

EDUCACIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICA: PERSPECTIVAS PARA INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA DEL SISTEMA*

Education and public information: Perspectives to increase transparency in the education system

Fabrizio Scrollini y Pablo Landoni**

Resumen. En los últimos cinco años Uruguay ha comenzado un ciclo de reformas en diversas áreas, algunas de ellas sectoriales, como la educación, y otras transversales, como el acceso a la información pública. Este artículo busca explorar como impacta el fenómeno del acceso a la información pública en el sistema educativo, particularmente enfocándose en los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) vertical y horizontal. Argumentamos que hacer pública la información del sistema educativo uruguayo no debiera ser visto como un problema, sino como una posibilidad para la mejora del mismo.

Palabras clave: Transparencia, Educación, Uruguay

Abstract. In the last five years Uruguay started a cycle of structural reforms in several areas, sectorial such as the reform of the education system and cross-cutting, such as the new access to public information policy. In this article we aim to explore how access to public information regulation impacts the education system in terms of social and horizontal *accountability*. We argue that the provision of public information about the Uruguayan education system should not be seen as a problem, but as an opportunity to improve its performance.

Key words: Transparency, Education, Uruguay

Introducción

La Ley General de Educación, aprobada por el Parlamento a fines de 2008, ha implicado una serie de cambios en la conducción y organización de la educación del país, que todavía siguen siendo objeto de discusión por varios actores de la sociedad uruguaya. En el discurso político e institucional, actores de todos los partidos y sectores coinciden en el rol estratégico que cumple la educación para el desarrollo del país. Voces de alarma se escuchan usualmente debido a la tasa de deserción que

* Artículo basado en la ponencia presentada al III Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, julio de 2010.

** Fabrizio Scrollini es candidato a doctor de la Escuela de Economía y Política de Londres (LSE). Master en Políticas Públicas de la Universidad de Victoria Wellington (VUW). E-mail: f.a.scrollini@lse.ac.uk. Pablo Landoni es Master en Administración y Políticas Públicas por Cornell University. Profesor de Políticas Públicas. Director del Programa de Estudios en Educación Superior, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay. E-mail: plandoni@ucu.edu.uy. Los autores agradecen los comentarios recibidos por dos revisores anónimos, así como el fino trabajo de edición realizado por Florencia Antía, de la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Las responsabilidades se distribuyen, como es de estilo.

existe a nivel de educación secundaria y a las carencias de la educación técnica, pero no existen respuestas unánimes a estos problemas.

Es una de la clase de problemas que la literatura anglosajona de ciencias sociales ha clasificado como *wicked problems* (que puede ser traducido con cierta libertad como problemas insolubles) donde, entre otras características, no existe una formulación definitiva del mismo, no existe “la” mejor solución sino “mejores y peores” soluciones. En esos casos, no hay formas rápidas para testear la solución del problema, generalmente las soluciones se plantean “por única vez” por el costo político que las mismas tienen (Rittel y Webber 1973).

Lo mencionado anteriormente no implica que no haya maneras de lidiar mejor con los múltiples y complejos problemas que brinda el sistema educativo. Aunque los enfoques metodológicos puedan variar, la existencia de más y mejor información puede suponer que los actores dentro del sistema podrían conceptualizar de manera más adecuada los problemas y consecuentemente diseñar mejores soluciones a los mismos. Un posible supuesto es que a medida que existe más información, hay a su vez mayores posibilidades de entendimiento y comprensión de los problemas. Como veremos posteriormente, éste no es necesariamente el caso, pero es un supuesto que a nivel discursivo es usualmente aceptado.

En este artículo tratamos de abordar el fenómeno de la información pública dentro del sistema educativo uruguayo desde una perspectiva de transparencia como nueva regla de juego que comienza a instalarse en el sistema institucional de Uruguay. Primero describimos a qué nos referimos por transparencia y cómo se vincula a los conceptos de rendición de cuentas y su utilidad para los procesos de evaluación. Posteriormente contextualizamos ese debate en Uruguay, con las nuevas reglas de juego que podrían estar emergiendo en la comunidad político-institucional del país. Luego analizamos la situación del sistema educativo uruguayo y focalizamos nuestra atención en la ley de educación, sobre todo en lo referido a los aspectos de evaluación. Finalmente, planteamos una serie de cuestiones relevantes sobre el uso de la información por distintos actores, señalando los desafíos que el sistema educativo uruguayo tiene por delante en esta materia.

1. Rendición de cuentas y transparencia: un breve repaso del campo

Accountability es una palabra de origen inglés, que originariamente significaba llevar las cuentas del reino (Bovens 2002). Define, como una palabra “sombrija”, a una gran cantidad de fenómenos políticos, institucionales y organizacionales que se esconden hoy detrás de ella. El corazón del concepto, indica Mulgan (2003), es el llamado a responsabilidad de las instituciones y oficiales públicos a rendir cuentas frente a la ciudadanía. Si se prefiere, una relación de interacción social entre quienes pueden pedir cuentas y quienes deben rendirlas. El supuesto de esta conceptualización radica en que existe una cierta “superioridad moral” del que puede pedir cuentas, sobre el que rinde (Mulgan 2003), pues el que las pide tiene derecho a hacerlo, y quien rinde se ve obligado y no puede rechazar el pedido. En el

contexto de las democracias liberales-representativas, la rendición de cuentas implica que los mandatarios deben rendir cuentas a sus mandantes, primariamente por el mecanismo del voto, pero también por un conjunto de instrumentos políticos que se han consolidado a lo largo del tiempo.

Si bien el concepto de rendición de cuentas no es novedoso, es singular su aplicación a los ámbitos del Estado. Con la llegada del Estado del bienestar y el desarrollo de sus múltiples roles, la ciudadanía ha estado más expuesta a la actividad estatal y ha comenzado a su vez a reglar su interacción con el Estado de otra forma. A modo de ejemplo, las reformas administrativas y paradigmas de gestión pública que se han sucedido en diversas administraciones públicas del mundo, siempre terminan reencuadrando el papel de los ciudadanos, sea como súbditos, ciudadanos, clientes, usuarios, etcétera. Esto genera complejas dinámicas de control que marcan desafíos importantes para los burócratas, que se ven forzados a rendir cuentas por sus acciones, y consecuentemente se enfrentan a la ya clásica distinción entre rendir cuentas (en el sentido de la responsabilidad objetiva) o hacer lo correcto (en el sentido del deber moral).

Las leyes de acceso a la información pública comenzaron a aparecer en el mundo “desarrollado” hace no demasiado tiempo. Las referidas leyes son “mecanismos” que permiten a la ciudadanía acceder a la información que el Estado tiene sobre cualquier materia, bajo determinados supuestos y límites. La aparición de estas leyes coincide a su vez con la marcada desconfianza que existía y existe entre la ciudadanía y sus representantes, y con el crecimiento del Estado y el auge de la burocracia como administradora de la vida ciudadana (Cain, Egan y Fabbrini 2003). Uruguay, por su parte, aprobó en el año 2008, la Ley 18.381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Rosanvallon (2006) ha observado que estos mecanismos se producen en contextos de una cultura de “desconfianza democrática”, lo que se ha dado en llamar democracia indirecta, donde se genera un fenómeno de institucionalización de la desconfianza, y consecuentemente la aparición de la regulación y de los organismos reguladores. En un marco de creciente descreimiento en la política, la aparición de unidades técnicamente independientes se supone mejoraría las condiciones de vida de la población.

Otra perspectiva en la misma línea es adoptada por O'Donnell (2001). O'Donnell trabaja el concepto de “*accountability* horizontal”, o dicho de otro modo, los procesos de rendición de cuentas que dentro de un sistema de gobierno determinado, ejercen una agencia de gobierno sobre otra. Un ejemplo clásico es el control del Poder Judicial sobre el Poder Ejecutivo. A la *accountability* horizontal, O'Donnell contrapone la “*accountability* vertical”, que es básicamente la ejercida por la ciudadanía al momento del voto. Siguiendo esta línea Smulovitz y Peruzzotti (2000), introducen el concepto de *accountability* “societal o social”, que en el fondo expande el concepto de “*accountability* vertical” propuesto por O'Donnell. En este sentido la rendición de cuentas vertical en las democracias actuales no es sólo una cuestión de elecciones, sino también de la presión que distintos grupos ejercen sobre el proceso de toma de decisiones, exponiendo los errores del gobierno y colocándolos en la agenda pública.

De esta forma, las leyes de acceso a la información pueden ser conceptualizadas como elementos privilegiados dentro de los fenómenos de *accountability* social o vertical, en el sentido previamente explicitado. También, en la medida que exista evidencia de ello, pueden ser consideradas como una nueva regla de juego institucional según la cual el Estado pone a disposición la mayor cantidad de información a los efectos de permitir una mejor rendición de cuentas. En la visión de North (1990), las sociedades construyen instituciones que en el fondo marcan su camino de desarrollo y determinan, entre otras cosas, su *performance* económica. La pregunta básica es si las leyes de acceso a la información tienen hoy categoría de institución y consecuentemente son una nueva regla de juego para las diversas comunidades políticas, en particular la comunidad uruguaya. En este punto es donde existe una conexión con el difuso concepto de transparencia, tan en boga en la discusión actual del Reino Unido y Estados Unidos.

Hood (2006) indica que la transparencia no es necesariamente un fenómeno nuevo y que ha estado presente en el pensamiento político desde al menos el siglo XVIII, con los escritos de Rousseau, que igualaban la transparencia al estado perdido por el hombre (“el buen salvaje”), mientras lo opaco se relacionaba con la civilización. Por otra parte, el autor recuerda la tradición escandinava, en la que ya en 1766 existían en Suecia leyes de acceso a la información que permitían a los ciudadanos acceder a los registros públicos, como forma de controlar la corrupción del gobierno. En las ciencias sociales, particularmente en Inglaterra, el concepto se desarrollaría de la mano de Bentham (s.d) quien enfatizaba la necesidad de la publicidad como forma de prevenir los abusos del poder estatal, y cuya famosa frase aún resuena hoy en día: “Tomo como verdad indisputable de la ciencia política que cuanto más observados somos, mejor nos comportamos”. Como bien indica Hood este conjunto de ideas se mezclan en el discurso público actual, donde la transparencia adquiere casi un manto religioso. La contracara del discurso de la transparencia, hoy en franca retirada, viene de la mano de la doctrina del secreto administrativo.

De esta forma, existen debates sobre la transparencia y su dirección (hacia adentro o hacia fuera de la organización, hacia arriba o hacia abajo en una organización) y al menos tres posibles dicotomías: (i) eventos o procesos: saber lo que pasa, o saber cómo las cosas pasan; (ii) retrospectiva o tiempo real: saber cómo ha pasado, o saber qué está pasando; (iii) nominal o real: pensar que se sabe qué pasa, versus no saberlo.

Además, resulta pertinente establecer que ninguna regla de transparencia opera por sí misma, sino que se encuentra condicionada a un “hábitat” determinado. Así, mientras publicar información sobre el sueldo de los servidores públicos en Uruguay puede ser relativamente incómodo, en otros lugares es la regla cultural aceptada (Heald 2006).

A pesar del manto que cubre positivamente a la transparencia, existe también la posibilidad que sea usada en procesos políticos del estilo “juegos de culpa”, es decir procesos donde se transfiere la culpa política de una determinada situación, de un actor político a otro. A su vez, puede plantearse la necesidad de definir cuáles son los límites de la transparencia y cómo afectan los valores de confianza, rendición

de cuentas, privacidad, anonimato, justicia y legitimidad. Estas cuestiones deben ser tenidas en cuenta a la hora de considerar la transparencia dentro del sistema educativo uruguayo.

Finalmente, la pregunta a realizarse es si la transparencia debe ser considerada como un valor supremo o un valor instrumental. No es el objetivo de este artículo responder esta pregunta, pero dependiendo de cómo se enfoquen estos debates, habrá más o menos transparencia en un sistema o sociedad dada (Heald 2006).

Una posible explicación sobre la vinculación entre los conceptos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información es la ensayada por Stiglitz (2002) desde la perspectiva de la economía política. La visión de Stiglitz afirma que el gobierno tiene más información que los ciudadanos sobre la mayoría de las actividades públicas, y que en el fondo esa información pertenece a la ciudadanía. La asimetría de información entre ciudadanos y gobierno lleva a que la posibilidad de control de los primeros sobre el segundo sea baja. Consecuentemente, aparece un problema de “principal-agente” donde el principal (el ciudadano) no tiene las herramientas necesarias para controlar a su agente (el gobierno). De esta forma la rendición de cuentas no es posible, y comienza a darse lugar a filtración de información hacia grupos privilegiados, y a generarse opacidad dentro de la administración pública. En términos de economía política se podría decir que los costos de transacción aumentan y consecuentemente la interacción entre la ciudadanía y el gobierno se torna más ineficiente.

En suma, y más allá de los debates teóricos y conceptuales, entendemos que las leyes de acceso a la información son instrumentos relevantes para el ejercicio de procesos de *accountability* social por parte de la ciudadanía, y tenemos la expectativa que en Uruguay la ley recientemente aprobada tenga un efecto favorable en esa dirección. Siguiendo a Mulgan (2003), consideramos que se refuerza así la posición del ciudadano en el andamiaje democrático y la responsabilidad de los gobernantes en términos de transparencia y rendición de cuentas. A su vez, pensamos que ciertos procesos de *accountability* horizontal pueden ser disparados a través de procesos de *accountability* social, en tanto y en cuanto se encuentren condiciones de diseño institucional adecuadas.

La evaluación y su vínculo con la transparencia

Como lo indican Holzner y Holzner (2007) en su análisis sobre transparencia a nivel global, uno de los principales grupos que promueven leyes y regulaciones vinculadas a la transparencia son aquellos que tradicionalmente se vinculan a la evaluación y a la investigación. Muchas veces, quienes realizan evaluaciones se encuentran opuestos al poder político, no por una cuestión ideológica sino más bien por una cuestión de hechos: si la evaluación de un programa estatal no es buena, es generalmente el gobierno quien tiene que dar la cara. Consecuentemente existe un gran espacio para “juegos políticos” de diversa clase.

La “ola de la evaluación” puede verse como parte de un contexto más general, dentro del llamado movimiento de “políticas públicas basadas en evidencia”

(Davies 1999). La idea fuerza de ese movimiento es focalizar la actividad de las ciencias sociales en averiguar exactamente qué funciona, cómo funciona y qué aporte puede hacer un determinado campo de estudio a la formulación e implementación de políticas. La discusión que se ha dado en este ámbito es compleja, desde diversas perspectivas, particularmente en referencia al supuesto rol que las ciencias sociales deberían tener dentro del mundo de las *policies*, o de la manera en la cual se generan y evalúan las políticas públicas.

Más allá de la discusión académica, lo trascendente en este contexto tiene que ver con la necesidad en los tiempos actuales de evaluar las acciones del gobierno de turno, para lo cual se requieren sistemas de información que permitan, por un lado, un debate saludable propio de un Estado democrático de derecho y, por otro, generen información clave para quienes necesitan tomar decisiones en el sector público. La información se torna crítica en este proceso.

En este sentido, la evaluación se vincula claramente con la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información. La evaluación de las políticas públicas es una de las formas en la cual pueden ejercerse los dos tipos de *accountability* que hemos descrito, tanto horizontal como social. De esta forma, las evaluaciones de políticas proveen sustento a juicios de valor que se generen sobre las mismas, y consecuentemente, pueden conducir a pedir cuentas sobre cómo se tomó tal o cual decisión sobre determinada política. El problema es quién realiza la evaluación, qué métodos utiliza y qué posición institucional ocupa. Si la información “dura” sobre la cual se realiza la evaluación está disponible para más de un “evaluador”, es de esperar que existan varias narrativas sobre un tema, pero que las mismas tengan un marco común.

Como señala Islam (2006), el hecho que la información se encuentre disponible, a través de leyes de acceso a la información, posibilita que existan voces distintas al Estado (o distintas dentro del propio Estado) que provean evaluaciones y análisis sobre distintas políticas, desafiando o complementando los análisis que genera el propio Estado. Y en realidad, esto coadyuva a fortalecer modelos poliárquicos al estilo del planteado por Dahl (1971), que en el fondo pueden -dadas también otras condiciones- mejorar la calidad del juego de poder que se da entre los actores.

De esta forma, dentro de los procesos de rendición de cuenta, no puede subestimarse la institucionalidad que acompaña a las leyes de acceso a la información, y que en el fondo posibilita que la misma pueda ser considerada una regla de juego institucional. En Uruguay, esto es aún algo difícil de establecer (Scrollini 2008).

2. Sistema educativo y evaluación en el Uruguay: un panorama general

Resulta relevante analizar los distintos procesos de reforma educativa recientes en el Uruguay, a la luz de los conceptos de rendición de cuentas y transparencia examinados, y en particular, de cómo opera la ley de acceso a la información en este contexto.

La construcción de sistemas de información y de evaluación ha sido una de las líneas de política de los procesos de reforma educativa de los años '90 (Gajardo

1999). Los principales argumentos utilizados para el desarrollo de estos sistemas han sido de dos tipos. Por un lado, el acceso a información de calidad se ha considerado un insumo fundamental para los procesos de toma de decisiones en la formulación e implementación de políticas educativas. Por otro, se ha destacado la importancia de la evaluación educativa como parte de procesos de rendición de cuentas de los sistemas educativos frente a la ciudadanía en general y las familias de los educandos en particular (Mancebo 2002).

En el proceso de reforma emprendido en la segunda Presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-2000), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) desde el programa de Mejoramiento de la Calidad en la Educación Primaria (MECAEP) creó la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE). Desde esta unidad se realizaron varias evaluaciones utilizando pruebas estandarizadas para la medición de resultados educativos. Al culminar el periodo de gobierno, comenzaron a aparecer voces reclamando una institucionalización de un sistema de evaluación,

“...con personal calificado, consolidando formas de trabajo similares a las empleadas por la UMRE en cuanto a estándares técnicos y mecanismos de diálogo empleados. En el futuro inmediato el país instrumentará la aplicación de pruebas estandarizadas internacionales que permitan referenciar los niveles de calidad uruguayos a los estándares de otros países de la región y del mundo desarrollado” (Mancebo y Torello 2000: 51).

La preocupación por el manejo y difusión de los resultados de las evaluaciones ya aparece en el estudio citado, realizado por Mancebo y Torello para el Banco Interamericano de Desarrollo. A partir del trabajo con actores del sistema, la UMRE definió estrategias cautelosas para la presentación de sus estudios:

“Por otra parte, las autoridades educativas fueron muy cuidadosas en el manejo de los resultados nacionales, así como en la comparación entre los sistemas público y privado, subrayando el papel de los factores contextuales en el aprendizaje escolar. La información referida a los centros educativos individualmente considerados se mantuvo en estricta reserva. Pensada para tres audiencias específicas -el gobierno, las autoridades educativas, y los maestros y directores- la información de la evaluación realizada ha llegado a los padres de los alumnos a través de la prensa” (Mancebo y Torello 2000: 51).

A partir del año 2003 Uruguay comienza a participar en pruebas internacionales como PISA y por consecuencia, se da difusión pública de sus resultados, aumentando el debate sobre los resultados educativos en el país.

Algunos autores contextualizan la creación de sistemas de información y evaluación dentro del paradigma gerencialista de la Nueva Gestión Pública, catalogándolo como una “mercantilización de la gestión” (Bentancur 2008). La academia uruguaya tiende a vincular los procesos de reforma educativa de los años ’90 con otros procesos de reforma del Estado, todos ellos dentro de la perspectiva gerencialista.

Desde el punto de vista organizativo, los servicios de ANEP dedicados a la evaluación, han ido cambiando en su ubicación institucional y cometidos, aunque sus funciones básicas han tenido continuidad. Hoy existe una División de Investigación, Evaluación y Estadística dependiente de la Dirección Sectorial de Planificación Educativa, con el cometido de: “Desarrollar investigaciones e implementar evaluaciones de aprendizajes con la finalidad de aportar información sustantiva a la Dirección Sectorial de Planificación Educativa para la programación, monitoreo, seguimiento y evaluación de los objetivos estratégicos educativos que se desarrollan en la órbita de la ANEP.”¹

En el año 2008 se aprueba la Ley General de Educación (LGE, No. 18.437), la que mantiene algunos principios tradicionales en relación a los procesos de rendición de cuentas en el nivel horizontal, e introduce una importante innovación con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

La LGE mantiene la arquitectura básica de la conducción educativa nacional, ratificando el estatuto de Ente Autónomo de la Enseñanza de la ANEP, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 202 de la Constitución. En ese sentido los controles parlamentario y jurisdiccional siguen las coordenadas tradicionales. El cambio principal está en los mecanismos de designación de los integrantes del Consejo Directivo y los Consejos de los órganos desconcentrados, al hacer electivos algunos de los cargos.

El INEE creado por la LGE implica una innovación significativa en materia de rendición de cuentas en la educación uruguaya (Landoni 2008). Sin embargo, su creación e instalación ha sido objeto de intensos y complejos debates, al punto que a casi dos años de la aprobación de la ley, todavía no se ha podido implementar. Su ubicación institucional y su integración sufrieron varios cambios en el proceso de discusión del proyecto. Originalmente previsto dentro del Ministerio de Educación como órgano desconcentrado y dirigido por una Comisión integrada por cinco miembros, finalmente se aprobó como una persona jurídica de derecho público no estatal (art. 113) y con una Comisión Directiva de siete miembros, designados uno por el MEC, tres por el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP, dos por la Universidad de la República y uno por la educación privada no terciaria (art. 114). De todos modos debe indicarse que éste no es un tema saldado, dado que la Comisión interpartidaria convocada al inicio de la Administración Mujica para abordar el tema de la educación acordó “... revisar la integración de la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa establecida en el artículo 114 de la Ley.”²

Los cometidos del Instituto también sufrieron cambios en el proceso de aprobación de la norma. El principal objetivo definido para este organismo en el artículo 115 es el de evaluar la calidad de la educación nacional. Pero la lógica de dicha evaluación sufrió cambios, en la medida que en una de las versiones del proyecto de ley se incluía un numeral con el siguiente texto: “**Rendir cuentas a la**

1 Página web institucional de la División de Investigación, Evaluación y Estadística, ANEP. <<http://www.anep.edu.uy/anepweb/servlet/main004?67>>

2 Comisión Interpartidaria en Educación 2010: 24.

sociedad acerca del grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos, entes y demás instituciones educativas”. (Negritas del autor). El texto aprobado tiene un impacto significativamente más acotado: “**D) Dar a conocer** el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos, entes y demás instituciones educativas”. (Negritas del autor).

Los procesos de evaluación y rendición de cuentas han tenido un importante protagonismo en las discusiones de la Comisión interpartidaria convocada por el Presidente Mujica. Resulta sorprendente que todos los partidos señalen su acuerdo en que “(...) no existe un verdadero Sistema Nacional de Evaluación Educativa que incluya la realización de pruebas en grados de educación primaria y media”, aunque sí reconocen la existencia de importantes antecedentes en la materia. En consecuencia, los representantes de todos los partidos reclaman: “(...) avanzar en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa que ofrezca información pública, comparable, elaborada con independencia y rigor técnico, siempre con el objetivo de mejorar la calidad de la educación nacional”. (Comisión Interpartidaria en Educación 2010: 17).

La Comisión interpartidaria destaca la necesidad de evaluar la calidad de la oferta educativa y el nivel de los logros de los estudiantes también en comparación con otros países. En tal sentido, propone “(...) mantener y ampliar la participación de Uruguay en evaluaciones internacionales, forma de conocer las competencias y conocimientos que manejan los alumnos uruguayos en comparación con los alumnos de otros países.” (Comisión Interpartidaria en Educación 2010: 17).

La Comisión reconoce la importancia de la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa enfatizando la necesidad que sea independiente, con carácter técnico y con autonomía de funcionamiento, competencia técnica y neutralidad política.

La expectativa en materia de rendición de cuentas educativa se concentra en la instalación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, porque éste puede llegar a proporcionar información a la ciudadanía sobre los resultados de los procesos educativos. En particular, el artículo 116 de la LGE le obliga a realizar cada dos años un informe sobre el estado de la educación en Uruguay que tendrá en cuenta, entre otros aspectos, los resultados de las pruebas de evaluación nacionales o internacionales en las que el país participe; el acceso, la cobertura y la permanencia en cada nivel educativo; los resultados del aprendizaje; la relevancia y la pertinencia de las propuestas y contenidos educativos; y la evolución y características del gasto educativo.

La principal limitación está dada por el inciso final de dicho artículo, que indica: “La política de difusión de esta información resguardará la identidad de los educandos, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización y discriminación.” Este inciso se agregó en las etapas finales de aprobación de la norma.

En consecuencia, es de prever que si se aplica esta norma estrictamente y se proporciona información en niveles muy agregados, la rendición de cuentas social será limitada. Tal vez pueda ser información válida para discusiones de

política a nivel macro propia de procesos de rendición de cuentas horizontal; pero seguramente inhiba discusiones en niveles intermedios y en centros educativos, que es donde se manifiestan más claramente los procesos de participación ciudadana, y en consecuencia, la rendición de cuentas social.³

Una reciente solicitud formal de acceso a la información pública por parte del periódico *El Observador* sobre datos específicos de centros educativos confirma la predicción de que la norma sería interpretada estrictamente y los posibles problemas de implementación de la ley de acceso a la información pública en el sistema educativo uruguayo. El medio de prensa solicitó saber: el número de institutos públicos bajo inspección, el número de institutos privados bajo inspección, el número de horas docentes realizadas durante el año 2009 y el porcentaje de ausentismo docente en función de esas horas, la remuneración promedio de los docentes y finalmente la cantidad de docentes que solicitó licencia por razones psiquiátricas. Según *El Observador*, estos datos fueron entregados ocho meses después de la solicitud (fuera del plazo) y de forma incompleta. En este proceso a su vez participó la Unidad de Acceso a la Información Pública, quien recomendó se liberara la información, aunque su recomendación nunca llegó al Consejo Directivo Central de la ANEP por motivos burocráticos (el expediente nunca llegó a conocimiento del Consejo) (*El Observador* 2011).

Como consecuencia de los procesos de cambios en la educación en las últimas décadas es posible sostener que en el sistema educativo uruguayo hoy se cuenta con mayor información disponible. Sin embargo, ¿puede sostenerse que existe un proceso robusto de rendición de cuentas en la educación uruguaya a nivel secundario y primario basado en información? Y, en particular, ¿existen las condiciones para una rendición de cuentas vertical o social?

3. Informar o no informar, ésa es la cuestión

Este artículo ha tratado de explorar, desde una perspectiva básicamente teórica, la relación entre la nueva legislación en materia de educación, el acceso a la información pública y los procesos de rendición de cuentas dentro del sistema educativo, particularmente de educación media y primaria en Uruguay. En esta parte final planteamos algunas certezas y varios interrogantes frente a esta relación.

El acceso a la información pública es un fenómeno legal, política y culturalmente reciente en el país. Se engloba dentro de procesos de rendición de cuentas que buscan transparentar el Estado y consecuentemente mejorar el debate público a partir de la existencia de más información.

Debe reconocerse que la cuestión del Estado y su reforma es un debate que lleva no menos de veinte años en el país y que no ha sido saldado por los sucesivos gobiernos. En este contexto, no está claro aún si los procesos de rendición de

³ Cuando se realizó la primera versión de este artículo los autores asumían que la interpretación de la norma se haría de forma estricta. Posteriormente, el diario *El Observador* realizó el pedido que se describe en el siguiente párrafo y se añade en esta versión (*El Observador* 2011).

cuentas, y en particular el acceso a la información pública garantizado por la Ley No. 18.381, afectarán significativamente la conducta de los actores involucrados (jerarcas políticos, funcionarios públicos, ciudadanos/usuarios), y, si consecuentemente, se transformarán o no en una nueva “regla de juego” institucional.

El sistema educativo no parece ser una excepción dentro del escenario descrito. Además de aspectos de diseño institucional en lo que refiere a reguladores y regulados, y las consecuencias sobre el manejo de la información pública que esto puede llegar a implicar, existen a todos los niveles del sistema educativo carencias de base en materia de sistemas de información. De todas formas parece haber existido avances en la información disponible sobre la educación uruguaya.

Asociar la implementación de sistemas de información y de evaluación con un paradigma neogerencialista o de *New Public Management* es ciertamente un problema conceptual. El *New Public Management*, haciendo la salvedad de suponer que es un grupo de doctrinas coherente, en efecto incorpora elementos de evaluación para la asignación de recursos bajo lógicas economicistas. Pero la evaluación puede ser concebida de muchas formas, desde un instrumento de control a un instrumento de mejora y no es necesariamente patrimonio de una doctrina de administración pública determinada. Tanto el *New Public Management*, como los modelos neoweberianos, más afines a visiones de participación más activa del sector público en la vida social (Pollitt y Buckaert, 2004), tienen como uno de sus conceptos básicos la integración de las necesidades de los ciudadanos, y en particular de la evaluación dentro su armado conceptual.

Si asociamos los fenómenos de acceso a la información y de evaluación de las políticas con aspectos de rendición de cuentas, debemos atender a diversas dimensiones de la misma. En estas conclusiones queremos hacer referencia a dos de ellas: *accountability* horizontal y *accountability* social.

La evaluación desarrollada dentro de procesos de *accountability* horizontal permite, en el fondo, que los organismos de control tengan más elementos de juicio. En este sentido, y particularmente a los organismos centrales de la administración pública en Uruguay, mayor información y análisis le permitirían saber de qué forma se gasta el dinero de los contribuyentes, y si esto conviene o no a la estrategia general para el desarrollo del país. Desde el punto de vista social, las evaluaciones provenientes de la sociedad civil y de los usuarios pueden marcar diferencias con las del Estado o de hecho proveer nueva información en áreas no estudiadas.

Pero la evaluación tiene sus límites en todo sistema. En efecto, no es lo mismo realizar ejercicios de evaluación como aprendizajes colectivos, que como un sistema de comparación para establecer complejos juegos de transferencia de la culpa. Usualmente mucho de los mecanismos de rendición de cuentas (Gregory 2007) son utilizados como excusa para un proceso de transferencia de culpa, que resulta terriblemente dañino para las organizaciones involucradas y termina minando las verdaderas posibilidades de aprendizaje y de corrección de errores. En este sentido, el campo de la evaluación de la educación en el Uruguay ha sido complejo, debido posiblemente a la cantidad de actores y al uso que de esa información puede hacerse en los distintos contextos, así como al alto grado de politización del tema.

Otro fenómeno que requiere posiblemente un estudio empírico, es el nivel de secretismo que la burocracia uruguaya, y en particular la el sistema educativo, pueden llegar a tener. Parafraseando a Weber, nada es más celosamente custodiado por un burócrata que la información que posee, que es su verdadero poder. Esto implica que existen, probablemente como en todas las burocracias del mundo, juegos de poder donde la información es utilizada convenientemente dentro de la estructura jerárquica. Quién tiene la información, cómo la procesa, dónde se obtiene, y los medios utilizados son clave para entender las dinámicas organizacionales del sistema educativo.

Un problema particular en el contexto del *accountability* horizontal es que, de alguna manera, la creación de un nuevo instituto (como el Instituto Nacional de Evaluación Educativa) se asocia a la creación de una nueva organización que lo administra. La cultura burocrática en Uruguay es objeto de debate entre los académicos locales, aunque muchos de ellos parecen coincidir en que en Uruguay nunca se desarrolló, salvo en algunas islas, una burocracia del estilo weberiano (Ramos 2009). Crear una cultura burocrática con valores de servicio público, donde los servidores tienen un alto sentido del deber –si se considerara deseable-, no es particularmente sencillo. La ausencia u opacidad de la información, que estaría en control de unos pocos, no favorece los procesos de rendición de cuentas social.

En este sentido, la creación de un cuerpo independiente puede operar como un arma de doble filo. Por un lado se espera que el cuerpo independiente pueda trabajar con autonomía y profesionalidad técnica, pero por otro puede convertirse en un lugar irrelevante, o lo que sería mucho peor, encubrir la realidad dentro del sistema. Así, existen cuestiones clave en el diseño institucional, pero también en los procesos de selección de las cabezas de la organización. Para ponerlo en palabras del constitucionalista norteamericano Madison (*El Federalista* N 57 1788), “el ánimo de toda constitución política es o debería ser, primero obtener como dirigentes, hombres que posean la mayor sabiduría para discernir, y la mayor virtud, para conseguir el bien común de la sociedad, y en segundo lugar, tomar las precauciones más efectivas, para mantenerlos virtuosos, mientras mantengan la confianza pública”. Debe destacarse que en lo que hace a la composición del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, la Ley de Educación no prevé espacio para los estudiantes o sus padres. Tampoco hace referencia a órganos consultivos, ni a que se realizarán estudios en los que se recoja su opinión. En resumen, al igual que otros organismos que promueven la *accountability* horizontal en Uruguay, su diseño parece estar destinado a no ser efectivo.

En materia de la posibilidad de ejercer procesos de *accountability* social, basados en información pública, uno de los aspectos más complejos de la Ley de Educación es el principio que ordena que la difusión de la información “... resguardará la identidad de los educandos, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización y discriminación.”⁴ De esta forma, la norma parece introducir un elemento de opacidad al fin de salvaguardar valores que se suponen superiores, tales como evitar la estigmatización y la discriminación.

Más allá de una posible discusión jurídica sobre si esta norma se contrapone

4 Ley General de Educación, art. 116.

o no a la Ley de Derecho al Acceso a la Información Pública, lo que existe aquí es un claro límite a la evaluación y a la difusión de los resultados de la evaluación. Los procesos sociales de estigmatización y discriminación, que en efecto pueden ocurrir, parecen ser valorados por la ley en una forma superior respecto de la diseminación de información, mediada por el propio organismo. Mientras el límite de preservar ciertos aspectos de la identidad de educandos y maestros parece ser relativamente razonable, en el contexto del “hábitat” administrativo uruguayo (similares discusiones podrían plantearse sobre si las evaluaciones y compromisos de gestión de los servidores públicos deberían ser abiertos al público o no), el hecho que las instituciones educativas permanezcan “en la sombra” genera algunos problemas, a menos que sólo permanezcan en la sombra cuando haya claros problemas de estigmatización. Es una línea delgada que plantea un nivel de opacidad que a nivel comparado no es la tendencia. Por el contrario la tendencia es a dar cada vez mayor información sobre las actividades del centro educativo (EVA 2003). Volviendo a lo planteado al comienzo, el problema aquí es cómo se compagina la limitación de difundir públicamente los resultados educativos con el *accountability* social, cómo de alguna forma los actores pueden acceder a información relevante que les incumbe, para luego hacer oír su voz, y ventilar, al menos parcialmente, los problemas del sistema y contribuir a su mejora.

Además, esta protección buscada por la ley puede tener efectos aún más perversos. Si bien es cierto que la idea puede ser no estigmatizar, en muchos casos lo que podría acontecer es “barrer bajo la alfombra” y no resolver los problemas que una determinada institución tiene en un determinado lugar. Implicaría no reconocer un fenómeno terrible y real en materia de discriminación y estigmatización: en Uruguay, como en otras latitudes, los centros educativos con más problemas y las personas con menos posibilidades de acceder a la información, provienen de los sectores más marginados. Si saber las cosas por su nombre y cuantificarlas ayuda o no, y cómo lo hace, es una cuestión distinta.

En línea con lo mencionado anteriormente, la evidencia indica, al menos provisionalmente, que los actores principales del sistema (educandos y padres) obtienen información sobre la calidad del mismo de formas muy indirectas, como la opinión de otros padres y vecinos, o en forma muy agregada, muchas veces mediada por la prensa. En una sociedad democrática el hecho que la prensa informe sobre estos temas y obtenga información es generalmente percibido como un buen síntoma. Sin embargo, el hecho que obtenga información mediante “fugas”, sea a través de informantes anónimos o de documentos filtrados, plantea dudas (ciertas) sobre cómo lo percibe la opinión pública y, especialmente, sobre la certeza que se le brinda a la población acerca de la calidad del sistema. Si a esto sumamos que los educandos parecen no tener voz en los procesos de evaluación, la información disponible termina siendo escasa y de poca calidad.

Ésta es una discusión profunda que refleja varias de las tensiones tradicionales entre transparencia y privacidad, así como los llamados efectos no deseados de la transparencia. ¿Es mejor saber que los niños de determinada escuela pública rinden menos que los niños de otras determinadas escuelas que se encuentran en zonas más afluentes? ¿Sería deseable conocer las evaluaciones que padres y educandos

hacen del sistema y de sus educadores? ¿Puede la no difusión de información sobre instituciones educativas prevenir que los que guardan por la educación de los educandos elijan la que saben como mejor opción por encontrarse en la zona H o Z? Las preguntas tienen implicancias profundas, pero para nada responden a modelos neutrales de sistema educativo. A modo de ejemplo ¿es útil hacer rankings de resultados de escuelas en función de la información pública obtenida, para luego atribuirles fondos? Obviamente, esta pregunta esconde una concepción de sistema educativo, que no es neutral.

Notoriamente los fenómenos de transparencia pueden ser utilizados para reducir la asimetría de información y para formalizar algunas de las presunciones que los actores dentro del sistema ya tenían. De esta forma, la luz, parafraseando la famosa frase atribuida al juez norteamericano Louis Brandeis, opera como antiséptico. Pero más allá de la información, el problema es cómo la información pública opera como un incentivo para mejorar el rendimiento del sistema.

Con altos niveles de transparencia existen posibilidades de resolver problemas de gestión en sistemas que no operan sobre bases competitivas (como el uruguayo) y consecuentemente puede dar más voz a los actores principales del proceso educativo: los educandos. En estos sistemas se tiene en cuenta la voz de los educandos o sus responsables legales, como titulares del derecho a saber cómo se desarrolla su centro educativo. De esta manera se promueven espacios de participación y apoyo al centro educativo en cuestión. Son ellos quienes merecen saber si están recibiendo lo que les corresponde por ser ciudadanos y ciudadanas de este país.

Haciendo un esfuerzo de síntesis puede decirse que en este artículo hemos planteado que el desafío que tiene el sistema educativo uruguayo es instaurar un sistema de *accountability* tanto social como horizontal que permita, mediante el acceso a información sobre lo que sucede en el sistema educativo y sus instituciones, que los actores realicen sus propios análisis y evaluaciones como formas de transparentar los resultados educativos y permitir aprendizajes colectivos que contribuyan a su mejora. Consecuentemente, una presunción fuerte es que a mayor cantidad de información disponible, y mayor transparencia dentro del sistema, mejor será el proceso de rendición de cuentas.

La cuestión no es, entonces, entre conocer y no conocer los datos, sino que refiere al uso de la información que se produce y a las razones por las cuales solo un actor (el regulador) debería de alguna forma operar como centralizador de la información y tomar las decisiones sin compartirla. Si se reduce la rendición de cuentas social, recortando el acceso a la información a los interesados, se limitan las posibilidades de mejora y se cercena el desarrollo de capital social para resolver los problemas del sistema. Si la frase de Bentham es cierta, y cuanto más se nos mira, mejor nos comportamos, entonces un escrutinio más cercano del sistema podría asegurar un mejor rendimiento. Pero si la frase no es cierta, el supuesto sigue siendo el mismo: cuanto más informadamente se participa, mayor chance se tiene de cambiar el *status quo*. La información no es el problema, el problema radica en el uso que los actores hagan de ella, y en los incentivos que el sistema educativo tenga para procesar cambios institucionales que mejoren su calidad.

Bibliografía

- Bentancur, Nicolás (2008). *Las Reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay: Racionalidad Política, Impactos y Legados para la Agenda actual*. Montevideo: FCS-ICP-CSIC, EBO.
- Bentham, Jeremy (s.d). Manuscritos no publicados, Universidad de Londres.
- Bovens, Mark (2002). "Public Accountability". En Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., y Christopher Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Cain, Bruce; Egan, Patrick y Fabrini, Sergio (2003). "Towards more open democracies: the expansion of freedom of information laws". En Bruce E. Cain, Russell J. Dalton, and Susan E. Scarrow, *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Comisión Interpartidaria en Educación (2010). *Documentos de Acuerdo sobre Educación*, 11 de mayo de 2010, Montevideo.
- Davies, Peter (1999). "What is evidence-based education?" *British Journal of Educational Studies* 47:108-121.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- El Observador (2011). *La cultura del secretismo*, 23 de abril. <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/200543/-la-cultura-del-secretismo/>>, acceso 30 de agosto de 2011.
- EVA (2003). *Education and Evaluation around the World, an International Anthology*. The Danish Evaluation Institute, disponible en <<http://english.eva.dk/publications/educational-evaluation-around-the-world-an-international-anthology>>, acceso el 20 de Julio de 2010.
- Gajardo, Marcela (1999). "Reformas educativas en América Latina: Balance de una década". Documento No. 15, Santiago: PREAL.
- Gregory, Robert (2007) "Accountability in Modern Government". En Guy Peters y Jon Pierre (eds) *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- Heald, David (2006). "Transparency as an instrumental value". En Christopher Hood y David Heald (eds), *Transparency the key to better government? Proceedings of the British Academy*. Londres: Oxford University Press.
- Holzner, Burkart y Holzner Leslie (2006). *Transparency in Global Change: The Vanguard of the Open Society*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1st edition.
- Hood, Christopher (2006). "Transparency in a Historical Perspective". En Christopher Hood y David Heald (eds), *Transparency the key to better government? Proceedings of the British Academy*. Londres: Oxford University Press.
- Islam, Roumeen (2006). "Does more Transparency Go along with Better Governance?" *Economics & Politics* 18(2): 121-167.
- Landoni, Pablo (2008). "El Proyecto de Ley General de Educación y sus

- Desencuentros con los Paradigmas de los procesos de Reforma del Estado”. Ponencia presentada al II Congreso de Ciencia Política. Montevideo, *mimeo*.
- Madison, James (1788). *The Federalist*, N.57
- Mancebo, María Ester (2002). “La larga marcha de una reforma exitosa”. En María Ester Mancebo y otros (coord.), *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*. Montevideo: ICP-Banda Oriental.
- Mancebo, María Ester y Mariela Torello (2000). *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*. Montevideo: BID.
- Mulgan, Richard (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Donnell, Guillermo (2001). “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la confianza política”. *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político* 7.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramos, Conrado (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. Montevideo: ICP.
- Rittel, Horst y Melvin Webber (1973). “Dilemmas in a general theory of planning”. *Policy Sciences* 4: 155-69.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *Democracy Past and Future*, New York: Columbia University Press.
- Scrollini, Fabrizio (2008). “Accountability and Open Government in Uruguay: the need for a FOI law”. *Open Government Journal* 4(1).
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000). “Social Accountability in Latin America”. *Journal of Democracy* 11(4): 147-158.
- Stiglitz, Joseph (2002). “Transparency in Government”. En Roumeen Islam (ed.) *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington, D.C.: WBI Development Studies.

° Artículo recibido el 16 de julio de 2010 y aceptado para su publicación el 25 de octubre de 2010.