propuesta no plantea la posibilidad de exceptuar a las universidades del Estado de las obligaciones que, en virtud de ser parte de los órganos de la Administración, les asisten a través de la Ley N° 20.285, respecto al mecanismo contemplado para el ejercicio del derecho de acceso a información pública. Por tanto, las modificaciones y/o adecuaciones normativas que se plantean, deben ir en la línea de homologar las obligaciones de transparencia activa tanto para universidades estatales como privadas. Esta es una invitación a establecer un lenguaje común de significación y comunicación entre las distintas casas de estudios supe-

riores, que permita a la ciudadanía observar sin reservas ni obstáculos, el modo en que las universidades ejercen sus labores institucionales.

La transparencia se ha convertido en un imperativo de convivencia, a veces criticado, pues lejos de transformarse en la herramienta de control ciudadano al quehacer de autoridades y organismos en el ámbito público, pareciera sólo servir como eslogan político, indicando que una mayor transparencia ahuyentaría dudas respecto de la honorabilidad de tal o cual actor político, o del prestigio y confiabilidad de una u otra institución. Por otra parte, la transparencia pareciera no hacerse cargo de la calidad de la información que vierte, ni de su pertinencia, desatando oleadas de datos irrelevantes y faltos de significado, sin diálogos que les den sustento en contextos sociales, históricos y políticos determinados. La saturación de datos e informaciones, en un continuo vertiginoso, nos priva de la calma necesaria para la discusión y el análisis profundo. Cómo señala Byung-Chul Han (2013) "la transparencia va unida a un vacío de sentido. La masa de la información y la comunicación brota de un horror vacui" (p. 32). Así, el desafío actual es que la transparencia prometida sobre los asuntos públicos se concrete, y lo haga mediante información de calidad, útil, pertinente, vinculada con las distintas necesidades de las personas, en contextos distintos. Es por esta razón que aquí se aventura la propuesta de un modelo que, junto con permitir que se despejen opacidades del ámbito universitario, ponga en

valor la trama compleja de servicios que se brindan al conjunto de la sociedad.

La apertura en clave común del ámbito universitario chileno, puede traducirse en una oportunidad para el acrecentamiento de su prestigio como unidad completa, y, alejado de razonamientos de mercado que motiven la mera competitividad en el sector, se transforme en un espacio colaborativo, fuente abierta de buenas prácticas, de las cuales todas las instituciones puedan beneficiarse.

Importante también resulta tener en cuenta el crecimiento del gasto público proyectado para los próximos años, en función de la gratuidad de la educación superior, lo cual hace indispensable replantear y/o reforzar los mecanismos de asignación de recursos y de rendición de cuentas de los mismos. Con todo, la transparencia focalizada al ámbito universitario chileno es un bien, que no necesita de mayores argumentos que la sustenten.

REFERENCIAS

- Baena, P. y Cruz, J. (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Notas Técnicas, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bresser – Pereira, L, Cunil, N. (1998). *Entre el Estado y el Mercado: Lo Público No Estatal*. en Bresser – Pereira y Cunil (1998), *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- Fung, Archon – Graham, M. y Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.
- García Canclini, N. (2011). De la sociedad de la información a la sociedad del desconocimiento. *Versión (Nueva época)* 27.
- Gil, M. (2008). Transparencia y vida universitaria. *Cuadernos de Transparencia*, 13. México: IFAI.
- González, A. (2017). Gobierno Abierto. *Cuadernos de Transparencia*, 24. México: INAI.
- Han, B. (2013). *La Sociedad de la Transparencia*. Barcelona: Herder Editorial.
- Molina, E. y Cruz, J. (2012). *La transparencia como herramienta de política pública*. En Dassen y Cruz (edit.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.

Muruyama, C. (2007). Obligaciones de transparencia en las universidades. *Revista de Investigación Educativa*, 4. Descargado el 24 de noviembre de 2017 desde: http://www.uv.mx/cpue/num4/critica/murayama_obligaciones_transparencia.html

Olavarría, M. (2012). *La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile*. Santiago: Consejo para la Transparencia de Chile - BID. Descargado el 24 de noviembre de 2017 desde: <http://www.consejotransparencia.cl/la-institucionalizacion-y-gestion-estrategica-del-acceso-a-la-informacion-y-la-transparencia-activa-en-chile/consejo/2013-01-23/160027.html>

O'Donnell, G. (1997). *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. Nueva Sociedad 152: 143-167.

Plasencia, A. (2011). *La transparencia focalizada en el sector educativo: otra tarea pendiente*. En Trinidad y Cruz (coord.),

Transparencia focalizada: ejercicio del derecho a la información pública en México. México: IFAI-COMAIP.

Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?. *Cuadernos de Transparencia*, 3. México: IFAI.

Trinidad, A. y Cruz, J. (2011). *Transparencia focalizada: ejercicio del derecho a la información pública en México*. México, IFAI-COMAIP.

Vught, F. y Westerheijden, D. (2010). Multidimensional ranking: a new transparency tool for higher education and research. *Higher Education Management and Policy*, 22(3), p.1-26. Descargado el 24 de noviembre de 2017 desde: http://www.oecd-ilibrary.org/education/higher-education-management-and-policy/volume-22/issue-3_hemp-v22-3-en

Weil, D. (2009). Targeted Transparency. *The Public Manager*, 38(1), p. 22-24.