

Hacia una transparencia activa focalizada en el ámbito universitario chileno

JORGE PÉREZ
Universidad de Chile

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN CHILE

En Chile, desde 2009 rige la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública,¹ la cual regula el modo en el que la ciudadanía puede acceder a la información que obra en poder de los órganos de la administración del Estado (entre los cuales se encuentran las universidades públicas) y la forma en que éstos transparentan su gestión. Para tales efectos, existen dos vías principales: una remite al derecho para solicitar información que obre en poder de los organismos del Estado, declarada pública salvo excepciones que indique la ley; la otra, obedece a la obligación legal que tienen dichas instituciones públicas de transparentar su gestión publicando información a través de sus respectivos sitios web.

El derecho de acceso a la información pública, el cual ejercen voluntariamente las personas, se hace efectivo a tra-

vés de una solicitud presentada ante un organismo del Estado, bajo las condiciones que esta ley determina. Por otra parte, la ley chilena dispone de un mecanismo de rendición de cuentas, permanente y actualizado, 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. No significa esto que sea prerrogativa de la administración, o una acción voluntaria. Como señala Schedler: “[...] la rendición de cuentas no es un derecho de petición”,² sino una obligación definida por el principio de transparencia de los actos de la misma 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: el Consejo para la Transparencia.

En el diseño del modelo chileno se conjugan lo que Schedler señala como “[...] los tres pilares de la rendición de cuentas [...] información, justificación y castigo”;³ 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:

[...] 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.⁴

Cabe señalar 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 O'Donnell, “[...] redes de instituciones que incluyen en su cúspide a los tribunales –incluyendo los más altos– dedicados a esa rendición de cuentas.”⁵

TRANSPARENCIA ACTIVA FOCALIZADA:
DESAFÍO PARA EL ÁMBITO UNIVERSITARIO CHILENO

Las universidades chilenas que pertenecen al Estado (16 de un total 60, en un sistema de altos componentes de mercado) están afectas a las normas de la Ley N° 20.285, así consideradas como órganos descentralizados de la administración del Estado, reconocidas como servicios públicos por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En esa lógica, las normas sobre transparencia activa (que incluye las Instrucciones Generales del Consejo para la Transparencia, en este ámbito)⁶ aplicables a las universidades estatales son las mismas que rigen para el resto de los servicios públicos, como puede ser una Municipalidad, el Servicio de Impuestos Internos, el Ministerio de Defensa o cualquier otro organismo, sin distinguir sobre la especificidad de la función pública que se cumple.

Bajo este punto, subyace una discusión ya agotada respecto a la aplicabilidad de las normas contenidas en la Ley N° 20.285, en contraposición al argumento de la *autonomía universitaria* que estas entidades detentan. Al respecto, coincidimos con lo señalado por Gil Antón, en virtud de lo cual:

La información gubernamental y el acceso a la información...

[...] su posición como entidades autónomas para garantizar el gobierno adecuado a sus fines de manera independiente, y la autodeterminación académica y administrativa, resulta un valor profundo a preservar como condición para una gestión adecuada y responsable; de ella derivan la libertad de cátedra, investigación y la generación de expresiones críticas, a través de la difusión del saber, no constreñidas por ningún poder constituido o fáctico.⁷

Y es por el resguardo, desarrollo y fortalecimiento de la autonomía referida que, en el caso particular de estas entidades, se hace necesario contar con mecanismos de transparencia que eviten o al menos alerten sobre el intento de captura sobre ellas, ya sea por parte de poderes fácticos, grupos políticos o económicos, que intenten lucrar o intervenir de manera desmedida en el devenir institucional. Lo anterior se refiere a la defensa del interés superior de la sociedad que ha depositado en estas instituciones poderes únicos, exclusivos y excluyentes, tanto en las universidades estatales como en las privadas, y esa delegación especialísima de poderes merece y debe tener un contrapeso a través de mecanismos de transparencia y acceso a la información.

Existe un amplio consenso (y en la práctica así rige), en tanto entender que la autonomía universitaria no puede transformarse en pretexto para crear en sí un universo propio, inconexo y por sobre las normas y la sociedad a la cual se deben. Sin embargo, hay una cuestión pendiente y aún, creo, muy poco abordada en los espacios de discusión universitarios y en los entes reguladores chilenos. Esto es, el tipo de información que las universidades deben poner a disposición de la ciudadanía. 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.”⁸

Al igualar las universidades con la generalidad de los servicios públicos que son parte de la administración del Estado, en lo concerniente a transparencia activa, paradójicamente se oculta de la visión ciudadana el principal rol que éstas cumplen en la sociedad y aquello que los movimientos sociales han logrado instalar en los últimos dos años en Chile: educación de calidad, igualitaria y sin lucro. 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 de compras públicas a través del portal web estatal, o por la mera mención de aquellas normas que les son aplicables. 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 sociedad 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.”⁹ En el estado de situación actual, no encontramos en la información que se obliga publicar aquella que, como señala Plasencia, nos dé la “[...] posibilidad de utilizarla en beneficio concreto e individual de los usuarios”.¹⁰

En este contexto surge el concepto de “Transparencia Focalizada”,¹¹ que remite a la necesidad de publicitar información efectivamente útil para el público objetivo, y en general, que permita a la ciudadanía observar con menor opacidad la gestión de los servicios en su particular ámbito

de competencias. Al respecto, Trinidad Zaldívar y Cruz 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.”¹² De tal modo, la transparencia activa, 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, como señala Schedler) de los actos de la administración, ni como herramienta eficaz de fiscalización, o para la toma de decisiones de la ciudadanía (usuarios de los servicios públicos), si esta información no genera en sí misma conocimiento que responda a las expectativas de la población. Hoy, 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 usaría (y en ocasiones abusaría) 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 efectivo del derecho de acceso a la información, 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.”¹³

INCORPORACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS A LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Respecto al anterior punto, 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 2012, de 32,03% a 25,06% (*Tabla 1*).

Tabla 1
Evolución de la matrícula en universidades chilenas 2008-2012

	2008	2010	2012
Total Matrícula Nacional	509.552	587.117	631.256
Matrícula Universidades Privadas	346.351	424.833	473.064
% Respecto a la Matrícula Nacional	67,97	72,36	74,94
Matrícula Universidades Estatales	163.201	162.284	158.192
% Respecto a la Matrícula Nacional	32,03	27,64	25,06

Fuente: Ministerio de Educación de Chile (elaboración propia)

En concordancia con este punto se encuentra la opinión de Muruyama, quien señala que:

[...] la transparencia y la rendición de cuentas en las universidades van mucho más allá de las instituciones de carácter público; atañe también a las instituciones privadas, puesto que la educación es un bien público, un servicio público, aunque se llegue a proveer de forma privada [...] La obligación para quien brinda servicios educativos en el ámbito privado no puede estar al margen de una serie de obligaciones que superan las que tuviera cualquier otra empresa.¹⁴

Esta conclusión también encuentra sustento desde la perspectiva de la ampliación del espacio público, producto del traspaso de la provisión de servicios públicos a las empresas, 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.

Es también razón de análisis que, en las entidades universitarias del Estado –si bien comparten con otros organismos públicos que la ley les dé esa categoría y que las personas que en esos lugares trabajan son nombradas en sus cargos como funcionarios públicos–, subsiste una gran diferencia en su financiamiento, pues aunque no ha menguado la convicción de la comunidad universitaria por denominarse “del Estado de Chile” y “pública”, sí al menos merece un cuestionamiento moral. En tanto, nadie podría aceptar que el Ministerio de Defensa no tuviese un presupuesto anual 100% a cargo de las arcas fiscales (al menos no hasta ahora), por más de 30 años las universidades públicas reciben en promedio sólo el 15% de financiamiento estatal 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 pública. Así, se hace evidente el hecho de que en Chile no es el origen público del financiamiento lo que obliga a las instituciones a rendir cuentas, a transparentar su gestión, aunque sean éstas orientadas a proporcionar servicios públicos, como la educación (*Tabla 2*).

Tabla 2

Distribución del financiamiento fiscal a estudiantes por tipo de universidad

	2011	2012
Universidades privadas	66,63%	66,45%
Universidades estatales	33,37%	33,55%

Fuente: Contraloría General de la República de Chile (elaboración propia)

En conclusión, se requiere la implementación de un modelo de transparencia activa 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. 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 su dimensión 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 éstas de origen estatal o privado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública, Chile [en línea], <http://bcn.cl/msg>
2. Andreas Schedler (2008), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, p. 15
3. *Ibíd.*, p. 13.
4. Guillermo O’Donnell (1997), “Rendición de cuentas horizontal

La información gubernamental y el acceso a la información...

- y nuevas poliarquías”, en *Nueva Sociedad*, núm. 152, p. 13.
5. *Ibíd.*, p. 15.
 6. Instrucciones Generales del Consejo para la Transparencia, Chile [en línea], <http://www.consejotransparencia.cl/instrucciones-generales/consejo/2012-12-19/205010.html>
 7. Manuel Gil Antón (2008), “Transparencia y vida universitaria, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 13, p. 15.
 8. *Ibíd.*, p. 13.
 9. Paloma Baena Olabe y Juan Cruz Vieyra (2011), *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada. Notas Técnicas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, p. 13 [en línea], <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36547352>
 10. Adriana Plasencia Díaz (2011), “La transparencia focalizada en el sector educativo: otra tarea pendiente”, en Ángel Trinidad Zaldívar y Juan Cristóbal Cruz Revueltas (coord.), *Transparencia focalizada: ejercicio del derecho a la información pública en México*, México, IFAI-COMAIP, p. 160.
 11. Archon Fung, Mary Graham, David Weil (2007), *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*, Nueva York, Cambridge University Press.
 12. Ángel Trinidad Zaldívar y Juan Cristóbal Cruz Revueltas, “Introducción” (2011), en Ángel Trinidad Zaldívar y Juan Cristóbal Cruz Revueltas (coord.), *Transparencia focalizada: ejercicio del derecho a la información pública en México*, México, IFAI-COMAIP, p. 8.
 13. Néstor García Canclini (2011), “De la sociedad de la información a la sociedad del desconocimiento”, en *Versión* (Nueva época), núm. 27, sep., p. 8. [en línea], http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/7-563-7998bxbk.pdf
 14. Ciro Muruyama Rendón (2007), “Obligaciones de transparen-

Hacia una transparencia activa focalizada...

cia en las universidades”, en *Revista de Investigación Educativa*, vol. 4, ene.-jun. [en línea], http://www.uv.mx/cpue/num4/critica/murayama_obligaciones_transparencia.html